

En framtida spelreglering

Slutbetänkande av Spelutredningen

Stockholm 2008



STATENS OFFENTLIGA
UTREDNINGAR

SOU 2008:124

SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:
Fritzes kundtjänst
106 47 Stockholm
Orderfax: 08-690 91 91
Ordertel: 08-690 91 90
E-post: order.fritzes@nj.se
Internet: www.fritzes.se

Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som ska svara på remiss.
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på
<http://www.regeringen.se/remiss>

Textbearbetning och layout har utförts av Sonia Redondo,
Regeringskansliet, FA/kommittéservice

Tryckt av Edita Sverige AB
Stockholm 2008

ISBN 978-91-38-23120-3
ISSN 0375-250X

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom regeringsbeslut den 20 juni 2007 tillkallades en särskild utredare med uppdrag att föreslå en långsiktigt hållbar spelreglering (dir. 2007:79). Regeringen beslutade den 22 maj 2008 om tilläggsdirektiv för utredningen (dir. 2008:64).

Den 20 juni 2007 förordnades chefsjuristen Jan Nyrén att vara särskild utredare.

Att som experter biträda utredningen förordnades den 3 september 2007 fil.dr. Per Binde, ämnesrådet Monica Falck, juristen Cecilia Hurtig (entledigad fr.o.m. den 1 april 2008), konkurrens-sakkunnige Göran Lindeborg, departementssekreteraren Bo G. Pettersson, kanslirådet Maria Ramstedt, kanslirådet Olof Simonsson, med.dr. och leg. psykolog Anders Tengström, rådmannen Anne Wartin, kanslirådet Maria Wennerberg Sedigh och fr.o.m. den 1 april 2008 juristen Ola Svensson.

Den 3 september 2007 förordnades som sakkunniga i utredningen chefsjuristen Håkan Hallstedt (entledigad fr.o.m. den 18 september 2008) och spelberoendexperten Anders Stymne samt den 1 april 2008 chefsjuristen Johan Röhr.

Som sekreterare i utredningen förordnades juristen Peter Alling fr.o.m. 15 augusti 2007 och hovrättsassessorn Daniel Thorsell fr.o.m. den 5 maj 2008.

Utredningen har antagit namnet Spelutredningen (Fi 2007:07).

Från Finansdepartementet har följande ärenden överlämnats till utredningen för fortsatt behandling.

- Fi 2003/5159
- Fi 2006/4410
- Fi 2007/4465
- Fi 2006/1110
- Fi 2006/4790
- Fi 2007/6183
- Fi 2007/7971
- Fi 2007/9549

Ärendena får anses behandlade genom detta betänkande.

Härmed överlämnas betänkandet En framtida spelreglering (SOU 2008:124).

Till betänkandet bifogas särskilt yttrande.

Utredningens uppdrag är härmed avslutat.

Stockholm i december 2008

Jan Nyström

/Peter Alling
Daniel Thorsell

Innehåll

Sammanfattning	19
Summary	35
Författningsförslag	53
1 Spelutredningen	79
1.1 Uppdraget.....	79
1.1.1 Generellt.....	79
1.1.2 Vilka frågor och problem står den nuvarande spelregleringen inför?	79
1.1.3 Hur hanterar direktiven de problem som föreligger i dagens reglering?	81
1.1.4 Principiella frågor	81
1.1.5 Avgränsningar.....	83
1.2 Utredningsarbetets bedrivande	84
1.3 Betänkandet och dess upplägg	85
2 Inledning	87
2.1 Spel om pengar – spelets särskilda karaktär	87
2.2 Historisk bakgrund.....	89
2.3 Tidigare utredningar	89
2.4 Nuvarande spelreglering.....	90
2.5 Spelmarknaden i siffror	91

3	EG-rätt	97
3.1	Inledning.....	97
3.2	Bakgrund.....	97
3.3	Allmänt om en fri tjänstemarknad	99
3.4	Allmänt om lotterier och EU:s medlemsstater	101
3.5	Vilka krav ställer EG-rätten på en nationell reglering av lotterier och spel.....	102
3.5.1	EG-domstolen.....	103
3.5.2	EFTA-domstolen.....	114
3.5.3	Nationella domstolar	118
3.5.4	Sammanfattning och slutsats.....	126
3.5.5	EU-kommissionen.....	126
3.6	Pågående mål i EG-domstolen	129
3.7	Övriga bestämmelser inom EG-rätten.....	130
3.7.1	E-handelsdirektivet	130
3.7.2	Tjänstedirektivet (2006/123/EG) och dess undantag för spelverksamhet	130
3.7.3	Statligt stöd	131
3.8	Medlemsstaterna.....	136
3.9	Sammanfattande bedömning av EG-rättens krav på nationella regleringar av spel.....	136
3.10	Slutsats	143
4	De mest riskabla spelen och insatser mot överdrivet spelade.....	145
4.1	Inledning.....	145
4.2	Spelutredningens uppdrag	145
4.3	Allmänna utgångspunkter.....	146
4.4	Statens folkhälsoinstituts Nationella handlingsprogram.....	147
4.5	Tidigare utredningar.....	148

4.6	Forskning om spelproblematik.....	149
4.6.1	Inledning	149
4.6.2	Begreppet spelberoende	149
4.6.3	Olika perspektiv på spelproblem	150
4.6.4	Definition av spelberoende och spelproblem	151
4.6.5	Aktuella forskningsfrågor	153
4.6.6	Risikfaktorer för spelproblem.....	156
4.7	De mest problematiska spelformerna.....	161
4.7.1	Allmänna utgångspunkter	161
4.7.2	Prevalensstudier	162
4.7.3	De hjälpsökandes uppgifter	170
4.7.4	Forskning om risker i olika spelformer.....	176
4.7.5	Övervägande – de mest problematiska spelen	177
4.7.6	Sammanfattning	182
4.8	Förebyggande åtgärder	182
4.8.1	Allmänt om förebyggande åtgärder.....	182
4.8.2	Ökad kunskap.....	188
4.8.3	Slutsatser om förebyggande åtgärder	189
4.9	Vård och behandling	190
4.9.1	Behovet kan inte regleras bort	190
4.9.2	De vanligaste behandlingsmetoderna	190
4.9.3	Forskning om behandling av spelberoende.....	192
4.9.4	Vård, behandling och annat stöd i Sverige	195
4.9.5	Slutsatser om behandling	203
4.10	En framtida ordning för behandling av spelberoende	204
4.10.1	Vad kännetecknar behovet av vård, behandling eller annat stöd?	204
4.10.2	Ansvar enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen	205
4.10.3	Spelberoendets karaktär	206
4.10.4	Behov av andra åtgärder än social omsorg och sjukvård	207
4.10.5	Tiden är inte mogen.....	208
4.10.6	Statens folkhälsoinstitut – en naturlig startpunkt	209
4.10.7	Övervägande – En delvis långsiktig lösning.....	211
4.11	Forskning om spelberoende	213
4.11.1	Sammanfattning om forskning	213
4.11.2	Övervägande	216

4.12	Finansiering av åtgärder mot överdrivet spelande, vård och forskning.....	218
4.12.1	Spelutredningens uppdrag	218
4.12.2	Tidigare utredningar	218
4.12.3	Kostnadsberäkning	220
4.12.4	Allmänna utgångspunkter om finansiering av åtgärder mot spelberoende	221
4.12.5	Övervägande.....	221
5	Allmänna utgångspunkter för en framtida spelreglering	223
5.1	Inledning.....	223
5.2	Allmänna utgångspunkter.....	224
5.3	Vilka är grunddragen i nuvarande spelregleringen?	226
5.3.1	Mål och syften samt medel och metod för dagens reglering.....	226
5.3.2	De svenska lotteri- och spelarrangörerna.....	228
5.4	EG-rätten	232
5.5	De mest problematiska spelen.....	233
5.6	Teknisk utveckling och konkurrens.....	234
5.6.1	Inledning.....	234
5.6.2	Den tekniska utvecklingen och problemen i dagens reglering.....	234
5.6.3	Vad är tillåtet inom EU	235
5.7	Allmänt om licenser	236
5.8	Allmänna överväganden om en framtida spelreglering	238
5.8.1	Inledning.....	238
5.8.2	Allmänna överväganden om en framtida spelreglering	241
5.8.3	Tre alternativ för en framtida reglering	243
5.8.4	Slutsats	246
5.9	Grunderna för den nya regleringen.....	247
5.10	Metod för en framtida spelreglering	249
5.11	Författningsreglering av allt spel.....	250

5.12	Ny tillstånds- och tillsynsmodell för lotterier	251
5.13	Lotteriinspektionens – Spelmarknadsinspektionens - nya roll.....	251
5.14	En uppstramning.....	252
5.15	Särskilt om licenser – Alternativ 2	252
6	En ny lotterilag	253
6.1	Författningsstöd, tillstånd och tillsyn	253
6.2	Allmänna överväganden om en ramlag.....	253
6.2.1	Inledning	254
6.2.2	Tidigare utredningar	254
6.2.3	Överväganden	256
6.3	En ny ramlag för lotterier och spel	257
6.3.1	Inledning	258
6.3.2	Tidigare utredningar	258
6.3.3	Överväganden	260
6.4	Lagens tillämpningsområde – lotteridefinitionen	263
6.4.1	Inledning	263
6.4.2	Tjänstedirektivet och dess undantag för spelverksamhet.....	263
6.4.3	Lotterilagen lotteridefinition	264
6.4.4	Överväganden	266
7	En ny tillstånds- och tillsynsmodell	269
7.1	En ny tillstånds- och tillsynsorganisation	269
7.1.1	Inledning	269
7.1.2	Tillståndsgivningens historik.....	270
7.1.3	Nuvarande ordning.....	271
7.1.4	Enkäter	272
7.1.5	Statistik.....	275
7.1.6	Överväganden	276

8	En uppstramad spelreglering.....	281
8.1	Lagens syften	281
8.1.1	Inledning.....	281
8.1.2	Nuvarande ordning	281
8.1.3	Överväganden.....	283
8.2	Författningsreglering av de statliga och statskontrollerade bolagen.....	286
8.2.1	Inledning.....	287
8.2.2	Nuvarande ordning	287
8.2.3	Nu gällande koncessioner.....	289
8.2.4	Tidigare utredningar	289
8.2.5	Överväganden.....	291
8.3	Folkrörelserna	292
8.3.1	Inledning.....	292
8.3.2	Tidigare utredning.....	292
8.4	Författningsreglering av de för statliga och statskontrollerade bolagens spelverksamhet	294
8.4.1	Inledning.....	294
8.4.2	Nuvarande ordning	294
8.4.3	Överväganden.....	295
8.5	Särskilt om det statskontrollerade bolaget	296
8.6	Särskilt om det statligt ägda bolaget.....	298
8.6.1	De mest problematiska spelen	298
8.6.2	Övriga spel.....	301
8.7	Tillståndsgivningen för folkrörelsen m.m.	302
8.7.1	Inledning.....	302
8.7.2	Nuvarande ordning	303
8.7.3	Tidigare utredningar	304
8.7.4	Överväganden.....	305
8.8	Basbelopp m.m.	305
8.8.1	Inledning.....	306
8.8.2	Nuvarande ordning	306
8.8.3	Bedömning	308
8.9	Teknikneutral lagstiftning	310
8.9.1	Inledning.....	310

8.9.2	Nuvarande ordning.....	311
8.9.3	Problemen i nuvarande reglering.....	313
8.9.4	Överväganden	315
8.10	Särskilt om definition av automatspel och penningautomat, m.m.....	315
8.10.1	Inledning	316
8.10.2	Internationell utblick.....	316
8.10.3	Överväganden	317
8.11	Allmänna förutsättningar för tillstånd.....	319
8.11.1	Inledning	319
8.11.2	Nuvarande ordning.....	320
8.11.3	Tidigare utredningar	321
8.11.4	Överväganden	324
8.12	Förebyggande åtgärder för att motverka spelberoende.....	325
8.12.1	Inledning	325
8.12.2	Överväganden	326
8.13	Säkerhet i spel.....	326
8.13.1	Inledning	327
8.13.2	Nuvarande ordning.....	327
8.13.3	Överväganden	328
8.14	Åldersgränser	329
8.14.1	Inledning	329
8.14.2	Nuvarande ordning.....	329
8.14.3	Internationell utblick.....	330
8.14.4	Överväganden	331
8.15	Tillstånd för spelombud	333
8.15.1	Inledning	333
8.15.2	Nuvarande ordning.....	333
8.15.3	Överväganden	334
8.16	Fysisk poker i turneringsform	336
8.16.1	Inledning	336
8.16.2	Nuvarande ordning.....	337
8.16.3	Allmänt om poker	337
8.16.4	Överväganden	339

9	Marknadsföring	341
9.1	Inledning.....	341
9.2	Direktivet om otillbörliga affärsmetoder.....	342
9.3	Marknadsföringslagen.....	344
9.4	Internationell utblick	346
9.4.1	Norge.....	346
9.4.2	Finland.....	348
9.4.3	Tyskland	349
9.4.4	Storbritannien	350
9.4.5	Italien.....	350
9.4.6	Belgien	351
9.4.7	Österrike.....	351
9.5	Överväganden.....	352
9.5.1	Behovet av en reform.....	352
9.5.2	Finns det EG-rättsliga förutsättningar att införa särskilda marknadsföringsregler för lotterier?	354
9.5.3	Den närmare utformningen av marknadsföringsreglerna	356
10	Sanktionssystemet.....	367
10.1	Spelutredningens uppdrag	367
10.2	Nuvarande ordning	367
10.2.1	Varning samt ändring och återkallelse av lotteritillstånd.....	368
10.2.2	Föreläggande, förbud och vite.....	368
10.2.3	Straff	370
10.2.4	Förverkande.....	374
10.3	Grundläggande bestämmelser om ingripande	375
10.4	Omedelbart gällande vite	376
10.5	Sanktionsavgift	378
10.5.1	Allmänt om sanktionsavgifter.....	378
10.5.2	Sanktionsavgifternas användningsområde och utformning	379
10.5.3	Miljösanktionsavgifter	381

10.5.4	Vattenföroreningsavgift	383
10.5.5	Marknadsstörningsavgift.....	385
10.5.6	Straffavgift och förseningsavgift enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse	387
10.5.7	Sanktionsavgifter på andra rättsområden.....	388
10.6	Behovet av en reform.....	389
10.7	Är det lämpligt att införa sanktionsavgifter som komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden enligt lotterilagen?	390
10.8	Straffavgift.....	392
10.9	Förseningsavgift.....	393
11	Främjandeförbud.....	395
11.1	Inledning.....	395
11.2	Nuvarande ordning.....	396
11.3	Överväganden	397
11.3.1	Finns det behov av ett främjandeförbud?	397
11.3.2	Närmare om utformningen av främjandeförbudet... ..	398
11.4	Förbud mot förmedling av betalningar för otillåtna spel....	400
11.4.1	Inledning	400
11.4.2	Betalningsförmedling	402
11.4.3	Internationell utblick.....	403
11.4.4	Överväganden	406
11.5	Förbud mot elektronisk kommunikation av spel till domännamn och IP-adresser.....	411
11.5.1	Inledning	411
11.5.2	Allmänt om Internet	413
11.5.3	Telefoni	417
11.5.4	Tekniska möjligheter till blockeringar	418
11.5.5	Internetleverantörerna	422
11.5.6	Åtgärder för att kringgå en blockering	423
11.5.7	Det italienska blockeringssystemet	425
11.5.8	Förhållandet mellan ett (straffsanktionerat) förbud att förmedla kommunikation till domännamn och	

IP-adresser för otillåtna speltjänster och vissa grundläggande fri- och rättigheter.....	427
11.5.9 Överväganden.....	430
12 Expertråd för spelberoende	435
12.1 Inledning.....	435
12.2 Nuvarande ordning	436
12.3 Överväganden.....	437
13 Ägarstyrning m.m.	439
13.1 Regeringens roll som ägare av Svenska Spel	439
13.1.1 Inledning.....	439
13.1.2 Överväganden.....	442
13.2 Regeringens roll som kontrollerande av ATG	445
13.2.1 Inledning.....	446
13.2.2 Överväganden.....	446
14 Myndigheternas roll m.m.	449
14.1 Myndigheternas roll	449
14.1.1 Inledning.....	449
14.1.2 Nuvarande ansvarsfördelning.....	450
14.1.3 Överväganden.....	452
14.2 Ansvarsfördelning mellan Spelmarknadsinspektionen och Statens folkhälsoinstitut	455
14.2.1 Inledning.....	455
14.2.2 Nuvarande ansvarsfördelning.....	455
14.3 Central tillsyn	459
14.3.1 Inledning.....	459
14.3.2 Nuvarande ordning	459
14.3.3 Särskilt om illegala spelautomater.....	460
14.3.4 Lotteriinspektionens arbete med Central tillsyn och samverkan med andra myndigheter	461
14.3.5 Övervägande.....	462

15 En öppning för nya aktörer (Alternativ 2)	465
15.1 Inledning.....	465
15.2 Lagteknisk lösning och licensgivningens syfte	468
15.3 Koncessions- eller licenssystem	469
15.4 Omfattningen av regelverket och lämplig detaljeringsgrad	470
15.5 Tillståndets omfattning och innehåll	471
15.6 Antal tillstånd.....	472
15.7 Tillstånds- och tillsynsmyndighet.....	475
15.8 Tillstånds- och tillsynsmyndighetens roll	476
15.9 Krav för att kunna få tillstånd	477
15.9.1 Inledning	478
15.9.2 Jämförbara områden	478
15.9.3 Internationell utblick.....	481
15.9.4 Lämplighetsprövningen.....	482
15.9.5 Övriga omständigheter.....	483
15.9.6 Krav på spelverksamheten	483
15.10 Krav på aktiebolag.....	484
15.10.1 Inledning	484
15.10.2 Internationell utblick.....	485
15.11 Krav på verksamhet förlagd till Sverige och övriga krav	487
15.11.1 EG-rättslig bedömning	488
15.12 Penningtvätt	488
15.12.1 Inledning	488
15.12.2 Hur är spel om pengar reglerat i penningtvättilagen	490
15.12.3 Bedömning.....	491
15.13 Avgifter.....	493
15.13.1 Inledning	493
15.13.2 Nuvarande ordning.....	493
15.13.3 Överväganden	495

16 Skatt	497
16.1 Inledning.....	497
16.2 Nuvarande ordning	497
16.2.1 Punktskatter	497
16.2.2 Inkomstbeskattning.....	500
16.3 Internationell utblick	501
16.3.1 Danmark.....	501
16.3.2 Norge	502
16.3.3 Finland	503
16.3.4 Storbritannien	504
16.3.5 Nederländerna.....	505
16.3.6 Irland.....	506
16.3.7 Slovenien.....	506
16.3.8 Ungern.....	507
16.3.9 Österrike.....	508
16.4 Överväganden.....	509
16.4.1 Utgångspunkter för en hållbar beskattningsmodell	509
16.4.2 Val av beskattningsmodell.....	510
16.4.3 Utjämnning av konkurrensförutsättningarna	511
16.4.4 Statsstödsrättsliga överväganden.....	513
16.4.5 Sammanfattning	519
17 Konsekvensutredning	523
17.1 Inledning.....	523
17.2 Allmänt	525
17.2.1 Grundförutsättningar	525
17.3 Det allmänna.....	526
17.3.1 Kostnader och intäkter	526
17.3.2 Påverkan på kommunalt självstyre.....	528
17.3.3 Brottslighet och brottsförebyggande.....	529
17.3.4 Sysselsättning och offentlig service	529
17.3.5 Jämställdhet och integration	530
17.4 Spelaktörerna	530
17.5 Riksidrottsförbundet och Ungdomsstyrelsen.....	531

17.6	Näringslivet i övrigt	532
17.7	Sammanfattning	533
18	Ikraftträdande	535
19	Författningskommentar	537
19.1	Förslaget till lotterilag (2008:000)	537
19.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt	557
19.3	Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1483 om skatt på vinstsparande m.m.....	558
	Särskilt yttrande	559
Bilagor		
<i>Bilaga 1</i>	Kommittédirektiv 2007:79	571
<i>Bilaga 2</i>	Tilläggsdirektiv 2008:64	589
<i>Bilaga 3</i>	Spelutredningens möten och konferenser.....	591
<i>Bilaga 4</i>	Enkätformulär.....	595
<i>Bilaga 5</i>	Koncessioner 2008 för AB Svenska Spel och Aktiebolaget Trav & Galopp	607
<i>Bilaga 6</i>	Behov av redaktionella följdändringar.....	645

Sammanfattning

Uppdraget

Spelutredningen har haft i uppdrag att föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering. I uppdraget har ingått

- att föreslå en uppstramning och modernisering av spelregleringen i syfte att stärka de allmänna skyddssyftena som svensk spelreglering bygger på,
- att kartlägga i vilken utsträckning vissa spel kan anses framkalla spelberoende och att de mest problematiska spelen endast ska kunna bedrivas i strikt reglerade former, samt
- att bedöma om det av EG-rättsliga, tekniska eller andra skäl inte är möjligt att strama upp nuvarande regelverk och i så fall föreslå ett delvis nytt system som också inbegriper andra aktörer än befintliga.

Uppdraget har också omfattat frågor om vård och behandling samt forskning om spelberoende.

Inledning

Vilka frågor och problem står den nuvarande regleringen inför?

Sverige har en reglerad marknad för lotterier och marknaden är förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna. Näringslivet är i princip utestängt från lotteriverksamheten och överskottet av lotterier är förbehållet allmänna och allmännyttiga ändamål.

De förändringar som skett i Sverige och omvärlden sedan 1990-talet och som kommit att påverka den svenska lotteriregleringen är främst Sveriges EU-inträde år 1995 och Internets genombrott.

Den tekniska utvecklingen med Internet har medfört att det finns cirka 2 000 utländska webbsidor tillgängliga för spel om pengar. Utvecklingen har medfört att spel sker från Sverige på utländska webbsidor med följd att lotteriregleringens skyddssyften inte kan upprätthållas.

EU-inträdet medförde att EG-rätten blev gällande rätt i Sverige. Lotterier är inte harmoniserade inom EG-rätten, utan är i stället föremål för nationella regleringar i samtliga 27 EU-stater. EG-domstolen har i ett antal mål prövat frågan om nationella regleringars överensstämmelse med EG-rätten. Frågan om den svenska lotterilagens (1994:1000) överensstämmelse med EG-rätten har bl.a. ifrågasatts av EU-kommissionen i två pågående överträdelseärenden mot Sverige.

Mot bakgrund av den svenska spelregleringens nuvarande uppbyggnad och förutsättningarna som getts i direktiven för en framtida spelreglering, finns i direktiven ett antal principiella frågor som Spelutredningen har haft att beakta vid framtagandet av sina förslag.

Principiella frågor

För det *första* ska utredningen föreslå ett delvis nytt system för lotterier i vilket nya aktörer ska kunna få tillstånd. Svensk spelpolitik har historiskt byggt på att staten varit mycket aktiv inom området som lagstiftare, spelreglerare och ägare av spelbolag. Vidare har allt överskott från spel varit förbehållet allmänna och allmännyttiga ändamål. Enligt direktiven har utredningen haft att föreslå vilka spelformer som skulle kunna öppnas för nya aktörer. För att bestämma vilka spelformer som skulle kunna bli föremål för en sådan öppning har direktiven till Spelutredningen angett dels att utredningen ska kartlägga de mest problematiska spelen ur spelberoendesynpunkt i syfte att dessa spelformer ska vara föremål för statligt spelmonopol, dels beakta den tekniska utvecklingen och den internationella konkurrensen som föreligger inom Internetspel och dels beakta EG-rättens krav. Varje delfråga som nu nämnts har varit beroende av bedömningar från utredningen.

För det *andra* ska förslagen vara väl i överensstämmelse med EG-rätten. Lotterier är inte harmoniserade inom EG-rätten och samtliga EU:s medlemsstater har nationella regleringar av spel. Frågan om EG-rättens krav på nationella regleringar har prövats av EG-domstolen i flera avgöranden.

För det *tredje* får utredningens förslag inte leda till en expansion av spelandet. Frågan är inte vidare behandlad i direktiven. Spelutredningen har bedömt frågan enligt följande. Ett av syftena med ett delvis nytt system för tillstånd med nya aktörer är att de spel som i dag sker på utländska webbsidor bör kanaliseras till de aktörer som har svenskt tillstånd att anordna spel i Sverige. Enligt Spelutredningen är en grundförutsättning för att kunna föreslå ett delvis nytt system på nationell basis att de nya aktörerna är skyddade från konkurrens från de aktörer som inte är underkastade samma krav. Detta torde kräva att det främjandeförbud som finns i nu gällande lotterilag måste skärpas. Detta kan leda till att omsättningen på den svenska reglerade spelmarknaden kommer att öka. Att en sådan ökning kan ske anser utredningen inte strider mot direktivens krav att spelet inte får expandera.

För det *fjärde* ska, enligt direktiven, grunderna i dagens spelreglering tjäna som förebild vid framtagandet av en ny reglering. Grunderna i nuvarande reglering är att lotterilagen är en förbudslagstiftning, att lagen bygger på principen om att alla lotterier i Sverige kräver tillstånd och att alla tillstånd står under offentlig kontroll. I grunderna för lagen ingår också dess syften som är att motverka brott, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, att tillvarata konsumentskyddsintressen och att styra överskottet från spel till allmänna och allmännyttiga ändamål. Vidare gäller att tillstånd att anordna lotterier endast kan ges till statliga och statskontrollerade bolag samt ideella organisationer med allmännyttiga ändamål. I grunderna ingår således att lotterilagen bygger på ensamrätter. Slutligen gäller att lotterilagen är nationellt begränsad och innehåller ett förbud mot främjande av bl.a. utländska spel.

För det *femte* ska utredningen föreslå en ramlag för lotterier. Historisk har den svenska spelregleringen reglerats i lag. En ramlag förutsätter att frågor i stor uträkning delegeras från riksdagen till regeringen och myndigheter. En ramlagstiftning för lotterier som ska fylla ett krav på effektiv kontroll förutsätter att delegation i stor uträkning görs till tillsynsmyndigheten.

För det *sjätte* framgår av direktiven att en effektiv tillsyn är av stor betydelse för en framtida reglering. Historiskt har regeringen varit tillståndsmyndighet för de statliga och statskontrollerade spelbolagen (Svenska Spel och ATG). Tillsynen över bolagen utövas av Lotteriinspektionen. En effektiv tillsyn ställer bl.a. krav på effektiva sanktionsmöjligheter mot spelaktörerna. För att åstad-

komma en effektiv tillsyn blir därför frågan om en ny tillstånds- och tillsynsmodell för lotterier aktuell.

Dessa sex särskilda omständigheter som utredningen har haft att ta hänsyn till visar på komplexiteten i utredningsuppdraget.

Hur gick Spelutredningen till väga?

För att kunna ta ställning till direktivens förutsättningar för en framtida spelreglering har Spelutredningen funnit att samtliga förutsättningar som direktiven anger kan sammanfattas i följande fyra frågor.

1. Vilka grunder bygger den svenska regleringen på som alltjämt bör tjäna som förebild?
2. Vilka krav ställer EG-rätten på en nationell reglering?
3. Vilka spel är de mest bekymmersamma ur spelberoendessynpunkt och därför bör förbehållas monopolformen?
4. Vad innebär den tekniska utvecklingen och föranleder den eller andra skäl att en ny licensmodell behöver föreslås?

Genom att besvara de fyra frågorna kommer samtliga förutsättningar som anges i direktiven upp till bedömning. Svaren på frågorna kommer därmed att kunna utgöra grunden för ställningstagandena till en framtida reglering.

Som framgår av frågorna är svaren beroende av varandra. Svaren på fråga 1 och 2 kan dels vara att grunderna i regleringen kan vara i överensstämmelse med EG-rätten, dels att de inte är det. Svaren på fråga 3 och 4 kan vara att flera spelformer ska läggas i monopolet eller att endast vissa ska läggas där, vilket får betydelse för vad som kan bli föremål för licens. Ställningstaganden som Spelutredningen har att göra kommer att vara beroende av framtida politiska ställningstaganden.

Hur besvarade Spelutredningen frågorna?

Efter utredning och bedömning av samtliga förutsättningar i direktiven har Spelutredningen gjort följande ställningstaganden med anledning av de fyra frågorna.

Fråga 1 och 2: Spelutredningen gör bedömningen att grunderna i den nuvarande spelregleringen kan anses vara i överensstämmelse med EG-rätten och att den därför alltjämt kan tjäna som förebild för en framtida spelreglering. Av detta följer att en svensk reglering byggd på ensamrätter alltjämt kan anses förenlig med EG-rätten.

Fråga 3: Spelutredningen gör bedömningen att de mest problematiska spelen i nuvarande lotterireglering är spel på värdeautomater, kasinospel och interaktiva Internetspel (Internet-poker, Internet-bingo och skraplotter på Internet).

Fråga 4: Spelutredningen konstaterar att ny teknik medför att det föreligger internationell konkurrens på spel över Internet och att det finns cirka 2 000 utländska webbsidor tillgängliga för spel om pengar. Den tekniska utvecklingen har medfört ett kontrollproblem för den svenska spelregleringen med spel på utländska webbsidor utan offentlig kontroll. Detta får till följd att den svenska spelregleringens skyddssyften inte kan upprätthållas.

Med de ovan gjorda bedömningarna om grunderna i nuvarande spelreglering och EG-rättens krav på en nationell reglering har Spelutredningen funnit att den svenska spelregleringen kan anses vara i överensstämmelse med EG-rättens krav.

Spelutredning har även haft att beakta hur en framtida reglering bör möta det kontrollproblem som gäller i nuvarande reglering där spel på utländska webbsidor sker utanför den svenska lagens kontroll.

Spelutredningen har funnit att det finns tre olika handlingsalternativ att välja mellan för en framtida spelreglering.

Tre alternativ för en framtida reglering

- *Alternativ 1* är att behålla dagens spelreglering och att strama upp denna.
- *Alternativ 2* är att öppna upp Internetspel för nya aktörer.
- *Alternativ 3* är att öppna upp en viss spelform för nya aktörer.

Spelutredningen har gjort följande bedömningar av de olika alternativen.

Alternativ 1

Spelutredningen har funnit att grunderna i nuvarande spelreglering är i överensstämmelse med EG-rätten, dvs. såväl mål och syften med som metoden för den svenska regleringen. Mot bakgrund av detta gör Spelutredningen bedömningen att EG-rätten inte ställer krav på att den svenska spelmarknaden måste öppnas för nya aktörer. Att behålla regleringen ställer dock krav på en restriktiv spelpolitik med det övergripande målet att motverka spelberoende och kriminalitet.

Alternativ 2

Den tekniska utvecklingen med Internet innebär att internationell konkurrens föreligger på Internet-spelen och dessa spel är i huvudsak Internet-kasinon, Internet-poker, Internet-bingo och vadhållning med oddssättning. Den tekniska utvecklingen har medfört ett kontrollproblem för den svenska spelregleringen.

Beaktas endast den tekniska utveckling med Internetspel och därmed frågan om internationell konkurrens kan det övervägas att möta det kontrollproblem som föreligger genom att öppna upp Internetspelet för nya aktörer.

Som framgår av direktiven ska dock de mest problematiska spelen vara förbehållna de mest kontrollerade formerna. Spelutredningen har gjort bedömningen att till de mest problematiska spelen ska hänföras spelautomater, kasinon och interaktiva spel på Internet (Internet-poker, Internet-bingo och skraplotter på Internet).

Att tillåta spelformer på Internet för nya aktörer skulle kräva att i vart fall Internet-poker och Internet-bingo öppnades för licenser. Som Spelutredningen bedömer direktiven är ett grundkrav för utredningen att de mest problematiska spelen ska bli föremål för den mest strikta kontrollen. Med Spelutredningens bedömning att till de mest problematiska spelen ska hänföras de interaktiva Internetspelen (bl.a. Internet-poker) finner inte Spelutredningen skäl att föreslå att Internetspelet ska öppnas för licenser.

Alternativ 3

Ett alternativ att möta problemet med det okontrollerade spelandet på utländska webbsidor kan var att öppna upp en spelform för nya aktörer.

Med beaktande av direktivens samtliga förutsättningar som ska tas i beaktande vid bedömning av vilka spelformer som bör kunna öppnas för nya aktörer har Spelutredningen funnit att vadhållning på idrottstävlingar, melodifestival och Eurovisionsfestivalen på Internet är de spelformer som skulle kunna bli föremål för en öppning. Spelutredningen har dock funnit att en sådan öppning är för begränsad för att kunna appellera till nya aktörer. Då en vidare öppning av Internetspelet inte är aktuell mot bakgrund av Spelutredningens bedömning av de mest problematiska spelen har utredningen haft att bedöma om någon spelform bör öppnas upp för nya aktörer och då även för ombudsspel.

Spelutredningen har funnit att den spelform som skulle kunna bli föremål för tillståndsgivning i ett delvis nytt tillståndssystem är vadhållning (oddsspel och tipsspel), med undantag av vadhållning i samband med hästtävlingar, och att spelformen bör kunna tillhandahållas hos spelombud och över Internet.

Spelutredningens val av alternativ

Av genomgången av direktivets tre inriktningar för en framtida spelreglering blir svaret att två alternativ kan väljas för en framtida spelreglering, dels att behålla dagens system, dels att öppna upp en spelform.

Då valet av modell grundas på politiska ställningstaganden har Spelutredningen valt att ge två alternativa förslag till en framtida spelreglering.

Alternativ 1

Alternativet är att behålla dagens spelreglering och att strama upp denna. I detta alternativ föreslås ingen öppning av marknaden för nya aktörer. Att behålla regleringen ställer dock krav på en spelpolitik som har det övergripande målet att motverka spelberoende och kriminalitet. Dessa krav som regeringen bl.a. gett i direktiven

till Spelutredningen ligger till grund för det förslag till ny spelreglering som presenteras.

Alternativ 2

För att möta problemet med okontrollerat spelande på utländska webbsidor bör även ett andra alternativ övervägas. Spelutredningen föreslår som alternativ 2 förslag på en delvis ny modell för tillståndsgivning för nya aktörer. Tillstånd ska omfatta vadhållning (oddsspel och tipsspel) med undantag av vadhållning i samband med hästtävlingar. Tillstånden ger rätt att tillhandahålla spelformerna hos spelombud och över Internet. Den delvis nya tillståndsmodellen ska regleras i den nya lotterilag som utredningen föreslår. Den nya lotterilagens syften och övriga bestämmelser kommer därmed att omfatta även de nya aktörerna. Enligt den nya lotterilagen kommer exempelvis alla spelformer ha reglering av högsta vinståterbetalning.

Spelutredningen gör bedömningen att en grundförutsättning för att kunna föreslå ett licenssystem på nationell basis för näringslivet är att de som erhåller licenser är skyddade i det nationella systemet. Att föreslå ett nationellt system där vissa spelformer ska öppnas upp för näringslivet kräver att lagstiftningen så långt det är möjligt garanterar den nationella marknaden. Att föreslå en nationell licens och samtidigt möjliggöra för spelbolag från utlandet att med tillstånd från andra stater erbjuda spel över Internet fyller ingen funktion. I det fallet finns inget incitament att söka licens i Sverige om villkoren för licenser är bättre i någon annan stat. Som Spelutredningen bedömer situationen måste alltså främjandeförbudet i lagstiftningen blir mer effektivt.

En framtida spelreglering

Inledning

En långsiktigt hållbar spelreglering förutsätter dels att den är i överensstämmelse med EG-rätten, dels att regeringens spelpolitik kan genomföras.

Spelutredningen har gjort bedömningen att en långsiktigt hållbar spelreglering bör föranleda en ny lotterilagstiftning som bygger på grundstrukturen i den nu gällande lotterilagen och därmed klarlägga att regleringens överensstämmelse med EG-rätten är prövad

(RÅ 2004 ref. 95). En ny lotterilag bör kompletteras med de bestämmelser som avser att stärka lagens skyddssyften, exempelvis marknadsföringsregler, åldersgränser, författningsreglering av de statliga och statskontrollerade bolagen samt en ny tillstånds- och tillsynsorganisation.

Den nya lotterilagen omarbetas till en ramlagstiftning med en klar ansvarsfördelning mellan riksdagen, regeringen och tillsynsmyndigheten. I lagen anges samtliga huvudbestämmelser för lotterier, medan regeringen ansvarar för spelpolitiken genom föreskrifter i förordningsform. Lotteriinspektionen som föreslås ändra namn till Spelmarknadsinspektionen får en klar roll som tillstånds- och tillsynsmyndighet för allt tillståndspliktigt lotteri i Sverige. I den nya ramlagen kommer således även tillståndsgivningen för nya aktörer att vara reglerad.

I den nya lagen kommer de mest problematiska spelen att förbehållas Svenska Spel och dessa spel är kasinospel, spel på värdeautomater och interaktiva spel. Folkrorelserna ska därför inte längre ha möjlighet att anordna interaktiva spel på Internet. Några andra ändringar gällande marknadsfördelningen mellan de svenska aktörerna föreslås inte.

Spelutredningen föreslår som alternativ 2 förslag på en delvis ny modell för tillståndsgivning i vilken även näringslivet kan erhålla tillstånd. Modellen ska omfatta spelformen vadhållning (oddsspel och tipsspel) med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar, både över Internet och hos spelombud. Med detta förslag öppnar Sverige för nya aktörer att på en nationell marknad få anordna vadhållning. En öppning för nya aktörer har som mål att kanalisera spelet till spel med svenskt tillstånd under svensk kontroll. En förutsättning för att kunna föreslå en öppning på sätt Spelutredningen gör är att främjandeförbudet i lotterilagen skärps. I annat fall kan inte regeringens politik uppnås. De skärpningar som blir aktuella är blockeringar av IP-adresser och domännamn för lotterier som inte anordnas med stöd av lotterilagen samt blockering av betalningsförmedlingar av insatser i ett sådana lotterier.

I detta förslag gör Spelutredningen bedömningen att Svenska Spel inte längre bör bedriva de för andra aktörer öppnade spelformerna.

Att behålla spelregleringen (Alternativ 1) ställer krav på en spelpolitik som har det övergripande målet att motverka spelberoende och kriminalitet.

Enligt de förutsättningar som anges i direktiven till utredning och som kommer att redovisas nedan blir förslagen i alternativ 1

och 2 i huvudsak likvärdiga i alla delar utom i frågan om det delvis nya systemet. Betänkandet innehåller därför ett lagförslag och redovisar en (1) lösning. För det fall regeringen avser att gå vidare endast med att behålla dagens spelreglering kan detta ske genom att samtliga kapitel utom kapitel 15, som handlar om en öppning för nya aktörer, genomförs. Vad som sägs i kapitel 15 ska då i stället ligga kvar på Svenska Spel.

Närmare om förslagen

Alternativ 1

En ny lotterilag – ramlag

En ny lotterilag införs. Lagen bygger på nu gällande lotterilag, men omarbetas till en ramlag. Alla spel om pengar ska vara författningsreglerade i den nya lagen. Den lagtekniska lösningen bygger på en klar ansvarsfördelning mellan riksdag, regering och myndighet.

Alla huvudbestämmelser om lotteri anges i lagen. I lagen delegeras till regeringen att i ökad utsträckning kunna bedriva spelpolitik genom föreskrifter i förordningsform. Även till myndighet föreslås en utökad föreskriftsrätt.

Författningsreglering av de statliga och statskontrollerade bolagen

De statliga och statskontrollerade bolagens (Svenska Spel och ATG) verksamheter regleras i lagen. Regeringens möjlighet att ge tillstånd med stöd av 45 § lotterilagen upphör.

Ny tillstånds- och tillsynsorganisation

En ny tillstånds- och tillsynsmodell för lotterier införs. All tillståndsgivning och tillsyn av lotteri centraliseras till en myndighet, Lotteriinspektionen, som föreslås ändra namn till Spelmarknadsinspektionen.

Länsstyrelsernas roll som tillståndsmyndighet upphör. Kommunernas roll som tillståndsmyndighet i lokala lotterier upphör också. Kommunernas roll som registreringsmyndighet för lokala lotterier ska dock vara krav.

Tillståndsgivningen för folkrörelserna

Prövningen av om ett rikslotteri kan antas ge sökanden skäligt överskott ska ske med beaktande av sökandens totala lotteriverksamhet.

Folkrörelsernas förutsättningar att anordna lokala lotterier och registreringslotterier utökas.

Marknadsföringsregler

Nya generella bestämmelser om marknadsföring införs. Således ska vid all marknadsföring av lotterier måttfullhet iakttas. Marknadsföringen ska inte få rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år. Interaktiva spel och spel på värdeautomater ska över huvud taget inte få marknadsföras.

Åldersgräns

En generell åldersgräns på 18 år föreslås för att få delta i lotterier. Vid särskilda skäl ska undantag från förbudet kunna medges.

Tillstånd för ombud

Om ett ombud får i uppdrag att sälja ett lotteri krävs att ombudet har ett särskilt tillstånd. För att erhålla ett sådant tillstånd ska bl.a. krävas att ombudet är lämpligt att bedriva verksamheten.

Tillstånd ska som huvudregel inte få lämnas till spelombud om det för rörelsen finns tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738).

Krav på förebyggande åtgärder

Anordnare av lotterier och ombud ska vidta vissa åtgärder för att förebygga spelberoende. För det första ska information om spelets risker m.m. tillhandahållas. För det andra ska anordnare av lotterier bl.a. utveckla handlingsprogram mot spelets risker.

Säkerhet i spel

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter med krav på teknisk utrustning som lotterianordnarna använder i sina lotterier.

Sanktionsbestämmelser

Sanktionssystemet effektiviseras. Här kan nämnas att förelägganden och förbud som förenas med vite ska gälla omedelbart om inte annat bestäms. Dessutom ska Spelmarknadsinspektionen vid överträdelser av lotterilagen få förena en anmärkning eller varning med en straffavgift. Härtill ska inspektionen kunna besluta om en förseningsavgift för den tillståndshavare som inte i tid kommer in med av inspektionen föreskrivna upplysningar.

Särskilt om automatspel

För att mer effektivt kunna bekämpa illegala spelautomater införs en ny definition av automatspel.

Expertråd för spelberoende

Mot bakgrund av Spelmarknadsinspektionens nya arbetsuppgifter inrättas ett rådgivande expertråd för spelberoendefrågor vid Spelmarknadsinspektionen.

Ägarstyrning

Ägarstyrningen av AB Svenska Spel ska bli mer aktiv genom användande av de möjligheter som ges enligt de regler som gäller för bolagsformen.

Alternativ 2

Lagteknisk lösning

Förslag på en delvis ny tillståndsmodell för vissa lotterier lämnas i den nya lotterilagen. Ett tillståndssystem införs vars grundläggande krav för att erhålla tillstånd framgår i den nya lotterilagen.

Vilka spelformer ska en licens kunna omfatta?

Tillstånd ska omfatta vadhållning (oddsspel och tipsspel) med undantag av vadhållning i samband med hästtävlingar.

En typ av tillstånd ska ges. Tillståndet ger rätt att tillhandahålla spelformerna hos såväl spelombud som över Internet.

Antal tillstånd

Någon begränsning av antalet tillstånd föreslås inte.

Tillståndsmyndighet

Tillståndsförfarandet och tillsynen för en ny tillståndsmodell ska ligga på Spelmarknadsinspektionen.

Vilka krav kommer att ställas?

Som en allmän förutsättning gäller att tillstånd att anordna ett lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas sunt och säkert samt på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt enligt bestämmelserna i lotterilagen och andra författningar som reglerar verksamheten.

Särskilda krav ska gälla för sökandens lämplighet att bedriva verksamheten. Kraven är att sökanden måste visa att han eller hon, med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. För aktiebolag ska prövningen omfatta verkställande direktören och andra som har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

Vidare ställs krav på att en spelordnare ska identifiera, styra, rapportera och ha kontroll över de risker som spelverksamheten är förknippad med. Spelanordnaren ska härvid se till att den har en tillfredställande intern kontroll. Vidare ska en spelordnares verksamhet bedrivas på ett sådan sätt att dess struktur, förbindelser med andra företag och ställning kan överblickas.

I den nya ramlagen kommer mycket av föreskriftsrätten att delegeras till regeringen eller Spelmarknadsinspektionen. Ett regelverk kring tillståndsgivningen ska kunna utfärdas av Spelmarknadsinspektionen.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer föreslås få meddela bestämmer om krav på spelformer, vinstutdelning och andra krav på anordnandet av vadhållning.

Krav på aktiebolag

Tillstånd få ges till ett aktiebolag eller därmed jämförligt bolag med säte inom EES-området.

Övrigt

Skärpt främjandeförbud

Främjandeförbudet i den nya lotterilagen kompletteras dels med en bestämmelse om förbud mot förmedling av insatser avseende otillåtna lotterier, dvs. att dessa penningtransaktioner kan stoppas med hjälp av de detaljhandelskoder som används inom det elektroniska kortbetalningssystemet, dels med en bestämmelse om att kommunikationsföretag inte får förmedla kommunikation från sina kunder till domännamn och IP-adresser för otillåtna spel-tjänster.

Skatt

De nya aktörer som kan bli aktuella på den svenska spel- och lotteri-marknaden ska skattemässigt omfattas av lotteriskattelagen.

Dagens generella skattebefrielse av de statligt ägda spelbolagen när det gäller lotteriskatt upphävs.

Poker

Fysiskt pokerspel i turneringsform föreslås inte tillåtas.

Vård och behandling

Spelutredningen har gjort bedömningen att ett särskilt ansvar för kommunerna att ansvara för vård och behandling av spelberoende inte kan införas för närvarande.

Spelutredningen har gjort bedömningen att som en delvis långsiktig lösning ge Statens folkhälsoinstitut anslag för att delfinansiera utvecklingen av evidensbaserade vård- och behandlingsprogram.

Statens folkhälsoinstitut ges vidare i uppdrag att i samråd med Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk utvärdering och Sveriges Kommuner och Landsting

- stödja utveckling av program för vård, behandling och annat stöd för spelmissbrukare och spelberoende,
- upprätta ett nationellt register över anordnare av sådan verksamhet,
- utarbeta en plan för utvärdering av samtliga vård-, behandlings- och andra stödformer som i dag erbjuds spelmissbrukare och spelberoende i Sverige, och
- till registret efter hand föra de utvärderingar som görs.

Forskning

Spelmarknadsinspektionen ges i särskilt uppdrag att initiera forskning inom särskilda områden (uppdragsforskning), bedöma ansökningar och fördela medel till annan för den svenska spelmarknaden relevant forskning (grundforskning).

Finansiering

Spelutredningens förslag innebär att statens inkomster minskar och dess kostnader ökar. I likhet med tidigare utredningar föreslår Spelutredningen att detta får stanna på staten.

Ikraftträdande

Spelutredningens förslag medför att följdförfattningar behöver tas fram. Dessa bedöms, liksom Spelutredningens förslag, behöva notifieras enligt Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG, varför den nya spelregleringen beräknas kunna träda i kraft den 1 januari 2011.

Summary

The assignment

The Swedish Inquiry on Gambling has been assigned the task of proposing long-term sustainable Swedish gaming regulations. The assignment has included

- proposing a tightening and modernisation of gaming regulations with the purpose of strengthening the protective intentions on which Swedish gaming regulation is based,
- charting the extent to which certain types of gambling may be considered to provoke gaming addiction, with the most problematic types being permitted only under stringently regulated conditions, and
- to assess whether any considerations of EC law, or technical or other reasons would impede the tightening of current regulations and, in that case, to propose a partially new system including operators not currently covered.

The assignment has also included issues of care and treatment, as well as research on gambling addiction.

Introduction

What questions and issues does the current regulations face?

Sweden's lottery market is regulated and operators are limited to the government, equestrian sports operators and non-governmental organisations. The business community is, in principle, excluded from lottery operations and the proceeds from lotteries are reserved for public purposes and those serving the common good.

The changes in Sweden and further afield that have affected Swedish lottery regulations since the 1990s primarily involve Sweden's accession to the EU in 1995 and the growth of the Internet.

Technical developments involving the Internet mean that about 2,000 foreign websites are accessible for monetary gambling. This trend has entailed gaming from Sweden on foreign websites, with the consequence that it has not been possible to uphold the protective intentions of Swedish lottery regulations.

Sweden's accession to the EU entailed EC law becoming applicable in Sweden. Lotteries are not harmonised under EC law, but are, instead, subject to national regulations in all 27 EU member countries. In a number of cases, the European Court of Justice has tested issues of agreement between national regulations and EC law. The agreement of the Swedish Lotteries Act (1994:1000) with EC law has been questioned by, among others, the European Commission in two ongoing encroachment cases against Sweden.

Against the background of the current structure of Swedish gaming regulations and the prerequisites indicated in the directives for future gaming regulations, the Swedish Inquiry on Gambling has been required to consider a number of issues of principle when preparing its proposals.

Issues of principle

Firstly Inquiry shall propose a partially new lottery system, in which it shall be possible for new operators to secure permits. Historically, Swedish gaming policy has been based on the government playing a highly active role in gambling, as legislator, gaming regulator and owner of gambling operators, while all surplus proceeds have been reserved for public purposes and those serving the common good. According to its directives, the Inquiry shall propose which forms of gambling could be opened up to new operators. To determine which forms of gambling could be opened up in this way, the Inquiry's directives require it to chart the most problematic forms of gambling from the point of view of gambling addiction, with the intention that these be controlled within government-owned gaming monopolies, and to take into consideration technical developments and the international competition that exists in Internet gaming, as well as the requirements of EC law. Each component issue mentioned above has been subject to assessment by the Inquiry.

Secondly, proposals shall agree well with EC law. Lotteries are not harmonised under EC law and each EU member country has its own national gaming regulations. The requirements imposed by EC law on national regulations have been tested by the European Court of Justice in several rulings.

Thirdly, the Inquiry's proposals shall not lead to increased gambling. This issue is not addressed further in the directives. The Swedish Inquiry on Gambling has assessed this issue as follows. One of the purposes of a partially new permit system with new operators is for gambling currently conducted through foreign websites to be channelled through operators with permits for organised gaming in Sweden. According to the Swedish Inquiry on Gambling Commission, a basic condition for being able to propose a partially new system on a national basis is that new operators be protected from competition from those not subject to the same requirements. This would probably entail a sharpening of the promotion ban included in the current Lotteries Act. This may lead to increased sales in the regulated Swedish gaming market. The Inquiry does not feel that such an increase would conflict with the directives' requirement that gambling should not increase.

Fourthly, according to the directives, the foundations of the current gaming regulations shall serve as a pattern in developing new regulations. Current regulations are based on the prohibitory Lotteries Act building on the principle that all lotteries in Sweden require permits and that all permits are subject to public control. The foundations of the Act also build on its purpose to counteract crime and social and economic damage, to safeguard consumer protection interests and to channel surplus proceeds from gaming to public purposes and those that serve the common good. In addition, permission to organise lotteries may only be granted to government and government-controlled companies and non-profit organisations that serve the common good. Consequently, these foundations include the Lotteries Act being based on exclusive rights. Finally, the Lotteries Act is limited to Sweden as a country and includes a ban on the promotion of foreign gambling, among other things.

Fifthly, the Inquiry shall propose framework legislation for lotteries. Historically, detailed rules in Swedish gaming regulations have been governed by legislation. Framework legislation requires that issues are largely delegated from the Riksdag to the government and its authorities. Framework lottery legislation meeting demands for efficient

control requires that responsibility be largely delegated to a supervisory authority.

Sixth, the directives affirm that efficient supervision is of great importance for future regulation. Historically, the government has been the permitting authority for the national and government-controlled gambling companies (Svenska Spel and ATG). The supervision of these companies is conducted by the Swedish Gaming Board (Lotteriinspektionen). One requirement for efficient supervision involves effective possibilities for sanctions against operators. In achieving efficient supervision, it is also therefore necessary to address the issue of a new permit and supervision model.

These six particular conditions, which the Inquiry on Gambling has been required to take into account, illustrate the complexity of its task.

What approach did the Inquiry on Gambling take?

In taking a stance regarding the directives' prerequisites for future gaming regulations, the Inquiry on Gambling has found that these prerequisites can be summarised in the following four questions.

1. Which of the foundations on which Swedish gaming regulations are based should continue to serve as a model?
2. What requirements does EC law impose on national regulations?
3. What forms of gambling are most troublesome from the point of view of gambling addiction and should therefore be limited to monopoly operators?
4. What are the implications of technical developments in the area and do these or other factors necessitate the proposal of a new license model?

The Inquiry on Gambling also ascertained that by answering these four questions, it would address all of the prerequisites stated in its directives. The answers to these questions will thus form the basis for the standpoints adopted vis-à-vis future regulations.

As is clear from the questions, the answers are interdependent. In part, the answer to questions 1 and 2 could be that the regulations basically agree with EC law, but also, in part, that they do not. The answers to questions 3 and 4 could be that additional forms of gamb-

ling should be brought under monopoly operations or that this should only apply to certain forms, affecting what is subject to licensing. The standpoints to be adopted by the Inquiry on Gambling will be dependent on future political stances.

How did the Inquiry on Gambling answer the questions?

Following the examination and assessment of all prerequisites in the directives, the Inquiry on Gambling has adopted the following standpoints in relation to the four questions.

Questions 1 and 2: In the assessment of the Swedish Inquiry on Gambling, the foundations of current gaming regulations are in agreement with EC law and may therefore serve as a model for future gaming regulations. From this, it follows that Swedish regulations, based on exclusive rights, can continue to be considered compatible with EC law.

Question 3: In the assessment of the Swedish Inquiry on Gambling, the most problematic forms of gambling covered by current lottery regulations are automatic gaming machines, casino games and interactive Internet gambling (Internet poker, Internet bingo and Internet scratch cards).

Question 4: The Swedish Inquiry on Gambling affirms that new technology entails international competition in Internet gambling and that approximately 2,000 foreign websites can be accessed for monetary gambling. The technological trend brings with it a problem of control for Swedish gaming regulations, with gaming on foreign websites beyond public control. As a result, it is not possible to maintain the protective intentions of the Swedish gaming regulations.

Given the above-stated assessments regarding the foundations of current gaming regulations and the requirements of EC law on national regulations, the Inquiry on Gambling has found that Swedish gaming regulations may be considered compatible with the requirements of EC law.

The Inquiry on Gambling was also required to take into account how future regulations should confront the issues of control faced by current regulations when gambling on foreign websites takes place beyond the control of Swedish law.

The Swedish Inquiry on Gambling has identified three possible courses of action to choose between for future gaming regulations.

Three alternatives for future regulations

- *Alternative 1* entails maintaining and tightening current gaming regulations.
- *Alternative 2* entails opening up Internet gaming to new operators.
- *Alternative 3* entails opening up a certain form of gaming to new operators.

The Inquiry on Gambling has assessed the different alternatives as follows:

Alternative 1

The Inquiry on Gambling has found that the foundations of the current gaming regulations, that is, both their objectives and purposes, are in agreement with EC law. Against this background, it is the assessment of the Inquiry on Gambling that EC law does not require the Swedish gaming market to be opened to new operators. However, maintaining existing regulations would require a restrictive gaming policy with the overarching objective of counteracting gambling addiction and criminality.

Alternative 2

The technological trend and the Internet entail international competition in Internet gaming, with the prominent forms of gambling being Internet casinos, Internet poker, Internet bingo and betting with odds. The technical trend has brought with it a problem of control for Swedish gaming regulations.

Taking into account only the technological trend and Internet gambling, and consequently the issue of international competition, one might consider tackling the control issues that have arisen by opening up Internet gambling to new operators.

As is apparent from the directives, however, the most problematic forms of gambling shall be restricted to the most controlled formats. In the assessment of the Inquiry on Gambling, the most problematic forms of gambling include automatic gambling machines,

Internet casino and interactive games (Internet poker, Internet bingo and Internet scratch cards).

Permitting new operators of Internet-based forms of gambling would require Internet poker and Internet bingo, at least, to be opened for licensing. In the Inquiry on Gambling's assessment of its directives, one of the basic requirements for the Inquiry is that the most problematic forms of gambling should be subject to the strictest control. Given the Inquiry on Gambling's assessment that interactive Internet-based forms on gambling (including Internet poker) should be included among the most problematic forms, the Inquiry finds no reason to propose that Internet gambling be opened for licensing.

Alternative 3

An alternative approach in confronting the issue of uncontrolled gambling on foreign websites could be to open up one type of gambling to new operators.

Given the combined prerequisites of the directives to be taken into account in the assessment of what forms of gambling could be opened to new operators, the Inquiry on Gambling has found that betting on sports competitions, the Swedish selection rounds to the Eurovision Song Contest and the Eurovision Song Contest itself are the Internet-based forms of gambling that could be opened. However, the Inquiry on Gambling has found that such an opening would be too limited to be attractive to new operators. Since a broader opening of Internet gambling is out of the question given the Inquiry on Gambling's assessment of the most problematic forms of gambling, the Inquiry has instead considered whether any form of gambling should be opened up for new operators, including betting agents.

The Inquiry on Gambling has found that the form of gambling that could be considered for licensing in a partially new permit system is betting (odds and pools), with the exception of betting on horse racing, and that it should be possible to provide this form of gambling through betting agents and via the Internet.

The Inquiry on Gambling's choice of alternative

In reviewing the directives' three directions for future gaming regulations, the conclusion is that there are two alternative choices for future gaming regulations – to retain the current system, or to open up one form of gambling.

Since the choice of model is based on political standpoints, the Inquiry on Gambling has elected to present two alternative proposals for future gaming regulations.

Alternative 1

This alternative involves retaining and tightening current gaming regulations. According to this alternative, no proposal is made to open the market for new operators. However, maintaining existing regulations would require a gaming policy with the overarching objective of counteracting gaming dependency and criminality. These requirements, stipulated by the government in its directives to the Inquiry on Gambling, form the basis of the proposal presented for new gaming regulations.

Alternative 2

To confront the problem of uncontrolled gambling on foreign websites, a second alternative should also be considered. This suggests opening up for new operators. Permits shall cover betting (odds and pools), with the exception of betting on horse races. Permits would convey rights to provide these forms of gambling at betting agencies or via the Internet. The partially new permit model would be regulated through the new Lotteries Act proposed by the Inquiry. The purpose of the new Lotteries Act and other regulations would thereby also cover the new operators. According to the new Lotteries Act, a ceiling would be set on winnings for all forms of gambling, for example.

It is the assessment of the Inquiry on Gambling that a basic requirement for being able to propose a license system for the business community on a national basis is that licensees be afforded protection within the national system. Proposing a national system in which certain forms of gambling are opened to the business community would require legislation, as far as possible, to guarantee

the national market. Proposing a national license while also allowing foreign gambling companies with permits from other countries to offer gambling via the Internet would not serve any purpose. Under such conditions, there would be no incentive to apply for a license in Sweden if licensing conditions are more favourable in another country. Consequently, in the Inquiry on Gambling's assessment of the situation, the ban on promotion included in the legislation (38 § Lotteries Act) must be made more effective.

Future gaming regulations

Introduction

For gaming regulations to be sustainable in the long term, they must be in agreement with EC law and the implementation of the government's gaming policy must be feasible.

In the view of the Inquiry on Gambling, gaming regulations that are sustainable in the long term should necessitate new lottery legislation building on the basic structure of the current Lotteries Act, thereby verifying the agreement of the regulations with EC law (High Administrative Court 2004 ref. 95). A new Lotteries Act should be supplemented with provisions designed to strengthen the protective intentions of the Act, such as marketing rules, age limits, statutory regulation of the public and government-controlled companies and a new permit and supervisory organisation.

The new Lotteries Act should be reworked as framework legislation with a clear division of responsibilities between the Riksdag, the government and the supervisory authority. The Act should state all principal regulations for lotteries, while the government should assume responsibility for gaming policy by means of instructions in the form of an ordinance. It is proposed that the name of the Swedish Gaming Board (Lotteriinspektionen) be changed to the Swedish Gaming Market Supervisory Authority (Spelmarknadsinspektionen) and that it be given a clear role as the permit and supervisory authority for all lotteries in Sweden requiring permits. Consequently, the new framework legislation will also regulate permit allocations for new operators.

According to the new Act, the most problematic forms of gambling will be restricted to Svenska Spel, these being casino games, automatic gaming machines and interactive games. Consequently,

non-governmental organisations will no longer have opportunities to organise interactive games on the Internet. No other changes are proposed in the current division of the market between Swedish operators.

As its second alternative, the Inquiry on Gambling proposes a partially new model for the allocation of permits according to which businesses may also obtain licenses.

This model shall cover betting (odds and pools), with the exception of betting on horse races, both via the Internet and at betting agencies. According to this proposal, Sweden would open up for new operators to organise betting in a national market. The objective of opening up for new operators is to channel gambling to forms that are subject to Swedish permits and control. For it to be possible to propose such an opening, the Inquiry on Gambling stipulates that this be on the condition that the promotions ban included in the Lotteries Act be tightened. Otherwise, it will not be possible to achieve the objectives of the government's policy. Necessary additional restrictions would include blocking IP addresses and domain names for lotteries not organised in accordance with the Lotteries Act, and blocking payment services for stakes in such lotteries.

With this proposal, the Inquiry on Gambling makes the assessment that Svenska Spel should no longer conduct the forms of gambling opened up to other operators.

Maintaining existing regulations (Alternative 1) would require a gaming policy with the overarching objective of counteracting gambling addiction and criminality.

According to the prerequisites stated in the directives for the Inquiry and that will be accounted for below, the proposals included in alternatives 1 and 2 are largely equal except as they regard the partially new system. Consequently, the report contains one legislation proposal and outlines one solution. In the event that the government decides to proceed by retaining the current system, this can be achieved by implementing all chapters except chapter 15, which deals with the opening up the market to new operators. The responsibilities covered in chapter 15 would instead remain with Svenska Spel.

The proposals in more detail

Alternative 1

A new Lotteries Act – framework legislation

Introduction of a new Lotteries Act. This Act would be based on the current Lotteries Act, albeit reworked as framework legislation. All monetary gambling shall be statutorily regulated by the new Act. The practical legal solution is based on a clear division of responsibility between the Riksdag, the government and authorities.

All principle provisions regarding lotteries are to be stated in the Act. The Act would delegate to the government a broadened mandate to implement gaming policy by means of instructions in the form of ordinances. It is also proposed that authorities be given increased regulatory powers.

A partially new permit system for new operators would also be regulated by the new Lotteries Act.

Statutory regulation of national and government-controlled companies

The operations of the government-controlled companies (Svenska Spel and ATG) are regulated by the Act. The government would lose its opportunity to allocate permits with the support of 45 § of the Lotteries Act.

New permit and supervisory authority

A new model for supervision and the allocation of permits would be introduced. All allocations of permits and supervision of lotteries would be centralised to a single authority, the Swedish Gaming Board (Lotteriinspektionen), whose name is proposed to be changed to the Swedish Gaming Market Supervisory Authority (Spelmarknadsinspektionen).

The role of the county administrative boards as a supervisory authority would cease. The role of the municipalities as the supervisory authority for local lotteries would also cease. However, the

municipalities' role as the registration authority for local lotteries would be a requirement.

Allocation of permits to non-government organisations

The consideration of whether a lottery may be assumed to provide applicants with reasonable surplus proceeds shall be made taking applicants' total lottery operations into account.

Opportunities for non-government organisations to organise lotteries and registration lotteries should be expanded.

Marketing rules

New general marketing rules shall be introduced. Accordingly, moderations shall be observed in all marketing of lotteries. Marketing may not particularly target or feature children or young people below the age of 25. It shall not be permitted to market interactive games and gambling on automatic gaming machines at all.

Age limit

A general age limit of 18 is proposed for participation in lotteries. Where there is special cause, it shall be possible to grant exceptions to this ban.

Agent permits

Agents assigned lottery sales shall be required to hold a special permit. To receive such a permit, agents are required to be suitable for conducting such operations.

In principle, permits may not be allocated to agents whose business operations hold permits to serve strong beer, wines or spirits in accordance with the Alcoholic Beverages Act (1994:1738).

Preventative measures required

Lottery organisers and agents shall undertake certain measures to prevent gaming dependency. Firstly, information on the risks of gambling shall be provided. Secondly, lottery organisers shall, among other measures, develop action plans to counteract risks associated with gambling.

Gaming security

The government or its assigned authority shall communicate instructions regarding requirements for technical equipment used by organisers for their lotteries.

Sanctions

The sanctions system is to be made more efficient. Here it can be mentioned that injunctions and bans associated with fines shall take immediate effect unless otherwise decided. In addition, in connection with infractions of the Lotteries Act, the Swedish Gaming Market Supervisory Authority shall be able to combine a reprimand or warning with a fine. Furthermore, the Authority shall be able to impose fines on permit holders who are late in submitting details required by the Authority.

Specific to automatic gaming machines

To be able to combat illegal automatic gaming machines more effectively, a new definition of such devices is to be introduced.

Expert council on gaming dependency

Against the background of the Swedish Gaming Market Supervisory Authority's new duties, an advisory expert council on gaming dependency is to be established under the Authority's auspices.

Governance

The governance of AB Svenska Spel by its owners shall become more active by utilising the opportunities conveyed by the rules that apply to that type of corporate structure.

Alternative 2

Practical legal solution

It is proposed that the new Lotteries Act include a partially new permit model for certain lotteries. A permit system would be introduced whereby the basic requirements for securing a permit would be stated in the Lotteries Act.

What forms of gambling should licenses cover?

Permits shall cover betting (odds and pools), with the exception of betting on horse races.

One type of permit shall be allocated. Permits would convey rights to provide these forms of gambling at betting agencies or via the Internet.

Number of permits

No limit on the number of permits is proposed.

Permit authority

The permit allocation process and the supervision of a new permit model shall be the responsibility of the Swedish Gaming Market Supervisory Authority.

What requirements will be imposed?

A general condition is that permits to organise lotteries may only be allocated if it can be assumed that operations will be conducted *in a healthy and safe manner* and generally in accordance with the

regulations in the Lotteries Act and other ordinances regulating operations.

Particular requirements shall apply regarding applicants' suitability to conduct operations. Applicants shall be required to demonstrate that they are suitable to conduct such operations with regard to their personal, financial and other conditions. For companies, this assessment shall include the president and others with a decisive influence over operations.

In addition, gambling organisers shall identify, steer, report on and maintain control over the risks with which their gambling operations are associated. In this regard, gambling organisers shall ensure satisfactory internal control. Furthermore, gambling organisers' operations shall be conducted in such a way that it is possible to gain an overview of their structure, connections with other companies and positions.

In the new framework legislation substantial power of regulation will be delegated to the government or the Swedish Gaming Market Supervisory Authority. It shall be possible for the Swedish Gaming Market Supervisory Authority to issue a set of rules and regulations regarding the allocation of permits.

It is proposed that the government or its assigned authority be empowered to determine requirements for different forms of gambling, payment of winnings and other requirements on the organisation of betting.

Requirements for limited companies

Permits may only be allocated to a limited company or equivalent that is headquartered in the EES area.

Other

Tightened ban on promotions

The ban on promotions in the new Lotteries Act should be complemented in part by a regulation banning the mediation of stakes in unlawful lotteries, that is, such monetary transactions may be stopped by means of the retail codes used in the electronic card payment system and, in part by a regulation stating that communications companies may not mediate communications from

their customers to domain names and IP addresses used for unlawful gambling services.

Taxes

Possible new operators in the Swedish gaming and lottery market shall for taxation purposes be covered by the Lottery Tax Act.

The current general exemption from lottery tax for government-owned gambling companies is to be abolished.

Poker

It is proposed that physical poker tournaments not be permitted.

Care and treatment

It is the view of the Swedish Inquiry on Gambling that it is not currently possible to assign responsibility for particular care and treatment of gaming dependency to the municipalities.

The Swedish Inquiry on Gambling concludes that, as a partial long-term solution, the National Institute of Public Health be awarded grants as partial financing for the development of evidence-based programs of care and treatment.

Furthermore, the National Institute of Public Health, in consultation with the National Board of Health and Welfare, the Swedish Council on Technology Assessment in Health Care (SBU) and the Swedish Association of Local Authorities and Regions, be given the task of

- supporting the development of programs for the care, treatment and other support for people addicted to gambling,
- establishing a national register of organisers of such operations,
- developing a plan for the evaluation of all care, treatment and other forms of support currently offered to gambling addicts in Sweden, and
- subsequently enter the evaluations made in the register.

Research

The Swedish Gaming Market Supervisory Authority should be given a special assignment to initiate research in particular areas (commissioned research), evaluate applications and allocate funds to others for research (basic research) of relevance to the Swedish gaming market.

Financing

The proposals of the Swedish Inquiry on Gambling entail a decrease in the government's revenues and an increase in its costs. Like earlier commissions, the Inquiry on Gambling proposes that the difference be absorbed by the government.

Entry into force

The proposals of the Inquiry on Gambling require the development of attendant legislation. It is judged that these, like the proposals of the Inquiry on Gambling, must be announced in accordance with EU directive 98/34, and, accordingly, it is estimated that it will be possible for the new gaming regulations to enter into force on 1 January 2011.

Författningsförslag

1 Förslag till lotterilag (2008:000)

Härigenom föreskrivs följande.

Inledande bestämmelser

Lagens syften

1 § Bestämmelserna i denna lag syftar till att lotterier ska anordnas sunt och säkert under offentlig kontroll, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt spelberoende, att motverka brott i samband med lotterier, att skydda konsumenterna och att kanalisera spelandet till lotterier som anordnas med stöd av denna lag.

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag ska tillämpas på lotterier som anordnas för allmänheten.

Ett lotteri ska anses anordnat för allmänheten även när det som villkor för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämföras med ett lotteri som är anordnat för allmänheten.

Lagen ska tillämpas också på lotterier i form av bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel som inte anordnas för allmänheten, om spelet anordnas i förvärvssyfte.

Lagen ska tillämpas också på lotterier som i Sverige anordnas för allmänheten, även om svenskt deltagande i lotteriet är uteslutet.

3 § Lagen tillämpas inte på spel enligt kasinolagen (1999:355).

Lagen gäller inte heller för svenska statens premieobligationslån.

Den tillämpas inte heller på spel enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

Definitioner

4 § Med lotteri avses i denna lag en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få.

Till lotteri hänförs

1. lottning, gissning, vadhållning och liknande förfaranden,
2. marknads- och tivolinöjen,
3. bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel, kedjebrevsspel och liknande spel.

Vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri ska hänsyn tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till den större eller mindre grad av slump som finns i det enskilda fallet.

Med vinst avses i denna lag även rätt till fortsatt spel.

5 § I denna lag avses med

Bingospel: ett lotteri

1. som förutsätter att deltagaren är närvarande på spelplatsen och där köper en bingobricka eller liknande,
2. där vinstmöjligheterna är beroende av om de nummer som dras sammanfaller med numren på bingobrickan eller liknande, och
3. där deltagaren genast gör anspråk på sin vinst.

Automatspel: spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater eller liknande spelanordningar.

Varuspelsautomat: en spelautomat eller liknande spelanordning som betalar ut vinst i form av varor och där vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen.

Penningautomat: en spelautomat eller liknande spelanordning som kan ge spelaren en vinst i form av pengar och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen.

Värdeautomat: en spelautomat eller liknande spelanordning som betalar ut vinst bara i form av värdebevis, spelpolletter eller liknande och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen.

Skicklighetsautomat: en spelautomat eller liknande spelanordning som betalar ut vinst i form av pengar och där vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på spelarens skicklighet.

Interaktiva spel: lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor och där deltagandet endast kan ske med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Kedjebrevsspel: spel i vilka vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på antalet deltagare som efter hand inträder i spelet.

Kvalificerat innehav: ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

Allmänna förutsättningar för att få anordna lotterier

Tillståndsplikt

6 § Det är förbjudet att anordna lotteri utan tillstånd, om något annat inte följer av denna lag.

Allmänna förutsättningar för tillstånd, registrering m.m.

7 § Lotterier enligt denna lag får anordnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas sunt och säkert samt i övrigt på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt enligt bestämmelserna i denna lag och andra författningar som reglerar verksamheten.

Tillståndstid m.m.

- 8 § Tillstånd får endast lämnas till den som anordnar lotteri.
Tillstånd att anordna lotteri ska avse en viss tid.

Tillstånd med villkor m.m.

- 9 § Tillståndsmyndigheten och registreringsmyndigheten får förena ett tillstånd eller en registrering med villkor för anordnandet av lotteriet och för tillsynen över lotteriet.

Tillståndsmyndigheten eller registreringsmyndigheten får meddela nya eller ändrade villkor gällande anordnandet och tillsynen över lotteriet.

Särskilt om ombud

- 10 § Om en tillståndshavare till lotteri uppdrar åt ett ombud att försälja lotteriet ska ombudet ha ett särskilt tillstånd.

Tillstånd får, med undantag för vad som föreskrivs i 31 §, inte ges om det för rörelsen finns tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738).

Förebyggande åtgärder*Information*

- 11 § Anordnare av lotterier och ombud ska tillhandahålla information om risken att bli spelberoende, möjligheter till rådgivning mot spelberoende samt information om spelets förutsättningar.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur information ska lämnas.

Socialt program

- 12 § Anordnare av lotterier och ombud är skyldiga att befrämja att spel sker på ett ansvarsfullt sätt och motverka att spelberoende uppkommer.

Anordnare av lotterier är skyldiga att utveckla ett handlingsprogram mot spelets risker och utbilda sin personal i dessa frågor.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven på ett handlingsprogram och om utbildning.

Säkerhet i lotterier m.m.

13 § Förslutna lotter som används i ett lotteri ska vara typgodkända.

Ett beslut om typgodkännande får förenas med villkor.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på förslutna lotter.

14 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, beträffande teknisk utrustning som anordnare av lotterier använder för insatser, vinstutbetalning, vinstdragning och liknande meddela föreskrifter om krav på utrustningen som används av anordnaren.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, beträffande interaktiva spel och tillståndspliktiga lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, meddela föreskrifter om åldersgräns och folkbokföring för deltagande, andra krav för anordnande av lotteri samt krav på utrustning som används av anordnaren.

Förbud och förbjudna förfaranden

Åldersgräns

15 § Den som anordnar tillståndspliktigt lotteri enligt denna lag får inte låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller den som är ombud för den som anordnar lotteriet och ombudets personal.

Om det finns särskild skäl får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer medge undantag från förbudet i första stycket.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om sättet för säkerställande av åldersgränsen.

Kreditförbud

16 § Det är inte tillåtet för den som anordnar ett lotteri enligt denna lag att lämna kredit för insatser i lotteriet. Detsamma gäller för den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

Om det finns synnerliga skäl, får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer beträffande ett visst lotteri medge undantag från förbudet i första stycket.

Anställda och funktionärer får inte delta i lotterier

17 § Anställda eller funktionärer hos den som anordnar bingospel, annat automatspel än spel på värdeautomat i Sverige, roulettspel, tärningsspel eller kortspel får inte delta i lotteriet. Detsamma gäller för den som är anställd eller funktionär hos bolag som omfattas av 41 § första stycket.

Inlösenförbud

18 § En vinst som betalas ut i samband med spel på en varuspelsautomat eller liknande spelanordning får inte lösas in mot en annan vara eller mot kontanter av

1. den som anordnat lotteriet,
2. den som innehar den plats där lotteriet tillhandahålls,
3. den som bedriver näringsverksamhet där, eller
4. ombud för sådana personer som avses i 1–3.

Främjandeförbud

19 § Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte

1. främja deltagande i ett lotteri som inte anordnats med stöd av denna lag, eller
2. utan medgivande av anordnaren sälja lotter, ta emot insatser eller förmedla vinster i ett tillåtet lotteri.

Som främjande av deltagande i ett lotteri enligt första stycket 1 ska även räknas betalningsförmedling av insats i ett sådant lotteri samt förmedling av kommunikation till IP-adresser och domännamn för ett sådant lotteri.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från förbudet enligt första stycket 1 om främjandet avser ett utom landet anordnat lotteri, och om

1. lotteriet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande, och
2. den utländska lotterianordnaren har rätt enligt det egna landets regler att anordna lotteri eller vadhållning samt att samarbeta internationellt.

Marknadsföring

20 § Vid marknadsföring av lotterier till konsumenter ska måttfullhet iakttas.

Marknadsföring får inte rikta sig särskilt till eller skildra barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år.

21 § Interaktiva spel och spel på värdeautomater får inte marknadsföras.

Särskilt om ombud

22 § Tillstånd till ombud enligt 10 § får ges om den som söker tillståndet bedöms vara lämplig att bedriva verksamheten och om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas sunt och säkert samt i övrigt på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt enligt bestämmelserna i denna lag och andra författningar som reglerar verksamheten.

Vid prövningen enligt första stycket ska tillståndsmyndigheten beakta sökandens erfarenheter på området, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse.

I fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar ska prövningen även omfatta

1. verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, och

3. bolagsmännen i handelsbolag.

Som närstående till en styrelseledamot eller en styrelsesuppleant anses den som enligt 4 kap. 3 § första stycket konkurslagen (1987:672) är att anse som närstående till gäldenären.

Folkrörelsernas lotterier och spel

Tillstånd

23 § Tillstånd att anordna ett lotterier enligt 4 § andra stycket 1 och 2 med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar och sådan vadhållning i samband med idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun, ska avse ett visst område där lotteriverksamheten får bedrivas. Om det inte finns särskilda skäl till annat, ska området utgöras av det område där den sammanslutning som söker tillstånd huvudsakligen är verksam.

24 § Tillstånd att anordna bingospel och lotterier enligt 4 § andra stycket 1 och 2 med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar och sådan vadhållning i samband med idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun, får lämnas till en ideell förening som

1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet,

2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,

3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och

4. för sin verksamhet behöver lotteriinkomster.

Om det finns särskilda skäl får tillstånd också lämnas till en annan juridisk person än en ideell förening som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål.

25 § Tillstånd att anordna ett lotteri enligt 23 § får ges, om det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet.

Kravet enligt första stycke på skälig avkastning gäller inte om det finns särskilda skäl för annat.

Bedrivs lotteriet i mer än ett län och anordnar sökanden fler lotterier ska vid bedömningen av om det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet sökandes samlade lotteriverksamhet beaktas.

Regeringen får meddela föreskrifter om krav på högsta vinstandel i lotteri.

Bingospel

26 § Tillstånd att anordna bingospel får ges till en sådan sammanslutning som avses i 24 §, om det kan antas att bingospelet kommer att ge sammanslutningen skälig avkastning, om det inte finns särskilda skäl för något annat.

Förekommer det spel på värdeautomater i spellokaler ska vid bedömningen enligt första stycket även den avkastning som sådant spel kan antas komma att ge sammanslutningen beaktas.

Regeringen får meddela föreskrifter om krav på högsta vinst och vinstandel i lotteri.

27 § Vid prövning av frågor om tillstånd enligt 26 § till bingospel ska särskild hänsyn tas till sammanslutningens behov av inkomster från bingospel för sin verksamhet.

Om utrymmet för bingospel på marknaden är begränsat ska vid bedömningen av behovet av inkomster från bingospel hänsyn främst tas till omfattningen av ungdomsverksamheten i sammanslutningar vars ändamål naturligen kan förenas med ungdomsverksamhet. Företrädare ska dessutom ges sammanslutning som bedriver verksamhet som främjar förståelsen för och underlättar anpassningen av handikappade barn och ungdomar i samhället.

Registreringslotterier m.m.

28 § En sådan sammanslutning som avses i 24 § och som är verksam huvudsakligen inom en enda kommun får efter registrering anordna lotterier enligt 4 § andra stycket 1 och 2 med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar och sådan vadhållning i samband med idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun, under en treårsperiod, om

1. lotterierna bedrivs bara inom den eller de kommuner där sammanslutningen är verksam,
2. lotterierna inte bedrivs från en fast försäljningsplats som tillhandahålls av ett serviceföretag,
3. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och
4. det för lotterierna finns föreståndare som registreringsmyndigheten godkänt.

Registreringsmyndigheten får medge undantag från kravet på föreståndare enligt första stycket 4 om det är uppenbart att någon sådan inte behövs.

Regeringen får meddela föreskrifter om krav på insatsbelopp, vinstandel och högsta vinstbelopp.

Lokala lotterier som får anordnas utan tillstånd

29 § En sådan sammanslutning som avses i 24 § första stycket får anordna lotterier enligt 4 § andra stycket 1 och 2 med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar och sådan vadhållning i samband med idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun, utan tillstånd, om

1. lotteriet anordnas i samband med
 - a) en tillställning eller en sammankomst som sammanslutningen anordnar eller deltar i eller
 - b) ett bingospel som sammanslutningen anordnar,
2. lotteriet bedrivs bara inom det för tillställningen, sammankomsten eller bingospelet avsedda området,
3. det sammanlagda värdet av vinsterna motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde, om antalet insatser och vinster samt värdet av dessa är bestämda enligt en uppgjord plan,
4. vinstandelen anges på lottsedlarna eller lottlistorna eller i den lokal där lotteriet bedrivs,
5. lottköparen vid lottköpet får veta var och när vinsterna ska dras och på vilket sätt resultatet av dragningen görs tillgängligt för allmänheten, om vinstdragningen inte redan har ägt rum, och
6. vinsterna dras offentligt före tillställningens, sammankomstens eller bingospelets slut för dagen, om vinstdragningen inte redan har ägt rum före lottförsäljningen.

Försäljning av lotter genom påteckning på lottlistor får, trots vad som sägs i första stycket 2, påbörjas fyra veckor innan tillställningen eller sammankomsten äger rum.

Regeringen får meddela föreskrifter om krav på högsta insats och högsta vinst.

Statliga lotterier och spel

30 § Tillstånd att anordna

1. interaktiva spel och
2. spel på värdeautomater, med undantag för vad som stadgas i 52 §, får lämnas endast till företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten.

Särskilt om spel på värdeautomater

31 § Tillstånd till att anordna spel på värdeautomater får ges om

1. spelet anordnas i samband med hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns tillstånd tillsättning av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738) eller i samband med bingospel,
2. spelautomaterna kan kontrolleras genom tele- och databaserade kommunikationssystem,
3. varje spelautomat förses med tillståndshavarens namn eller något annat kännetecken,
4. det kan antas att spelautomaten inte kommer att användas för något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för, och
5. det kan antas att god ordning kommer att råda inom den lokal eller på den plats där spelet ska bedrivas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på högsta insats, högsta vinst och högsta vinstandel och andra krav på anordnande av lotteri.

32 § Särskilt tillstånd krävs för varje spelplats.

Tillstånd söks av spelanordnaren hos Spelmarknadsinspektionen.

Spelmarknadsinspektionen ska ge berörd kommun tillfälle att yttra sig över ansökan inom viss tid.

Särskilt om Interaktiva spel

33 § Tillstånd att anordna interaktiva spel får endast lämnas om spelarna har möjlighet att

1. sätta en gräns för hur mycket han eller hon får förlora,
2. sätta en gräns för hur länge han eller hon får spela, och
3. stänga av sig själv från spelet.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela bestämmelser om spelformer, vinstutdelning och andra krav på anordnande av lotteri.

34 § Tillstånd får inte lämnas till automatliknande spel.

Övriga spel

35 § Tillstånd att anordna lottning enligt 4 § andra stycket 1 får lämnas till företag som i sin helhet ägs av staten.

36 § Lottning enligt 4 § andra stycket 1 får endast anordnas med fast vinstplan om inte särskilda skäl föranleder annat.

Tillstånd får ges till kombinationer av olika spelformer.

37 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om spelformer, vinstutdelning och andra krav på anordnande av lotteri.

Hästsportens lotterier och spel

38 § Tillstånd att anordna vadhållning enligt 4 § andra stycket 1 i samband med hästtävlingar får endast lämnas till ett spelföretag där staten, direkt eller indirekt, utövar det rättsligt bestämmande inflytandet och verksamheten bedrivs till förmån för hästsporten.

39 § Tillstånd får endast lämnas till totalisatorspel.

40 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om spelformer, vinstutdelning och andra krav på anordnande av lotteri.

Övriga lotterier och spel

Vadhållning enligt 4 § andra stycket 1 med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar

41 § Tillstånd att anordna vadhållning enligt 4 § andra stycket 1 med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar får ges till ett aktiebolag eller därmed liknande bolag med säte inom EES.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på spelformer, vinstutdelning och andra krav på anordnande av lotteri.

Lämplighet

42 § Tillstånd att anordna vadhållning enligt 41 § får ges om den som söker tillstånd visar att han eller hon med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att bedriva verksamheten.

I fråga om aktiebolag och liknande bolag skall prövningen omfatta

1. styrelsen och verkställande direktören och ersättare för någon av dem, samt
2. den eller de som har ett kvalificerat innehav i företaget.

Riskhantering

43 § En spelanordnare ska ha kontroll över de risker som verksamheten är förknippad med och därvid se till att de har en tillfredsställande intern kontroll.

Genomlysning

44 § En spelanordnares verksamhet ska organiseras och drivas på ett sådant sätt att dess struktur, förbindelser med andra företag och ställning kan överblickas.

Bemyndiganden

45 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om vilka återgärder en spelordnare ska vidta för att uppfylla kravet på lämplighet, riskhantering och genomlysning.

Roulettspel, tärningsspel och kortspel.

46 § Tillstånd att anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel får ges, om

1. spelet anordnas i samband med
 - a) en offentlig nöjeställning inom en nöjespark eller liknande anläggning,
 - b) hotell- och restaurangverksamhet, om det för rörelsen finns tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738) eller om det ändå kan antas att spelet utan olägenhet kan anordnas i samband med verksamheten, eller
 - c) trafik på fartyg i internationell trafik,
2. den som söker tillstånd bedöms vara lämplig att driva verksamheten.

47 § Vid prövningen enligt 46 § 2 ska tillståndsmyndigheten beakta sökandens erfarenheter på området, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse.

I fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar eller motsvarande ska prövningen även omfatta

1. verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, och
3. bolagsmännen i handelsbolag.

Som närstående till en styrelseledamot eller en styrelsesuppleant anses den som enligt 4 kap. 3 § första stycket konkurslagen (1987:672) är att anse som närstående till gäldenären.

48 § Regeringen får meddela föreskrifter om krav på högsta insats och högsta vinst vid anordnande av spel enligt 46 §.

Lokala lotterier som får anordnas utan tillstånd

49 § Lotterier enligt 4 § andra stycket 1 och 2 med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar och sådan vadhållning i samband med idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun får anordnas utan tillstånd, om

1. lotteriet anordnas i samband med
 - a) en offentlig nöjeställning,
 - b) en offentlig tillställning till förmån för ett allmännyttigt ändamål, eller
 - c) en allmän sammankomst för framförande av ett konstnärligt verk till förmån för ett allmännyttigt ändamål,
2. lotteriet bedrivs bara inom det för tillställningen eller sammankomsten avsedda området,
3. vinsterna utgörs bara av varor eller tjänster,
4. vinsterna delas ut i omedelbar anslutning till deltagandet i lotteriet,
5. det sammanlagda värdet av vinsterna motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde, om antalet insatser och vinster samt värdet av dessa är bestämda enligt en uppgjord plan, och
6. vinstandelen anges på lottsedlarna eller anslås i den lokal där lotteriet bedrivs.

Regeringen får meddela föreskrifter om krav på högsta insats och högsta vinst.

Massmedialotterier m.m.

50 § I samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift får det utan tillstånd anordnas ett lotteri eller en gissningstävling där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften, om det som villkor för att delta i lotteriet inte fordras att skriften innehas eller att insats betalas.

Regeringen får meddela föreskrifter om krav på högsta vinst vid anordnande av lotteri.

51 § I samband med sändning i radio eller television får det utan tillstånd anordnas ett lotteri eller en gissningstävling där pris-tagare utses i en tävling som har anordnats i sändningen, om det som villkor för att delta i lotteriet inte fordras att insats betalas.

Regeringen får meddela föreskrifter om krav på högsta vinst vid anordnande av lotteri.

Om penningautomater, skicklighetsautomater och värdeautomater på fartyg i internationell trafik

52 § Tillstånd att anordna spel på penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater får lämnas, om spelet anordnas på fartyg i internationell trafik.

53 § Tillstånd enligt 52 § får endast lämnas om det finns en internationell överenskommelse.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på anordnande av spelen.

Om varuspelsautomater

54 § Tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater får lämnas, om

1. spelet anordnas i samband med en offentlig nöjeställning i form av tivoli eller liknande,
2. varje spelautomat förses med tillståndshavarens namn,
3. det kan antas att spelautomaten inte kommer att användas för något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för, och
4. det kan antas att god ordning kommer att råda inom den lokal eller på den plats där spelet ska bedrivas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om spelplats, speltid, märkning av spelautomaterna som avviker från första stycket 1 och 2 samt högsta insats och högsta vinst.

Innehav av penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomat och liknande spelanordningar

55 § Penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater, skicklighetsautomater och liknande spelanordningar får innehas bara efter tillstånd.

Sådana automater får dock innehas utan särskilt tillstånd

1. av den som har tillstånd enligt 26, 52 och 54 §§ att anordna sådant automatspel, om automaten omfattas av speltillståndet,

2. av automatinnehavares dödsbo under en tid av längst ett år från dödsfallet och av automatinnehavares konkursbo längst intill dess konkursen har avslutats, eller

3. av den som har fått sitt tillstånd att inneha automaten återkallat, till dess att tre månader har förflutit från det att beslutet om återkallelsen vann laga kraft.

Tillstånd får förenas med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

56 § Införsel till landet av penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater, skicklighetsautomater och liknande spelanordningar är tillåten endast för den som har rätt att enligt 55 § första stycket eller andra stycket 1 inneha sådan automat.

57 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva undantag från 55 § första stycket och 56 § i fråga om penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater, skicklighetsautomater och liknande spelanordningar som innehas

1. på fartyg i internationell trafik för spel på fartyget, eller

2. i yrkesmässig verksamhet för tillverkning, reparation eller liknande.

58 § I fråga om rätten att hantera oförtullade penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater, skicklighetsautomater och liknande spelanordningar gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

Tillstånds- och tillsynsorganisation

Tillståndsmyndighet

59 § Spelmarknadsinspektionen prövar frågor om tillstånd enligt denna lag.

Registreringsmyndighet

60 § Registrering enligt 29 § ska göras hos den kommunala nämnd som kommunen bestämmer

Typgodkännande

61 § Spelmarknadsinspektionen prövar frågor om typgodkännande enligt 13 §.

Tillsynsmyndighet

62 § Spelmarknadsinspektionen har den centrala tillsynen över att denna lag och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

Spelmarknadsinspektionen utövar den närmare tillsynen över de tillstånd som meddelats med stöd av denna lag.

63 § Spelmarknadsinspektionen utövar tillsyn över efterlevnaden av bestämmelserna för marknadsföring i 20 och 21 §§.

Registreringslotterier

64 § Registreringsmyndigheten har den närmare tillsynen över sådana lotterier som får anordnas efter registrering hos myndigheten.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om den närmare tillsynen av registreringslotterier.

Upplýsingsskyldighet

65 § Den som har tillstånd enligt denna lag eller med stöd av 28 § anordnar lotterier efter registrering är skyldig att på begäran av tillsynsmyndigheten lämna de upplýsningar och tillhandahålla de handlingar eller annat som behövs för tillsynen.

Ingripanden*Anmärkning, varning och återkallelse av tillstånd*

66 § Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i denna lag eller föreskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen får Spelmarknadsinspektionen meddela anmärkning, varning eller återkalla tillståndet.

Tillståndet får också återkallas eller ändras om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller har ändrats.

Beslut om anmärkning, varning och återkallelse av tillstånd gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

Spelmarknadsinspektionen ska återkalla ett tillstånd om anordnaren

1. har överlåtit hela sin verksamhet,
2. försatts i konkurs eller att beslut fattats om att anordnaren ska träda i tvångslikvidation, eller
3. inom sex månader från det att tillståndet beviljades inte har börjat sådan verksamhet som tillståndet avser.

67 § Registreringsmyndigheten får upphäva registreringen om den som med stöd av 28 § anordnar lotteri efter registrering inte följer föreskrifterna i denna lag eller föreskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen.

Beslut om upphävande av registrering gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

Straffavgift

68 § Om en tillståndshavare har meddelats beslut om anmärkning eller varning enligt 66 § får Spelmarknadsinspektionen besluta att tillståndshavaren ska betala en straffavgift.

Avgiften tillfaller staten.

69 § Straffavgiften ska fastställas till lägst femtusen kronor och högst fem miljoner kronor.

Avgiften får inte överstiga tio procent av tillståndshavarens omsättning närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under tillståndshavarens första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas.

70 § När straffavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen har pågått.

Förseningsavgift

71 § Om tillståndshavare underlåter att i tid lämna de upplysningar som föreskrivits med stöd av 65 § får Spelmarknadsinspektionen besluta att tillståndshavaren ska betala en förseningsavgift med högst 100 000 kronor.

Avgiften tillfaller staten.

Verkställighet av beslut om straffavgift och förseningsavgift

72 § Straffavgiften eller förseningsavgiften ska betalas till Spelmarknadsinspektionen inom trettio dagar efter det att beslutet om den vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet.

73 § Spelmarknadsinspektionens beslut att påföra straffavgift eller förseningsavgift får verkställas utan föregående dom eller utslag om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i 72 §.

74 § Om straffavgiften eller förseningsavgiften inte betalas inom den tid som anges i 72 §, ska Spelmarknadsinspektionen lämna den obetalda avgiften för indrivning. Bestämmelser om indrivning av statliga fordringar finns i lagen (1993:891) om indrivning av statliga fordringar m.m.

75 § En straffavgift eller förseningsavgift som påförts faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Föreläggande och förbud

76 § Tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att denna lag och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas.

Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite.

Beslut om föreläggande eller förbud gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

Avgifter

77 § Avgifter får tas ut i ärenden om tillstånd, registrering, typgodkännande och tillsyn enligt denna lag.

I ärenden hos en kommunal nämnd ska avgiften betalas enligt den taxa som fullmäktige bestämmer.

I övriga fall ska avgift betalas enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Straffbestämmelser

78 § Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. olovligen anordnar lotteri, eller
2. olovligen innehar en penningautomat, värdeautomat, varuspelsautomat eller skicklighetsautomat.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett sådant lotteri som avses i 19 § första stycket 1, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år.

79 § Den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud enligt denna lag får inte dömas till straff enligt 78 § för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet.

80 § Om flera har medverkat till brott som avses i 78 § gäller bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken.

81 § Bestämmelserna i 78 och 80 §§ ska inte tillämpas, om gärningen är belagd med straff i brottsbalken.

Om olovlig införsel av vara och försök till det finns bestämmelser i lagen (2000:1252) om straff för smuggling.

82 § Insatser som tagits emot vid brott enligt denna lag ska förklaras förverkade. Även annat utbyte av sådant brott ska förklaras förverkat. Detsamma gäller utrustning, handlingar och annan egendom som har varit föremål för ett sådant brott. Om en spelautomat förverkas ska även dess innehåll förklaras förverkat. Förverkande får inte ske om det är uppenbart oskäligt.

Utrustning, handlingar och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt denna lag får förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådana brott, om brottet har fullbordats.

Förverkande kan, utöver vad som framgår av 36 kap. 5 § brottsbalken, ske hos den som yrkesmässigt tillhandahållit egendomen. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat.

Överklagande

83 § Ett beslut enligt denna lag av Spelmarknadsinspektionen eller en kommunal nämnd får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol

Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011, då lotterilagen (1994:1000) ska upphöra att gälla.

2 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1482) om lotteriskatt att 1 och 1 a §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

	1 § ¹
Lotteriskatt <i>skall</i> betalas till staten för svenskt lotteri.	Lotteriskatt <i>ska</i> betalas till staten för svenskt lotteri.
Lotteriskatt <i>skall</i> också betalas till staten för utländskt lotteri som avser vadhållning i samband med hästtävling, om	Lotteriskatt <i>ska</i> också betalas till staten för utländskt lotteri som avser vadhållning i samband med hästtävling, om
1. undantag medgetts för lotteriet enligt 38 § <i>andra stycket lotterilagen</i> (1994:1000),	1. undantag medgetts för lotteriet enligt 19 § <i>tredje stycket lotterilagen</i> (2008:000),
2. deltagandet sker via en svensk trav- eller galopporganisation, och	
3. det svenska speldeltagandet undantagits från lotteribesättning i det land där lotteriet anordnas.	
Beteckningen lotteri har samma betydelse i denna lag som i 3 § <i>lotterilagen</i> .	Beteckningen lotteri har samma betydelse i denna lag som i 4 § <i>lotterilagen</i> .

	1 a § ²
Lotteriskatt <i>skall</i> inte betalas för	Lotteriskatt <i>ska</i> inte betalas för
1. sådant lotteri som avses i lagen (1972:820) om skatt på spel,	
2. sådant lotteri som avses i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande, m.m.,	
3. vinstdragning på här i landet utfärdade premieobligationer,	
4. lotterier som har anordnats av sådan sammanslutning som avses i 15 § <i>lotterilagen</i> (1994:1000),	4. lotterier som har anordnats av sådan sammanslutning som avses i 24 § <i>lotterilagen</i> (2008:000), eller
5. sådant lotteri och sådant spel enligt <i>kasinolagen</i> (1999:355) som	5. lotteri där <i>vinsterna inte utgörs av pengar</i> .

¹ Senaste lydelse 2003:350.

² Senaste lydelse 2003:350.

har anordnats av företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten, eller,

6. lotteri där vinsterna inte utgörs av pengar.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

3 Förslag till lag om ändring i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m.

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. att 1 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Skatt betalas enligt denna lag till staten för penningvinst vid vinstdragning i sådant vinstsparande anordnat av bank eller sparkassa som utgör svenskt lotteri och för penningvinst i sådant lotteri som avses i 21 § *lotterilagen (1994:1000)*.

Skatten utgör 30 procent av vinstens värde. För vinst i lotteri som anordnas med stöd av 21 § *lotterilagen* skall skatt dock inte betalas med högre belopp än att etthundra kronor återstår av vinsten.

Vid beräkning av skattebeloppet *skall* i vinstens värde inräknas den skatt som *skall* betalas för vinsten.

Skatt *skall* inte betalas för vinster som inte tagits ut av vinnaren.

Föreslagen lydelse

1 §¹

Skatt betalas enligt denna lag till staten för penningvinst vid vinstdragning i sådant vinstsparande anordnat av bank eller sparkassa som utgör svenskt lotteri och för penningvinst i sådant lotteri som avses i 50 § *lotterilagen (2008:000)*.

Skatten utgör 30 procent av vinstens värde. För vinst i lotteri som anordnas med stöd av 50 § *lotterilagen* ska skatt dock inte betalas med högre belopp än att etthundra kronor återstår av vinsten.

Vid beräkning av skattebeloppet *ska* i vinstens värde inräknas den skatt som *ska* betalas för vinsten.

Skatt *ska* inte betalas för vinster som inte tagits ut av vinnaren.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2011.

¹ Senaste lydelse 1995:764.

1 Spelutredningen

1.1 Uppdraget

1.1.1 Generellt

De ursprungliga utredningsdirektiven jämte tilläggsdirektiv finns som bilaga 1 och 2 till betänkandet. Direktiven – som är omfattande – innehåller sammanlagt 40 utredningspunkter. De ursprungliga direktiven omfattar 39 punkter och den återstående punkten är hänförlig till tilläggsdirektivet.

Utredningsuppdragets syfte är att föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering som ska tillvarata och stärka de sociala skyddsaspekterna och motverka spelberoende och kriminalitet. Utredningen ska bl.a. föreslå en uppstramning och modernisering av regelverket i syfte att stärka de allmänna skyddssyftena, kartlägga i vilken utsträckning vissa spel kan anses framkalla spelberoende och att de mest problematiska spelen endast ska kunna bedrivas i strikt reglerade former, samt bedöma om det av EG-rättsliga, tekniska eller andra skäl inte är möjligt att strama upp nuvarande regelverk inom alla spelformer och i så fall föreslå ett delvis nytt system som också inbegriper andra aktörer än de befintliga. I uppdraget ingår även frågor om bl.a. förebyggande av spelberoende samt vård och behandling av de som hamnat i ett sådant beroende.

1.1.2 Vilka frågor och problem står den nuvarande spelregleringen inför?

Sverige har en reglerad marknad för lotterier och marknaden är förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna. Näringslivet är i princip utestängt från lotteriverksamheten och överskottet i lotterier är förbehållet allmänna och allmännyttiga ändamål.

Lotteriregleringen i Sverige har historiskt varit en förbudslagstiftning, dvs. det har varit förbjudet att anordna lotterier utan tillstånd. Staten har historisk haft ett starkt inflytande på den svenska spelmarknaden som lagstiftare, spelreglerare (tillstånd och tillsyn) och ägare av spelbolag. Statens inflytande på spelmarknaden har gällt att tillgodose allmänhetens spelintresse genom att erbjuda spel i ordnade och kontrollerade former.

Syftet med lotteriregleringen är att motverka brottslighet, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, att tillgodose konsumentskydd och att styra överskottet i lotterier. För att bedriva spel i Sverige krävs ett svenskt tillstånd och alla tillstånd står under offentlig kontroll. Lotteriregleringen bygger vidare på principen att de svenska spelarrangörerna erbjuder spel till den svenska befolkningen och i princip inte över nationsgränserna. För att förhindra att andra lotterier än tillståndsgivna uppträder på den svenska spelmarknaden finns i lotteriregleringen ett främjandeförbud, dvs. det är förbjudet att på något sätt främja ett svenskt eller utländskt lotteri som inte har tillstånd i Sverige.

Staten driver spel genom det helägda bolaget AB Svenska Spel (nedan kallat Svenska Spel), hästsporten driver spel genom bolaget AB Trav och Galopp (nedan kallat ATG) och folkrörelserna driver spel genom olika ideella organisationerna. ATG har ensamrätt att bedriva vadhållning på hästar. Svenska Spel har ensamrätt på att bedriva vadhållning på idrottstävlingar i mer än en kommun, automatspel om pengar och kasinospel. Folkrörelserna har ensamrätt på att bedriva bingospel. Traditionella lotterier bedrivs av både folkrörelserna och Svenska Spel.

De förändringar som skett i Sverige och omvärlden sedan 1990-talet och som kommit att påverka den svenska lotteriregleringen är främst Sveriges EU-inträde år 1995 och Internets genombrott. Den tekniska utvecklingen med Internet har medfört att det finns cirka 2 000 utländska webbsidor tillgängliga för spel om pengar. Utvecklingen har vidare medfört att spel sker från Sverige på utländska webbsidor med följd att lotteriregleringens skyddssyften inte kan upprätthållas.

EU-inträdet medförde att EG-rätten blev gällande rätt i Sverige. Lotterier är inte harmoniserade inom EG-rätten och lotterier är föremål för nationella regleringar i samtliga 27 EU-stater. EG-domstolen har utvecklat praxis för nationella spelregleringars tillåtlighet. Frågan om den svenska lotterilagens (1994:1000) överens-

stämmelse med EG-rätten har ifrågasatts av bl.a. EU-kommissionen i två överträdelseärenden mot Sverige.

1.1.3 Hur hanterar direktiven de problem som föreligger i dagens reglering?

De problem som föreligger i nuvarande lotterireglering avses hanteras i en långsiktigt hållbar spelreglering som ska ta tillvara och stärka de sociala skyddsaspekterna och motverka spelberoende, bedrägerier och kriminalitet. Regeringens intresse är således att få en helhetslösning på frågorna och detta ska ske på två sätt. För det första genom en uppstramning av den nuvarande regleringen för att bättre kunna uppnå lotterilagens skyddssyften. För det andra, för det fall en uppstramning inte skulle vara möjlig, genom att föreslå ett delvis nytt system som möjliggör för näringslivet att få bedriva spel med licenser i Sverige.

1.1.4 Principiella frågor

Sex principiella frågor finns i direktiven som Spelutredningen har att beakta vid framtagande av förslag till en framtida spelreglering.

För det *första* ska utredningen föreslå ett delvis nytt system för lotterier i vilket nya aktörer ska kunna få tillstånd till spel. Svensk spelpolitik har historiskt sett byggts på att staten varit mycket aktiv inom spelverksamheten som lagstiftare, spelreglerare och ägare av spelbolag. En princip i denna politik har varit att i stort sett allt överskott från spel varit förbehållet allmänna och allmännyttiga ändamål och att privata intressen i princip varit utestängda från lotterier. Med beaktande av vad som nu sagts ska utredningen föreslå vilka spelformer som ska kunna bli föremål för nya aktörer. För att bestämma vilka spelformer som ska kunna anordnas av nya aktörer ska utredningen kartlägga de ur spelberoendesynpunkt mest problematiska spelen och lägga dessa spelformer i monopolform samt beakta den tekniska utveckling och EG-rätten. Utifrån slutsatserna av dessa förutsättningar ska utredningen ge svar på vilka spelformer som kan öppnas för nya aktörer. Det kan framhållas att varje delfråga som nu nämnts är beroende av bedömningar från utredningen. Att kartlägga de ur spelberoendesynpunkt mest problematiska spelen har svårigheten att forskningen om spel-

beroende och spelets risker är relativt unga och att det därför är svårt att dra några säkra slutsatser.

För det *andra* ska förslagen vara väl i överensstämmelse med EG-rätten. Anordnande av lotterier är inte harmoniserat inom EG-rätten och samtliga EU:s medlemsstater har nationella regleringar kring spel. Frågan om EG-rättens krav på nationella regleringar har prövats av EG-domstolen i flera avgöranden.

För det *tredje* ska grunderna i dagens spelreglering tjäna som förebild vid framtagandet av en ny reglering. Grunderna i dagens reglering är bl.a. att lotterilagen är en förbudslagstiftning, att lagen bygger på principen om att alla lotterier i Sverige kräver tillstånd och att alla tillstånd står under offentlig kontroll. Hit hör vidare lotterilagens syften som är att motverka brott, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, att tillvarata konsumentskyddsintressen och att styra överskottet från spel till allmänna och allmännyttiga ändamål. Sverige har en nationellt begränsad spellagstiftning som avser tillgodose syftena med lagstiftningen för invånare i Sverige. Lotterilagen innehåller ett förbud mot främjande av bl.a. utländska spel.

För det *fjärde* ska utredningen föreslå en ramlag för lotterier. Historiskt har den svenska spelregleringen legat i lagform. En ramlag förutsätter att frågor i stor uträkning delegeras från riksdagen till regeringen och myndigheter och att det finns en klar ansvarsfördelning mellan de tre aktörerna. En ramlagstiftning för lotterier som ska fylla ett krav på effektiv kontroll förutsätter att delegation i stor utsträckning görs till tillsynsmyndigheten.

För det *femte* framgår av direktiven att en effektiv tillsyn är av stor betydelse för en framtida reglering. Historiskt har regeringen varit tillståndsmyndighet för de statliga och statskontrollerade spelbolagen (Svenska Spel och ATG). Tillsynen över bolagen utövas av Lotteriinspektionen. En effektiv tillsyn ställer bl.a. krav på effektiva sanktionsmöjligheter mot spelaktörerna. För att åstadkomma en effektiv tillsyn blir därför frågan om en ny tillstånds- och tillsynsmodell för lotterier aktuell i det fortsatta arbetet.

För det *sjätte* får utredningens förslag inte leda till en expansion av spelandet. Frågan är inte vidare behandlad i direktiven. Spelutredningen gör följande bedömning av förutsättningen. Ett av syftena med ett delvis nytt system för tillstånd med nya aktörer är att de spel som i dag sker på utländska webbsidor bör kanaliseras till de tillståndsgivna aktörerna i Sverige. Detta torde kräva att det främjandeförbud som finns i nu gällande lotterilag (1994:1000)

måste skärpas. Detta kan leda till att omsättningen på den svenska reglerade spelmarknaden kommer att öka. Att en sådan ökning kan ske anser utredningen inte strida mot förutsättningen att spelandet inte får expandera.

Dessa sex särskilda omständigheter som utredningen har att ta hänsyn till visar komplexiteten utredningsuppdraget.

Valet av en framtida spelreglering handlar främst om hur EG-rätten och den tekniska utvecklingen ska hanteras. De alternativ som finns och som Spelutredningen har att ta ställning till är alltifrån att behålla den nuvarande regleringen till att föreslå ett delvis nytt system för tillstånd för vissa delar av marknaden. För ett delvis nytt system för tillstånd kan fråga uppkomma om det ska gälla för teknik, t.ex. Internetspel, eller för spelformer oavsett hur de förmedlas.

Att föreslå en framtida spelreglering baserad på grunderna i nu gällande lotterireglering som anges i direktiven innebär att bara en licensmodell på nationell basis kan komma i fråga.

Ett delvis nytt system för tillstånd på nationell basis torde för att kunna upprätthållas kräva att det främjandeförbud som finns i nu gällande lotterilag måste skärpas.

1.1.5 Avgränsningar

Uppdraget är omfattande och kan anses omfatta hela området för lotterier och spel i Sverige. Spelutredningen bedömer att översynen inte ska omfatta kasinolagen (1999:355) eller lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

Grunderna i den nuvarande regleringen ska enligt direktiven tjäna som förebild, varför grunderna för regleringen primärt inte ska ändras.

Överskottet i sig av spelet ska inte utredas, utan endast de konsekvenser som förslagen kan tänkas innebära.

Marknadsfördelningen mellan de svenska aktörerna ska i sig inte utredas, utan endast de konsekvenser som kan följa av övriga förslag.

1.2 Utredningsarbetets bedrivande

I direktiven anges att uppdraget ska bygga på de relevanta utredningar och analyser som redan finns på området. Utgångspunkten ska vara att komplettera redan befintligt material i de specifika delar och på det sätt som anges i direktiven.

Den utredning som direktiven främst avser är slutbetänkandet av Lotteriutredningen Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11), som leddes av f.d. kammarrättspresidenten Jan Francke. Lotteriutredningens slutbetänkande överlämnades till den dåvarande regeringen i januari 2006. Lotteriutredningens slutbetänkande är mycket utförligt och omfattar många av de frågor som Spelutredningen har att utreda. De delar Lotteriutredningen gått igenom utgör således grundarbete även för Spelutredningen, som därför i många faktadelar endast kommer att hänvisa tillbaka till Lotteriutredningens slutbetänkande. Naturligtvis kommer Spelutredningen i dessa fall att uppdatera materialet med omständigheter hänförliga till tiden efter Lotteriutredningens slutbetänkande. Märk här att Lotteriutredningen begärde, men förnekades, förlängd tid för slutförandet av sin utredning. Lotteriutredningen hamnade i läget att deras slutbetänkande i allt väsentligt blev rent deskriptiv och att förslagsdelarna inte kunde fullföljas.

Med hänsyn till det ovannämnda kan Spelutredningen i de delar utredningsmaterialet redan finns framtaget i Lotteriutredningens betänkande gå direkt på överväganden och förslag. Spelutredning kommer därför i stor utsträckning att koncentrera sig på att lösa de problem regeringen gett i uppdrag.

Vissa delar i utredningsdirektiven är helt nya jämfört med Lotteriutredningens uppdrag. Som exempel på nya delar kan nämnas "kartläggningen av de mest problematiska spelen" och framtagandet av en "licensmodell".

Till utredningen har varit knutna tolv experter och två sakkunniga. Antalet sammanträden med experter och sakkunniga har under utredningstiden varit nio stycken.

Då utredningsuppdraget bl.a. innehållit nya områden som inte tidigare varit föremål för utredning i Sverige har delar av arbetet varit inriktat på att träffa både svenska och utländska intressenter. Spelutredningen har haft 57 möten med företrädare för bl.a. svenska och utländska spelbolag, medieföretag, idrotts- och föreningsverksamhet, näringsgrenar med anknytning till spel, svenska och utländska spelmyndigheter, departement och myndigheter i Sverige och utom-

lands som har ansvar inom för Spelutredningens uppdrag relevanta frågor, EU-kommissionen, bankväsendet, rättsväsendet, vård- och behandlingshem, myndigheter och företag som arbetar med spelberoende, samt svenska och utländska forskningsinstitut. Spelutredningen har vidare deltagit i elva konferenser om spelordnande, spelreglering och spelberoende.

En lista över möten och konferenser återfinns i bilaga 3.

Fyra enkäter har sänts ut, en enkät om tillståndsgivning och tillsyn till Sveriges kommuner, en enkät om tillståndsgivning och tillsyn till länsstyrelserna, en enkät om beskattning av spel till länder i Europa och en enkät om regler för marknadsföring av spel till länder i Europa. Enkätformulären återfinns i bilaga 4.

1.3 Betänkandet och dess upplägg

I betänkandet ges två alternativa förslag till framtida spelreglering, dels ett förslag som innebär att dagens reglering behålls, dels ett förslag med ett delvis nytt system som också inbegriper andra aktörer än de befintliga. Att Spelutredningen finner sig föranledd att lämna två alternativa förslag är att valet mellan förslagen grundas på politiska och inte rättsliga överväganden.

Vad gäller alternativet att behålla dagens reglering föreslås att lagstiftningen om lotterier stramas upp, att en ny ramlag införs och att en ny tillstånds- och tillsynsorganisation införs.

Vad gäller alternativet att vissa spelformer – vadhållning och tipsspel med undantag för vadhållning för hästar – öppnas för nya aktörer föreslås på samma sätt som i det första alternativet att lagstiftningen om lotterier stramas upp, att en ny ramlag införs och att en ny tillstånds- och tillsynsorganisation införs. Vidare föreslås nya bestämmelser.

För att möta direktivens krav och därmed kunna föreslå en framtida hållbar modell för spelreglering är betänkandet upplagt enligt följande.

I kapitel 5 ges allmänna utgångspunkter för en framtida spelreglering. Där behandlas alla principfrågor i den föreslagna regleringen. Kapitel 2–4, som förutom en inledning behandlar EG-rätt och spelberoendefrågor, utgör viktiga utgångspunkter för ställningstagandena i kapitel 5.

De överväganden Spelutredningen gör i kapitel 5 resulterar i huvudavsnitten i kapitel 6–14. I dessa kapitel ingår bl.a. bestämmelser om

lagens syften, marknadsföringsregler, åldersgränser, en ny tillstånds- och tillsynsorganisation, författningsreglering av statliga och statskontrollerade bolag, blockering av IP-adresser m.m.

Kapitel 15 behandlar det delvis nya systemet med en öppning för nya aktörer. Kapitlet är relativt omfattande då antalet utredningsfrågor i denna del varit många och samtliga frågor måste besvaras för att ett förslag till regelverk i denna del ska kunna föreslås. Det ska redan inledningsvis nämnas att många delfrågor i kapitel 15 förutsätter ett politiskt ställningstagande varför detta avsnitt kommer att föranleda ytterligare beredningsarbete. Spelutredningen har dock funnit skäl att lämna ett förslag på regelverk för en delvis ny modell med öppning för nya aktörer. I kapitel 16 tas skattefrågor upp. Avslutningsvis återfinns en konsekvensbeskrivning i kapitel 17 och författningskommentarer i kapitel 19.

2 Inledning

2.1 Spel om pengar – spelets särskilda karaktär

Avgörande för att förstå frågan om spel om pengar och varför spelet måste vara föremål för regleringar är att inse spelets mycket speciella karaktär.

Spel om pengar är en företeelse som skiljer sig från i princip allt annat som finns i samhället vad gäller handel. Spel om pengar innebär i all sin enkelhet att man endast säljer och köper vinstmöjligheter och dessa vinstmöjligheter är beroende av utfallet i exempelvis en fotbollsmatch, ett hästlopp eller i en spelautomat.

Spel om pengar har det grundläggande draget att man kan samla in stora summor pengar som blir föremål för spel och som sedan kan betalas ut som vinster dels till vinnarna i spelet, dels till arrangören av spelet.

Den mycket speciella karaktären av spel om pengar innebär att spel lätt kan bli föremål för brottslighet, att spel kan skapa ekonomiska och sociala problem både för den enskilde och för samhället i stort, att spel kan skapa hälsoproblem och att spel kan generera stora överskott.

Oreglerat spel om pengar har i sin karaktär grund för flera typer av brottslighet. För det första brottslighet i själva spelet, exempelvis bedrägerier och förskingring. För det andra brottslighet av spelare, dvs. att spelare börjar begå brott för att finansiera sitt spelande. Vidare kan den organiserade brottsligheten komma in i spelet och styra verksamheten. För svensk del kan nämnas de senaste årens brottslighet med illegala spelautomater, som torde omsätta miljardbelopp, och i vilken den organiserade brottsligheten är inblandad.

Ekonomiska och sociala problem kan uppkomma då människor spelar över sin ekonomiska förmåga, vilket drabbar både den enskilde och dennes anhöriga. Nyssnämnda problem kan även leda

till framför allt psykisk ohälsa för de drabbade. I slutänden kan överdrivet spelande bli ett problem för hela samhället.

Spel om pengar omsätter stora belopp och skapar stora ekonomiska överskott. För svensk del har det inneburit att spel om pengar är en reglerad verksamhet vars överskott i allt väsentligt går till allmänna och allmännyttiga ändamål.

Att spel om pengar har en så speciell karaktär har lett till att de flesta länder har reglering av spel. Det som skiljer staterna åt är *hur* dessa regleringar är utformade.

Inom EU har alla medlemsstater regleringar av spel. De nordiska länderna har i huvudsak liknande spelregleringar med bl.a. statsägda företag som bedriver spel på en reglerad marknad där näringslivet i princip inte tillåts. Övriga stater inom EU har i princip som de nordiska länderna en ordning som innebär att spel endast säljs till den egna statens medborgare. Två stater inom EU har en annan princip för spel och det är Storbritannien och Malta. Dessa två stater skiljer sig åt i så måtto att de tillåter näringslivet att bedriva vissa spelformer som de tillåts att sälja över nationsgränserna.

I och med Internets genombrott på 1990-talet ändrades i viss mån förutsättningarna för de nationellt reglerade spelmarknaderna.

Det är spelets mycket speciella karaktär som gör att EG-domstolen tillåter EU:s medlemsstater att ha särregleringar kring spel och därmed rätt att inom vissa ramar begränsa så grundläggande områden inom gemenskapsrätten som den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten (artikel 43 och 49 i EG-fördraget).

En aspekt som gör att reglering av spel är föremål för mycket diskussion är att många intressen gör sig gällande på området. Därmed uppkommer också många intressekonflikter. Exempelvis följande intressekonflikter kan nämnas:

- monopol – konkurrens,
- nationell reglering – globalisering (Internet),
- spelberoende – spelintäkter, och
- staten som reglerare – staten som spelaktör.

2.2 Historisk bakgrund

Den svenska lotterilagstiftningen har sedan gammalt varit en förbudslagstiftning. Det har alltså varit förbjudet att anordna lotterier utan tillstånd och tillstånd har under vissa förutsättningar kunnat erhållas för särskilda – i huvudsak välgörande – ändamål.

Lotterilagstiftningens historik har behandlats i kapitel 2 i Lotteriutredningens slutbetänkande *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11, s. 49 ff.). I redovisningen hänvisar Lotteriutredningen utredning till Lotterilagsutredningens slutbetänkandet *Från tombola till Internet* (SOU 2000:50), vari lämnas en utförlig redogörelse för den svenska lotterilagstiftningens utveckling samt innehållet i den nu gällande lotterilagen från 1994. Spelutredningen hänvisar till dessa tidigare utredningar.

Sammanfattningsvis kan sägas att staten historisk sett har haft ett starkt inflytande på den svenska spelmarknaden som lagstiftare, spelreglerare (tillstånd och tillsyn) och ägare av spelbolag. Statens inflytande på spelmarknaden har gällt att tillgodose allmänhetens spelintresse genom att erbjuda spel i ordnade och kontrollerade former.

2.3 Tidigare utredningar

På spel- och lotteriområdet har under åren ett stort antal utredningar genomförts. Utredningarna kan förenklat delas in i dels utredningar gällande ny lagstiftning, dels utredningar gällande förutsättningarna för spel för de svenska aktörerna. Den första gruppen gäller främst utredningarna som ledde fram till 1982 års lotterilag och 1995 års lotterilag, vilka är Lotteriutredningens huvudbetänkande *Lotterier och spel* (SOU 1979:29) och Lotteriutredningens slutbetänkande *Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden* (SOU 1992:130). De två senaste utredningarna, Lotterilagsutredningens betänkande *Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen* (SOU 2000:50) och Lotteriutredningens slutbetänkande *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11), ingår givetvis också i denna kategori.

I övrigt finns det en rik flora av utredningar som särskilt gällt förutsättningarna för spel för de svenska aktörerna. Dessa utred-

ningar har behandlat skattefrågor¹, frågor om ägande och styrning av statliga spelbolag², frågor om hästsporten³, samt frågor om folkrörelsernas spel⁴.

2.4 Nuvarande spelreglering

Den rättsliga ramen för svensk spelreglering utgörs av lotterilagen (1994:1000) och kasinolagen (1999:355). Förarbetena till lotterilagen är slutbetänkandet av Lotteriutredningen Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden (SOU 1992:130) och prop. 1993/94:182 Ny lotterilag. Förarbetena till kasinolagen är prop. 1998/99:80 Kasinospel i Sverige m.m.

Lotterilagen är en förbudslagstiftning som bygger på principen att alla lotterier kräver tillstånd och att alla tillstånd står under offentlig kontroll. Lagens syften är att förhindra kriminalitet, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, skydda konsumenterna och att styra överskottet.

Lagen bygger på att i princip endast tre aktörer kan få lotteritillstånd och detta är staten, hästsporten och folkrörelserna. Staten äger Svenska Spel, hästsporten äger ATG och folkrörelserna driver sina egna lotterier. Av detta följer att näringslivet i princip är utestängt från lotterimarknaden. Endast i den del som gäller restaurangkasinon (32–34 §§ lotterilagen) tillåts näringslivet bedriva lotterier. Dessa lotterier är dock mest av förströelsekaraktär med små insatser och små vinster.

Marknaden är fördelad mellan dagens aktörer på följande sätt.

ATG har ensamrätt för vadhållning på hästar. Detta regleras dels i lotterilagen, dels av ett avtal mellan staten och hästsporten och dels av ett regeringstillstånd för spelet på hästar. Spelet på hästar är totalisatorspel, vilket innebär att en viss del av omsättning av spelet är garanterat hästsporten.

Svenska Spel har ensamrätt för värdeautomatspel, kasinon (enligt kasinolagen), vadhållning på sportspel i mer än en kommun

¹ Exempelvis betänkandet från Spelskatteutredningen, *Skatt på lotterier och spel* (SOU 1990:56).

² Rapport från arbetsgrupp inom Finansdepartementet, *De statligt styrda spelbolagens koncessioner och organisation m.m.* (Ds 1995:61).

³ Trav- och galoppsportutredningen, *Trav- och galoppsport i Sverige* (Ds Jo 1972:8) samt 1990 års utredning om trav- och galoppsporten, *Sportslig och ekonomisk utveckling inom trav- och galoppsporten* (SOU 1991:7).

⁴ Exempelvis betänkandet från 1987 års Lotteriutredning, *Folkrörelsernas lotterier och spel* (SOU 1987:52).

och Internetpoker. Svenska Spel bedriver även lotterier, nummer-spel och Internetspel.

Folkrörelserna har ensamrätt på bingospel och bedriver även lotterier.

Att anordna lotteri utan tillstånd är *kriminaliserat*. Även främjande av utom landet anordnat lotteri är förbjudet (38 § och 54 § andra stycket lotterilagen). Straffbestämmelser finns även i brottsbalken (dobbleri och grovt dobbleri, 16 kap. 14 och 14 a §§ BrB).

Tillståndsmyndigheter enligt lotterilagen är regeringen, Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna. Regeringen ger tillstånd till ATG och Svenska Spel. Lotteriinspektionen ger tillstånd till värdeautomater samt till lotterier och bingo i fler än ett län. Länsstyrelserna ger tillstånd till lotteri i fler än en kommun och bingo i respektive län. Kommunerna ger tillstånd till lotterier i respektive kommun.

Central tillsynsmyndighet över lotterilagen är Lotteriinspektionen. Tillsynsmyndigheter enligt lotterilagen är oftast desamma som tillståndsmyndigheterna. Principen är att den myndighet som lämnat tillstånd till ett lotteri även utövar tillsynen över detta. I de fall regeringen lämnat tillståndet utövar dock Lotteriinspektionen tillsynen.

I regelverket finns även bestämmelser om åldersgränser, kreditförbud m.m.

2.5 Spelmarknaden i siffror

Lotteriutredningen har utförligt redovisat spel och spelformer, de svenska spelanordnarna, den internationella spelmarknaden och den svenska spelmarknadens utveckling.⁵ Nedanstående redovisning kompletterar bilden.

Omsättningen på den svenska spelmarknaden

Nedan redovisade uppgifter om den svenska spelmarknadens omsättning m.m. är hämtade från Svenska Spels och ATG:s årsredovisningar för verksamhetsåret 2007 samt från Lotteriinspektionens rapport om utvecklingen på spelmarknaden⁶ och Lotteri-

⁵ Lotteriutredningens slutbetänkande *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11), kapitel 3.

⁶ Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt 2007, LI dnr 762/2007.

inspektionens statistiktabeller.⁷ Andra uppgifter än omsättning finns inte i Lotteriinspektionens statistik för folkrörelsernas lotterier 2007.

Den svenska reglerade spelmarknaden omsatte år 2007 brutto 37 102 miljoner kr, varav

- ATG omsatte 11 869 miljoner kr,
- Svenska Spel (exklusive Casino Cosmopol och nätpoker) 19 948 miljoner kr,
- Casino Cosmopol 1 153 miljoner kr (avser netto efter utbetalda vinster),
- Svenska Spels nätpoker 385 miljoner kr (avser netto, dvs. avgiften på spelet, Sok. rake) och
- folkrörelsernas lotterier 747 miljoner kr.

Omräknat till nettobelopp, dvs. insatser minus utbetalda vinster, uppgick år 2007 nettoomsättningen i miljoner kr hos Svenska Spel och ATG till

- Svenska Spel (sportspel nummerspel och lotterier) 8 061
- Casino Cosmopol 1 153
- Nätpoker 385
- ATG 3 592

Svenska Spels vinst år 2007 uppgick till 5 247 miljoner kr. ATG:s vinst 2007 före fördelning till hästsporten var 2 821 miljoner kr. Folkrörelsernas nettoöverskott av spel 2006 var 2 042 miljoner kr och vinsten 525 miljoner kr. Ren vinst på spel för år 2007 uppgick således till ca 8,5 miljarder kronor. Uppgifter om omsättning för 2007 och till och med tredje kvartalet 2008 visar en fortsatt ökning av omsättningen för Svenska Spel, en måttlig ökning för ATG och delar av folkrörelserna, men en fortsatt tydlig minskning för Folkspel (Bingolotto).

Slutlig behållning av spel i relation till marknadens bruttoomsättning uppgår till ca 23 procent (8,5 miljarder kr/37,1 miljarder kr).

⁷ Samtliga Lotteriinspektionens statistiktabeller tillgängliga via <http://www.lotteriinspektionen.se/sv/Statistik-och-rapporter/Statistik/Sammanställningar/>.

Svenskens spelande har de senaste tio lagt ca 3 procent av disponibel inkomst på spel och efter vinster har svenskens kostnad för spel (förluster) legat mellan 1–1,34 procent av disponibel inkomst.

Hur fördelas pengarna?

Av vinsten på 8,5 miljarder kr går ca 5,2 miljarder kr till staten, 1,9 miljarder kr till folkrörelserna och 1,4 miljarder kr till hästsporten enligt följande.

Av Svenska spels vinst på 5,2 miljarder kr erhåller folk- och idrottsrörelsens barn- och ungdomsverksamhet 1,2 miljarder kr (via Riksidrottsförbundet, (RF), och Ungdomsstyrelsen), varav RF erhåller 1 miljard kr och Ungdomsstyrelsen 0,2 miljarder kr. Resterande belopp om 3,4 miljarder kronor tillfaller staten.

ATG:s vinst år 2007 var 2,8 miljarder kr. Av detta belopp tillföll 1,4 miljarder kr hästsporten och 1,3 miljarder kr staten i form av skatt.

Av folkrörelsernas totala inkomster av spel på 2,1 miljarder kr kommer 1,2 miljarder kr från Svenska Spel (se ovan), och cirka 360 miljoner kr från Folkspel, 290 miljoner kr från bingo och 250 miljoner kr från övriga föreningslotterier.

Statens anslag till idrotten

Statens anslag till idrotten för år 2007 var 445 miljoner kr.⁸

Från Svenska Spels vinst 2007 erhöll Riksidrottsförbundet 834 miljoner kr enligt vinstfördelningssystemet, 500 miljoner kr enligt den särskilda satsningen ”idrottslyftet” och 60 miljoner kr som särskilda medel till RF:s specialidrottsförbund, dvs. totalt 1 394 miljoner kr.

Av de pengar som tillförs idrotten från staten kommer alltså ca 3/4 från Svenska Spel och ca 1/4 från statskassan.

⁸ prop. 2006/07:1 Utgiftsområde 17, avsnitt 7.10.1.

Marknadsfördelningen mellan spelformerna

Bruttoomsättningen 2007 på 37,1 miljarder kr var fördelad på spelformer enligt följande.

Tabell 2.1 Bruttoomsättning per spelform i Sverige

Lotter och nummerspel	ca 12 miljarder kr
Vadhållning	ca 15,7 miljarder kr
Automatspel	ca 7,1 miljarder kr
Bingo	ca 1,2 miljarder kr
Kasino (netto)	ca 1,15 miljarder kr

Omräknat till *nettoomsättning* för spel år 2007 uppgick den till ca 14,9 miljarder kr med i huvudsak följande fördelning.

Tabell 2.2 Nettoomsättning per spelform i Sverige

Lotter och nummerspel	ca 6 miljarder kr
Vadhållning	ca 5 miljarder kr
Automatspel	ca 1,9 miljarder kr
Bingo	ca 0,85 miljarder kr
Kasino	1,15 miljarder kr

Omsättning av Internetspelet

Av den totala omsättningen på 37,1 miljarder kr år 2007 uppgick Internetspelet (utom nätpoker) till 4,2 miljarder kr, dvs. 11 procent av bruttoomsättningen. Av dessa 4,2 miljarder kr svarade ATG för 2,4 miljarder kr och Svenska Spel för 1,8 miljarder kr. Nettoomsättningen uppgick till ca 1,77 miljarder kr, varav ATG svarade för ca 0,57 miljarder kr och Svenska Spel 0,8 miljarder kr. Härutöver omsatte Svenska Spels nätpoker cirka 15 miljarder kr, varav 385 miljoner kr utgör bolagets nettobehållning.

Utöver de svenska aktörernas bruttoomsättning på Internetspel om 4,6 miljarder kr förekommer spel på från utlandet erbjudna spel. Några officiella uppgifter om omsättningen på detta spelet finns inte. Vid en sammanvägning av uppgifter som Spelutredningen inhämtat kan spel från Sverige på utländska webbsidor bedömas årligen omsätta mångmiljardbelopp.

Nätpokerutredningen uppskattade⁹ antalet spelare som 2007 spelade bara hos Svenska Spel till 55 000, 50 000 spelade både hos Svenska Spel och utländska anordnare och 95 000 spelade bara hos annan nätpokeranordnare.

Hur säljs spel i Sverige

Ombud

ATG hade år 2007 1 990 spelombud, varav 10 ATG-live ombud (spel kan här ske på hästlopp i realtid). Härutöver säljs vissa av ATG:s produkter i cirka 500 ICA-butiker.

Svenska Spel hade år 2007 6 385 ombud, varav 2 200 on-line-ombud. Övriga ombud säljer endast lotter.

Cirka 1 400 ombud är ombud för både Svenska Spel och ATG. Det finns alltså totalt 6 975 ombud i Sverige.

Svenska Spel erbjuder spel på värdeautomater genom avtal med 2 327 restauranger och 85 bingohallar (nov 2008).

Folkrörelsen säljer sina lotterier via lottförsäljningsombud, föreningsverksamhet och Internet.

Banspel

Det finns 36 trav- eller galoppbanor i Sverige där spel erbjuds.

Internet

Bruttoomsättningen på Internetspel uppgick år 2007 till 4,2 miljarder kr för ATG och Svenska Spel.

Av den totala omsättningen på den reglerade marknaden uppgår Internetspelet till 11 procent.

Bingo

Det finns ca 100 bingohallar i Sverige.

⁹ Svenskaspels nätpoker (SOU 2008:36), sid. 92.

Kasino

Det finns fyra kasinon i Sverige med internationella spelregler. Dessa är placerade i Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall.

Kort om hästsporten

Hästsporten har starka kopplingar till spel i Sverige. Hästsporten äger sitt eget bolag ATG och har ensamrätt att i Sverige bedriva vadhållning på hästar.

Det finns ca 300 000 hästar i Sverige. och ca 2 700 heltidsanställda tränare, skötare och banarbetare. Enligt ATG ger hästnäringen totalt ca 20 000 helårstjänster och 500 000 personer beräknas vara aktiva inom hästnäringen.

Hur mycket spel finns det?

I juli 2007 fanns det 2 069 webbsidor för spel. Dessa ägdes av 436 olika företag. Av spelwebbsidorna erbjöd 793 kasinospel, 466 poker, 420 vadslagning på sport, hästar eller hundar, 258 bingo, 53 skicklighetspel, 31 lotterier, 22 vadslagingsbörser, samt 16 backgammon. Verksamheten bedrivs i 45 olika jurisdiktioner.¹⁰

Den sammanlagda omsättningen av Internetspel i världen kan uppskattas till 150 miljarder kronor 2007 och till 200 miljarder kronor 2010.¹¹

¹⁰ Europaparlamentet, Online gambling P/A/IMCO/FWC/2006-186/C1/SC2.

¹¹ Christiansen Capital Advisors, http://www.cca-i.com/Primary%20Navigation/Online%20Data%20Store/internet_gambling_data.htm.

3 EG-rätt

3.1 Inledning

Enligt direktiven till utredningen ska samtliga förslag som Spelutredningen redovisar åtföljas av bedömningar av förslagens överensstämmelse med EG-rätten. Vidare framgår av direktiven att förslagen ska vara så utformade att Sveriges efterlevnad när det gäller EG-rätten inte ska kunna ifrågasättas.

Vidare ska enligt direktiven utredningen bedöma om det av EG-rättsliga skäl, tekniska eller andra skäl inte är möjligt att inom alla spelformer strama upp det nuvarande regelverket och i så fall föreslå ett delvis nytt system som också inbegriper andra aktörer än befintliga, med en inriktning på att de sociala skyddsaspekterna genomgående ges hög prioritet.

Den genomgång av EG-rätten som är nödvändig i detta avsnitt kan sammanfattas med att svar ska ges om nuvarande reglering är i överensstämmelse med EG-rätten, om komplettering är nödvändiga i spelreglering för att vara i överensstämmelse med EG-rätten och om EG-rätten ställer kvar på förändringar i den svenska spelregleringen.

3.2 Bakgrund

Sverige blev medlem i Europeiska unionen (EU) den 1 januari 1995. Samma dag trädde även lotterilagen (1994:1000) i kraft.

Frågan om den svenska lotterilagens överensstämmelse med EG-rätten är behandlad i två tidigare utredningar, dels slutbetänkandet av Lotterilagsutredningen *Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen* (SOU 2000:50), dels slutbetänkandet av Lotteriutredningen *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11).

I utredningarna har genomgångar gjorts av samtliga bestämmelser i EG-fördraget som kan anses ha beröring med reglering av

spel (artiklarna 3, 12, 28, 30, 31, 43, 49, 50, 55, 81–89 och 295). Vidare har i de tidigare utredningarna genomgångar gjorts av sekundärrätten samt EG-domstolens praxis på området.

I slutbetänkandet av Lotterilagsutredningen *Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen* (SOU 2000:50) gjordes en genomgång av motiven till den svenska regleringen varvid en genomgång gjordes av lotterilagens 15 §, 27 §, 38 § samt av tillstånden till Svenska Spel och ATG med stöd av 45 §. Lotterilagsutredningen konstaterade i sin bedömning att de ensamrätter som lotterilagen ger ideella föreningar och statliga och statsstyrda spelbolag (Svenska Spel och ATG) är i överensstämmelse med EG-rätten.

I slutbetänkandet av Lotteriutredningen *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11) konstaterade utredningen att lotterilagen syften och uppbyggnad med ensamrätter i sig kunde vara i överensstämmelse med EG-rätten. Utredningen gick sedan in på tillämpningen av den svenska regleringen och pekade på Svenska Spels marknadsföring och avsaknaden av objektiva kriterier i 45 § lotterilagen och gjorde därvid bedömningen att det inte är möjligt att slå fast huruvida den svenska lagstiftningen är förenlig med EG-rätten. Vidare gjordes bedömningen att det kan befaras att den svenska lagstiftningen numera inte kan anses förenlig med EG-rätten.

Regeringsrätten har i dom RÅ 2004 ref. 95 prövat den svenska spelregleringens överensstämmelse med EG-rätten och funnit att regleringen är i överensstämmelse med EG-rätten.

Regeringsrätten har i dom den 23 maj 2007 (mål nr 4048-06 Betsson AB ./.. staten) ånyo prövat frågan om lotterilagens överensstämmelse med EG-rätten. Regeringsrätten konstaterade också i denna dom att den svenska lotteriregleringen var i överensstämmelse med EG-rätten.

Sammanfattningsvis har de tidigare utredningarna gått igenom samtliga bestämmelser i EG-fördraget som kan ha betydelse för spel. Utredningarna har vidare prövat både lagens syften och lagens uppbyggnad med ensamrätten och funnit att detta är i överensstämmelse med EG-rätten. Lotteriutredningen har dock funnit att den praktiska tillämpningen av lagen gör att det kan befaras att den svenska lotterilagen numera inte kan anses vara förenlig med EG-rätten. Regeringsrätten har som nyss sagts i två domar funnit att den svenska lotteriregleringen är i överensstämmelse med EG-rätten. Här ska särskilt framhållas att regeringsrättens nämnda dom den 23 maj 2007 är i tid efter att Lotteriutredningen *Spel i en föränderlig*

värld (SOU 2006:11) lämnat sitt betänkande, varvid regeringsrätten således inte delar den bedömning som Lotteriutredningen gjorde om den svenska lotterilagen och dess överensstämmelse med EG-rätten.

Det ska också redan inledningsvis konstateras att EG-domstolens prövning av frågor om lotterier och spel och EG-rätten gällt artikel 43 och 49.

Vad gäller EG-fördragets uppbyggnad och sekundärrätten är detta redovisat i nämnda utredningar. Några ändringar i EG-fördraget eller sekundärrätten som berör lotterier har inte skett sedan nämna genomgångar gjorts, varför Spelutredningen i dessa delar hänvisar till vad där är anfört.

3.3 Allmänt om en fri tjänstemarknad¹

Gemenskapsrätten har som utgångspunkt att det ska råda en fri rörlighet inom EU för tjänster. I enlighet med EG-fördraget och EG-domstolens praxis finns vissa grundläggande principer som tillämpas för alla tjänster. Dess principer är bl.a. principen om lika-behandling, dvs. förbud mot all diskriminering på grund av nationalitet, principen om ömsesidigt erkännande, dvs. en vara eller tjänst som lagligen produceras eller utförs i en medlemsstat får inte vägras tillträde till en annan medlemsstats marknader om inte tvingande samhällshänsyn föreligger. Härtill kommer proportionalitetsprincipen som avser att tillförsäkra att de inskränkningar av den inre marknaden som medlemsstaterna inför med hänsyn till tvingande allmänintresse verkligen är ägnade att tillgodose de angivna ändamålen, samt inte sträcker sig längre än vad som kan anses nödvändigt för att tillgodose syftet med de föreliggande skyddsintressena.

Det finns stöd för medlemsstaterna att upprätthålla undantag från den fria rörligheten för tjänster både i fördraget och genom EG-domstolens praxis. I artiklarna 45 och 46 EG-fördraget ges medlemsstaterna således möjlighet att göra avsteg från de grundläggande friheterna med hänsyn till offentlig makt respektive allmän ordning, säkerhet och hälsa. Förutom de fördragsbaserade undantagen har EG-domstolen erkänt vissa andra tvingande allmänintressen som legitima undantag som medlemsstaterna kan grunda sina skyddsregler på.

¹ Avsnittet bygger på SIEPS (Svenska institutet för europeiska studier) rapport 2005:6 EU och svenska monopol – teori, verklighet och framtid

EG-domstolen har i sin rättspraxis utvecklat en doktrin för om inskränkningen ska anses legitim. Av betydelse är härvid det s.k. Gebhard-testet.

Gebhard-testet

Gebhard-testet ställer upp flera villkor för när en inskränkning av den fria rörligheten för tjänster ska anses som förenlig med artikel 49 EG-fördraget.

För det första ska restriktionen tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt. Den måste tillämpas lika för alla personer inom landet såväl i formell mening (lagstiftningen) som i praktiken.

För det andra ska inskränkningen vara motiverad av hänsyn till ett trängande allmänintresse (även kallat tvingande hänsyn).

För det tredje ska åtgärden vara lämplig för att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas med restriktionen. Slutligen ska åtgärden även stå i proportion till vad som är nödvändigt för att uppnå den målsättning som eftersträvas. Dessa två villkor, lämplighet och proportionalitet, ingår båda i den proportionalitetsbedömning som EG-domstolen utför bl.a. i samband med Gebhard-testet.

Proportionalitetsprincipen

I EG-fördragets artikel 5 tredje stycket uttrycks principen i allmänna termer. Enligt artikeln ska gemenskapen ”inte vidta någon åtgärd som går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå målen i detta fördrag.

En proportionalitetsbedömning kan sägas bygga på tre kriterier:

1. *Lämpligheten* av åtgärden för att uppnå dess syfte.
2. *Nödvändigheten*, dvs. finns det ingen mindre inskränkande åtgärd.
3. *Proportionaliteten* av åtgärden i relation till den begränsning av handeln som orsakas.

Traditionellt tillämpas principen bl.a. för att reglera att offentliga ingrepp inte går längre än vad som verkligen behövs för att uppfylla det bakomliggande syftet.

Trots sin viktiga roll inom gemenskapsrätten har innebörden av proportionalitetsprincipen inte fullt ut klarlagts av varken EG-domstolen eller den EG-rättsliga doktrinen.

EG-domstolen avgjorde tidigare proportionalitetsfrågan själv i stor utsträckning. Under senare tid har EG-domstolen dock ofta valt att överlämna proportionalitetsbedömningen till den nationella domstol som begärt förhandsavgörandet.

3.4 Allmänt om lotterier och EU:s medlemsstater

Som utgångspunkt gäller att lotterier inte är harmoniserade inom EG-rätten. Detta innebär att det inte finns något gemensamt regelverk inom EU om spel om pengar och spel över nationsgränserna. Det finns således inga direktiv, förordningar eller beslut på EU-nivå som reglerar spel. Spel om pengar är en fråga för nationell lagstiftning och därvid har samtliga 27 EU-stater nationella regleringar av spel. Dessa nationella regleringar är helt beroende av vilket synsätt varje stat haft på företeelsen spel om pengar och därmed vilken spelpolitik som varje stat historiskt sett fört. Varje medlemsstat har särskilda politiska mål för sin reglering och metoderna för reglering av spel skiftar mellan staterna och är alltifrån totalförbud, monopol, oligopol till mer öppna licensgivningar för spel. Inom en stats spelreglering kan också olika metoder för olika spelformer förekomma, exempelvis den svenska spelregleringen innehåller både totalförbud för vissa spel, monopol för vissa spel och oligopol för vissa spel. Vidare kan nämnas att i exempelvis Tyskland är spel om pengar en delstatsfråga. Medlemsstaterna inom EU har olika syften med sina spelregleringar och olika metoder i sina regleringar för att uppnå dessa syften. Det ska också nämnas att det är vanligt förekommande bland medlemsstaterna att överskott från lotterier är förbehållet allmännyttiga ändamål.

I avsaknad av ett gemensamt regelverk inom EU är alltså lotterier enlighet med EG-rättens subsidiaritetsprincip föremål för nationella regleringar.

Att framhålla inledningsvis är också att i avsaknad av ett gemensamt regelverk om spel om pengar inom EU finns det inte heller några gemensamma definitioner om varken spel eller olika spelformer. Det ska framhållas att olika spelformer ofta behandlas olika i spelregleringarna.

3.5 Vilka krav ställer EG-rätten på en nationell reglering av lotterier och spel

Spel om pengar är en fråga för nationella regleringar inom hela EU. Frågan är då vilka krav EG-rätten ställer på en nationell reglering

För att kunna svara på frågan och därmed också frågan om den svenska lotterilagens överensstämmelse med EG-rätten måste en genomgång göras av gällande rätt.

Mot bakgrund av att spel om pengar inte är harmoniserade inom EU är frågan främst behandlad i EG-domstolens praxis. Samtliga mål som hittills varit föremål för prövning i EG-domstolen gäller begäran om förhandsavgöranden från nationella domstolar. EG-domstolen har hittills inte prövat någon medlemsstats spelreglering i ett överträdelseärende. Vidare är frågan om EG-rätten och nationella spelregleringar behandlade i nationella domstolar där frågan varit uppe till prövning. Nationella högsta domstolar som prövat frågan är Sverige, Finland och Italien. Vidare är frågan behandlad Höyesterett i Norge. Vidare har den tyska Författningsdomstolen prövat delar av den tyska spelregleringens överensstämmelse med tysk grundlag. Av intresse är också att beröra domen från EFTA-domstolen där det norska monopolet på spelautomater prövats mot regler som motsvarar EG-rätten. Slutligen är av intresse att beakta vad EU-kommissionen anfört i de pågående överträdelseärendena mot bl.a. Sverige samt att göra en genomgång av de principiellt intressanta nu pågående målen i EG-domstolen.

En genomgång då nödvändig av EG-domstolens praxis, EFTA-domstolens praxis, nationella domstolars praxis och då främst Regeringsrättens dom RÅ 2004 ref. 95. Vidare de pågående fördragsbrottsärendena från EU-kommissionen samt pågående mål i EG-domstolen.

EG-domstolens domar i lotterimål är behandlade i slutbetänkandet av Lotteriutredningen *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11, avsnitt 6.3.2).

Genomgången som nu är aktuell begränsar sig till de delar som är nödvändiga för att svara på frågorna som ställts i avsnitt 3.1.

3.5.1 EG-domstolen

EG-domstolen har prövat frågan om spel om pengar och nationella regleringar i följande mål. Schindler², Läärä³, Zenatti⁴, Gambelli⁵, Anomar⁶ och Placanica⁷.

Vidare har frågan om spel om pengar behandlats i målen Lindman⁸, Lindberger⁹ och Unire¹⁰. Dessa mål är inte aktuella för denna genomgång.

Schindler, Läärä, Zenatti, Gambelli, Anomar och Placanica

Inledningsvis kan följande sägas om nämnda mål som varit föremål för prövning i EG-domstolen.

Som ovan sagts har alla medlemsstater i EU regleringar kring spel om pengar. De mål som varit föremål för prövning i EG-domstolen gäller alltså prövningen av de nationella spelregleringarna. Frågan om de nationella lagstiftningarnas överensstämmelse med EG-rätten har således uppkommit i rättegångar vid nationella domstolar där de nationella domstolarna valt att ställa frågor till EG-domstolen. Redan här kan framhållas som nyss sagts att då samtliga stater har regleringar kring spel ser dessa regleringar olika ut utifrån varje stats egna historia kring spel och spelreglering. Medlemsstaternas har olika politiska mål för sina regleringar och metoderna för reglering av spel skiftar mellan staterna och är alltifrån totalförbud, monopol, oligopol till mer öppna licensgivningar för spel. Inom en stats spelreglering kan också olika metoder för olika spelformer förekomma, exempelvis den svenska spelregleringen innehåller både totalförbud för vissa spel, monopol för vissa spel och oligopol för vissa spel.

² Mål C-275/92 *Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhart Schindler och Jörg Schindler*, REG 1994 I-1039.

³ Mål C-124/97 *Markku Juhani Läärä, Cotswold Microsystems Ltd och Oy Transatlantic Software Ltd mot Häradssåklagaren i Jyväskylä och finska staten*, REG 1999 I-6067.

⁴ C-67/98 *Questore di Verona mot Diego Zenatti*, REG 1999 I-7289.

⁵ Mål C-243/01 *Piergiorgio Gambelli m.fl.*, REG 2003 I-13076.

⁶ Mål C-6/01 *Associação Nacional de Operadores de Máquinas Recreativas (Anomar) m.fl. mot Estado Português*, REG 2003 I-8647. Mål C-338/04 *Massimiliano Placanica mot Italien*.

⁷ Mål C-338/04 *Massimiliano Placanica mot Italien*.

⁸ Mål C-42/02 *Diana Elisabeth Lindman mot Landskapsregeringen Åland*

⁹ Mål C-267/03 *Lars Erik Staffan Lindberg mot Sverige*

¹⁰ C-260/04 *Kommissionen mot Italien*

Schindler behandlar frågan om totalförbud av vissa lotterier, Läära behandlar monopol på spelautomater, Zenatti, Gambelli och Placanica behandlar oligopol på vadhållning.

Schindler, Läära och Zanetti är prövade utifrån artikel 49 om fri rörlighet för tjänster och Gambelli och Placanica är prövade utifrån artikel 49 och artikel 43 om etableringsfrihet. Det ska redan inledningsvis nämnas att EG-domstolen i sin praxis fastslagit att samma förutsättningar för inskränkningar gäller i artikel 49 och 43 gällande spel om pengar.

Zenatti, Gambelli och Placanica gäller samtliga den italienska lagstiftningen och behandlar således i princip samma fråga. Det kan här tilläggas att efter Placanica-domen har den italienska spelregleringen ändras för att vara i överensstämmelse med EG-rätten. Vidare ska tilläggas att den italienska lagstiftningen som prövades i målet Zenatti, Gambelli och Placanica hade till enda syfte att motverka brottslighet.

Schindler (lotterier och artikel 49 i EG-fördraget)

Schindler-målet var det första målet där EG-domstolen prövade frågan om lotterier och EG-rätten.

Målet gällde i korthet följande. G och J Schindler var ombud för vissa tyska s.k. klasslotterier och de marknadsförde och sålde nämnda lotterier. G och J sände från Nederländerna försändelser till brittiska medborgare med inbjudningar till lotterierna och även beställnings-sedlar. Försändelserna stoppades och beslagtogs av brittisk tull då de var i strid med gällande rätt.

EG-domstolen konstaterande inledningsvis i domen dels att lotterier är ekonomisk verksamhet i EG-rättens mening, dels att lotteriverksamhet är att betrakta som en tjänst i EG-rättens mening.

EG-domstolen som funnit att den brittiska lagstiftningen inte var diskriminerade ställde sedan frågan om den brittiska lagstiftningen ändå inskränker friheten att tillhandahålla tjänster.

EG-domstolen svarade på frågan enligt följande.

57 Enligt den information som erhållits av den nationella domstolen hade den brittiska lagstiftningen, i dess lydelse före antagandet av 1993 års lag som införde det nationella lotteriet, följande syften: att förebygga brott och garantera att deltagarna i spel om pengar behandlas ärligt; att undvika att stimulera efterfrågan på sådana spel om pengar som kan få skadliga sociala effekter vid överdrift; att se till att lotterier

inte kan anordnas i personligt eller kommersiellt vinstsyfte, utan endast för välgörande, idrottsliga eller kulturella ändamål.

58 Dessa syften, som skall betraktas sammantagna, rör skyddet för mottagarna av tjänsten och, mer allmänt, konsumentskyddet, liksom skyddet för ordningen i samhället. Domstolen har redan fastslagit att dessa syften kan berättiga inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster (se dom av den 18 januari 1979 i förenade målen 110/78 och 111/78 Van Wesemael, punkt 28, Rec. s. 35; dom av den 4 december 1986 i mål 220/83 kommissionen mot Frankrike, punkt 20, Rec. s. 3663; dom av den 24 oktober 1978 i mål 15/78 Société générale alsacienne de banque, punkt 5, Rec. s. 1971).

59 Mot bakgrund av lotteriers mycket speciella beskaffenhet, vilket har betonats av flera medlemsstater, är dessa syften av sådant slag att de berättigar att det i förhållande till artikel 59 i fördraget införs inskränkningar som sträcker sig så långt som förbud mot lotterier på en medlemsstats territorium.

60 För det första kan man nämligen inte bortse från de moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter som finns i samtliga medlemsstater när det gäller lotterier, liksom andra typer av spel om pengar. Medlemsstaterna tenderar allmänt att begränsa och till och med att förbjuda spel om pengar och att förhindra att de blir en inkomstkälla för enskilda. För det andra skall det påpekas att mot bakgrund av de betydande belopp som kan inkasseras och de vinster spelarna kan erhålla, framför allt i lotterier som anordnas i stor skala, innebär lotterier höga risker för brott och bedrägerier. Lotterierna utgör dessutom ett incitament till utgifter som kan få skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället. Slutligen är det inte utan betydelse, trots att det inte i sig kan anses utgöra ett objektivet berättigande, att lotterierna på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter såsom socialt arbete, välgörenhetsarbete, idrott eller kultur.

61 Dessa speciella omständigheter berättigar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna och mer allmänt, med beaktande av varje medlemsstats sociala och kulturella särart, för att bevara ordningen i samhället, både vad gäller sättet att anordna lotterier, insatsernas storlek och användningen av de intäkter de genererar. Under dessa omständigheter är det deras sak att bedöma inte bara om det är nödvändigt att begränsa lotteriverksamheten, utan även att förbjuda den, förutsatt att dessa inskränkningar inte är diskriminerande.

62 När en medlemsstat förbjuder anordnandet av lotterier i stor skala på sitt territorium och särskilt reklam för och spridning av lottsedlar i den typen av lotterier, kan inte ett förbud mot införsel av material som skall göra det möjligt för invånarna i den medlemsstaten att delta i sådana lotterier som anordnas i en annan medlemsstat anses vara en

åtgärd som oberättigat inskränker friheten att tillhandahålla tjänster. Ett sådant förbud mot införsel är nämligen nödvändigt för det skydd som den medlemsstaten vill säkerställa på sitt territorium när det gäller lotterier.

Läära (spelautomater och artikel 49 i EG-fördraget)

Målet var det andra som prövades av EG-domstolen och gällde spelautomater.

I målet prövades frågan om att med ensamrätt driva spel. EG-domstolen gjorde i domen en proportionalitetsbedömning av den finska regleringen.

Målet gällde i korthet att en M Läära ställt ut spelautomater i Finland i strid med lag. I Finland hade Penningautomatföreningen (PAF) beviljats ensamrätt att erbjuda automatspel.

EG-domstolen anförde sedan följande om den finska lagregleringen

34. Såsom har anförts i punkt 21 i förevarande dom, skiljer sig den finska lagstiftningen från lagstiftningen i fråga i domen i målet Schindler bland annat därför att den inte förbjuder användningen av penningautomater, utan förbehåller en offentligtgrättslig förening ensamrätten att bedriva spelverksamhet med dessa.

35. Domstolen fastställde emellertid i punkt 61 i domen i målet Schindler att de nationella myndigheterna skall ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa hur omfattande skydd som skall säkerställas inom det nationella territoriet i fråga om lotterier och andra spel med pengar. Det är nämligen deras sak att bedöma om det i förhållande till det eftersträlvade syftet finns anledning att helt eller delvis förbjuda verksamheter av detta slag eller endast begränsa dem och i detta syfte föreskriva mer eller mindre strikta kontrollåtgärder.

36. Under dessa omständigheter kan endast den omständigheten att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än en annan medlemsstat inte påverka bedömningen av om de bestämmelser som har antagits på området är nödvändiga och proportionerliga. Bestämmelserna skall endast bedömas med hänsyn till de ändamål som de nationella myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skydds nivå som de avser att säkerställa.

37. Att spelen i fråga inte är helt förbjudna är, i motsats till vad klagandena i målet vid den nationella domstolen har hävdade, inte tillräckligt för att visa att det faktiska syftet med den nationella lagstiftningen inte är att förverkliga de skäl med hänsyn till allmänintresset som den påstås eftersträva och som skall betraktas i sin helhet. Sådana syften

kan också eftersträvas genom ett tillstånd för dessa spel, vilket har begränsats till en ensamrätt, med fördelen att avkastningen används för allmännyttiga ändamål och att spelbegäret och spelverksamheten kanaliseras till en begränsad krets och att det förebyggs att verksamheten används för bedrägerier och brott.

38. Detsamma gäller omständigheten att de olika anläggningar där penningautomaterna har placerats av den offentlighetsliga föreningen med tillstånd erhåller en del av avkastningen.

39. Vad gäller frågan huruvida det för att förverkliga dessa syften skulle vara att föredra att det, i stället för att bevilja den offentlighetsliga föreningen med tillstånd ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater, antogs bestämmelser enligt vilka de berörda aktörerna har att följa vissa regler, faller denna fråga inom medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, dock med förbehåll för att det alternativ som väljs inte förefaller oproportionerligt med hänsyn till det eftersträfvade målet.

40. På denna punkt framgår det i synnerhet av penningautomatförordningen att PAF, som är den enda föreningen med rätt att till begagnande hålla spelautomater, är en offentlighetslig förening vars verksamhet utövas under statens överinseende och som, såsom har konstaterats i punkt 5 i förevarande dom, till staten skall betala den utdelbara nettoavkastningen av att penningautomater hålls till begagnande för allmänheten.

41. Även om det är riktigt att de belopp som staten på så sätt har uppburit för allmännyttiga ändamål även skulle kunna erhållas på andra sätt, såsom genom att beskatta den verksamhet som skulle bedrivas av olika aktörer som tillåts att utöva den på annat sätt än med ensamrätt, utgör den skyldighet som har ålagts den offentlighetsliga föreningen med tillstånd att inbetala avkastningen av att till begagnade hålla penningautomater på grund av riskerna för brott och bedrägerier ett avgjort effektivare sätt att säkerställa en strikt begränsning av vinstsyftet med sådana verksamheter.

42. Under dessa omständigheter förefaller det inte som om bestämmelserna i den finska lagstiftningen om hållande till begagnande av penningautomater, genom att ge ensamrätt till en enda offentlighetslig förening med tillstånd, till den del de påverkar friheten att tillhandahålla tjänster, är oproportionerliga med avseende på det syfte som eftersträvas genom dem.

Zenatti (vadhållning och artikel 49 i EG-fördraget)

Zenatti var det tredje målet som prövades av EG-domstolen.

Målet gällde i korthet följande. Zenatti bedrev förmedlingsverksamhet i Italien på uppdrag av ett i London etablerat bolag.

Zenattis roll bestod i att driva ett centrum för förmedling av uppgifter avseende vad på utländska sportevenemang till det brittiska bolagets kunder. Zenatti sände via fax eller Internet formulär som kunderna fyllt i tillsammans med kopior på betalningsöverföringar.

Verksamheten var förbjuden i Italien då vadhållningsverksamhet var förbehållen vissa organ.

I domen konstaterar EG-domstolen att vadhållning utgör spel om pengar som kan jämföras med de lotterier som avsågs i domen i målet Schindler.

EG-domstolen prövade sedan om den italienska begränsningen kunde godtas. EG-domstolen anförde följande.

32. Såsom har påpekats i punkt 21 i förevarande dom, skiljer sig den italienska lagstiftningen om vadhållning från den lagstiftning som var aktuell i domen i målet Schindler genom att den inte innebär ett totalförbud för transaktionerna i fråga, utan förbehåller vissa organ rätten att organisera dem på vissa villkor.

33. Att avgöra omfattningen av det skydd som en medlemsstat önskar upprätthålla inom sitt territorium i fråga om lotterier och andra spel om pengar ingår i det utrymme för skönmässig bedömning som domstolen i punkt 61 i domen i målet Schindler fastslog att de nationella myndigheterna har. Det är dessa myndigheters sak att inom ramen för det mål som eftersträvas bedöma om det är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda sådana aktiviteter eller att endast inskränka dem och att i det syftet föreskriva mer eller mindre strikta kontrollmetoder.

34. Under dessa omständigheter påverkar det faktum att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än det som har antagits i en annan medlemsstat inte i sig bedömningen av om bestämmelserna på området är nödvändiga och står i proportion till sitt syfte. Bestämmelserna skall endast bedömas mot bakgrund av de nationella myndigheternas målsättningar i den berörda medlemsstaten och av den skydds nivå som de är avsedda att garantera.

35. Som domstolen har påpekat i punkt 37 i sin dom av den 21 september 1999 i mål C-124/97, Läära m.fl. (REG 1999, s. I-0000), i fråga om spelautomater, är omständigheten att vadhållningen i fråga inte är helt förbjuden inte tillräcklig för att visa att den nationella lagstiftningen i själva verket har ett annat syfte än att förverkliga de syften av allmänintresse som den påstås eftersträva och beträffande vilka en helhetsbedömning skall göras. Sådana syften kan också tillgodoses genom att dessa spel tillåts i begränsad omfattning, på så sätt att vissa organisationer ges särskilda rättigheter eller exklusiva rättigheter, vilket har de fördelarna med sig att avkastningen kan användas för allmännyttiga ändamål, att spelbegäret och spelverksamheten kanaliseras till en begränsad krets och att risken för att verksamheten används för bedrägerier och brott minskar.

36. Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 32 i sitt förslag till avgörande är en sådan begränsning tillåten endast om den, för det första, verkligen tjänar syftet att verkligen minska spelmöjligheterna och om finansieringen av sociala aktiviteter genom ett uttag på intäkterna från tillåtna spel endast utgör en accessorisk positiv konsekvens och inte det verkliga syftet med den restriktiva politik som förs. Domstolen har nämligen i punkt 60 i domen i målet Schindler påpekat att även om det inte är utan betydelse att lotterier och andra spel om pengar på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter, kan ett sådant skäl inte i sig anses utgöra ett objektivt berättigande för inskränkningar i rätten att tillhandahålla tjänster.

37. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera om den nationella lagstiftningen, med hänsyn till dess konkreta tillämpning, verkligen tjänar sådana syften som gör att den skall anses befogad och huruvida de restriktioner som åläggs genom sagda lagstiftning står i proportion till dessa syften.

38. Med beaktande av det ovanstående blir svaret på tolkningsfrågan följande. EG-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster utgör inte hinder för nationell lagstiftning i vilken rätten att bedriva vadhallningsverksamhet avseende sportevenemang förbehålls vissa organisationer, såsom fallet är med den italienska lagstiftningen, om lagstiftningen i fråga verkligen är motiverad av ett socialpolitiskt syfte att begränsa skadeverkningarna av sådan verksamhet och om de restriktioner som därigenom åläggs inte är oproportionerliga i förhållande till detta syfte.

Gambelli m.fl. (vadhallning och artikel 43 och 49 i EG-fördraget)

Gambelli var det fjärde målet som prövades i EG-domstolen. I målet prövade EG-domstolen för första gången tillämpningen av artikel 43 om etableringsfriheten.

Förutsättningarna i Gambelli gällde samma lagstiftning som i Zenatti med den ändringen att det numera var straffrättsligt förbjudet både att spela över Internet för en italiensk medborgares som att förmedla insatser.

EG-domstolen som konstaterade att den italienska lagstiftningen var en begränsning av den fria rörligheten (artikel 43 och 49) prövade sedan om inskränkningarna kunde godtas .

EG-domstolen gjorde följande bedömning.

62. Såsom framgår av punkt 36, i domen i det ovannämnda målet Zenatti, skall en inskränkning, i vilket fall som helst, tjäna syftet att verkligen minska spelmöjligheterna, och finansieringen av sociala aktiviteter genom

ett uttag på intäkterna från tillåtna spel får endast utgöra en accessorisk positiv konsekvens och inte det verkliga syftet med den restriktiva politik som förs.

63. På sätt som de regeringar som har inkommit med yttranden, liksom kommissionen, har erinrat om, har dock domstolen i domarna i de ovannämnda målen Schindler, Läära m.fl. och Zenatti angett att de moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter, samt de skadliga moraliska och finansiella följderna för den enskilde och samhället, som följer av spel och vadhållning kan vara omständigheter som rättfärdigar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället.

64. I alla händelser måste inskränkningarna i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster uppfylla de villkor som ställs i domstolens rättspraxis för att vara berättigade (se bland annat dom av den 31 mars 1993 i mål C-19/92, Kraus, REG 1993, s. I-1663, punkt 32, svensk specialutgåva, volym 14, s. I-167, och av den 30 november 1995 i mål C-55/94, Gebhard, REG 1995, s. I-4165, punkt 37).

65. Enligt denna rättspraxis måste dessa inskränkningar motiveras av hänsyn till ett tvingande allmänintresse. De skall vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas, och får inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning. Under alla omständigheter skall de tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt.

66. Det ankommer på den hänskjutande domstolen att avgöra huruvida de inskränkningar i etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster som införts genom lag nr 401/89 uppfyller dessa villkor. Den domstolen skall därvid beakta de omständigheter för vilka redogörs i det följande.

67. Även om domstolen, i de ovannämnda domarna Schindler, Läära m.fl. och Zenatti, har medgett att inskränkningar i anordnandet av spelverksamhet kan vara berättigade på grund av tvingande hänsyn av allmänintresse, såsom skyddet av konsumenter och för att förhindra bedrägerier och att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter, måste de restriktioner som grundas på sådana hänsyn, och på nödvändigheten att förhindra att ordningen i samhället störs, vara ägnade att säkerställa förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att dessa inskränkningar skall bidra till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt.

Placanica m.fl. (vadhållning och artikel 43 och 49 i EG-fördraget)

Placanica-målet rörde i huvudsak samma bestämmelser i den italienska lagstiftningen och samma faktiska omständigheter som i målen Zenatti och Gambelli.

De frågor som var aktuella i målet var dels om de straffrättsliga bestämmelserna i den italienska lagstiftning var förenliga med principerna i artikel 43 och artikel 49, dels om artiklarna 43 och 49 kan tolkas så att det är tillåtet för en medlemsstat att göra tillfälliga undantag från nämnda bestämmelser utan att det strider mot gemenskapsrättens principer. Fråga två gällde ett anbudsförfarande för beviljande av koncessioner för att bedriva vadhållningsverksamhet.

EG-domstolen behandlade först frågan om det straffrättsliga förbudet och konstaterade att bestämmelsen utgjorde inskränkningar av både artikel 43 och 49. EG-domstolen undersökte sedan om dessa inskränkningar kunde godtas enligt bl.a. tvingande hänsyn. EG-domstolen anförde här följande.

46. Domstolen har i sin rättspraxis godtagit ett antal tvingande hänsyn av allmänintresse, såsom att skydda konsumenterna, att förhindra bedrägerier och att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter samt att förhindra att ordningen i samhället störs (se, för ett liknande resonemang, dom av den 24 mars 1994 i mål C-275/92, Schindler, REG 1994, s. I-1039, punkterna 57–60, svensk specialutgåva, volym 15, s. 119, av den 21 september 1999 i mål C-124/97, Läära m.fl., REG 1999, s. I-6067, punkterna 32 och 33, samt domarna i de ovannämnda målen Zenatti, punkterna 30 och 31, och Gambelli m.fl., punkt 67).

47. I detta sammanhang kan de moraliska, religiösa eller kulturella särdrag samt de moraliskt och ekonomiskt skadliga följder för den enskilde och samhället som omgärdar spel och vadhållning vara omständigheter som motiverar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (domen i det ovannämnda målet Gambelli m.fl., punkt 63).

48. Även om medlemsstaterna är fria att fastställa målsättningarna för sin politik i fråga om hasardspel och, vid behov, exakt fastställa den eftersträlvade skyddsnivån, skall de inskränkningar som föreskrivs likväl uppfylla de krav på proportionalitet som följer av domstolens rättspraxis.

49. Följaktligen skall det för varje inskränkning som föreskrivs i den nationella lagstiftningen undersökas särskilt om den är ägnad att säkerställa förverkligandet av den målsättning som den aktuella medlemsstaten har åberopat, och om den inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning. Under alla omständigheter skall dessa inskränkningar tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Gebhard, punkt 37, och Gambelli m.fl., punkterna 64 och 65, samt dom av den 13 november 2003 i mål C-42/02, Lindman, REG 2003, s. I-13519, punkt 25).

EG-domstolen behandlade sedan frågan om kravet på koncession. EG-domstolen gjorde i denna del åtskillnad mellan å ena sidan begränsningar av koncessionerna som bygger på målet att minska spelmöjligheterna och å andra sidan målet att bekämpa kriminalitet.

När det gäller målet att begränsa spelmöjligheterna framgår det enligt EG-domstolens praxis att även om begränsningarna av antalet aktörer i princip kan motiveras, ska dessa begränsningar i vilket fall som helst tjäna syftet att verkligen minska spelmöjligheterna och att begränsa verksamheten på detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt.

När det gäller målet att bekämpa kriminalitet anförde EG-domstolen följande.

55. Det är nämligen den andra typen av mål, det vill säga målet att förhindra att hasardspelsverksamhet används i bedrägliga eller brottsliga syften genom att styra in den i banor som är möjliga att kontrollera, som såväl Corte suprema di cassazione som den italienska regeringen i sitt yttrande till domstolen har angett vara det verkliga syftet med den italienska lagstiftning som är aktuell i målen vid de nationella domstolarna. Med detta perspektiv kan en kontrollerad expansiv politik på området för hasardspel vara helt i överensstämmelse med målet att locka över spelare som ägnar sig åt förbjuden och dold spel- och vadhållningsverksamhet till tillåten och reglerad verksamhet. Som särskilt den belgiska och den franska regeringen har påpekat kan detta mål endast uppnås om de lagliga aktörerna utgör ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet. Detta kan i sig innebära att tillhandahålla ett omfattande spelsortiment, att göra reklam i viss omfattning och att använda ny distributionsteknik.

56. Den italienska regeringen har för övrigt åberopat faktiska omständigheter, som till exempel en utredning från italienska senatens sjätte ständiga utskott (finans- och skatteutskottet) om spel- och vadhållningssektorn. I denna utredning blev slutsatsen att förbjuden och dold spel- och vadhållningsverksamhet utgör ett betydande problem i Italien som en utvidgning av den tillåtna och reglerade verksamheten skulle kunna avhjälpa. Enligt samma utredning härrör hälften av den samlade omsättningen av hasardspelsverksamheten i Italien från den illegala verksamheten. I utredningen bedömdes vidare att det skulle vara möjligt att genom en utvidgning av den enligt lag tillåtna spel- och vadhållningsverksamheten återta en del av omsättningen av den illegala verksamheten. Det belopp som härigenom skulle kunna återtas är minst lika stort som det belopp som den enligt lag tillåtna verksamheten omsätter.

57. Domstolen konstaterar att ett koncessionssystem under dessa omständigheter i själva verket kan utgöra en effektiv mekanism som gör det möjligt att kontrollera de aktörer som är verksamma inom

området för hasardspel för att förhindra att de använder sin verksamhet i bedrägliga eller brottsliga syften. Den har däremot inte tillgång till tillräckliga uppgifter om de faktiska omständigheterna för att bedöma begränsningen av det totala antalet koncessioner som sådan mot bakgrund av de krav som följer av gemenskapsrätten.

Sammanfattningsvis kan följande anföras om EG-domstolens praxis

Genomgången av EG-domstolens domar i lotterimålen visar att en fast praxis har utvecklats. Denna praxis ger som framgått medlemsstaterna ett stort utrymme att bestämma mål och medel för sin politik och därmed vad som behövs för att skydda spelarna. Som framgått av praxisen ska dock det nationella utrymmet fylla de krav som EG-domstolen satt upp. Dessa krav har EG-domstolen efter Läära-målet överlämnat till de nationella domstolarna att pröva.

EG-domstolen har i sin praxis särskilt framhållit spel om pengars "mycket speciella beskaffenhet" vilket tillåter medlemsstaterna att införa omfattande restriktioner på ett sätt som inte gäller inom EG-rätten i övrigt. EG-domstolen har som framgått tillerkänt medlemsstaterna ett skönsmässigt utrymme att bestämma den metod och nivå man vill lägga sin spelreglering på. Att en stat har valt en reglering innebär således inte enligt EG-domstolens praxis att en annan stat med en annan reglering inte fyller kravet på nödvändig och proportionerlig.

Den metod och den nivå en stat väljer måste vara i överensstämmelse med EG-rätten. EG-rättens krav på en nationell reglering är att den är

- icke-diskriminerande,
- motiveras med tvingande hänsyn av allmänintresse och säkerställa förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att inskränkningarna bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt, och
- nödvändig och proportionerlig.

3.5.2 EFTA-domstolen

I Direktiven anges att en särskild analys bör göras av dom meddelad av EFTA-domstolen den 14 mars 2004 (mål E-1/06).

Vad gällde målet?

Parter i målet var EFTA:s övervakningsmyndighet mot Norge.

Frågan i målet gällde om en lagändring i Norge som introducerade ett monopol för det statsägda bolag Norsk Tipping AS för spelautomater var i strid med artikel 31 och 36 i EES avtalet. Artiklarna 31 och 36 i EES-avtalet är motsvarande bestämmelser som återfinns i artikel 43 (etableringsrätten) och artikel 49 (fri rörlighet vad gäller tjänster) i EG-fördraget.

Bakgrund

Genom lagändringar år 2003 introducerade Norge ett nytt monopol på anordnande av spel på spelautomater. Enligt tidigare gällande lag i Norge kunde företag och privatpersoner som arrangerade spel på spelautomater på uppdrag av ideella organisationer få tillstånd till automatspel. Under år 2004 hade 138 olika företag ca 15 800 spelautomater med bruttoomsättning på 26 miljarder norska kronor.

Lagändringen innebar att en ensamrätt tillskapades för Norskt Tipping, som är ett av den norska staten helägt bolag.

Vad hade parterna för argument för sin respektive talan?

EFTA:s övervakningsmyndighet hade tre huvudargument för sin talan:

1. att lagändringen hade i vart fall delvis ekonomiska syften,
2. att lagändringen misslyckades med att ge uttryck för en systematisk och sammanhängande förhållande till spel och
3. att lagändringen inte var i överensstämmelse med principen om proportionalitet.

Norge bestred alla tre argumentet.

Domstolens domskäl

EFTA-domstolen konstaterade inledningsvis i domskälen (p.25) att frågan i målet gällde om den norska regleringen av spelautomater var i överensstämmelse med EES-avtalet. Domstolen konstaterade vidare att allt spel om pengar ("all games of chance") är ekonomisk verksamhet som faller inom EES-avtalet.

Domstolen konstaterade vidare att det inte var stridigt i målet att den nya norska regleringen av spelautomater var en inskränkning av den fria rörligheten och den fria etableringsrätten samt att den nya lagstiftningen var icke-diskriminerande.

Frågan i målet var enligt domstolen om den norska lagen kunde rättfärdigas på objektiva grunder. Domstolen inledde med att hänvisa till EG-domstolens dom Placania (p. 47–48) enligt följande.

47. I detta sammanhang kan de moraliska, religiösa eller kulturella särdrag samt de moraliskt och ekonomiskt skadliga följder för den enskilde och samhället som omgärdar spel och vadhållning vara omständigheter som motiverar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässig bedömning när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda konsumenterna och ordningen i samhället (domen i det ovannämnda målet Gambelli m.fl., punkt 63).

48. Även om medlemsstaterna är fria att fastställa målsättningar för sin politik i fråga om hasardspel och, vid behov, exakt fastställa den eftersträlvade skydds nivån, skall de inskränkningar som föreskrivs likaväl uppfylla de krav på proportionalitet som följer av domstolens rättspraxis.

Domstolen prövade därefter saken i tre delar:

1. legala syften med lagen,
2. systematisk och sammanhållande, och
3. nödvändighet.

Legala syften

Domstolen anförde inledningsvis att den stat som är ansvarig för inskränkningar av de grundläggande friheterna har att visa att åtgärderna kan rättfärdigas.

Domstolen anförde vidare att allt underlag vari lagens avsikt kunde härledas kunde tas i beaktande men att regeringsförslaget

och riksdagsbehandlingen är mer avgörande än tidigare utkast eller förslag.

Domstolen anförde vidare att EG-domstolen inom området spel om pengar anförde att medlemsstaternas skäl ("policy justification grounds") ska sammanvägas som helhet.

Efter hänvisning till EG-domstolens domar Zenatti och Gambelli konstaterade domstolen att begränsning av inkomster till de sociala och humanitära ändamål inte var huvudskälet till den norska lagändringen utan endast en konsekvens av förslaget. Domstolen avslog grunden att lagen byggde på ekonomiska syften.

Domstolen övergick sedan att pröva frågan om kravet på att lagen är systematisk och sammanhållande för att begränsa spelet.

Ändamålsenligt/följdriktig

För att vara motiverad ("justified") måste enligt domstolen rätten att ge Norsk Tipping ensamrätt för spel på spelautomater vara ändamålsenligt för att uppnå de syften som eftersträvas. Motparten hävdade i domstolen att den norska regleringen var inkonsekvent då Norsk Tipping genom en intensiv marknadsföring och genom att öppna upp för ny spel av Norsk Tipping och Norsk Rikstoto.

Domstolen anförde att begränsningar baserade på tvingande hänsyn av allmänintresse måste vara systematisk och sammanhållande med liknande åtgärder som redan vidtagits. Domstolen pekade på att EG-domstolen vad gäller området spel om pengar har specificera detta genom att restriktioner måste vara ändamålsenliga för att uppnå syftena genom att de begränsar spelmöjligheterna på ett systematiskt och sammanhängande sätt.

Domstolen anförde vidare att vid prövning av kravet på systematisk och sammanhållande i den nya lagen är det mot bakgrund av syftet att bekämpa spelberoende av vikt att se på spel som är likvärdiga att skapa spelberoende.

Efter genomgång av olika spels farlighetsgrad vad gäller spelberoende kom domstolen fram till att andra spel av norsk tippning, exempelvis oddset inte var på en jämförbar skala. Domstolen slutsats var att marknadsföring och utveckling av andra spel inte var relevant när man undersökte kravet på systematiskt och sammanhållande av den prövade lagstiftningen

Domstolen fanns att lagändringen var ändamålsenlig.

Nödvändigheten

Domstolen konstaterade att de prövade åtgärderna inte fick gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå det eftersträvade målet.

Domstolen hänvisade till EG-domstolens dom Läära (punkt 39) att vad gäller frågan hurvida det var att föredra att man antog regler vilka berörda aktörer har att följa istället för att ha exklusiva rättigheter faller denna fråga inom medlemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, dock att det alternativet som väljs inte får förefalla oproportionerligt med hänsyn till det eftersträvade målet.

Vad först gäller syftet att bekämpa brott konstaterade domstolen att den norska staten inte lyckats visa att bekämpandet av penningtvätt och bedrägeri skulle vara mer effektivt i ett monopol.

Domstolen konstaterade sedan att de allmänna intressen som en nationell lagstiftning ska fylla, ska övervägas som helhet. Domstolen använde sedan formuleringarna "it is reasonable to assume" att en monopoloperatör under tillsyn av en effektiv myndighet vill lägga större ansvar på att bekämpa spelmissbruk än kommersiella operatörer. Vidare anförde domstolen att det var "plausible to assume" att det är enklare att kontrollera och ge direktiv i ett helägt statligt bolag. Genom sitt ägande kan staten agera mer effektivt mot ett statligt bolag än bara genom lagar, förordningar och tillsyn.

Domstolens slutsats blev att den norska staten tillräckligt visat att ensamrätt synes vara mer effektivt för att uppnå lagens syften.

Domslut

EFTA-domstolens domslut blev att domstolen ogillade EFTA:s övervakningsmyndighets talan. Domstolen fann att den norska lagändringen med införande av ett monopol för spelautomater var i överensstämmelse med prövade bestämmelser i EES-avtalet.

Sammanfattningsvis kan följande sägas om EFTA-domstolens dom

I alla relevanta delar hänvisar EFTA-domstolen till den praxis som utvecklats i EG-domstolen. Domstolen konstaterade vidare att de legitima syftena ska prövas som en helhet.

En viktig fråga i EFTA-domen är hur domstolen gjorde proportionalitetsbedömningen. Som framgått av genomgången av domen konstaterar domstolen – med hänvisning till Läära – att det faller

inom den skönsrättsliga bedömningen för en stat att besluta om ensamrättssystem eller licenssystem, så länge det inte framstår som oproportionerligt. Vidare anför EFTA-domstolen att de allmänna syfte som lagen bygger på måste beaktas i sin helhet. Domstolen använder sedan formuleringarna "it is reasonable to assume" och "it is plausible to assume" vid proportionalitetsbedömningen.

Slutsatsen blir att EFTA-domstolen gör en begränsad proportionalitetsbedömning mot bakgrund av det nationella handlingsutrymmet som EG-rätten gett staterna.

3.5.3 Nationella domstolar

Sverige

Vid en analys av frågan om svensk spelreglering och EG-rätt är givetvis de rättsprocesser som förevarit vid svenska domstolar av avgörande betydelse för att kunna bedöma frågan. Redan inledningsvis kan nämnas att i lotterimål vid svenska domstolar – både allmänna som förvaltningsdomstolar – är invändningar som bygger på EG-rätten vanligt förekommande. Det kan konstateras att samtliga svenska domstolar som hittills prövat frågan har funnit att lotterilagen är i överensstämmelse med EG-rätten. Det kan nämnas att Högsta domstolen i beslut den 5 februari 2008 i mål Ö 2908-06 beslutat ge tillstånd till ett lotterimåls prövning i hovrätten. Spelutredningen återkommer nedan till detta beslut.

Den vägledande domen gällande den svenska spelreglering och dess överensstämmelse med EG-rätten är Regeringsrättens dom den 26 oktober 2004 (RÅ 2004 ref. 95). Då domen prövade hela frågan om den svenska spelregleringens överensstämmelse med EG-rätten har den avgörande betydelse för frågan, varför en utförlig redovisning av domen kommer att göras nedan. Vidare prövade Regeringsrätten samma dag ytterligare ett lotterimål där frågan gällde om en s.k. banner på Internet med länk till ett utländskt vadhallningsföretag utgör främjande enligt 38 § lotterilagen. Regeringsrätten fann i domen att en s.k. banner med en sådan länk är ett främjande i enlighet med lotterilagen.

RA 2004 ref. 95

Förutsättningarna i målet var att Lotteriinspektionen med stöd av 38 § lotterilagen beslutat förelägga Wermdö krog AB att vid vite upphöra med förmedling av spel till ett brittiskt spelbolag. Bolaget invände att den svenska lotterilagen, bl.a. 38 §, var i strid med EG-rättens regler om fri rörlighet för tjänster och att inspektionens beslut därför inte var lagligen grundat.

Regeringsrätten konstaterade inledningsvis att lotterilagen i princip reglerar alla typer av spel och att lagen som huvudregel föreskriver att lotterier endast får anordnas efter tillstånd.

Huvudfrågan i målet var om vitesföreläggandet med stöd av 38 § var i strid med EG-rätten och därmed skulle undanröjas. Regeringsrätten konstaterade att 38 § liksom den svenska lotterilagen i stort svåriligen kan var förenlig med EG-fördragets regler om fri rörlighet (artikel 49) och etableringsfriheten (artikel 43).

Frågan i målet var om inskränkningarna i de nämnda friheterna av särskild skäl ändå kunde godtas.

Regeringsrätten konstaterade att redan fördraget öppnar vissa möjligheter att göra avsteg från de grundläggande bestämmelserna (artiklarna 45, 46 och 55) men att mer långgående undantag på grund av tvingande allmänintressen framkommer i EG-domstolens praxis. Av särskild betydelse, anförde Regeringsrätten, är vad som uttalats i domar från EG-domstolen där domstolen uppställt vissa kriterier för att nationella lotteribestämmelser ska kunna accepteras, trots att de konstateras vara oförenliga med de nämnda grundläggande bestämmelserna. Här hänvisade Regeringsrätten till målen Schindler, Läära, Zenatti och Gambelli. Regeringsrätten konstaterade sedan att av de nämnda domarna från EG-domstolen kan inledningsvis några mera allmänna slutsatser dras, som är av grundläggande betydelse.

Regeringsrätten prövade först frågan om att begära förhandsavgörande som bolaget begärt i målet och anförde följande.

.../...En sådan är att något utrymme för att begära förhandsavgörande mot bakgrund av existerande praxis knappast föreligger. EG-domstolen har tämligen tydligt gjort klart, att några ytterligare preciseringar i ett mål som det nu förevarande inte behövs på gemenskapsnivå, utan att det ankommer på den nationella domstolen att med tillämpning av angivna kriterier avgöra, om det inhemska lotterisystemet kan godtas. Det hindrar naturligtvis inte att EG-domstolen kan komma att detaljgranska en medlemsstats spelreglering, men då i anledning av en fördragsbrottsalan.

Då Regeringsrätten i domen prövar hela den svenska lotteri-regleringens överensstämmelse med EG-rätten refereras Regeringsrättens domskäl i enlighet med följande.

En annan grundläggande omständighet är EG-domstolens klara markering av lotteriverksamhetens "mycket speciella beskaffenhet", vilket motiverar att det införs restriktioner, som inte skulle ha accepterats vad gäller andra typer av ekonomisk aktivitet (se Schindler punkt 59). Man kan enligt domstolen inte bortse från de moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter som finns i samtliga medlemsstater när det gäller lotterier liksom andra typer av spel om pengar. Medlemsstaterna tenderar allmänt att begränsa och till och med förbjuda spel om pengar och att förhindra att spelandet blir en inkomstkälla för enskilda. Domstolen påpekar även att lotterier - mot bakgrund av de betydande belopp som kan inkasseras och de vinster spelarna kan erhålla - innebär stora risker för brott och bedrägerier. Lotterierna utgör dessutom ett incitament till utgifter, som kan få skadliga konsekvenser för både enskilda och samhället. Vidare är det enligt domstolen inte utan betydelse, att lotterierna på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter såsom socialt arbete, välgörenhetsarbete, idrott eller kultur. (Se Schindler punkt 60, Läära punkt 13 och Zenatti punkt 14.)

Dessa speciella förhållanden rättfärdigar enligt EG-domstolen att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönmässiga bedömningar, när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna och - mera allmänt, med beaktande av varje medlemsstats sociala och kulturella särart - för att bevara ordningen i samhället, både vad gäller sättet att anordna lotterier, insatsernas storlek och användningen av de intäkter de genererar. Under dessa omständigheter är det deras sak att bedöma, om det finns anledning att helt eller delvis förbjuda verksamheter av detta slag eller endast begränsa dem och i detta syfte föreskriva mer eller mindre strikta kontrollåtgärder. (Se Schindler punkt 61, Läära punkterna 14 och 35, Zenatti punkterna 15 och 33 samt Gambelli punkt 63.)

Under förutsättning att den nationella lagstiftningen bärs upp av sådana legitima syften som framgått av det nyss sagda - och vilka skall beaktas sammantagna (Schindler punkt 58, Läära punkt 33, Zenatti punkt 31) - har alltså medlemsstaterna utomordentligt stor frihet att välja medlen för att uppnå målen. EG-domstolen accepterar i princip även så drastiska metoder som totalförbud mot denna typ av ekonomisk verksamhet och tillskapande av monopol. Att en medlemsstat väljer att i och för sig tillåta lotteriverksamhet men underkastar den krav på tillstånd, som kan reserveras för en enda eller ett begränsat antal aktörer på marknaden, är inte ett tecken på att syftet skulle vara ett annat än att uppnå de mål som domstolen ansett godtagbara; om vissa organisationer ges särskilda eller exklusiva rättigheter, medför detta den fördelen att avkastningen kan användas för allmännyttiga ändamål, att spelbegäret och spelverksamheten kanaliseras till en

begränsad krets och att risken för att verksamheten används för bedrägerier och andra brott minskar (se Lärä punkt 37 och Zenatti punkt 35).

Medlemsstaternas möjligheter att på spelområdet avvika från fördragsbestämmelserna är dock inte obegränsade. Vid sidan av vad som framgått av det föregående – och den grundläggande förutsättningen, att den nationella lagstiftningen inte får vara diskriminerande eller tillämpas på ett diskriminerande sätt – kan de av EG-domstolen formulerade restriktionerna sägas vara koncentrerade till frågan, om de av en medlemsstat i det uppgivna syftet att tillgodose ett tvingande allmänintresse vidtagna åtgärderna verkligen är ägnade att säkerställa förverkligandet av denna målsättning och om de är nödvändiga och proportionerliga.

Frågan om det reella syftet är central. Mera konkret gäller problemet, om medlemsstaternas restriktiva politik på området verkligen har till huvudsakligt ändamål att skydda de nämnda godtaga enskilda och allmänna intressena och inte främst syftar till att styra över intäkterna av verksamheten till staten. Man kan enligt EG-domstolen inte bortse från att lotterier och andra spel om pengar på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter, men ett sådant skäl kan inte i sig rättfärdiga en inskränkning i de fördragsstadgade friheterna utan får endast utgöra en accessorisk positiv konsekvens (Schindler punkt 60, Zenatti punkt 36, Gambelli punkt 62). Då medlemsstaterna naturligtvis gärna motiverar sin lotterilagstiftning med nödvändigheten av att skydda konsumenterna och ordningen i samhället, åligger det den nationella domstolen att kontrollera, att regleringen med hänsyn till dess konkreta tillämpning verkligen tjänar dessa syften (Zenatti punkt 37). Reglerna skall vara ägnade att minska spelmöjligheterna och bidra till att begränsa verksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt, och myndigheterna i en medlemsstat får inte i syfte att stärka statskassan uppmuntra till ökat spelande (se Zenatti punkt 36 och Gambelli punkterna 67–69).

Proportionalitetskriteriet synes, i ljuset av EG-domstolens ovan redovisade uttalanden om medlemsstaternas frihet att välja nivå och metod för det skydd man vill ge de intressen som av domstolen ansetts legitima, spela en mindre framträdande roll. Den omständigheten, att en medlemsstat valt en annan skyddsnivå än en annan medlemsstat, påverkar inte bedömningen av om de bestämmelser som har antagits på området är nödvändiga och proportionerliga. Bestämmelserna skall endast bedömas med hänsyn till de ändamål som eftersträvas och den skyddsnivå som de avses säkerställa (Lärä punkt 36, Zenatti punkt 34). Står alternativa lösningar till buds, faller det inom medlemsstatens utrymme för skönsmässig bedömning att träffa valet, dock med förbehåll för att det alternativ som väljs inte "förefaller" eller "framstår som" oproportionerligt med hänsyn till det eftersträvade målet (Lärä punkt 39, Gambelli punkt 75).

Beträffande det svenska systemets och särskilt det s.k. främjandeförbudets förenlighet med redovisade gemenskapsrättsliga principer gör Regeringsrätten följande bedömning.

Vad först gäller det grundläggande förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet kan konstateras att 38 § lotterilagen – även om stadgandet getts en olycklig utformning – inte innefattar någon sådan negativ särbehandling, utan att förbudet gäller främjande av alla, svenska som utländska, lotterier till vilka tillstånd inte lämnats (se prop. 1998/99:29 s. 11 f.). Det står också klart, att de uppgivna huvudsyftena med den svenska lotteriregleringen ligger helt i linje med vad EG-domstolen angett som godtagbara skäl för att avsteg från friheten att tillhandahålla tjänster och etableringsfriheten skall kunna komma i fråga. Inte heller strider det mot EG-rätten att tillämpa ett system med generellt tillståndskrav och att i realiteten reservera marknaden för ett fåtal aktörer. Att en sådan ordning för att fungera måste kunna – på sätt som skett – kombineras med ett förbud att främja otillåten lotteriverksamhet förefaller givet. Under förutsättning att ändamålet med den svenska ordningen verkligen är det angivna, kan lagstiftaren inte heller av proportionalitetsskäl anses tvingad att välja en mindre restriktiv modell. Under samma förutsättning kan det absoluta tillståndskravet med därtill kopplade kontrollmekanismer naturligtvis också sägas bidra till att begränsa spelverksamheten på ett "sammanhängande och systematiskt sätt".

Det i målet framförda huvudsakliga argumentet för att det svenska systemet skulle strida mot gemenskapsrätten – med följd att de aktuella bestämmelserna i lotterilagen därmed inte skulle kunna tillämpas – är emellertid, att det egentliga syftet inte är det uppgivna utan väsentligen att skaffa staten inkomster. Den av klaganden åberopade utredningen är avsedd att visa, att de tillämpande myndigheterna inte alls har ambitionen att begränsa spelverksamheten utan tvärtom vill främja den men hålla utländska konkurrenter till de legitimerade spelbolagen borta från marknaden. I det förra avseendet hänför sig klaganden särskilt till spelbolagens omfattande marknadsföring och det kontinuerliga introducerandet av nya, attraktiva spelformer samt det faktum att spelandet ständigt ökar; i det senare vill man visa, att kontrollen är mera inriktad på att bekämpa spelbolagens utländska konkurrenter än att motverka för enskilda och det allmänna negativa konsekvenser av spelverksamheten. Klaganden ifrågasätter också regeringens bevekelsegrunder vid tillståndsgivningen.

Regeringsrätten kan konstatera, att marknadsföringen på spelområdet är både intensiv och kvantitativt betydande på många platser och i många medier, inte minst i televisionen. Det kan väl sägas, att de av staten auktoriserade spelbolagen – utan att därför drabbas av ingripanden från kontrollmyndigheten – med det i Gambelli- domen (punkt 69) använda uttryckssättet "lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i lotterier, hasardspel eller vadhållning". Detta är emellertid inte tillräckligt för att det svenska systemet skall gemenskapsrättsligt diskvalificeras.

Härför krävs enligt nämnda dom ytterligare att åtgärderna vidtas "i syfte att stärka statskassan".

Även om det vore nävnt att utgå från att det betydande ekonomiska tillskott som skapas genom lotteriverksamheten skulle spela en helt underordnad roll för myndigheternas inställning, kan man enligt Regeringsrättens mening dock inte förutsätta, att inkomstaspekten skulle vara det enda eller helt dominerande motivet för en tolerant syn på spelbolagens reklamåtgärder. Man kan i sammanhanget inte bortse från att de av staten accepterade spelbolagen, trots att de inom landet befinner sig i en monopolsituation, de facto verkar på en konkurrensutsatt marknad, eftersom här boende är oförhindrade att via Internet eller på annat sätt delta i utomlands anordnade lotterier. Vill man kanalisera det spelintresse som bevisligen föreligger hos stora delar av befolkningen till verksamheter, som anses erbjuda bättre konsumentskydd och mindre risk för oegentligheter, kan man inte rimligen förvägra de bolag som med stöd av tillstånd ansvarar för sådan verksamhet att aktivt lansera sina produkter och ge dessa en utformning som attraherar de spelintresserade och förmår dem att föredra de statligt kontrollerade formerna framför andra varianter. Även om myndigheternas överseende med spelbolagens stundom aggressiva marknadsföring kan så tvivel om det egentliga syftet, finner Regeringsrätten inte att denna omständighet utgör tillräckligt skäl för påståendet, att det huvudsakliga ändamålet med den svenska lotteriregleringen är att berika staten och statsunderstödda verksamheter.

Vad gäller frågan om den statliga kontrollen av spelverksamheten är ägnad att säkerställa förverkligandet av målet att skydda den enskilde och samhället mot verksamhetens negativa konsekvenser har klaganden enligt Regeringsrättens mening påvisat vissa brister i denna tillsyn. De statligt auktoriserade och kontrollerade spelbolagen förefaller huvudsakligen arbeta med kommersiella utgångspunkter, och deras ombud – som svarar för merparten av direktkontakten med spelarna och därmed har bäst möjlighet att observera och motverka skadeverkningar av ekonomisk, social och personlig natur – tycks inte vara föremål för någon direkt tillsyn från Lotteriinspektionens sida. Att kontrollen i olika avseenden är mindre effektiv innebär emellertid inte, att den saknar betydelse för möjligheterna att nå de uppsatta målen. Regeringsrätten anser inte att dessa ofullkomligheter i sig visar, att den svenska regleringen och dess tillämpning har ett annat syfte än det angivna.

Inte heller finner Regeringsrätten att regeringen vid sin tillståndsgivning ensidigt skulle ha beaktat statsfinansiella skäl med bortseende från de skyddsaspekter som utgör grund för lotterilagstiftningen.

Sammanfattningsvis vill Regeringsrätten anföra följande. EG-domstolen har just på spelområdet visat en betydande tolerans mot i medlemsstaterna allmänt förekommande, kraftiga begränsningar i de fördragsgrundade friheterna att erbjuda och ta emot tjänster och att etablera sig inom unionen. Regeringsrätten finner att lotterilagstiftningen och dess tillämpning visserligen på olika punkter väcker frågor om förenligheten med de villkor som EG-domstolen i samman-

hanget ställt upp, men att det svenska systemet ändå totalt sett får anses motsvara kraven.

Regeringsrätten vill tillägga följande. Genom att EG-domstolen överlämnat åt de nationella domstolarna att vid varje aktuellt tillfälle pröva om den praktiska tillämpningen av medlemsstaternas reglering harmoniserar med gemenskapsrätten, kan utfallet komma att variera över tiden. Stabilitet på området förutsätter att en medlemsstat, som vill bibehålla ett restriktivt system, gör en kontinuerlig översyn av detta för att försäkra sig om att det möter gemenskapsrättens krav. Regeringsrätten noterar att regeringen den 19 maj i år antagit direktiv (2004:76) för en särskild utredare med uppdrag bl.a. att lämna de förslag som kan erfordras för att anpassa regleringen inom området till utvecklingen inom EG-rätten, särskilt mot bakgrund av EG-domstolens senare praxis.

Av det sagda följer att anledning saknas att av gemenskapsrättsliga skäl vägra tillämpning av de i målet aktuella stadgandena i lotterilagen. Vid denna prövning gör Regeringsrätten samma bedömning som underinstanserna. Överklagandet skall således avslås.

Regeringsrätten gjorde i domen en fullständig prövning av den svenska lotterireglerns överensstämmelse med EG-rätten. Det ska vidare framhållas att processmaterialet i Regeringsrätten var mycket omfattande.

Sammanfattningsvis kan konstateras att Regeringsrätten finner att den svenska lotterilagen är i överensstämmelse med EG-rätten. På två punkter ger dock Regeringsrätten den gällande regleringen viss kritik dels angående AB Svenska Spels marknadsföring och dels angående bristfällig kontroll. Regeringsrätten anför vidare att en stat som vill ha kvar sin reglering kontinuerligt måste följa EG-rättens utveckling.

Regeringsrätten har i dom den 23 maj 2007 (mål nr 4048-06 Betsson AB ./ . staten) ånyo prövat frågan om lotterilagens överensstämmelse med EG-rätten. Regeringsrätten finner också i denna dom att den svenska lotterireglern är i överensstämmelse med EG-rätten. Vid tiden för regeringsrättens dom den 23 maj 2007 förelåg även Placanica-domen samt hade Svenska Spel fått tillstånd till on-line-poker. Lotteriutredningens slutbetänkande (SOU 2006:11) hade också lämnats i januari 2006.

Högsta domstolen har i beslut den 5 februari 2008 i mål Ö2908-06 meddelat tillstånd till ett måls prövning i hovrätten om brott mot lotterilagen (annonser i dagspress). Högsta domstolen avslog samtidigt begäran om att inhämta prövningstillstånd. Skälet för prövningstillståndet var att det behövdes vägledning i fråga om

främjandeförbudet i 38 § lotterilagen och straffstadgandet i 54 § andra stycket samma lag är förenligt med artikel 49 i EG-rätten.

Svea hovrätt har i beslut den 8 oktober 2008 (mål nr B 1103-08 och B 1016-08) tillställt EG-domstolen en begäran om förhandsavgörande i frågan om vissa bestämmelser i lotterilagen och dess överensstämmelse med EG-fördraget.

Norge

Som framgått ovan prövade EFTA-domstolen frågan om ändringarna i norsk lag som gav Norsk Tipping ensamrätt att anordna spel på spelautomater.

Samma fråga prövades även av norsk nationell domstol – Oslo tingsrett i dom den 27 oktober 2004, Borgartings lagmansrett i dom den 26 augusti 2005, och Norges Høyesterett i dom den 26 juni 2007.

Norges Høyesterett dom den 26 juni 2007

Av intresse är hur domstolen bedömde proportionalitetsprincipen.

I denna del anförde domstolen att klaganden gjort gällande att den norska staten inte uppfyllt sin bevisbörda och att EFTA-domstolen svikit i sin bevisbedömning. Detta bygger enligt domstolen på att motparten starkt framhävt att det inte gäller någon skönsmässigt utrymme för nationalstaten vid bedömning av frågan om restriktionen är i överensstämmelse med proportionalitetsprincipen.

Domstolen anförde att enligt EG-domstolens praxis har nationalstaten full frihet att bestämma vilken skyddsnivå man vill uppnå.

Domstolen anförde vidare att ett nödvändighetstest ska göras men att det inte finns något uttalande i föreliggande praxis som direkt säger något om med vilken intensitet prövningen ska ske.

Domstolen fann att EFTA-domstolen varit ”tillbakeholden” i sin överprövning av Norges beslut att införa automatmonopol som nödvändigt verkkningsmedel för att begränsa spelberoende. Domstolen fann mot bakgrund av detta att nödvändighetstestet blir en begränsad prövning och fann att det norska monopolet på spelautomater var i överensstämmelse med EG-rätten.

Andra stater

I betänkandet *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11) finns nationell praxis redovisad i avsnitt 6.3.3. Spelutredningen hänvisar till nämnt avsnitt.

Det ska nämnas att rättsprocesser i nationella domstolar inom EU gällande spelregleringar och dess överensstämmelse med EG-rätten är vanligt förekommande.

3.5.4 Sammanfattning och slutsats

EFTA-domstolen, Höysterett i Norge, Regeringsrätten i Sverige, Högsta domstolen i Finland och Kassationsdomstolen i Italien har samtliga prövat nationella spelregleringar inom EU. Samtliga har funnit att regleringarna varit i överensstämmelse med EG-rätten. EFTA-domstolen, Höysterett i Norge och Regeringsrätten i Sverige har samtliga vid en proportionalitetsbedömning funnit att respektive reglering varit i överensstämmelse med EG-rätten.

3.5.5 EU-kommissionen

I fråga om lotterier har EU-kommissionen bl.a. i uppgift att övervaka att medlemsstaterna följer gemenskapsrätten.

Pågående fördragsbrottstalan enligt artikel 226

EU-kommissionen har inlett fördragsbrottsärenden mot tio medlemsstater och dessa är Sverige, Finland, Danmark, Tyskland, Frankrike, Nederländerna, Ungern, Österrike, Grekland och Italien.

Följande åtgärder är vidtagna av EU-kommissionen.

Formell underrättelse

4 april 2006

Sverige, Danmark, Finland, Tyskland, Ungern, Italien och Nederländerna, samtliga angående vadhallning på sportspel över Internet och artikel 49.

12 oktober

Frankrike angående vadhållning på sportspel över Internet och artikel 49. Italien angående blockering av webbsidor och artikel 49. Österrike angående annonsering för kasino och artikel 49.

27 juni 2007

Grekland angående vadhållning på sportspel över Internet och artikel 49.

31 januari 2008

Tyskland angående ny spellagstiftning (State treaty) och artikel 49. Sverige och Internet-poker och artikel 49.

Motiverat yttrande

21 mars 2007

Danmark, Finland och Ungern angående vadhållning på sportspel över Internet och artikel 49.

27 juni 2007

Sverige och Frankrike angående vadhållning på sportspel över Internet och artikel 49.

28 februari 2008

Grekland och nederländerna angående vadhållning på sportspel över Internet och artikel 49.

Kommissionen har alltså inlett fördragsbrottsärenden mot tio länder. Ärendena gäller vadhållning på sportspel på Internet, blockering av webbadresser, Internet-poker, annonsering och det tyska "State Treaty". Samtliga ärenden är hänförliga till Internet-spel.

Följande fördragsbrottsärenden föreligger då från EU-kommissionen.

Medlemsstat	Spelform	Rättsregel
Sverige	Vadhållning och Internetpoker	art 49
Danmark,	Vadhållning	art 49
Finland,	Vadhållning	art 49
Tyskland	Vadhållning och State treaty	art 49
Ungern	Vadhållning	art 49
Italien	Vadhållning och IP-blockering	art 49
Nederländ.	Vadhållning	art 49
Frankrike	Vadhållning	art 49
Grekland	Vadhållning	art 49
Österrike	Annonsering	art 49

Motiverat yttrande har således skickats till sju stater angående vadhållning på sportspel på Internet och artikel 49. Ärendena är alltså begränsade till en spelform i en teknik (Internet) och artikel 49.

Vad har kommissionen för argument?

EU-kommissionen har i de pågående överträdelseärendena mot Sverige gjort gällande att den svenska lotteriregleringen är i strid med EG-rätten då regleringen styrs av ekonomiska intressen och inte bärs upp av EG-rättens stipulerade skyddssyften och kravet på att säkerställa förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att inskränkningarna bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt och inte är nödvändiga och proportionerliga. EU-kommissionen har inte ifrågasatt monopolen utan endast huruvida dessa lever upp till EG-domstolens ställda krav. EU-kommissionen har som framgått i det motiverande yttrandet till Sverige den 27 juni 2007 ifrågasatt vadhållning på idrottstävlingar på Internet och artikel 49 om fri rörlighet för tjänster.

Sammanfattningsvis framgår att EU-kommissionen inte gör annan bedömning än att medlemsstaterna har rätt till nationella regleringar, men ifrågasätter i de initierade ärendena om respektive medlemsstat i sin reglering uppfyller EG-rättens krav.

3.6 Pågående mål i EG-domstolen

För närvarande finns 15 pågående mål i EG-domstolen angående nationella regleringar av spel och dess överensstämmelse med EG-rätten.

Samtliga mål gäller begäran om förhandsavgöranden från nationella domstolar och de stater som är aktuella är Tyskland (8), Portugal (2), Nederländerna (3), Frankrike (1) och Spanien (1).

Sammanfattningsvis kan följande sägas om de pågående målen i EG-domstolen.

De portugisiska målen (C-55/08 och C-42/07) är av principiellt intresse då det gäller frågan om nationella ensamrätter – som det är vanligt förekommande att medlemsstaterna – är i strid med EG-rätten.

Generaladvokaten har den 14 oktober 2008 lämnat förslag till avgörande i målet C-42/07. Spelutredningen vill i detta sammanhang även hänvisa till följande uttalande av generaladvokaten.

Gemenskapsrätten syftar enligt min mening inte till att underkasta hasard- och penningspel marknadskrafterna. Medlemsstaterna har velat upprätta en så öppen marknad som möjligt som grund för Europeiska ekonomiska gemenskapen, eftersom konkurrensen, när den är sund, i allmänhet säkerställer tekniska framsteg och förbättrad kvalitet på tjänster och varor samtidigt som den medför kostnadssänkningar. Konkurrensen gynnar således konsumenterna, eftersom de på så sätt får tillgång till produkter och tjänster av högre kvalitet så billigt som möjligt. Konkurrensen är såtillvida en källa till framsteg och utveckling.

De tyska ärendena (bl.a. C-316/07, C-64/08, C-358/07 och C-359/07) är intressanta då Tyskland sedan den 1 januari 2008 har en ny restriktiv spelreglering genom det s.k. "State Treaty" som är implementerat i alla delstater. State Treaty reglerar vadhållning på sportspel och lotterier men inte spelautomater och vadhållning på hästar, vilka är föremål för reglering på förhandsnivå. Resultat av detta är att den strikta regleringen i State Treaty inte omfattar spelautomater och vadhållning på hästar.

De nederländska målen (c-258/08 c-203/08) har intresse bl.a. genom att frågan ställs om giltigheten av ett tillstånd i ett EU-land och rätten att bedriva spel även i ett annat land över Internet.

3.7 Övriga bestämmelser inom EG-rätten

3.7.1 E-handelsdirektivet

I betänkandet *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11) har som sagts ovan sekundär-rätten behandlats. Spelutredningen gör ingen annan bedömning än nämnd utredning vad gäller E-handelsdirektivet (2000/31/EG) där det i artikel 1.5 d sista strecksatsen förskrivs att direktivet inte ska tillämpas på "...spelverksamhet som innebär att penningvärden satsas på hasardspel, inbegripet lotterier och vadslagningar".

3.7.2 Tjänstedirektivet (2006/123/EG) och dess undantag för spelverksamhet

Syftet med tjänstedirektivet (2006/123/EG) är att inrätta en rättslig ram för att avskaffa hindren för tjänstetillhandahållarens fria etablering och fri rörlighet för tjänster mellan medlemsstaterna. Direktivet omfattar med få undantag alla ekonomiska verksamheter inom tjänstesektorn. Direktivets rättsliga ram är generellt uppbyggd kring tre huvudpunkter:

- En förenkling av procedurer och formaliteter förknippade med tillträde till och utförande av tjänster.
- Ursprungslandsprincipen, dvs. att tjänsteleverantörer endast ska vara underställda nationella bestämmelser i den medlemsstat där de är etablerade, inkluderat att ursprungslandet utövar tillsyn över tjänsteleverantören och dennes tjänster.
- Åtgärder för att etablera ömsesidigt förtroende mellan medlemsstaterna, bl.a. viss riktad harmonisering gällande tjänsters kvalitet och principer för hur det administrativa samarbetet mellan medlemsstaterna ska bedrivas.

Undantag för spelverksamhet

I ingressen till direktivet anges i punkt 25 att spelverksamhet, inbegripet lotterier och vadslagning, bör undantas från detta direktivs tillämpningsområde med tanke på denna verksamhets särdrag som

medför att medlemsstaterna har utformat en politik avseende den allmänna ordningen och konsumentskyddet.

I artikel 2.2. punkt h anges de verksamheter som direktivet inte ska tillämpas på, bl.a. spelverksamhet som innebär att insatser med penningvärde görs i hasardspel, t.ex. lotterier, kasinospel och vadslagning.

I ingressen p. 17 anges bl.a. att direktivet omfattar endast sådana tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning.

Det kan tilläggas att i förhandlingsarbetet till tjänstedirektivet fanns inledningsvis spel om pengar med i förslaget. På EU-parlamentets initiativ infördes undantaget för spel om pengar och därmed omfattar direktivet inte detta område.

3.7.3 Statligt stöd

Inledning

EG-fördragets regler om statsstöd utgör en del av den reglering som ska säkerställa att konkurrensen inom den inre marknaden inte snedvrids. Reglerna återfinns i artiklarna 87–89 i EG-fördragets kapitel om konkurrensregler. Syftet med reglerna är att förhindra att konkurrensförhållandena inom gemenskapen förvanskas genom att medlemsstaterna ekonomiskt gynnar vissa företag eller viss produktion.

I artikel 87.1 uppställs ett principiellt förbud mot stöd

- som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är,
- som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion (selektivitetskriteriet) och
- som påverkar handeln mellan medlemsstaterna (samhandelskriteriet).

Övervakningen av statsstöd behandlas i artikel 88. Där föreskrivs att kommissionen i samarbete med medlemsstaterna fortlöpande ska granska de former av stöd som förekommer i medlemsstaterna. Enligt artikel 88.2 kan kommissionen besluta att stöd som inte är förenligt med den gemensamma marknaden enligt artikel 87, eller som missbrukas, ska upphävas eller ändras. Kommissionen ska enligt artikel 88.3 underrättas om planer som syftar till att ge eller ändra

stöd i så god tid att den kan yttra sig över dessa planer. Enligt samma artikel får medlemsstaterna inte genomföra statligt stöd innan kommissionen har godkänt det (genomförandeförbudet).

Enligt artikel 89 får rådet, på förslag av kommissionen och efter samråd med Europaparlamentet, med kvalificerad majoritet anta de förordningar som behövs för tillämpningen av statsstödsreglerna.

Otillåtet utbetalade statsstöd måste normalt återbetalas.

I det följande kommer först att ges en genomgång av vissa inskränkningar m.m. i förbudet mot statligt stöd. Därefter ges en närmare redogörelse för rekvisiten i detta förbud.

Inskränkningar m.m. i förbudet mot statligt stöd

Det principiella förbudet mot statsstöd i artikel 87.1 gäller enligt sin lydelse endast om inte annat föreskrivs i fördraget. Förbudet inskränks och modifieras således av andra bestämmelser. Redan i artikel 87.2 räknas vissa godkända former av stöd upp. Således är t.ex. stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser förenligt med den gemensamma marknaden. Vidare uppräknas i artikel 87.3 vissa former av stöd som kan vara förenliga med den gemensamma marknaden. Som exempel på sådant stöd kan nämnas stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarden är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning.

Den principiella skillnaden mellan undantagsbestämmelserna i artiklarna 87.2 och 87.3 är att den förstnämnda artikeln är av absolut karaktär. Kommissionen har därmed vid tillämpningen av artikel 87.2 inte befogenhet att bedöma lämpligheten av att tillämpa de där upptagna undantagen. I båda fallen gäller dock att undantagsreglerna ska tolkas restriktivt.¹¹

Det finns även vissa andra bestämmelser i fördraget som inskränker tillämpningsområdet för artikel 87.1. Det kanske viktigaste exemplet på en sådan inskränkande bestämmelse är artikel 36 som rör jordbruket.

Enligt artikel 88.3 får medlemsstaterna inte genomföra statligt stöd innan kommissionen har godkänt det (genomförandeförbudet). I många fall är det dock möjligt att lagligen genomföra statligt stöd utan kommissionens godkännande. Detta gäller i första hand åtgärder som omfattas av en gruppundantagsförordning som utfärdats

¹¹ Allgårdh, EU och EG-rätten, 4 u. 2004, s. 476.

inom ramen för rådets bemyndigandeförordning¹². Om en åtgärd uppfyller alla krav i en gruppundantagsförordning befrias medlemsstaten från skyldigheten att anmäla den planerade stödåtgärden. Genomförandeförbudet gäller då inte. På grundval av bemyndigandeförordningen antog kommissionen ursprungligen flera gruppundantagsförordningar, som sedan har ersatts av den allmänna gruppundantagsförordningen¹³.

Genomförandeförbudet gäller som huvudregel inte heller när stöd beviljas enligt en ordning som fanns innan en medlemsstat anslöt sig till EU (befintligt stöd) eller enligt en ordning som tidigare godkänts av kommissionen (godkänt stöd).

Statsstödsreglerna är inte heller tillämpliga när stöd från staten utgör nödvändig ersättning för en allmännyttig tjänst. Kommissionen har genom beslut om tillämpningen av artikel 86.2 på statligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse fastställt närmare villkor för sådan ersättning som inte behöver anmälas till kommissionen¹⁴. För att undantas från anmälningskyldigheten för statligt stöd krävs det att medlemsstaterna följer bestämmelserna i beslutet. Något förenklat innebär villkoren att företaget som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse måste anförtros en specificerad uppgift i en officiell handling. Ersättningen ska bestämmas på visst sätt med beaktande av kostnaderna och en rimlig vinst. Vidare ska ersättningen regelbundet kontrolleras av medlemsstaten och eventuell överkompensation ska återbetalas.

Stöd som ges av medlemsstat eller med hjälp av statliga medel

Begreppet statligt stöd är mycket brett. Redan av lydelsen av artikel 87.1 framgår att bestämmelsen avser stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är. EG-domstolen har definierat begreppet statligt stöd som ett stöd vilket innebär en fördel som kommer ett företag till godo från en

¹² Rådets förordning (EG) nr 994/98 av den 7 maj 1998 om tillämpningen av artiklarna 92 och 93 i fördraget om upprättandet av Europeiska gemenskapen på vissa slag av övergripande statligt stöd (EGT L 142, 14.5.1998, s.1).

¹³ Kommissionens förordning (EG) nr 800/2008 av den 6 augusti 2008 genom vilken vissa kategorier av stöd förklaras förenliga med den gemensamma marknaden enligt artiklarna 87 och 88 i fördraget (EUT L 214/3, 6.8.2008, s. 3).

¹⁴ Kommissionens beslut 2005/842/EG av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas vissa företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

offentlig myndighet utan betalning eller mot en betalning som endast till en mycket liten del utgör vad fördelen kan värderas till¹⁵. Det betyder att i begreppet statligt stöd ligger ett mått av subvention från en offentlig myndighet till individer eller företag för vilka det inte utgår någon adekvat ersättning i form av en produkt eller tjänst. Exempel på vad som ingår i begreppet statligt stöd är förutom rena bidrag även indirekta stöd såsom kapitaltillskott, avgiftsfavörer, kreditfavörer, betalningsgarantier, räntesubventioner m.m. som inte kan motiveras på marknadsmässiga grunder. Också en förmånlig skattemässig behandling av en verksamhet kan utgöra otillåtet statsstöd.¹⁶

För att ett stöd ska omfattas av artikel 87.1 krävs, enligt artikelns ordalydelse, att detta ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel. Om stödet finansieras med statliga medel saknar det betydelse om stödet handhas och fördelas av ett offentligt eller privat organ.

Också stöd som finansieras med privata medel kan bedömas som statligt stöd och således omfattas av artikel 87. En förutsättning torde dock vara att det kan anses ha givits av en medlemsstat. EG-domstolen har t.ex. uttalat att fastställandet av förmånliga gastaxor för vissa företag föll inom begreppet ”stöd som ges av en medlemsstat”, eftersom taxorna fastställdes av ett företag som inte var självständigt i förhållande till staten och över vars prispolitik staten hade den yttersta bestämmanderätten¹⁷.

Selektivitetskriteriet

Det är endast stöd som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion som omfattas av artikel 87. Selektivitetskriteriet syftar till att skilja mellan generella åtgärder och s.k. selektiva åtgärder. Åtgärder som anses vara generella omfattas inte av artikel 87.1, medan selektiva åtgärder gör det. Det ska således vara fråga om stöd till ett företag eller vissa företag, t.ex. i en särskild region, sektor, bransch eller marknadssegment.

Åtgärder och företeelser som gynnar samtliga företag i en medlemsstat omfattas normalt inte av statsstödsreglerna. Som exempel

¹⁵ Se Allgårdh, a.a., s. 476.

¹⁶ Se Bernitz, Svensk och europeisk marknadsrätt 1, 2005, s. 219.

¹⁷ Mål 67, 68 och 70/85, Van der Kooy och andra mot Kommissionen [1988] ECR 219.

faller generella skattelättnader för att åstadkomma ett bättre klimat för näringslivet och arbetsmarknadspolitiska åtgärder av generell karaktär utanför artikel 87.

Ibland kan det vara svårt att dra gränsen mellan vad som är ett stöd som omfattas av artikel 87 och vad som är en allmän åtgärd som inte gör det. Det avgörande för denna avgränsning synes vara vilken effekt åtgärderna får eller kan förväntas få i praktiken.

Utöver att åtgärden ska vara selektiv krävs vidare att åtgärden snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen. Kommissionen har fastslagit att stöd till en och samma stödmottagare som inte överstiger ett tak på 200 000 euro under en period på tre år inte påverka handeln mellan medlemsstaterna och inte snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen och därför inte omfattas av artikel 87.1¹⁸. Stöd som faller under detta s.k. de minimisgruppundantag behöver under förutsättning att alla kriterier i förordningen är uppfyllda inte anmälas till kommissionen i förväg enligt artikel 88.3.

När kommissionen fattar beslut under artikel 87 måste den uttryckligen ta ställning till om konkurrensen förvanskas av det ifrågavarande stödet. Kommissionen måste ange de omständigheter som visar att stödet kan snedvrیدا konkurrensen. EG-domstolen har som exempel på sådana omständigheter nämnt situationen på den relevanta marknaden, stödmottagarens ställning på marknaden och omfattningen av gränsöverskridande handel med produkten i fråga.

Samhandelskriteriet

Enligt det s.k. samhandelskriteriet krävs att stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Det är kommissionens uppgift att visa att så är fallet. Kommissionen måste påvisa att stödet har en sådan effekt, men det räcker i normala fall att visa att varan eller tjänsten som företaget har producerat handlas över gränserna¹⁹. För att ett statligt stöd ska kunna ha effekt på handeln krävs att det förekommer konkurrens inom den berörda sektorn²⁰.

¹⁸ Se Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 av den 15 december om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse (EUT L 379, 28.12.2006, s. 5).

¹⁹ Allgårdh, a.a., s. 489 f.

²⁰ Allgårdh, a.a., s. 492.

3.8 Medlemsstaterna

Samtliga medlemsstater inom EU har regleringar kring lotterier och spel. En genomgång av samtliga medlemsstaters spelregleringar genomfördes åren 2004–2006 på EU-kommissionens uppdrag av Swiss Institutet of Comparative law och redovisades den 14 juni 2006 i rapporten *Study of Gambling Services in the EU Internal Market*²¹

Både i slutbetänkandet av Lotterilagsutredningen *Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen* (SOU 2000:50) och slutbetänkandet av Lotteriutredningen *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11) finns en redovisning av flera europeiska staters spelregleringar.

Principerna som styr spelregleringarna inom medlemsstaterna är ofta, i likhet med den svenska lotteriregleringen, av äldre datum.

Med anledning av bl.a. Internets genombrott och spel över Internet och därmed också frågan om spel över nationsgränserna pågår inom flera medlemsstater översyn av de nationella lagstiftningarna. Vad Spelutredningen erfarit pågår sådant arbete i Belgien, Bulgarien, Cypern, Tjeckien, Estland, Finland, Frankrike, Ungern, Irland, Litauen, Polen och Rumänien.

Tyskland, Italien, Malta och Storbritannien har de senaste åren reformerat sina lagstiftningar i syfte att bl.a. möta frågan om det gränsöverskridande spelet. Spelutredningen kommer i bl.a. kapitel 5 att redovisa de reformer nämnda medlemsstater vidtagit.

3.9 Sammanfattande bedömning av EG-rättens krav på nationella regleringar av spel

Som framgått av detta kapitel är spel om pengar inte harmoniserat inom EG-rätten och samtliga 27 medlemsstater inom EU har nationella regleringar kring spel om pengar. Att spel om pengar inte är harmoniserat innebär – som framgått ovan – att några gemensamma definitioner kring spel och olika spelformer inte finns. Medlemsstaternas nationella regleringar är helt beroende av vilket förhållningssätt varje stat haft mot företelsen spel om pengar och därmed också vilken spelpolitik som varje stat historiskt sett fört. Varje medlemsstat har särskilda politiska mål för sin reglering och metoderna för reglering av spel skiftar mellan staterna och är alltifrån totalförbud, monopol, oligopol till mer öppna licensgivningar

²¹ www.ec.europa.eu/internal_market/services/gambling

för spel. Inom en stats spelreglering kan också olika metoder för olika spelformer förekomma, exempelvis innehåller den svenska spelregleringen både totalförbud för vissa spel, monopol för vissa spel och oligopol för vissa spel. Medlemsstaterna inom EU har alltså olika syften med sina spelregleringar och olika metoder i sina regleringar för att uppnå dessa syften. Det ska också nämnas att det är vanligt förekommande bland medlemsstaterna att överskott från lotterier är förbehållet allmännyttiga ändamål.

Genomgången av EG-domstolens domar i lotterimålen visar att en fast praxis har utvecklats. Denna praxis ger som framgått medlemsstaterna ett stort utrymme att bestämma mål och medel för sin politik och därmed vad som behövs för att skydda spelarna. Som framgått av praxisen ska dock det nationella utrymmet fylla de krav som EG-domstolen satt upp. Dessa krav har EG-domstolen efter Läära-målet överlämnat till de nationella domstolarna att pröva.

EG-domstolen har i sin praxis särskilt framhållit spel om pengars ”mycket speciella beskaffenhet” vilket tillåter medlemsstaterna att införa omfattande restriktioner på ett sätt som inte gäller inom EG-rätten i övrigt. EG-domstolen har som framgått tillerkänt medlemsstaterna ett skönsmåttigt utrymme att bestämma metod och nivå för spelreglering. Att en stat har valt en reglering innebär således inte enligt EG-domstolens praxis att en annan stat med en annan reglering inte fyller kravet på nödvändigt och proportionerlig.

Den metod och den nivå en stat väljer måste vara i överensstämmelse med EG-rätten. EG-rättens krav på en nationell reglering är att den är

- icke-diskriminerande,
- motiveras med tvingande hänsyn av allmänintresse och säkerställer förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att inskränkningarna bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt, och
- nödvändig och proportionerlig.

Frågan om hur proportionalitetsbedömning ska göras och därvid hur mycket en stat har att visa för att ha rätt till sina begränsningar är ibland ifrågasatta.

Särskilt om proportionalitet

EG-domstolen har som framgått ovan i Läära-målet gjort en prövning av den finska regleringen av spelautomater med ensamrätt och funnit att regleringen varit i överensstämmelse med EG-rätten. I detta mål gjorde domstolen även en proportionalitetsbedömning. EG-domstolen anförde bl.a. följande (Läära p 42).

Under dessa omständigheter förefaller det inte som om bestämmelserna i den finska lagstiftningen om hållande till begagnande av penningautomater, genom att ge ensamrätt till en enda offentligtlig förening med tillstånd, till den del de påverkar friheten att tillhandahålla tjänster, är oproportionerliga med avseende på det syfte som eftersträvas genom dem.

I övriga mål i EG-domstolen har domstolen överlämnat prövningen till nationella domstolar och som framgått av genomgången ställt upp kriterier för den nationella prövningen.

I EFTA-domstolens dom i mål E-1/06, som redovisats ovan, anförde domstolen att de allmänna intressen som en nationell lagstiftning ska fylla, ska övervägas som helhet. Domstolen använde sedan formuleringarna "is it reasonable to assume" att en monopoloperatör under tillsyn av en effektiv myndighet kommer att lägga större vikt vid att bekämpa spelmissbruk än kommersiella operatörer. Vidare anförde domstolen att det är "plausible to assume" att det går enklare att kontrollera och ge direktiv till ett helägt statligt bolag. Genom sitt ägande kan staten agera mer effektivt mot ett statligt bolag än bara genom lagar, förordningar och tillsyn.

Regeringsrätten har i dom RÅ 2004 ref 95 prövat den svenska spelregleringen utifrån de kriterier EG-domstolen ställt upp och konstatera följande om EG-rättens krav på en nationell reglering och proportionalitetsbedömningen.

Proportionalitetskriteriet synes, i ljuset av EG-domstolens ovan redovisade uttalanden om medlemsstaternas frihet att välja nivå och metod för det skydd man vill ge de intressen som av domstolen ansetts legitima, spela en mindre framträdande roll. Den omständigheten, att en medlemsstat valt en annan skyddsnivå än en annan medlemsstat, påverkar inte bedömningen av om de bestämmelser som har antagits på området är nödvändiga och proportionerliga. Bestämmelserna skall endast bedömas med hänsyn till de ändamål som eftersträvas och den skyddsnivå som de avses säkerställa (Läära punkt 36, Zenatti punkt 34). Står alternativa lösningar till buds, faller det inom medlemsstatens utrymme för skönsässig bedömning att träffa valet, dock med förbehåll för att det alternativ som väljs inte "förefaller" eller "framstår som" opropor-

tionerligt med hänsyn till det eftersträvade målet (Läara punkt 39, Gambelli punkt 75).”

Av den genomgång som redovisats ovan om norska Höysterett framgår att den i huvudsak gör samma bedömning som Regeringsrätten.

EU-kommissionen har i de pågående överträdelseärendena mot Sverige gjort gällande att nationella regleringar är i strid med EG-rätten då regleringarna styrs av ekonomiska intressen och inte bärs upp av EG-rättens stipulerade skyddssyften och kravet på att säkerställa förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att inskränkningarna bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt och är nödvändiga och proportionerliga. EU-kommissionen har inte ifrågasatt monopolen utan endast huruvida dessa lever upp till EG-domstolens ställda krav. EU-kommissionen har som framgått i det motiverande yttrandet till Sverige den 27 juni 2007 (se avsnitt 3.5.5) endast ifrågasatt vadhållning på idrottstävlingar och artikel 49 om fri rörlighet för tjänster.

Det argument som bl.a. framförs i rättsprocesser i Sverige och andra stater är att det skönsmässiga utrymmet för staterna endast gäller den metod staten väljer men att något skönsmässigt utrymme inte föreligger vad gäller domstolarnas prövning av nödvändigheten och proportionaliteten.

Den prövning som skett av frågan – som redovisats ovan – i EG-domstolen, i nationella högsta domstolar och i EFTA-domstolen är att det skönsmässiga utrymmet för staterna att bestämma metod och nivå för sin reglering innebär att proportionalitetsbedömningen kommer att bli begränsad i lotterimål. Vidare framgår att varje inskränkning i en reglering ska kunna prövas men att både EG-domstolen och EFTA-domstolen har framhållit att prövningen slutligen ska göras utifrån en helhetsbedömning av samtliga de syften en lagstiftning har.

I EG-domstolen pågår som redovisats ett flertal mål. Av den redovisade praxisen från EG-domstolen framgår att domstolen sedan Schindler-domen har haft en fast praxis gällande spel om pengar. Utifrån den fasta praxis som finns i EG-domstolen finns det i vart fall inte i dag skäl att hävda annat än att EG-rätten ger medlemsstaterna ett stort utrymme för nationellt bestämmande av spel om pengar.

Två alternativ

Det finns då två alternativ gällande tolkningen av proportionalitetsbedömningen i lotterimål.

Det första alternativet är att något skönsmässigt utrymme inte finns och att den stat som hävdar inskränkningar har full bevisbörda för detta.

Det andra alternativet är att det skönsmässiga utrymmet innebär att en begränsad proportionalitetsbedömning ska göras. I detta fall kan utfallet bli att alla spelformer kan vara föremål för begränsningar på sätt den svenska lotterilagstiftningen anger.

Det första alternativet

Vad gäller det *första alternativet* kan konstateras att det inte finns något stöd i någon dom gällande lotterier varken från EG-domstolen eller från EFTA-domstolen eller från nationella domstolar som prövat frågan för att göra en sådan tolkning. EG-domstolen har som framgått tillerkänt medlemsstaterna ett skönsmässigt utrymme att bestämma den metod och nivå man vill lägga sin spelreglering på. Att en stat har valt en reglering innebär således inte enligt EG-domstolens praxis att en annan stat med en annan reglering inte fyller kravet på nödvändighet och proportionalitet. EG-domstolens (Läara), EFTA-domstolen, Regeringsrätten i Sverige och Høyesterett i Norge har konstaterat att ett skönsmässigt utrymme finns och att proportionalitetsbedömningen därför blir begränsad och vidare att prövningen ska med i en helhetsbedömning av lagens syften. Mot bakgrund av den genomgång som gjorts ovan av gällande rätt finns enligt Spelutredningens bedömning inte stöd för en tolkning att något skönsmässigt utrymme inte finns vid prövning av proportionalitet.

Det andra alternativet

Spelutredningens bedömning blir att EG-rätten tillåter medlemsstaterna att ha nationella regleringar som har att fylla EG-rättens krav. I dessa krav finns ett skönsmässigt utrymme att bedöma både metod och nivå på sin reglering och att proportionalitetsbedömningen därför kommer att bli begränsad. Med den praxis som redovisat ovan från EG-domstolen, EFTA-domstolen och nationella högsta

domstolarna kan hävdas att det skönsmässiga utrymmet för en stat att bestämma metod och nivå för sin spelreglering sträcker sig så långt att den inte kan anses som oproportionerlig.

Det ska dock tilläggas att hur EG-domstolen skulle göra proportionalitetsbedömningen om en hel spelreglering prövades givetvis inte går att uttala sig om. Mot bakgrund av den fasta praxis som finns på området finns det inte stöd för att anta att EG-domstolen skulle komma till ett helt annat slut än vad den gällande praxisen anger.

Fråga uppkommer då om andra bestämmelser i EG-fördraget, exempelvis konkurrensreglerna och reglerna om statsstöd, föranleder en annan bedömning än den fasta praxis EG-domstolen fastslagit. Först kan konstateras att dessa bestämmelser inte prövats av EG-domstolen i fråga om lotterier. Med det stora utrymme som EG-domstolen gett medlemsstaterna att bestämma både nivå och metod för regleringar av spel finns inte skäl att anta att EG-domstolen skulle komma till en annan bedömning av medlemsstaternas möjlighet att ha kvar nationella regleringar med bl.a. ensamrätter.

Sammanfattningsvis framgår då att EG-rätten ger ett stort utrymme för medlemsstaterna att bestämma nivå och metod för spelregleringar. Kravet är dock att regleringen fyller EG-rättens krav, dvs. är:

- icke-diskriminerande,
- motiveras med tvingande hänsyn av allmänintresse och säkerställer förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att inskränkningarna bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt, och
- nödvändig och proportionerlig.

Lotterilagen (1994:1000) och dess överensstämmelse med EG-rätten

Som framgått i avsnitt 2.4, är lotterilagen en förbudslagstiftning som bygger på principen att alla lotterier kräver tillstånd och att alla tillstånd står under statlig kontroll. Lagens syften är att förhindra kriminalitet, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, att skydda konsumenterna och att styra överskottet.

Lotterilagen bygger på att endast tre aktörer kan få lotteritillstånd och dessa är staten, hästsporten och folkrörelserna. Staten äger eller kontrollerar av spelpolitiska skäl Svenska Spel och ATG

samt folkrörelserna driver sina egna lotterier. Av detta följer att näringslivet i princip är utestängt från lotterimarknaden. Endast i den del som gäller restaurangkasinon (32–34 §§ lotterilagen) tillåts näringslivet bedriva lotterier. Dessa lotterier är dock mest av förströelsekaraktär med små insatser och små vinster.

De bestämmelser i lotterilagen som är av intresse vid prövning av EG-rätten är 9 § (tillståndskrav), 15 § (ideella föreningar), 27 § (helägt statligt bolag), 45 § (ensamrätter för ATG och Svenska Spel) samt 38 och 54 §§ (främjandeförbudet).

Av EG-domstolens praxis följer att reglering av lotterier är en nationell fråga och att medlemsstaterna har ett stort utrymme att bestämma metod och nivå på sin reglering. EG-domstolen har i domarna på lotteriområdet prövat frågan om totalförbud, monopol, och oligopol, och funnit att alla metoderna är legitima för en stat att använda. Den svenska lotterilagens bygger på syften som utgör tvingande hänsyn av allmänintresse. Den svenska regleringen innehåller inslag av totalförbud, monopol och oligopol. Det ska framhållas att den prövning som hittills gjorts av EG-domstolen gällt artiklarna 43 och 49 och att övriga bestämmelser i EG-fördraget som kan beröra spel, exempelvis konkurrensreglerna, inte prövats. På den fasta praxis som EG-domstolen utformat i lotteridomarna gör Spelutredningen bedömningen – i likhet med Lotterilagsutredningen – att det inte finns anledning att anta att de svenska monopolinslagen i lotterilagen skulle hindras av några andra bestämmelser i EG-fördraget.

Regeringsrätten har som framgått funnit att den svenska lotterilagen är i överensstämmelse med EG-rätten.

Slutligen kan anföras att inte förrän EG-domstolen skulle pröva den svenska regleringen som sådan kan ett klart svar ges om EG-rätten och den svenska regleringen. Då Regeringsrätten emellertid år 2004 och 2007 förklarade den svenska regleringen vara i överensstämmelse med EG-rätten och då någon ändrad praxis vare sig i svensk rätt eller EG-rätt tillkommit görs ingen annan bedömning än att den svenska regleringen och dess grunder är i överensstämmelse med EG-rätten.

Sammanfattningsvis finner Spelutredningen att lotterilagens uppbyggnad som förbudslagstiftning med ensamrätter för ideella föreningar, ATG och Svenska Spel byggd på de syften som utgör tvingande hänsyn av allmänintresse i sig är i överensstämmelse med EG-rätten.

Pågående arbete inom EU

Enligt direktiven ska Spelutredningen föreslå en långsiktigt hållbar spelreglering. Fråga är då av intresse om något förhandlingsarbete eller annat initiativ redan pågår inom EU och att därmed en långsiktig lösning av spel frågan är under utarbetande inom EU.

I arbetet med framförhandlandet av tjänstedirektivet inom EU fanns som framgått ovan inledningsvis spel med, men kom efter EU-parlamentets behandling av frågan att lyftas ut från direktivet. Något direkt förhandlingsarbete med att harmonisera spel föreligger för närvarande inte i EU-kommissionen. Dock föreligger inom EU ett antal initiativ²².

Spelutredningens bedömning är att något långsiktig lösning inom EU för närvarande inte synes vara aktuell varför Spelutredningens förslag på en framtida reglering kommer att bygga på att spel om pengar alltså är en nationell fråga för medlemsstaterna att hantera. Spelutredningens förslag kommer att bygga på en nationell reglering av spel om pengar, vilken ska vara i överensstämmelse med EG-rätten och att spel alltså är föremål för nationella regleringar.

3.10 Slutsats

Inledningsvis i detta kapitel ställdes tre frågor, dels om nuvarande reglering är i överensstämmelse med EG-rätten, dels om komplettering är nödvändig i spelregleringen för att vara i överensstämmelse med EG-rätten och dels om EG-rätten ställer kvar på förändringar i den svenska spelregleringen.

Svaren på frågorna har redovisats ovan och kan sammanfattas med att den nuvarande lotteriregleringen kan anses vara i överensstämmelse med EG-rätten och att EG-rätten därmed inte heller ställer krav på förändringar i nuvarande reglering på sätt att grunderna i regleringen – med exempelvis ensamrätter – måste förändras.

Genomgången visar dock att för det fall grunderna i lotteriregleringen ska kunna finnas kvar, ställs det krav på att regleringen fyller EG-rättens krav på en reglering, dvs. är

²² Online Gambling – Focusing on integrity and a code of conduct for gambling, rapport till EU-Parlamentet, IP/A/IMCO/FWC/2006-186/C1/SC2.

- icke-diskriminerande,
- motiveras med tvingande hänsyn av allmänintresse och säkerställer förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att inskränkningarna bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt, och
- är nödvändig och proportionerlig.

Syftet med Spelutredningens uppdrag är bl.a. att den nya regleringen genomgående ska präglas av sociala skyddshänsyn, anpassning till EG-rättens krav och den snabba tekniska utvecklingen. Spelutredningens uppdrag att systematiskt gå igenom lagen utifrån regeringens spelpolitik och lämna förslag på ändringar i regleringen kommer att stärka den svenska spelregleringens långsiktiga hållbarhet.

4 De mest riskabla spelen och insatser mot överdrivet spelande

4.1 Inledning

Regeringens övergripande mål med spelregleringen är att tillvarata och stärka de sociala skyddsaspekterna och motverka spelberoende, bedrägerier och kriminalitet. Förutom att penningspelens speciella karaktär innebär särskilda risker för brottslighet kan spelande också leda till sociala, ekonomiska och hälsomässiga problem för spelaren och dennes omgivning. Orsaken till detta är att spelare helt eller delvis kan tappa kontrollen över sitt spelande och i allvarigare fall fortsätta att spela på ett tvångsmässigt sätt trots stora ekonomiska förluster och andra negativa konsekvenser, dvs. kan utveckla vad man brukar kalla ett spelberoende.

4.2 Spelutredningens uppdrag

Spelutredningen ska enligt sina Direktiv, mot bakgrund av det av Statens folkhälsoinstitut 2003 lämnade förslaget till handlingsprogram¹ och de åtgärder som hittills vidtagits

- utvärdera de åtgärder som redan vidtagits och effekterna av dem,
- utreda behovet av olika åtgärder för att motverka spelberoende i syfte att minska de skadliga effekterna av överdrivet spelande,
- lämna förslag till hur stort det ekonomiska behovet kan beräknas bli av sådana åtgärder,
- överväga förslag till hur behovet av vård för spelberoende kan tryggas och finansieras,

¹ Statens folkhälsoinstitut, dnr 20-01-0649, tillgänglig via http://www.fhi.se/upload/PDF/Spelmaterial/hp_spel.pdf

- behandla hur en långsiktig forskning kring spelberoende kan säkerställas och finansieras, samt
- överväga om det finns skäl som talar för att införa finansiering genom en avgift på spelandet.

Vidare ska Spelutredningen enligt direktiven

- kartlägga i vilken utsträckning vissa spel kan anses framkalla spelberoende med utgångspunkt i den nuvarande spelregleringen och att de mest bekymmersamma spelen endast ska kunna bedrivas i strikt reglerade former.

4.3 Allmänna utgångspunkter

Uppdraget som givits Spelutredningen innebär att en bedömning av olika spelformers relativa farlighet ska göras, i syfte att de mest problematiska spelen ska definieras. Detta medför att Spelutredningen ska ta fram ett faktaunderlag för ett slutligt ställningstagande i denna fråga.

Uppdraget får vidare uppfattas så att Spelutredningen, med avseende på spelproblematik, ska ta fram fakta mot vilken kan bedömas vilka krav på förebyggande åtgärder som ska ställas på spelarrangörer. Även i denna del är uppdraget således inriktat på slutliga ställningstaganden rörande regelgivning.

Härutöver innebär uppdraget till Spelutredningen att behandla frågor om spelproblematik, men som inte syftar till att reglera spelmarknaden, dvs. frågor om information, folkhälsa, vård och behandling m.m. Uppgifterna enligt Direktivet att utvärdera vidtagna åtgärder, utreda behov av åtgärder för att motverka spelberoende, samt överväga förslag till hur behovet av vård ska tryggas, kan inte anses innebära att Spelutredningen ska vidta några medicinska eller psykosociala utvärderingar om kvalitén i olika vård- eller behandlingsmodeller. Inte heller kan uppdraget anses innebära att Spelutredningen i övrigt inom området ska presentera några slutliga förslag om vilka vårdformer som ska användas eller hur folkhälsoarbete närmare ska bedrivas. Målsättningen i denna del är därför att svara på om hittills vidtagna insatser varit meningsfulla och om de bör fortsätta. Utredningen i denna del är deskriptiv. Slutligen kommer Spelutredningen att bedöma om det finns behov av ytterligare

åtgärder, samt vem som ska ansvara för detta och vilka resurser som då bör ställas till förfogande.

I det fortsatta finns därför två olika syften med olika ambitionsnivåer. Först ska redovisas fakta till grund för en bedömning av vilka spel som är de mest problematiska och sådan slutlig bedömning göras. Utredningen i denna del redovisas i avsnitt 4.7.

Därefter redovisas åtgärder i Sverige inom området förebyggande, vård och behandling. I dessa delar redovisas också vidtagna åtgärder inom ramen för Statens folkhälsoinstituts Nationella handlingsprogram samt de utvärderingar som gjorts. Utredningen i denna del redovisas i avsnitt 4.8 och 4.9.

Slutligen kommer Spelutredningen att överväga frågor om behov, ansvar och finansiering i den del Spelutredningens uppdrag inte är hänförligt till regelgivning. Utredningens bedömning i denna del redovisas i avsnitten 4.10–4.12.

Ambitionsnivån i utredningen begränsas av att frågorna inte kommer att besvaras djupare än vad som är nödvändigt för att med hjälp av svaren kunna skapa ett systematiskt och sammanhängande system som tillgodoser de sociala skyddsbehoven. Detta innebär att om Spelutredningens förslag genomförs, expertkunskap måste föras in i den fortsatta processen att utveckla åtgärder med anledning av problem av spel på olika nivåer i olika delar av samhället. Föreliggande kapitel avser således inte att utgöra den fullständiga referensramen för framtida arbete av skilda slag som kan följa av problem hänförliga till spel.

4.4 Statens folkhälsoinstituts Nationella handlingsprogram

Regeringen gav år 2001 Statens folkhälsoinstitut i uppdrag att utarbeta ett nationellt handlingsprogram mot spelberoende.² Handlingsprogrammet lades fram 2003.³

Från Statens folkhälsoinstitut har inhämtats uppgifter om gjorda, pågående och planerade utvärderingar av de åtgärder som omfattas av handlingsprogrammet. Flertalet åtgärder är föremål för utvärdering. De utvärderingar som är färdiga presenteras i det följande. Pågående eller planerade utvärderingar kommer att föreligga 2009. Det övergripande målet för Spelutredningen är att skapa en lång-

² Bilaga till regeringsbeslut 2001-10-18 nr 203 a, dnr S2001/9487/FH.

³ Statens folkhälsoinstitut, dnr 20-01-0649.

siktigt hållbar reglering av den svenska spelmarknaden och att inom ramen för det arbetet trygga behovet av vård, behandling och forskning. I det perspektivet har Spelutredningen inte funnit det meningsfullt att vidta några egna åtgärder för att förekomma de stundande utvärderingarna. Sådana utvärderingar i Spelutredningens regi bedöms inte tillföra den långsiktiga lösningen något av större värde.

De åtgärder som vidtagits inom ramen för den Nationella handlingsplanen är följande.

- Utveckling av spelberoendebehandling för vuxna inom öppenvården i Stockholm.
- Utveckling av spelberoendebehandling för vuxna inom öppenvården i Göteborg och Malmö.
- Program för vård av unga spelmissbrukare och anhöriga – projekt-samarbete med Maria Ungdom i Stockholm.
- Utveckling av parsamtal för spelberoende inom missbruksbehandling i Stockholms stad.
- Webb-baserad utbildning för professionella nyckelgrupper inom kommuner och landsting.
- Internetbaserat självhjälpssystem för personer med spelproblem.
- Stödlinjen, stöd och råd via telefon för spelare och anhöriga.
- Stöd till föreningar för spelberoende och anhöriga.
- Utbildnings- och behandlingsinsatser inom kriminalvården.

Åtgärderna, gjorda utvärderingar och effekterna av åtgärderna redovisas i de följande avsnitten.

4.5 Tidigare utredningar

Lotterilagsutredningen behandlar i sitt slutbetänkande *Från tombola till Internet* (SOU 2000:50) spelberoende, bl.a. den då pågående svenska prevalensstudien, definitionen av spelberoende i DSM-IV, metoder för att mäta spelberoende, riskfaktorer för att utveckla spelberoende, om det finns högriskspel, hur många svenskar

som har spelproblem. Den ordningen presenterade översiktligt lösningar på problemen, men lämnade inte några förslag.⁴

Lotteriutredningen (SOU 2006:11) behandlar definitionen av spelberoende enligt diagnosverket DSM-IV, den svenska forskningen om spelberoende i Sverige, omfattning av spelproblem i Sverige och utomlands (främst Norden) enligt genomförda prevalensstudier, kännetecken för personer med spelproblem, vissa riskgrupper, riskfaktorer för att spelproblem ska utvecklas, särskilt om risker med spelautomater och spel via Internet, åtgärder mot spelproblem hos Lotteriinspektionen, FHI, spelanordnarna, Spelberoendes Riksförbund och Spelinstitutet, behandling av spelproblem, samt finansiering av åtgärder mot spelproblem. Lotteriutredningen föreslog emellertid inte något annat än att åtgärder fortsatt skulle finansieras över statsbudgeten.⁵

4.6 Forskning om spelproblematik⁶

4.6.1 Inledning

I avsnitten som följer ges först en orientering om de olika perspektiv på spelproblem som finns i den akademiska världen. Sedan presenteras vetenskapligt grundade definitioner på spelberoende och spelproblem. Därefter följer en komprimerad redogörelse för aktuella forskningsfrågor och kunskapsläget när det gäller riskfaktorer för problematiskt spelande. Kunskap om sådana riskfaktorer, och hur riskerna kan förebyggas och hur spelberoende kan behandlas, är nödvändig för att kunna besvara de frågor som ställts Spelutredningen och avgörande för vilka åtgärder som bör vidtas.

4.6.2 Begreppet spelberoende

Historiska skildringar från åtskilliga länder i Europa och övriga världen visar att överdrivet spelande inte är någon ny företeelse och att beteendet tidigare setts som ett uttryck för syndfullhet, okontrollerad girighet och inte sällan som en besatthet och mani. I västvärlden är numera den dominerande uppfattningen att okontrollerat spelande – som individen har mycket svårt att sluta med

⁴ Från tombola till Internet (SOU 2000:50), kapitel 14.

⁵ Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11), kapitel 4.

⁶ Detta avsnitt bygger på ett underlag skrivet av fil.dr. Per Binde, Göteborgs universitet.

trots en rationell insikt i att fortsatt spel leder till fördärv – är ett psykiskt problem eller sjukdom, av samma art som beroenden (t.ex. alkoholism och narkomani) och impulskontrollstörningar.

År 1980 togs sjukdomen ”patologiskt spelande” med i den internationellt normgivande amerikanska psykiatriska handboken *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders* (DSM), tredje utgåvan.⁷ En reviderad version av diagnoskriterierna finns i den nu gällande fjärde utgåvan, DSM-IV⁸ (se nedan). Patologiskt spelande finns också med i Världshälsoorganisationens (WHO) lista över sjukdomar: *International Classification of Diseases* (ICD).⁹ I Sverige började måttlöst och okontrollerat spelande ses som ett sjukdomstillstånd på 1970-talet. Till exempel ansåg den kände socialläkaren och forskaren Nils Bejerot att ”spelgalenskap” var en artificiellt framkallad drift, jämförd med alkoholism och narkomani.¹⁰ Det dröjde dock fram till mitten på 1980-talet innan synen på okontrollerat spelande som ett beroende blev allmänt accepterad i Sverige.

4.6.3 Olika perspektiv på spelproblem

Eftersom spelberoende betraktas som en psykisk åkomma domineras forskningen av psykologiska och psykiatriska perspektiv. Inom så gott som alla inriktningar inom de psykologiska och beteendevetenskapliga fälten forskas och framläggs teorier om spelproblemens natur, som till exempel inom psykiatri, biologisk psykologi, behaviorism, kognitiv psykologi och socialpsykologi. Även forskare från andra akademiska fält har teorier om spelproblemens natur, till exempel sociologer och ekonomer. Den stora bredden i forskningen och det mått av oenighet om spelproblemens natur som detta för med sig beror på att spel och spelproblem är en mångfacetterad företeelse med flera dimensioner. Fenomenet spelproblem spänner över alla de nivåer som finns mellan impulsen i hjärnan på en spelare att dra ännu några gånger i spelautomatens spak till de sociala, ekonomiska och samhälleliga sammanhang i vilken spelautomaten och andra penningsspel ingår. En liknande mångfald av forskningsperspektiv finns när det gäller andra beroenden, som

⁷ *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders. Third Edition.* (1980). Washington, DC: American Psychiatric Association.

⁸ *Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders. Fourth Edition.* (1994). Washington, DC: American Psychiatric Association.

⁹ *ICD-10 - International Classification of Diseases.* (2007). World Health Organization.

¹⁰ Bejerot, N. (1971). Narkomani som artificiellt framkallad drift: En teori. *Nordisk Medicin*, 7(1), 20–27.

alkoholism och narkomani. Den svåra frågan ”varför super Jeppe” gäller lika mycket ”varför spelar Jeppe för mycket?”.

Forskning om spelproblem är i dag en huvudinriktning inom det akademiska fält som benämns spelforskning (på engelska *Gambling Studies*). Spelforskning är ett etablerat tvärvetenskapligt forskningsfält med internationella konferenser och tidskrifter, som till exempel *Journal of Gambling Studies*, *Gaming Law Review*, och *Journal of Gambling Business and Economics*. I Sverige är spelforskningen relativt outvecklad och till sin omfattning obetydlig, jämfört med i länder som USA, Kanada och Australien.

4.6.4 Definition av spelberoende och spelproblem

En vedertagen psykiatrisk definition av patologiskt spelande är den som finns i DSM-IV. Spelaren har:

A. Under en längre tid återkommande visat olämpligt spelbeteende som tar sig uttryck i minst fem av följande kriterier:

- Tänker ständigt på spel (t.ex. upptagen av att tänka på tidigare spelupplevelser, av att planera nästa speltillfälle eller av att fundera över hur han eller hon kan skaffa pengar att spela med).
- Behöver spela med allt större summor för att han eller hon ska uppnå den önskade spänningseffekten.
- Flera gånger misslyckats med att kontrollera, begränsa eller sluta upp med sitt spelande.
- Blir rastlös eller irriterad när han eller hon försöker begränsa sitt spelande eller sluta upp med att spela.
- Spelar för att slippa tänka på sina problem eller för att söka lättnad från nedstämdhet (t.ex. hjälplöshetskänslor, skuld, ångest och depression).
- Efter att ha spelat bort pengar återvänder han eller hon ofta en annan dag för att revanschera sig (jagar förluster).
- Ljuger för anhöriga, terapeuter och andra personer för att dölja vidden av sitt spelande.
- Har begått brott som förfalskning, bedrägeri, stöld eller förskingring för att finansiera sitt spelande.

- Äventyrat eller förlorat någon viktig personlig relation, anställning, utbildnings- eller karriärmöjlighet på grund av spelandet.
- Förlitar sig på att andra kan ordna fram pengar för att lösa en finansiell krissituation som uppstått på grund av spelandet.

B. Spelbeteendet kan inte förklaras med att spelaren är inne i en manisk episod.

Om en person uppfyller fem eller fler av kriterierna föreligger sannolikt patologiskt spelande. Det finns en rad olika diagnosinstrument liknande DSM-IV, vilka används kliniskt eller som enkätfrågor i befolkningsstudier.¹¹ Två av de i dag mest använda är SOGS¹² och CPGI¹³. Principen i instrumenten är att ju fler kriterier som uppfylls, desto allvarigare antas spelproblemen vara.

Spelproblem brukar kategoriseras enligt hur allvarliga de är. Det finns inte full enighet om hur kategorierna definieras men ofta delas de som över huvud taget spelar in i fyra grupper.

1. *Patologiska spelare; spelberoende.* Patologiska spelare uppfyller DSM-IV kriterierna och benämns i Sverige oftast ”spelberoende”. Spelandet har en tvångsmässig karaktär, dominerar personens liv och skapar allvarliga problem. Även termen ”spelmissbrukare” används ibland, men anses olämplig av dem som gör skillnad mellan å ena sidan missbrukare, som kan sluta med alkohol och droger på egen hand om de har rätt motivation, och genuint beroende personer, som har ytterst svårt att sluta med droger på egen hand. (SOGS-poäng 5–20.)
2. *Problemspelare; personer med spelproblem.* Spelandet är omfattande och skapar problem för personen, men är inte tvångsmässigt på samma sätt som hos spelberoende. Ofta, som i denna text, används termen ”spelproblem” i vid bemärkelse och innefattar då även patologiska spelare. (SOGS-poäng 3–4.)
3. *Riskspelare; riskabla spelbeteenden.* Personen uppvisar något eller några få av de spelbeteenden som kännetecknar patologiska spelare

¹¹ För översikt över diagnosinstrument, se: Abbott, M. W., & Volberg, R. A. (2006). The measurement of adult problem and pathological gambling. *International Gambling Studies*, 6(2), 175–200.

¹² Lesieur, H. R., & Blume, S. B. (1987). The South Oaks Gambling Screen (SOGS): A new instrument for the identification of pathological gamblers. *American Journal of Psychiatry*, 144(9), 1184–1188.

¹³ Ferris, J., & Wynne, H. (2001). *The Canadian Problem Gambling Index: Final Report*. Ottawa: Canadian Centre on Substance Abuse.

eller problemspelare, men spelandet ger inte upphov till några nämnvärda problem. (SOGS-poäng 1–2.)

4. *Spelare utan spelproblem eller riskabla spelbeteenden.* (SOGS-poäng 0.)

Forskningen om spelproblem fokuserade till en början på patologiska spelare och fortfarande ägnas mycket uppmärksamhet åt denna grupp. Därför uppfattades tidigare spelproblem ofta som eskalerande, svåra att komma till rätta med utan hjälp, och som obotliga i meningen att total avhållsamhet är att rekommendera för den som vill bli fri från problemen. Detta är en bild som stämmer bra överens med många spelberoende men inte med dem som har lindrigare problem. Den bild som framträder när det gäller denna grupp, som forskarna numera ägnar allt större uppmärksamhet, är att problemen kommer och går, att spontan förbättring är vanlig, och att det finns möjlighet för personen att återigen spela för nöjes skull utan problem.

4.6.5 Aktuella forskningsfrågor

Inom den nutida forskningen om spelproblem kan urskiljas ett antal huvudsakliga forskningsfrågor.

Hur stora är spelproblemen i samhället?

Svar på denna fråga ges främst genom att omfattningen (prevalensen) av spelproblem mäts bland befolkningen som helhet eller vissa grupper.¹⁴ De metoder som används är oftast postenkäter eller telefonintervjuer med ett representativt urval av befolkningen eller gruppen. Mätningen gäller som regel också hur spelproblemen är fördelade demografiskt och socialt, till exempel vuxna/ungdomar, män/kvinnor, över olika inkomst kategorier samt i relation till social utsatthet och ohälsa. Även spelvanor brukar inkluderas i prevalensstudier, så att slutsatser kan dras om hur problemen hänger ihop med olika spelformer och utgifter för spel. Nästan alla prevalensstudier som utförts hittills är tvärsnittsstudier. De visar omfattningen

¹⁴ För forskningsöversikter, se: Abbott, M. W., & Clarke, D. (2007). Prospective problem gambling research: Contribution and potential. *International Gambling Studies*, 7(1), 123–144; Vollberg, R. A. (2004). Fifteen years of problem gambling prevalence research: What do we know? Where do we go? *Electronic Journal of Gambling Issues: eGambling*, 10.

och karaktären av spelproblemen vid en viss tidpunkt, men säger inget om hur de varierar över tid på individnivå. För att kunna veta det krävs longitudinella studier med en serie av mätningar där samma individer ingår. I Sverige har det gjorts en nationell befolkningsstudie¹⁵ och en studie av spelproblem med longitudinell design.¹⁶ Statens folkhälsoinstitut påbörjade 2008 en nationell longitudinell befolkningsstudie.

Vad är spelproblemens natur?¹⁷

En del forskare söker svaret på frågan om spelproblemens natur i genetiska faktorer som påverkar psyke och beslutsfattande. Andra forskare söker svaret i förvärvade psykiska störningar eller tillstånd. Det kan till exempel vara svåra uppväxtförhållanden som gjort individen psykiskt känslig eller obalanserad, eller biopsykologiska sjukdomstillstånd. En tredje inriktning har ett kognitivt perspektiv på hur tankar och föreställningar om spel kan leda till spelande i problematisk omfattning. I Sverige har gjorts en större studie där personer med och utan spelproblem jämfördes,¹⁸ och några studier av egenskaper hos personer med spelproblem.¹⁹

¹⁵ Rönnberg, S., Volberg, R. A., Abbott, M. W., Moore, W. L., Andrén, A., Munck, I., et al. (2000). *Spel och spelberoende i Sverige*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.

¹⁶ Westfelt, L. (2006). *Två studier om spel och spelproblem: En tvärsnittsanalys och en longitudinell analys om risken för spelproblem*. Stockholm: SoRAD.

¹⁷ Forskningsöversikter: Brené, S. (2006). *Underliggande biologiska orsaker till spelberoende: En kunskapsöversikt*. Östersund: Statens folkhälsoinstitut; Goudriaan, A. E., Oosterlaan, J., de Beurs, E., & Van den Brink, W. (2004). Pathological gambling: A comprehensive review of biobehavioral findings. *Neuroscience & Biobehavioral Reviews*, 28(2), 123–141; Raylu, N., & Oei, T. P. S. (2002). Pathological gambling: A comprehensive review. *Clinical Psychology Review*, 22(7), 1009–1061; Walters, G. D. (2001). Behavior genetic research on gambling and problem gambling: A preliminary meta-analysis of available data. *Journal of Gambling Studies*, 17(4), 255–269.

¹⁸ Jonsson, J., Andrén, A., Nilsson, T., Svensson, O., Munck, I., Kindstedt, A., et al. (2003). *Spelberoende i Sverige - vad kännetecknar personer med spelproblem? Rapport om andra fasen av den svenska nationella studien av spel och spelberoende*. Stockholm: Statens folkhälsoinstitut.

¹⁹ Bergh, C., & Kühnlhorn, E. (1994). The development of pathological gambling in Sweden. *Journal of Gambling Studies*, 10(3), 261–274; Nordin, C., & Nylander, P.-O. (2007). Temperament and character in pathological gambling. *Journal of Gambling Studies*, 23(2), 113–120.

Vilka faktorer i spel påverkar risken för spelproblem?

Svaret på denna fråga undersöks direkt genom experimentella studier där egenskaper, till exempel hos spelautomater, manipuleras och eventuella förändringar i spelbeteende mäts.²⁰ Indirekta svar kan fås genom att analysera egenskaperna hos de spelformer som är vanliga bland dem som har spelproblem. En relaterad frågeställning är hur spelformer kan förändras eller regleras för att minska spelproblem. Denna forskning är dock relativt outvecklad. I Sverige har inga experimentstudier gjorts av spelformer men en studie har utförts av effektiviteten av spelansvarsåtgärder vid Svenska Spels Internetpokersite.²¹ Tillgängligheten till spel är en faktor som undersöks bland annat genom att analysera omfattningen av spelproblem i relation till variationer i utbudet av spel geografiskt eller över tid (t.ex. före - efter studier av kasinoetablering).²² Vissa viktiga faktorer är så gott som outforskade, till exempel i vilken mån vinstandelen i spel påverkar risken för spelproblem.

Utöver dessa tre huvudsakliga frågeställningar finns flera andra som rör konsekvenserna av spelproblem. En fråga är vilka behandlingsformer som är effektiva mot spelberoende.²³ Ungefär samma typer av behandlingsmetoder finns för spelberoende som finns för alkoholister. I Sverige har utvärderingar av effektivitet av olika former för behandling av spelberoende gjorts men endast en av dem, som visar att Internet-baserad behandling troligen har en viss effektivitet, fyller strikta vetenskapliga kriterier (se avsnitt 4.9.4).²⁴ En annan fråga är de samhälleliga vinsterna och förlusterna med spel. På plussidan finns bland annat konsumenternas tillfredsställelse och föreningslivets samt statens inkomster från spel-

²⁰ Forskningsöversikt över spelautomaters egenskaper: Livingstone, C., Woolley, R., Zazryn, T., Bakacs, L., & Shami, R. (2008). *The Relevance and Role of Gaming Machine Games and Game Features on the Play of Problem Gamblers*. Adelaide: Independent Gambling Authority.

²¹ Studien redovisas i: Nätpokerutredningen. (2008). *Svenska Spels nätpoker: En utvärdering*. SOU 2008:36.

²² Westfelt, L. (2004). *Kasinoetablering, spelvanor och spelproblem: Situationen före och efter etableringen av statliga kasinon i Sundsvall och Malmö*. Stockholm: SoRAD.

²³ Forskningsöversikter: Toneatto, T., & Kosky, B. (2006). Problem gambling treatment research: An annotated bibliography. *Journal of Gambling Issues* (17); Westphal, J. R. (2008). How well are we helping problem gamblers? An update to the evidence base supporting problem gambling treatment. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 6(2), 249–264.

²⁴ Carlbring, P., & Smit, F. (under tryckning). Randomized trial of Internet-delivered self-help with telephone support for pathological gamblers. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*.

verksamhet. På minussidan finns det lidande och de kostnader som spelberoende skapar. Forskning i denna fråga finns inte i Sverige.²⁵

4.6.6 Riskfaktorer för spelproblem

Den internationella forskningen om spelproblem är omfattande och det finns tusentals artiklar och rapporter som presenterar rön och diskuterar olika frågor. Ett sätt att ge en översikt av forskningsresultaten är att utgå från de riskfaktorer för spelproblem som identifierats. Föreligger en sådan faktor, är sannolikheten större för att en person kommer att få spelproblem eller redan har sådana.

Riskfaktorer finns på flera nivåer – samhälle och kultur, social miljö, spelens karaktär, spelarens beteende och tänkande, individens känsloliv, och individens psykobiologi – och det finns flera teoretiska modeller som gör anspråk på att förklara i vilken utsträckning personer drabbas av spelproblem. Modellerna innehåller en rad olika riskfaktorer på olika nivåer och anger hur dessa samverkar.²⁶

Bland de huvudsakliga riskfaktorer som diskuterats och konstaterats inom forskningen om spelproblem finns de följande.

Demografiska faktorer

Spelproblem är mer utbredda bland män jämfört med kvinnor, unga jämfört med äldre, ensamstående jämfört med dem som har partner, och bland etniska minoriteter jämfört med befolkningen i övrigt.

Genetiska faktorer

De hittills identifierade genetiska faktorer som ökar risken för spelproblem är sådana som har att göra med hjärnans signalsubstanser.

²⁵ Forskningsöversikt: Collins, D., & Lapsley, H. (2003). The social costs and benefits of gambling: An introduction to the economic issues. *Journal of Gambling Studies*, 19(2), 123–148.

²⁶ En sådan modell har utvecklats i Sverige och ligger till grund för forskning vid Statens Folkhälsoinstitut: Ajdahi, S., & Wolgast, M. (2007). *Biopsykosocial modell för spelmissbruk: En litteraturstudie*. Östersund: Statens folkhälsoinstitut. För en översikt över modeller, se: Binde, P. (under tryckning). *Social, economic and cultural research on gambling motivation and involvement*. Östersund: Statens folkhälsoinstitut.

Förvärvade biopsykologiska faktorer

Utöver de medfödda genetiska biopsykologiska faktorerna finns förvärvade faktorer. Även dessa gäller främst hjärnans signalsubstanser. En utbredd uppfattning bland psykiater är att missbruk av spel, på samma sätt som missbruk av alkohol, kan utvecklas till ett beroende på grund av att spelet liksom alkoholen programmerar om hjärnans belöningssystem.

Uppväxtmiljö

Spelproblem hos medlemmar i den familj man växt upp i ökar risken för att själv få sådana problem, utöver den ökade genetiska risk som kan finnas.

Tidig debut som spelare

Den som börjar spela i ung ålder löper ökad risk för att drabbas av spelproblem.

Personlighetsläggning

Det diskuteras i vilken mån den allmänna personlighetsläggningen, som till exempel överdriven optimism och hög benägenhet att ta risker, ökar risken för spelproblem.

Specifika personlighetsdrag

Exempel på specifika personlighetsdrag som anses öka risken för spelproblem är hög impulsivitet och sensationssökande (eng. *sensation seeking*). Forskningsresultaten är dock inte helt entydiga, vilket förmodligen beror på att skilda spelformer har olika effekter på sinnestillståndet och att studier inte tillräckligt har tagit hänsyn till det.

Stress och känslomässig kris

Det är vanligt att spelproblem börjar med att en person använder spel för att koppla av från kraftig stress eller tränga undan obehagliga känslor och tankar i samband med livskriser.

Andra psykiska problem och beroenden (komorbiditet; samsjuklighet)

Personer med allvarliga spelproblem har ofta samtidigt andra psykiska problem eller beroenden, till exempel depression, ångestrelaterade störningar, alkoholism, och olika typer av personlighetsstörningar. Det är relativt oklart om spelproblemen föregår de andra psykiska problemen, eller om det istället är tvärt om, eller om problemen tillsammans utgör ett syndrom som har en bakomliggande grundorsak.

Kognitiva faktorer

En rad kognitiva faktorer ökar risken för spelproblem, bland annat: överskattning av chansen att vinna, missuppfattningar kring sannolikhet, föreställningar om att öde och tur styr framgång i spel, och övertro på sin egen skicklighet. En relativt stor vinst i början av spelkarriären, som för lång tid framöver förknippas spel med glädje och ger ett hopp om att lyckan ska återupplevas, verkar öka risken för spelproblem. Medan forskarna är eniga om att sådana faktorer ökar risken för spelproblem är dock meningarna delade om i vilken mån faktorerna bidrar till patologiskt spelande av tvångsmässig karaktär.

Jaga förluster

En del forskare ser beteendet att jaga förluster – att tro, hoppas och lita på att det som förlorats vid ett speltillfälle ska gå att vinna tillbaka vid nästa – som spelproblemens själva kärna. I kommersiellt arrangerat spel går spelaren i långa loppet nästan alltid med förlust och att jaga förluster skapar då en destruktiv spiral där allt större summor pengar går åt till spel.

Tillgängligheten till spel i samhället

En hög tillgänglighet till spel – med många spelformer, geografisk närhet till spelställen och att det är lätt att spela – anses i allmänhet öka risken för spelproblem. Relationen mellan tillgänglighet och spelproblem är dock komplex och det finns exempel på att den uppmätta prevalensen av spelproblem inte har ökat trots att tillgänglighet och spelandet i sin helhet ökat i samhället. En möjlig förklaring till detta fenomen är det att bland befolkningen efterhand sker en anpassning till ökad tillgänglighet, till exempel genom att de som fått problem med en ny spelform lär sig hantera problemen. Dessutom kan samhällets preventiva åtgärder mot spelproblem bli effektivare och spelbolag förbättra sina spelansvarsåtgärder.

Marknadsföring

Solida vetenskapliga belägg saknas för i vilken utsträckning marknadsföring av spel ökar risken för spelproblem bland befolkningen. Det framstår dock som rimligt att intensiv marknadsföring i någon mån ökar risken. En del personer med spelproblem spelar ännu mer på grund av spelreklam och reklamen kan göra det svårare för spelberoende att sluta spela.

Faktorer i spelen

En rad faktorer i spel anses, utifrån olika typer av forskning och erfarenhet, skapa högre risk för problem, bland annat:

- Hög kontinuitet, spelet pågår i omgång efter omgång utan avbrott.
- Hög frekvens, omgångarna följer tätt på varandra.
- Möjlighet att spela flera spel samtidigt.
- Spelet ger ofta ett felaktigt intryck av att spelaren är nära att vinna.
- Illusion av att spelaren styr spelet när det i själva verket är slumpen som styr.
- Spelets utfall styrs av en blandning av skicklighet och slump.
- Stora belopp går att vinna.
- Det är lätt att satsa och börja spela.

Ansvarsfullt spelande (skyddsfaktor)

På samma sätt som det finns riskfaktorer i spelen finns det också faktorer som minskar risken för spelproblem. Spelansvarsåtgärder avses ha en sådan effekt men forskningen kring deras effektivitet är hittills ringa. När det gäller spelarens eget ansvar förefaller effektiva åtgärder vara att inte spela över sina tillgångar och att i förväg bestämma hur mycket pengar som ska användas för spel vid ett givet tillfälle. Spelbolagens ansvarsåtgärder kan till exempel hjälpa spelaren att sätta gränser för spelutgifterna, få korrekt information om hur spelet fungerar och vinstchanser, och inte dölja utan i stället klart visa, i den mån det är möjligt, hur mycket spelaren har spelat för, under hur lång tid, och hur stor vinsten eller förlusten är.

Värderingar

En positiv attityd till spel innebär ökad risk för spelproblem jämfört med en neutral eller negativ attityd. Detta är belagt på individnivå och gäller rimligen också på samhällsnivå.

Subkultur kring spel

Kring en del spelformer, till exempel travspel och poker, kan uppstå subkulturer med specifik vokabulär, intrikat kunskap om spelet, och särskilda sociala normer. Spelare kan tillbringa mycket tid tillsammans inom sådana subkulturer, känna stark samhörighet, och skapa särskilda identiteter. En person med spelproblem som är delaktig i en sådan subkultur har svårare att sluta spela än de som spelar främst på egen hand.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det har forskats om spelproblem i drygt trettio år. En del aspekter av spelproblem är numera relativt välutforskade medan andra ännu är så gott som okända. Det man vet mest om är spelaren och då i synnerhet den spelberoende spelaren. Mycket av kunskapen om riskfaktorer bygger på undersökningar av spelberoende.

4.7 De mest problematiska spelformerna

Bedömning: Spelutredningen bedömer att kasinospel, spelautomater för spel om pengar (värdeautomater) samt interaktiva spel via Internet, såsom nätpoker, nätbingo och nätskraplotter, är de spelformer som från spelberoendesynpunkt är de mest riskabla spelformerna.

4.7.1 Allmänna utgångspunkter

Uppdraget att kartlägga i vilken utsträckning vissa spel kan anses framkalla spelberoende, syftar till att avgöra vilka spel som är så bekymmersamma att de ska vara föremål för största möjliga kontroll.

Frågan om vilka spel som ska anses mest problematiska spelet från spelberoendesynpunkt har inget enkelt svar. De faktorer Spelutredningen har att ta hänsyn till är att spelforskningen kring spel och spelberoende är av relativt ungt datum. Av den forskning som Spelutredningen redovisat kan dock vissa allmänna konstateranden göras.

Fråga uppkommer om vilket underlag som kan användas för att göra en bedömning av speltypers negativa inverkan. De forskningsresultat som redovisats ovan utgör naturligt en del av varje sådan ansats. Forskningen är som konstaterats ovan, emellertid i huvudsak inriktad på de spelberoende och risker i spel är undersökta i mindre studier. Det vore därför en fördel om faktiska effekter av olika speltyper kan observeras i större populationer, t.ex. inom ramen för genomförda prevalensundersökningar. Detta skulle kunna visa speltypers påverkan under reella marknadsförutsättningar. Det kan också antas att ju mer problem en viss speltyp orsakar, desto större blir spelarnas behov av hjälp. Det kan därför vara av värde att undersöka vilka speltyper som spelas av dem som söker hjälp ut ur ett spelmissbruk. Dessa tre antagna sätt att söka information är inte direkt jämförbara med varandra. Skälet till att en spelmissbrukare söker hjälp, behöver inte vara att han deltagit i särskilt skadliga spel. Det kan lika gärna vara så att benägenheten att söka hjälp har större betydelse än speltypen. Vad forskningen säger om risker i spel är inte heller ensamt avgörande. Vissa speltyper kanske inte erbjuds på sätt som antagits i studierna och de skadliga effekterna kan då antas vara andra än vad som framgår av forskningsresultat. Om såväl forskning, större populationsstudier och faktisk efterfrågan

på hjälp skulle visa samma resultat, bör det vara tillräckligt för att kunna avgöra vilka typer av spel som är de mest problematiska. Spelutredningen kommer därför att basera sin bedömning av vilka spelformer som är de mest problematiska på en sammanvägd bedömning av vad som framgår av

- studier av vilka spelformer som i prevalensstudier framstår vara mest problematiska,
- studier av vilka spel som hjälpsökande uppger vara mest problematiska och
- forskning om risker i spel.

4.7.2 Prevalensstudier

Spelutredningen har uppdragit åt Centrum för forskning om offentlig sektor, CEFOS, vid Göteborgs universitet att genomföra en studie av prevalensstudier. Sådana studier mäter omfattningen av spelproblem i samhället. Syftet har varit att analysera vilka spelformer som är vanligast bland de som har spelproblem. Dessa spelformer kan antas vara särskilt problematiska och riskfyllda.

Urval av prevalensstudier har gjorts med hänsyn till följande kriterier.

- Publicerade studier.
- Studier som omfattar hela den vuxna befolkningen.
- Studier som använt en slumpmässig urvalsprincip.
- Studier som innehåller tillförlitlig information om skilda spelformer i relation till omfattningen av spelproblem.

Prevalensstudier, som uppfyller dessa kriterier, från följande länder har inkluderats.

- Samtliga europeiska studier, 13 stycken²⁷.

²⁷ Aho, P., & Turja, T. (2007). *Suomalaisten rahapelaaminen 2007*. Helsinki: Sosiaali- ja terveystieteiden tutkimuskeskus; Bonke, J., & Borregaard, K. (2006). *Ludomani i Danmark: Udbredelsen af pengespil og problemspillere*. København: Socialforskningsinstituttet; de Bruin, D., Meijerman, C., Leenders, F., & Braam, R. (2005). *Verslingerd aan meer dan een spel. Een onderzoek naar de aard en omvang van kansspelproblematiek in Nederland*. Utrecht: WODC/CVO; Ilkas, H., & Turja, T. (2003). *Penningspelsundersökning, Social och hälsovårdsministeriet (Finland)*; Kavli, H., & Berntsen, W. (2005). *Undersøkelse om pengespill: Spillevaner og spilleproblemer i befolkningen*. Oslo: MMI; Kavli, H. (2007). *Spillevaner og spilleproblemer i den norske befolkningen: Analyserapport 2007*. Oslo: Synnovate MMI; Lund, I., & Nordlund, S. (2003). *Pengespill og*

- Den största studien i Australien²⁸.
- Den största studien i Nya Zeeland²⁹.
- Den största studien i Kanada³⁰.
- De två senaste studierna i USA, varav en är den största i USA³¹.

Syftet med urvalet är att få med samtliga europeiska studier och därtill, som jämförelse och komplement, ett antal studier av god kvalitet från andra länder i västvärlden. Westfelts svenska studie³² av spelproblem i tre svenska städer omfattar inte befolkningen i sin helhet, men eftersom det är värdefullt att få med svenska data, och då urvalet är större än i de flesta nationella prevalensstudier (över 6 000 personer), togs den ändå med i genomgången.

Antalet personer som deltagit i de arton studierna är 102 449, varav ungefär 1 000–3 000 har spelproblem (beroende på vilken definition som används). Två huvudsakliga metoder för att visa relationer mellan spelformer och spelproblem används i studierna. De två metoderna redovisar samma empiriska data om omfattningen av spelproblem och deltagande i olika spelformer, men presenterar dem på olika sätt:

pengespillproblem i Norge. Oslo: SIRUS; Ólason, D. T., Grétarsson, S., J., & Smári, J. (2006). *Prevalence of gambling participation and problem gambling among adults and adolescents in Iceland.* Paper presented at the SNSUS seminar "Gambling in the Nordic Countries", Helsinki, November 17, 2006; Rönnberg, S., Volberg, R. A., Abbott, M. W., Moore, W. L., André, A., Munck, I., et al. (1999). *Spel och spelberoende i Sverige.* Stockholm: Statens folkhälsoinstitut; Sproston, K., Erens, B., & Orford, J. (2000). *Gambling Behaviour in Britain: Results from the British Gambling Prevalence Survey.* London: National Centre for Social Research; Wardle, H., Sproston, K., Orford, J., Erens, B., Griffiths, M., Constantine, R., et al. (2007). *British Gambling Prevalence Survey 2007.* London: National Centre for Social Research; Westfelt, L. (2003). *Spelproblem i tre svenska orter: Resultat från 6000 intervjuer i Sundsvall, Malmö och Karlstad.* Stockholm: SoRAD; Øren, A., & Bakken, I. J. (2007). *Pengespill og pengespillproblem i Norge 2007.*

²⁸ Productivity Commission. (1999). *Australia's Gambling Industries.* Canberra: Productivity Commission, Report No. 10. AusInfo.

²⁹ Abbott, M. W., & Volberg, R. A. (2000). *Taking the Pulse on Gambling and Problem Gambling in New Zealand: A Report on Phase One of the 1999 National Prevalence Survey.* Wellington: The Department of Internal Affairs.

³⁰ Wiebe, J., Mun, P., & Kauffman, N. (2006). *Gambling and Problem Gambling in Ontario 2005.* Ontario: Responsible Gambling Council.

³¹ Volberg, R. A., & Bernhard, B. (2006). *The 2006 Study of Gambling and Problem Gambling in New Mexico: Report to the Responsible Gaming Association of New Mexico.* Northampton, MA: Gemini Research; Volberg, R. A., Nysse-Carris, K. L., & Gerstein, D. R. (2006). *2006 California Problem Gambling Prevalence Survey (Final Report).* Chicago: NORC.

³² Westfelt, L. (2003). *Spelproblem i tre svenska orter: Resultat från 6 000 intervjuer i Sundsvall, Malmö och Karlstad.* Stockholm: SoRAD.

- *Deltagarmetoden*. Denna metod visar hur vanligt det är att personer med spelproblem deltar i olika spel, jämfört med hur vanligt det är bland de utan spelproblem.
- *Prevalensmetoden*. Denna metod visar förekomsten (prevalensen) av spelproblem bland de som spelar olika spel.

Prevalensstudierna i analysen är utförda i flera olika länder, vars spelmarknader skiljer sig åt. Spelformerna varierar mellan länderna och i studierna klassificeras mångfalden av spelformer på olika sätt. För att kunna sammanställa uppgifterna har ett antal kategorier av spel definierats. De specifika spelformer eller klasser av spel som anges i de enskilda prevalensstudierna har översatts till dessa kategorier. Till exempel inkluderar kategorin ”spelautomater” bland annat traditionella spelautomater, videobaserade maskiner (som Svenska Spels ”Vegas”), bingoautomater, videopokermaskiner och virtuella sportspelsmaskiner (”fixed odds betting terminals” i Storbritannien). I många fall är det oproblematiskt att avgöra vilken kategori som specifika spelformer tillhör. En del problem går dock inte att komma ifrån, som att spel på Internet kan vara av många olika typer och att prevalensstudier än så länge sällan skiljer på dessa.

För att göra det möjligt att sammanställa uppgifterna i prevalensstudierna har följande kategorier av spel definierats.

Tabell 4.1 Indelning i spelkategorier för jämförelse av prevalensstudier

Kategori	Kommentar
Bingo	Bingo i bingohall
Hästspel	Även spel på hundar
Internetspel	Poker, kasinospel, sportspel och allt annat spel på Internet
Kasino	Ibland inklusive spelautomater, ibland exklusive. Även kasinospel på restaurang
Lotterier	Nationella och lokala lotterier, lotto, keno och andra nummerspel
Oreglerat spel	Kortspel, vadslagning och allt annat spel som bedrivs privat och utan myndighets tillsyn, legalt eller illegalt
Skraplotter	–
Spelautomater	Även bingoautomater, virtuella sportspelsautomater, etc.
Sportspel	I vissa studier ingår spel av stryktipstyp
Stryktips	Ingår i vissa studier i sportspel

Relevanta tabeller och sifferuppgifter från prevalensstudierna har lagts in i ett kalkylprogram för dator. Data enligt deltagarmetoden

utgörs av tabeller som anger hur många personer med och utan spelproblem som deltar i olika spelformer. Kvoten mellan dessa grupper indikerar hur pass nära förknippad en spelform är med spelproblem. Data enligt prevalensmetoden utgörs av tabeller som anger hur stor andel bland de som ägnar sig åt en viss spelform som har spelproblem.

När spelformerna i varje enskild tabell sorteras enligt kvoten mellan personer med och utan spelproblem (deltagarmetoden) och prevalens av spelproblem (prevalensmetoden) framkommer eventuella samband mellan spelformer och spelproblem. En granskning av tabellerna ger ett mycket tydligt intryck av att vissa spelformer är nära förknippade med spelproblem, medan andra inte är det. För att på ett mer formellt sätt sammanställa tabellernas innehåll översattes absoluta värden, som anger relationen mellan spelform och spelproblem (kvoten mellan de med och de utan spelproblem samt prevalens av spelproblem), till en relativ niogradig skala. Värdet 1 på den relativa skalan gavs till det absoluta värde i en tabell som ligger lägst (spelform med svagast relation till spelproblem) och värdet 10 gavs till det absoluta värde som ligger högst (spelform med starkast relation till spelproblem). Övriga absoluta värden översattes enligt deras relativa storlek till den relativa skalan. På så sätt sammanställer de genomsnittliga relativa värdena för kategorierna av spelhundratals sifferuppgifter från tjugo tabeller i arton prevalensstudier. Det lägsta relativa värdet sattes inte till noll utan till ett, eftersom de flesta prevalensstudierna visar att alla spelformer i någon utsträckning är förknippade med spelproblem.

Nedan presenteras diagram över genomsnittliga relativa värden enligt metoderna "deltagande" och "prevalens". I de fall då en prevalensstudie presenterar exakt samma data enligt båda metoderna har dessa data tagits med endast i ett av diagrammen. Det finns således ingen överlappning mellan data i de två diagrammen. De presenterar var för sig unik information om relationen mellan spelformer och spelproblem.

Diagram 3.1 visar genomsnittliga värden, på den relativa skalan, för beräkningsmetoden *deltagande*. Data från nio prevalensstudier ligger till grund för diagrammet.

Diagram 4.1 Medeltal av relativa värden enligt metoden deltagande.

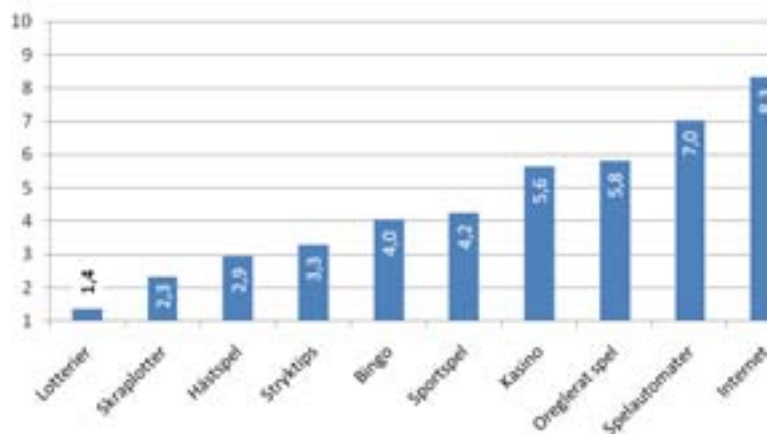
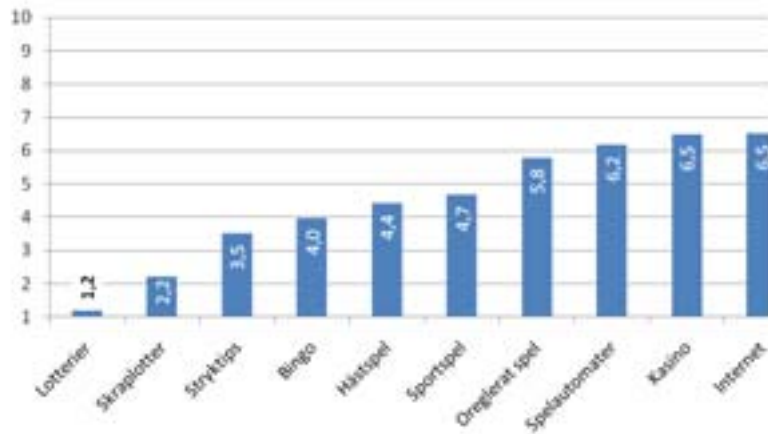


Diagram 3.1 visar att Internetspel, spelautomater, oreglerat spel och kasinospel är relativt nära förknippade med spelproblem, att lotterier inte är det och att övriga spelformer befinner sig däremellan.

Tabeller som visar prevalens av spelproblem bland de som deltar i olika spelformer har ibland en större spridning mellan absoluta värden än tabeller som anger skillnader i deltagande mellan spelare med och utan spelproblem. Detta gör att översättning till den relativa skalan i några fall ger intryck av att kanske inte helt tillfredsställande återge de relativa skillnaderna mellan spelformerna. Det huvudsakliga problemet är att ett enskilt extremt högt värde i en tabell gör att andra absoluta värden, som i sig indikerar avsevärd omfattning av spelproblem, får låga relativa värden. Rangordningen mellan spelformerna påverkas inte, men de relativa skillnaderna mellan dem tenderar att bli mindre.

Diagram 3.2 visar genomsnittligt värde, på den relativa skalan, för beräkningsmetoden *prevalens*. Elva prevalensstudier ligger till grund för diagrammet.

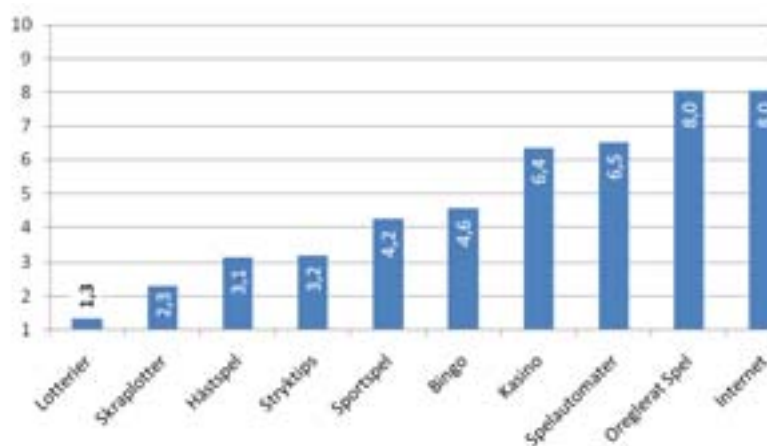
Diagram 4.2 Medeltal av relativa värden enligt metoden prevalens



Även med denna beräkningsmetod är det samma fyra kategorier av spel – Internet, kasino, spelautomater och oreglerat spel – som har en relativt stark relation med spelproblem. De ligger en bit över de övriga spelformerna. Återigen har lotterierna en svag relation till spelproblem.

De nordiska länderna (förutom Island) har i flera avseenden likartade traditioner av spel. En sammanräkning av spelformers relativa riskfylldhet baserad på nordiska (förutom Island) prevalensstudier är därför av intresse och visas i Diagram 3.3. Data från elva tabeller (enligt antingen metoden ”deltagande” eller ”prevalens”) i nio studier ingår.

Diagram 4.3 Medeltal av relativa värden enligt metoderna deltagande och prevalens, ett urval nordiska studier, Island undantaget



Som framgår av Diagram 3.3 kvarstår intrycket av att Internetspel, oreglerat spel, spelautomater och kasino är relativt nära förknippade med spelproblem, att lotterier inte är det, och att övriga spelformer har en mellanposition.

I hela kedjan mellan källdata (personer svarar på frågor om spelvanor och spelproblem i en enkät eller telefonintervju) till de sammanställningar som presenteras ovan finns mätproblem, osäkerhetsfaktorer och statistiska svårigheter. Därtill kommer en rad komplicerande förhållanden, som att spelformer inte ter sig helt lika i olika länder, att enskilda spelformers riskfylldhet i viss mån beror på hur det totala utbudet av spel i ett land ser ut, och att reglerings- och spelansvarsåtgärder påverkar spelformers riskfylldhet. Därför ska inte sammanställningarna ovan ses som ett exakt återgivande av spelformers relation till spelproblem, utan som en indikation på relationen. Denna indikation är dock tydlig eftersom samma mönster återkommer gång på gång i prevalensstudierna. Med detta i åtanke kan följande sammanfattning göras.

- Sammanställningen av data från prevalensstudier visar att fyra spelformer är relativt nära förknippade med spelproblem: kasino, spelautomater, spel över Internet och sådant spel som sker utanför den reglerade spelmarknaden.
- Två spelformer har ett svagt samband med spelproblem: lotterier och skraplotter. Att sambandet är svagt och inte obefintligt

bör tolkas som att det inte finns några helt riskfria spel. Skraplotter framstår som något mer förknippat med spelproblem än de traditionella lotterierna.

Bingo och olika typer av vadhållning utgör en kategori av spel där sambandet med spelproblem i sammanställningarna ovan framstår som medelstarkt. En granskning av data i de enskilda prevalensstudierna visar att detta har två orsaker. Den ena är att sambandet mellan speltypen och spelproblem även i de enskilda studierna oftast är medelstarkt. Den andra anledningen är att sambandet i de olika prevalensstudierna varierar mellan svagt och starkt, och att det genomsnittliga relativa värdet därför ligger på en medelnivå. Denna variation kan rimligen förklaras med förhållanden som att specifika spelformer skiljer sig åt mellan olika länder, att regleringen av spelen är olika, och att spelkulturerna är olika. Även kategorin ”oreglerat spel”, som i sammanställningarna framstår som relativt nära förknippad med spelproblem, är ett exempel på det. I vissa studier syftar ”privat” eller oreglerat spel främst på att slå vad om småpengar med vänner och arbetskamrater, vilket har ett svagt samband med spelproblem; i andra studier syftar det till att delta i illegalt kort- och kasinospel eller vadslagning med bookmaker utan licens, vilket har ett starkt samband med spelproblem.

Att en spelform har ett relativt starkt samband med spelproblem innebär att personer med spelproblem är överrepresenterade bland de som ägnar sig åt spelformen. Det går inte att utifrån prevalensstudierna säga om detta beror på om spelformen skapar spelproblem hos tidigare problemfria personer eller om den är speciellt attraktiv för personer som redan har spelproblem. Inte heller sägs något om i vilken utsträckning olika spelformer bidrar till spelproblemen i samhället, vilket ju inte enbart beror på i vilken grad de är förknippade med spelproblem utan också med hur stor andel bland befolkningen som ägnar sig åt spelet. Det som framgår av analysen är att spelformer är mer eller mindre starkt relaterade till spelproblem, vilket också kan uttryckas som att spelen i varierande grad är riskfyllda och problematiska ur spelberoendesynpunkt.

4.7.3 De hjälpsökandes uppgifter

Sverige

Spelinstitutet driver på uppdrag av Statens folkhälsoinstitut den svenska nationella stödlinjen för spelberoende. Av rapporten om dess verksamhet år 2007 framgår bl.a. följande.

578 av de 896 spelare som under 2007 ringde stödlinjen uppgav vilket spel som de i första hand hade problem med.

Tabell 4.2 Nationella stödlinjen i Sverige – angiven mest problematiska spelform

Spelform	Andel spelare
Internetpoker	29,90 %
JackVegas/MissVegas	29,40 %
Internet, övriga spel	11,40 %
Trav/Galopp	7,60 %
Casino Cosmopol	4,80 %
Spelar på allt	4,20 %
Oddset	3,30 %
Tipsspel	2,20 %
Hallbingo	2,10 %
Restaurangkasino	1,70 %
Alla slags spelautomater	0,50 %
Övriga spel	2,80 %
Totalt	100 %

Bland de som ringt till stödlinjen har 60 % således Internetpoker och spelautomater som sina främsta problemspel. Andra spelformer anges som främsta problemspel endast i cirka en tiondel så många fall som Spelautomater eller Internetpoker var för sig.

Den tredje största gruppen problemspel är övriga spel på Internet, som med 11,4 % utgör en dryg tiondel av spelarna. Tillsammans med de 29,9 % som angivit Internetpoker som främsta problemspel, utgör således de som angett någon form av spel på Internet som främsta problemspel 41,3 % av spelarna. Inom den gruppen är fördelningen mellan spelformer på Internet uppdelad på följande spel.

Tabell 4.3 Nationella stödlinjen i Sverige – angiven mest problematiska spelform på Internet

Spelform	Andel spelare
Internetpoker	72,40 %
Kasinospel	11,30 %
Oddset	3,80 %
Spelar på allt	3,30 %
Automatspel	2,10 %
Tipsspel	0,80 %
Annat spel	6,30 %
Totalt	100 %

Efter Internetpoker är det således Internetkasino som är det vanligaste problemspelet på Internet. Av det totala antalet spelare är det dock endast 4,7 % som har angett Internetkasino som främsta problemspel.

Av uppgifterna till Stödlinjen kan alltså dras slutsatsen att bland de som ringt dit är det Internetpoker och spelautomater som utmärker sig som de mest problematiska spelformerna.

Norge

Den norska stödlinjen har under 2007 haft en väsentlig nedgång i antal samtal, liksom i fråga om vilken spelform som dominerar för de hjälpsökande. Den 1 juli 2007 infördes ett förbud mot spelautomater i Norge. De sålunda förbjudna ca 20 000 spelautomaterna har ännu inte ersatts av de ca 10 000 spelautomater av JackVegas-typ som ska placeras ut av Norsk Tipping.

De spelformer som det talas om som problematiska under samtalen till hjälplinjen är följande. (Under ett samtal kan flera spelformer omnämnas och varje spelsituation kan omnämnas under flera samtal)

Tabell 4.4 Nationella stödlinjen i Norge – de spelformer som det under samtalen pratas mest om

	Q 1-2 2007	Q 2-4 2007	Helår 2007
Vinstautomater	70 %	9 %	49 %
Bingoautomater	10 %	7 %	9 %
Bingo	5 %	5 %	5 %
Poker	23 %	52 %	33 %
Kasinospel	4 %	15 %	8 %
Odds	11 %	22 %	15 %
Tipping	7 %	16 %	10 %
Lotto/Extra	4 %	4 %	4 %
Keno	0 %	2 %	0,80 %
Hästspel	6 %	13 %	8 %
Skraplotter	0,80 %	4 %	2 %
Andra spel	3 %	10 %	5 %
Andra kortspel	1 %	3 %	2 %
Okänt	0,50 %	3 %	1 %
Ingen särskilt spelform	7 %	4 %	6 %
Totalt	100 %	100 %	100 %

De spelformer som är spelarens enda eller huvudsakliga problem enligt uppgifter vid första samtalet är följande.

Tabell 4.5 Nationella stödlinjen i Norge – uppgiven mest problematisk spelform

	Q 1-2 2007	Q 2-4 2007	Helår 2007	Q1-2 2008
Vinstautomater	60 %	6 %	40 %	4 %
Bingoautomater	6 %	6 %	6 %	8 %
Bingo	1 %	1 %	1 %	2 %
Poker	20 %	46 %	29 %	43 %
Kasinospel	1 %	7 %	3 %	6 %
Odds	5 %	12 %	7 %	13 %
Tipping	1 %	4 %	2 %	0,80 %
Lotto/Extra	0,70 %	1 %	0,90 %	1 %
Keno	0 %	2 %	0,70 %	
Hästspel	3 %	7 %	5 %	8 %
Skraplotter	0,20 %	2 %	0,70 %	1 %
Andra spel	1 %	7 %	4 %	3 %
Totalt	100 %	100 %	100 %	100 %

Spelautomater har alltså varit den helt dominerande spelformen bland de som sökt hjälp hos nationella hjälplinjen i Norge. Efter förbudet mot spelautomater har problemet kraftigt minskat hos de hjälpsökande. Under 2007 togs emot 2 217 samtal. Tidigare år har antalet samtal varit cirka 3 500. En minskning av antalet samtal inleddes 2006. Det totala antalet samtal har alltså märkbart minskat i samband med beslut om och åtgärder för att minska antalet spelautomater. En ökning av problemrelaterade spel kan iakttas för samtliga andra spelformer, särskilt gäller detta för poker, vars problempotential mer än fördubblats. För första halvåret 2008 kan också iakttas att en tydlig ökning av problem relaterade till bingo-automater, bingo, kasinospel, odds, hästspel och skraplotter.

Storbritannien

GamCare är den organisation i Storbritannien som driver nationella hjälplinjen. De hjälpsökandes spelande var 2006 fördelat enligt följande.

Tabell 4.6 Nationella stödlinjen i Storbritannien – de hjälpsökandes spelande fördelat på spelformer

Spelform	Andel spelare
Betting	30,70 %
Fruit machines	22,20 %
FOBTS	22 %
Table games	8,70 %
Okänt	8,20 %
Poker	3,70 %
Scratchcards	2,10 %
Other	1 %
Bingo	0,80 %
Lottery	0,40 %
Stock market	0,20 %
Prize draws	0,10 %
Private games	0,10 %
Total	100 %

FOBT (Fixed Odds Betting Terminal) är närmast att likna vid en spelautomat.

De spelformer som de hjälpsökande i Storbritannien i huvudsak upplever problem kring är således spelautomater och vadslagning. Poker har inte ett lika framträdande problemdrag som i Norden (siffrorna från Storbritannien är dock ett år äldre än de för Norden). Den brittiska spelkulturen domineras emellertid av vadslagning, varför skillnaden inte är överraskande.

Stöd- och kamratföreningar

Spelberoendes riksförbund har försett Spelutredningen med statistik för år 2007 från de föreningar som är anslutna till förbundet. Av statistiken framgår bl.a. följande.

Spelberoendeföreningen i Stockholm rapporterar kontakter uppdelat per spelform eller spelanordnare. Denna statistik visar spelvanor hos de 432 spelare som kontaktade föreningen 2007.

Tabell 4.7 Spelberoendeföreningen i Stockholm – hjälpsökandes spelvanor

Spelform	Andel spelare
Spelautomater	38,70 %
Internetpoker	22,60 %
Internet övriga spel	3,20 %
ATG	13,40 %
Oddset/tips	5,80 %
Kasino	10,40 %
Bingohall	5,10 %
Svartklubbar	0,70 %
Total	100 %

Spelberoendeföreningen i Göteborg rapporterar kontakter uppdelat per spelform. Denna statistik visar spelvanor hos de 354 spelare som kontaktade föreningen 2007.

Tabell 4.8 Spelberoendeföreningen i Göteborg – de hjälpsökandes spelvanor

Spelform	Andel spelare
Spelautomater	31,60 %
Internetpoker	30,80 %
Trav	5,90 %
Oddset/tips	7,30 %
Bingo	6,20 %
Internetspel övrigt	8,20 %
Kasino	9,90 %
Totalt	100 %

Av uppgifterna från spelberoendeföreningarna i Stockholm och Göteborg framgår således att spelautomater och Internetpoker svarar för cirka 60 % av uppgivet problemspelande.

Problemet med kasinospel är dubbelt så högt i Stockholm och Göteborg, jämfört med Stödlinjen, vilket delvis kan förklaras av att AB Svenska Spels kasinon i dessa båda städer har ett samarbete med spelberoendeföreningarna i städerna om att hänvisa kunder med riskabla spelvanor till föreningarna. Statistiken påverkas alltså av en medveten åtgärd mot överdrivet spelande.

Internetsjälvhjälpen

Spelinstitutet och Statens folkhälsoinstitut har utvecklat ett självhjälsprogram som sedan 2004 erbjuds av Spelinstitutet på Internet. De 593 spelare som fram till mars 2008 anmält sig har som främsta problemspel uppgett följande spelformer.

Tabell 4.9 Internetsjälvhjälpen – uppgiven mest problematiska spelform

Spelform	Andel spelare
Spelautomater	36,40 %
Internetpoker	21,20 %
Vadslagning	12,10 %
Spel på hästar	10,60 %
Internetkasino	6 %
Poker live	6 %
Kasino live	4,50 %
Bingo	3 %
Totalt	100 %

Även för de som sökt hjälp hos Internetsjälvhjälpen är alltså Spelautomater och Internetpoker de spel som tillsammans utgör cirka 60 % av det totala problematiska spelandet. Här är dock spelautomaterna ett något större problem än Internetpoker, jämfört med statistiken från Stödlinjen och spelberoendeföreningarna i Stockholm och Göteborg.

4.7.4 Forskning om risker i olika spelformer

Frågeställningen – vilka spelformer är mer problematiska än andra – förutsätter för sitt svar att man studerar alla spelformer och jämför dem med varandra med utgångspunkt i något som finns i själva spelen och som för alla spelformer är gemensamt och därtill mätbart. Svårigheten i detta är att ett sådant forskningsprojekt är nära nog en oöverstiglig uppgift. Forskningen har som redovisats i avsnitt 4.6 i stället huvudsakligen inriktats på egenskaper hos spelare eller spel.

Av forskningsresultaten som redovisats ovan framgår att de egenskaper i spel eller spelsituation som mest sannolikt bidrar till problematiskt spelande är följande.

- Spelfrekvens, ju kortare tid mellan insats och utfall, desto större risk att spelaren försätts i ett transliktande tillstånd, och större risk att spelaren får en högre inlärningseffekt.
- Kontinuitet, hög spelfrekvens och möjlighet att snabbt göra ny insats efter utfall är en hög riskfaktor.
- Tillgänglighet, ju större tillgänglighet i tid och rum, desto större andel av befolkningen drabbas av spelmissbruk.
- Spelmiljöns utformning.
- Marknadsföring kan ha effekt på de som redan är spelberoende.

Av sammanställningen ovan framgår också andra riskfaktorer som dock är mer hänförliga till spelaren och dennes situation, såsom

- en bräcklig social miljö,
- föräldrars acceptans av minderårigas spelande och
- att börja spela vid låg ålder.

Av avsnitt 4.6 framgår också att forskningen om riskfaktorer i spel i någon mån kunnat särskilja de spelformer som är de mest problematiska och att dessa spelformer är spelautomater och kasinospel. Spelutredningens slutsats är att det finns klara belägg i forskningen för att i vart fall dessa spelformer hör till de mest riskabla.

4.7.5 Övervägande – de mest problematiska spelen

Frågan om vilka spel som ska anses mest problematiska spelet från spelberoendesynpunkt har inget enkelt svar.

De faktorer Spelutredningen har att ta hänsyn till är att spel-forskningen kring spel och spelberoende är av relativt ungt datum. Av den forskning som Spelutredningen redovisat kan dock vissa allmänna konstateranden göras.

Utifrån dessa konstateranden har Spelutredningen valt att göra en genomgång av

- Studier av vilka spelformer som i prevalensstudier framstår vara mest problematiska
- Studier av vilka spel som hjälpsökande uppger vara mest problematiska
- Forskning om risker i spel

Av genomgångarna kan först konstateras att alla spel har en farlighetsgrad vad gäller spelberoende och kunskapen om varför man blir beroende är liten. Att alla spelformer har en farlighetsgrad innebär således att alla spelformer är problematiska ur ett spelberoendeperspektiv och därmed också att några ofarliga spel om pengar inte finns.

Nedan följer en genomgång av respektive spelform och Spelutredningens bedömning av de mest problematiska spelen.

Spelautomater

Spelautomater har dels de egenskaper – spelfrekvens och kontinuitet – som forskning visat utgör stora risker för att spel ska leda till spelberoende. Spelautomater är också en av de två spelformer som forskning visat vara mycket problematiska. I prevalensstudierna framkommer att spelautomater hör till den grupp av spel som utmärker

sig med den högsta riskpotentialen. Av de hjälpsökandes uppgifter till nationella hjälplinjer m.m. framgår att spelautomater är den spelform som är den huvudsakliga spelformen för en tredjedel av de hjälpsökande.

Kasinospel

Kasinospel är en spelform som har vissa egenskaper som forskningen visat medföra högre risk för att leda till spelberoende. Dessa egenskaper är den spelinducerande miljön med ljud- och ljusupplevelser, men framför allt att de spelformer som förekommer på ett kasino medför särskild risk för de spelare som har ett i förhållande till sannolikhet för vinst eller förlust irrationellt tänkesätt. Kasinospel är en av de två spelformer som forskning visat vara mycket problematiska. I prevalensstudierna hör kasinospel till samma grupp av högriskspel som spelautomater. Bland de hjälpsökande är andelen som uppger kasino som huvudsakligt problemspel liten. Förekomsten av kasinon i de länder vars nationella hjälplinjer undersökts är dock förhållandevis liten. Tillgängligheten till kasinon är emellertid avgörande för behovet av hjälp. Det kan konstateras att det vid Kamratföreningar för spelberoende i Stockholm och Göteborg, två av de fyra städer i Sverige som har kasinon, är dubbelt så vanligt bland besökarna att ha kasinospel som huvudsakligt problemspel, än vad som framgår av nationell statistik hos hjälplinjer.

Internetspel

Av prevalensstudien framgår att Internetspel hör till den grupp av spel som har högst riskpotential. Någon skillnad görs emellertid inte i de i studien ingående prevalensundersökningar mellan olika typer av spel via Internet. En form av Internetspel som återfinns bland de hjälpsökande såväl vid nationella hjälplinjer som hos Kamratföreningar och vid Internetsjälvhjälpen är nätpoker. På blott några år har andelen av de hjälpsökande som har nätpoker som huvudsakligt problem ökat till cirka en tredjedel av alla hjälpsökande i de nordiska länderna. På relativt kort tid har således poker bland andra spel via Internet intagit en särställning bland problematiska spel.

Fråga uppkommer om det är vissa spel, utöver nätpoker, bland Internetspelen som bidrar till den mycket höga relativa farligheten

eller om spel över Internet generellt sett bör föras till gruppen den mest problematiska spelen. Hittills utförda prevalensstudier skiljer inte på olika typer av Internetspel. Att gå så långt som att påstå att allt spel via Internet hör till gruppen av de mest problematiska spelen synes, med det kunskapsläge som råder i dag, vara överdrivet försiktigt.

Av *forskningen* om spelproblematik framgår att kort tid mellan insats och utfall, repetivitet, snabbhet, spelets förmåga att intala spelaren någon betydelse av skicklighet, höga jackpots, kontinuitet m.m. är faktorer i spel som verksamt bidrar till att skapa spelberoende. Vidare framgår att avsaknad av uppfattning om tid, bristande social struktur, tidig speldebut, hög vinst tidigt i spelkarriären och komorbiditet (samtidigt annat missbruk) är faktorer hänförliga till spelarens situation som verksamt bidrar till att denne kan utveckla spelberoende. Graden av tillgänglighet till spel är den samhällsfaktor som framstår som helt avgörande både i fråga om risken för att en population ska utveckla riskabla spelvanor som leder till spelberoende och i fråga om effektivt förebyggande av sådana risker. Dessa faktorer bör därför ligga till grund för en närmare diversifiering av spel, då frågan om var gränsen för de mest problematiska spelen ska dras.

Tillgänglighet är avgörande både för risker med spel och för möjligheten att förebygga dessa risker. Internet är tillgängligt dygnet runt alla dagar. Tillgång finns i de flesta hem och på arbetsplatser. Detta innebär att spel som erbjuds via Internet finns i ett medium som ökar tillgängligheten. Samtidigt tillför inte tillgängligheten någon sådan egenskap till de erbjudna spelformerna att spelformerna i sig kan sägas ändras så att de enbart pga. Internetdistribution ökar risken för problematiskt spelande. Möjligheten att erbjuda höga vinster beror emellertid av möjligheten att attrahera många spelare. Den samhällspenetration spelerbjudande ges möjlighet till genom användande av Internet medför i och för sig en risk att högre vinster skulle kunna erbjudas i spel därstädes, förekomsten av jackpots kan alltså i princip antas öka. Begränsningen det innebär att spel med svenskt tillstånd bara får erbjudas i Sverige innebär dock att Internetpenetrationen i sig inte kan antas medföra någon skillnad i förhållande till vad som gäller för rikstäckande spel-möjligheter i fysisk form.

Kort tid mellan insats och utfall, repetivitet och snabbhet är emellertid sådana i spelformerna själva inbegripna egenskaper som genom användning av Internet kan ändras så att riskerna ytterligare ökar.

Tiden mellan insats och utfall kan bli illusorisk. Repetivitet som följer av den automation användandet av digitalteknik innebär, kan därigenom bli ett mycket framträdande riskmoment. Den snabbhet med vilken spelomgångarna kan administreras då alla manuella rutiner vid spel ersätts med realtidslösningar är mycket hög.

Vid de genomgångar av prevalensstudier m.m. som gjorts ovan framgår att i gruppen under spelautomater, kasinospel och Internetpoker återfinns vadslagning på hästar och sport. Dessa spelformer har, jämfört med spelautomater och nätpoker, en lägre andel spelare bland dem som söker hjälp via nationella stödlinjer, Internetsjälvhjälp och genom Kamratföreningar. Det framstår som om dessa spel, åtminstone i dessas fysiska form, inte har en så hög riskpotential att de bör föras till gruppen av mest problematiska spel. Fråga uppkommer då om deras moderna presentation på Internet ska brytas ut som en särskilt spelform som ska bedömas för sig. Enbart förmedlingen av spelen via Internet kan såsom anförts ovan inte i sig medföra att riskpotentialen ska anses öka så att spelen av det skälet måste föras till de mest problematiska.

Vissa, i fysisk form, mindre problematiska spelformer, ändrar karaktär i så stor omfattning då de erbjuds via Internet att deras kärnegenskaper förändras så att spelet fungerar som en helt annan spelform. En sådan spelegenskap som då spel erbjuds via Internet istället för i fysisk form, medför att spelet då ändrar sin grundläggande karaktär är egenskapen att utfallet av spelet föreligger redan före eller senast samtidigt med erläggande av insats. Ett exempel på sådant spel är bingo och förhandsdragna lotterier, t.ex. skraplotter. Bingo och skraplotter har redan i sin fysiska form en högre risk att leda till problematiskt spelande än efterhandsdragna lotterier. När bingo och skraplotten erbjuds via Internet medför distributionsmediet i sig att den fysiska åtgärden ersätts av en virtuell presentation av ett efterhand eller samtidigt avslöjande av utfallet. I praktiken kommer skraplotten på Internet närmast att fungera som en spelautomat, även om det virtuella skrapandet inte görs snabbare med hjälp av datorbaserad teknik.

Efterhandsdragna lotterier däremot förändrar inte nämnvärt sin karaktär på Internet. Spelaren måste fortfarande vänta på att utfallet av lotteriet ska genereras vid ett senare tillfälle. Traditionella spel som lotto, keno m.fl. som bara förmedlas via Internet framstår inte som riskabla om inte antalet spelomgångar är mycket stort per tidsenhet. Likaså för andra spelformer i vilka utfallet föreligger först en tid efter att insatserna erlagts framstår det som om erbjudande via

Internet i sig inte ökar risken för problematiskt spelande, t.ex. vadhållning på verkliga framtida händelser. Att via Internet erbjuda vadhållning på fotbollsmatcher leder inte till att några andra riskmoment än de som finns även i den fysiska vadhållningen uppstår enbart på grund av mediet. Spel i vilka utfallet föreligger lika lång tid efter erläggande av insats som är fallet i samma spel då det erbjuds i fysisk form kan därför inte anses höra till gruppen av de mest riskabla spelformerna. Vadhållning som erbjuds på likartat sätt som i den fysiska världen bör därför inte anses höra till gruppen av de mest problematiska spelformerna.

Av vad som nu sagts finner inte Spelutredningen stöd i forskning eller övrigt underlag som redovisats ovan för att kunna hävda att allt spel på Internet ska bedömas tillhöra de mest problematiska spelen. Spelformerna spelautomater och kasinospel, måste dock anses höra till de spel som om de erbjuds via Internet, även då hör till de mest riskabla spelen, eftersom Internet i vart fall inte minskar risken för överdrivet spelande.

De spelformer som erbjuds via Internet eller annan motsvarande kommunikationsteknik och som har de egenskaper som forskning och övrigt underlag redovisar bör enligt Spelutredningens bedömning hänföras till gruppen de mest problematiska spelen. En definition av spelen bör därför kunna göras med utgångspunkt i att de spel via Internet som kännetecknas av följande tre egenskaper förs till gruppen.

- att den förbindande länken mellan spelordnaren och spelaren utgörs av elektromagnetsiska vågor,
- att spelet sker genom användande av sådana vågor, och
- att deltagande i det aktuella spelet endast kan ske genom användande av sådana vågor

En sådan definition skulle träffa alla spelformer som erbjuds via Internet och i vilka spel inte ett samtidigt deltagande kan ske i fysisk form. Nätpoker skulle omfattas av eftersom spelet inte kan spelas så att någon deltagare deltar i given på annat sätt än via Internet – spelaren kan inte sitta vid ett materiellt bord med riktiga fysiska spelkort och sägas delta i en giv vid ett virtuellt bord. Likaså skulle nätbingo, nätroulette och andra sådana kasinospel omfattas av samma skäl.

Vadslagning på en och samma framtida händelse kan ske såväl genom att spel förmedlas med elektromagnetiska vågor som hos ett spelombud. Vadslagning faller därför utanför definitionen enligt tredje punkten.

Inte heller omfattas efterhandsdragna lotterier av definitionen. Deltagande i efterhandsdragna lotterier ske såväl som genom att spelaren köper en virtuell lott via Internet som en fysisk lott som avses ingå i samma dragning, eftersom spelet avslutas först med en dragning som inte ingår i det per elektromagnetikens vågor inträffade lottköpet. Skraplotter och andra förhandsdragna lotterier skulle däremot omfattas av definitionen eftersom hela spelet, från köp till presentation av vinst eller förlust föreligger inom ramen det elektromagnetiska deltagandet.

Mot bakgrund av vad som ovan anförts förordar Spelutredningen att till gruppen de mest problematiska spelformerna förs spelautomater om pengar, kasinospel och Interaktiva Internetspel, de senare karakteriserade av de tre punkterna ovan.

4.7.6 Sammanfattning

Mot bakgrund av vad som anförts i avsnitt 4.7.5 förordar Spelutredningen att till den grupp mest riskabla spelformer som ska förbehållas drift i strikt reglerade former, förs dels spelautomater (värdeautomater) och kasinospel, och dels alla spel i vilka elektromagnetiska vågor utgör den förbindande länken mellan spelare och spelanordnare och där spelet sker genom användande av sådana vågor samt där deltagande i det aktuella spelet endast kan ske genom användande av elektromagnetisk vågor (Interaktiva Internetspel).

4.8 Förebyggande åtgärder

4.8.1 Allmänt om förebyggande åtgärder

Målet med förebyggande insatser (prevention) är att genom skilda insatser och åtgärder förhindra att problem uppstår.

I avsnitt 4.6 har beskrivits riskfaktorer för spelproblem. Nedan redogörs för möjliga åtgärder i syfte att minska riskfaktorer för spelproblem.

Ansvarsfullt spelande (skyddsfaktor)

På samma sätt som det finns riskfaktorer i spelen finns det också faktorer som minskar risken för spelproblem. Spelansvarsåtgärder avses ha en sådan effekt men forskningen kring deras effektivitet är hittills ringa. När det gäller spelarens eget ansvar förefaller effektiva åtgärder vara att inte spela över sina tillgångar och att i förväg bestämma hur mycket pengar som ska användas för spel vid ett givet tillfälle. Spelbolagens ansvarsåtgärder kan till exempel hjälpa spelaren att sätta gränser för spelutgifterna (spelbudget), att kunna stänga av sig från spel, att få korrekt information om hur spelet fungerar och vinstchanser, och inte dölja utan i stället klart visa, i den mån det är möjligt, hur mycket spelaren har spelat för, under hur lång tid, och hur stor vinsten eller förlusten är.

Marknadsföring

Marknadsföringen av spelet kan begränsas så att det inte förespeglar orimliga vinstchanser, påståenden (sanna eller falska) om att spelarens kunskap eller skicklighet har betydelse för utfallet, erbjuder gratis-spel eller är påträngande eller på annat sätt uppmanar till spel. Särskilt angeläget är att den inte vänder sig till sårbara grupper såsom ungdomar eller personer som redan är spelberoende eller har en utsatt ekonomisk och social position. Marknadsföringen bör inte heller aktivt vända sig till personer som inte spelar alls. En uppmaning till spelare som köpt en viss typ av spel att spela på ett annat spel är en sådan typ av marknadsföring som bör undvikas

Tillgänglighet och tidig debut som spelare

Spelets tillgänglighet kan begränsas. Det gäller t.ex. antalet spelställen, öppettider, åldersgränser, hur stora insatser som kan göras etc.

Spelets utformning

Det finns ett antal faktorer i spelens utformning som har ett klart samband med problemspel. Det gäller t.ex. spelets snabbhet mellan insats och utfall, möjligheten att återinvestera eventuella vinster eller göra nya satsningar vid förluster, vinstchanser, frekvenser av ”nära

vinster” och olika förhållanden vid spelstället, såsom ljud- och ljusupplevelser, koppling till underhållning och evenemang.

Information

En grundläggande kunskap är att spelare och potentiella spelare ska känna till att spel kan ha risker och vilka tankefallor spelare ofta råkar ut för. Det handlar om kännedom om slumpens lagar, om vinstchanser och farorna med att försöka ta igen förluster genom att spela mer.

En annan faktor som kan ha betydelse är att spelaren ska få återkoppling till hur mycket pengar denne har spelat för och hur stor eventuella förluster är.

En tredje faktor är att man kan uppmärksamma spelaren på att denne har ett spelmönster som kan vara destruktivt.

Ytterligare en betydelsefull del i det förebyggande arbetet är att föräldrar och andra vuxna ska få kunskap om vilka risker spel kan innebära för barn och unga och att de också ska få information om hur de ska ta upp frågan med barn och ungdomar och vilket ansvar de har som förebilder.

Till en del kan dessa insatser genomföras av spelanordnaren. I marknadsföringen av spel kan spelutbudaren informera om vinstchanser och också påpeka vilka risker det finns att tappa kontrollen över sitt spelande och vilka varningssignalerna för detta är.

Erfarenheten från alkohol- och drogprevention visar att information och kunskap om akuta, omedelbara risker är mer verkningsfull än allmän information om risken att bli alkohol- eller narkotikaberoende. På samma sätt har information och kampanjer om punktnykterhet under arbete, vid graviditet och bilkörning t.ex. varit mer framgångsrika än allmän information om försiktighet med alkohol.

Det finns i dag få utvecklade metoder för tidiga insatser mot spelproblem. En lätt tillgänglig stödlinje är en väg, men de flesta som ringer till stödlinjen i dag har allvarliga problem. Spelanordnarna skulle kunna utveckla sin utbildning av personalen och ombuden så att de får metoder att på ett tidigt stadium ta kontakt och föra samtal med de kunder som har ett spelproblem. Likaså skulle personal inom hälso- och sjukvården samt inom socialtjänsten kunna utbildas till att med de hjälpsökande föra motiverande samtal som även berör deras förhållande till spel.

Den utveckling som gjorts när det gäller självhjälp genom Internet kan också vidareutvecklas till att handla om tidiga insatser. Under det kommande året tar Statens folkhälsoinstitut initiativ till att utveckla sådana självhjälsprogram för ungdomar och föräldrar.

En förekommande åtgärd för att förebygga spelmissbruk eller förmå spelmissbrukare att hantera problemet är riktade informationsprogram. Programmen riktas till antagna riskgrupper såsom ungdomar, vissa etniska grupper eller till en bredare mottagarkrets. Information ges i olika former t.ex. i broschyrer eller i särskilda utbildningsfilmer som sprids till samlingspunkter för riskgrupperna (skolor).³³ Åtgärden är vanligt förekommande i Australien och Kanada.

Utbildningsmaterial för personal vid skolor och andra samhällsorgan som kan komma i kontakt med spelmissbrukare förekommer också. Programmen är särskilt framtagna för mottagargruppen och de grupper som löper risk att utveckla spelmissbruk som dessa antas möta.³⁴ Statens folkhälsoinstitut driver en Internetbaserad utbildning för främst personal inom socialtjänst och hälso- och sjukvård. Åtgärderna beskrivs i avsnitt 4.9.4

Andra program är mer inriktade på att utgöra ett vägledande stöd för den spelare som vill ta sig ur sitt beroende.³⁵ I Sverige drivs ett sådant program på uppdrag av Statens Folkhälsoinstitut av Spelinstitutet i Piteå. Det programmet beskrivs i avsnitt 4.9.4

En vanligt förekommande åtgärd är att tillhandahålla en telefon-tjänst till vilken spelare, anhöriga till spelare m.fl. kan ringa för att ta en första kontakt om problemet. Tillgänglighet, bemanningens kompetens, finansiering och huvudmannaskap m.m. kan se olika ut beroende i vilket land tjänsten erbjuds. I Sverige driver Spelinstitutet i

³³ *A self-help guide to gambling responsibility* Aboriginal Responsible Gaming Strategy, 2002: Ontario Ministry of Health

Playing with fire: Aboriginal adolescent gambling Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission 1999 Edmonton Alberta Kanada

Your best bet: When young people gamble. An early intervention resource Alberta Alcohol and Drug Abuse Commission 2001 Edmonton Alberta Kanada

What You Should Know Before You Bet On-Line, Canadian Mental Health Association Saskatchewan Division Inc. tillgänglig på

http://www.cmhask.com/pdf_files/InternetGambling.pdf

³⁴ *Gambling education: Some strategies for South Australian schools* Glass, 2002 Adelaide, Australien: South Australia Departement of Human Services. tillgänglig på

<http://www.library.health.sa.gov.au/Portals/0/gambling-education-some-strategies-for-south-australian-schools.pdf>

Harm reduction information kit: For professionals working with at-risk populations. Government and Public Awareness Task Group of Non-Prescription Needle Use (NPUC) 2000: Edmonton Alberta Kanada.

³⁵ *The Free Yourself Program* Byrne 2001 Rebound Consulting Pty. Ltd. Australia: tillgänglig på <http://www.freeyourself.com.au/freeyourselfprogram.html>

Piteå på uppdrag av Statens Folkhälsoinstitut en sådan linje. Verksamheten beskrivs i avsnitt 4.9.4

Särskilda tjänster för analys av spelbeteenden – Play-Scan och Spelkoll

Om spelarens samtliga spel registreras, vilket kan ske av speloperatören vid spel via Internet, kan speldata användas för att kartlägga och analysera spelarens spelbeteende.

Analysen kan användas i syfte att spelare med riskabla spelvanor inte ska utveckla ett spelmissbruk, och kanske ändra sina riskabla spelvanor. Det senare förutsätter att kunskap om spelvanorna kombineras med ett analysverktyg som bygger på kunskap om riskerna i spel. Om en sådan analys inte bara görs av speloperatören för att upptäcka riskabla spelbeteenden hos vissa spelare, utan också tillhandahålls spelarkollektivet, kan alla spelare själva analysera sina spelvanor, begära att automatiskt få analysresultat regelbundet sig tillsänt, ändra sina spelvanor och genom analys därefter se om spelbeteendet faktiskt är mindre riskabelt m.m.

AB Svenska Spel erbjuder sina spelare en analystjänst som med 90 % säkerhet, enligt bolagets egen bedömning, kan förutse om spelaren inom tre månader kommer att utveckla ett problematiskt spelbeteende. Tjänsten benämns Spelkoll och bygger på en kombination av forskningsresultat och kännedom om faktiska spelbeteenden hämtade ur bolagets kundbas. Totalt 40 parametrar hanteras i analysen.³⁶ Tjänster i samma syfte erbjuds även av andra speloperatörer.

Redskap för bedömning av risker i enskilda spelerbjudanden

GAM-GaRD³⁷ (Gambling Assessment Measure – Guidance about Responsible Design) är ett verktyg med vars hjälp kan bedömas hur hög risk ett visst spelerbjudande utsätter spelare för. Verktyget tar hänsyn till tolv särskilda faktorer som är kända för att öka risken för att spelare ska utveckla riskabla spelvanor. Faktorerna delas in i situationella och strukturella. De situationella faktorerna är marknadsföring, fysisk eller psykisk bekvämlighet, tillgänglighet, social miljö,

³⁶ Casino & Gaming International 2007, sid. 99 f

³⁷ Presentation vid IRGO 2007 (International Responsible Gaming Organization), tillgänglig via <http://www.gamgard.com/documents/GAM-GaRD%20IRGO.pdf>
eGaming Review, January 2008 sid. 43 f

plats och upplevelse. De strukturella faktorerna är hänförliga till spelets design och är förekomst och storlek av jackpot, i spelet använd valuta, speldesign eller grafik, insatsstorlek, vinstsannolikhet, spelets förmåga att få spelaren känna sig trygg eller bekant med spelet, nära-vinst-upplevelse, ljud- och ljuseffekter, vinstutbetalningsfrekvens och spelfrekvens. Efter analys av ett tänkt spelerbjudande kan, om spelet medför högre risk än acceptabel, vissa av faktorerna ändras för att spelerbjudandet ska medföra lägre risk, eller kan spelerbjudandet kompletteras med andra förebyggande åtgärder.

Det finns alltså en mängd åtgärder som spelanordnare kan svara för och som kan antas förebygga uppkomst av skadliga spelbeteenden, eller motverka att sådana beteenden utvecklas till missbruk och beroende.

Socialt ansvarstagande

Större speloperatörer driver numera sin verksamhet väl medvetna om spelandets risker och det ansvar som följer av att erbjuda spel.³⁸ Sammanslutningar av speloperatörer arbetar aktivt med att ta fram standarder för spelansvar. Särskilda organisationer arbetar med att ta fram oberoende sådana standarder som anslutna spelföretag har att följa. Spelbranschen själv driver således på utvecklingen mot ett ökat ansvarstagande.³⁹

Spelregleringen i Tyskland har genomgått en stor förändring i och med ikraftträdandet av ny lotterilagstiftning den 1 januari 2008. Den nya lagen grundas på aktuella kunskaper om riskerna med spel. Av lagens Sektion 6 framgår att speloperatörer ska uppmuntra ansvarsfullt spel och motverka uppkomsten av spelberoende. De måste utveckla sociala program, utbilda sin personal och tillmötesgå de krav som framgår av avtalets ”Riktlinjer om förebyggande av och åtgärder mot spelberoende”. Det sociala programmet ska förklara vilka åtgärder som vidtas för att motverka socialt negativa konsekvenser.

³⁸ Lotteriinspektionen, Spelmarknadens utveckling i Sverige och internationellt år 2007, dnr 762/2007.

³⁹ Jfr den verksamhet som bedrivs av World Lottery Association (WLA), e-Commerce and Online Gaming Regulation and Assurance (e-COGRA), Global Gambling Guidance Group (G4) och International Responsible Gaming Organization (IRGO).

Riktlinjerna anger att

1. Speloperatören ska
 - ha anställd personal som ska utveckla sociala program,
 - samla in fakta om effekterna av operatörens spelerbjudanden med avseende på om dessa är vanebildande samt tillstålla ansvarig myndighet rapport därom vart annat år samt om vilken effekt vidtagna åtgärder till skydd av spelarna har haft,
 - utbilda den personal som ansvarar för organisation, verksamhetsdrift och anordnande av spel för allmänheten om hur man tidigt upptäcker ett riskabelt spelbeteende, såsom ökning av insatser eller spelfrekvens,
 - inte tillåta att personal som tjänstgör i spelmiljöer själva deltar i spelet,
 - möjliggöra för spelare att bedöma riskerna för dem, samt
 - delta i ett erbjudande om en nationell hjälplinje.
2. Varje information om maximal vinst skal åtföljas av en redovisning av sannolikheten att vinna den.
3. Den verkställande ledningens löner ska inte baseras på försäljning.

4.8.2 Ökad kunskap

Utbildning och information om spel och spelberoende erbjuds socialtjänsten och andra vårdgivare inom området, däribland sjukvården, kriminalvården och privata behandlingsenheter inom ramen för projektet Spel och spelberoende. Spel och spelberoende är en utbildning som vänder sig till personer som arbetar med beroende- och missbruksfrågor och behöver veta mer om spelproblem och spelberoende. Utbildningen är webbaserad och består av en kombination av video, text och bild. Självstudier varvas med aktivt deltagande i diskussioner och uppgifter. Projektet finansieras av Statens folkhälsoinstitut som upphandlat utveckling och drift hos företaget Spelinstitutet. Projektet är delvis utvärderat av Högskolan för utbildning och kommunikation i Jönköping och visar goda resultat. Projektet avslutas under 2008. I fortsättningen kommer det att ersättas dels av en utveckling av Statens folkhälsoinstituts webbsida, och

dels av en av Spelinstitutet vidareutvecklad form som kommer att erbjudas mot betalning.

Öppenvårdsprojekten i Stockholm (beroendecentrum) och Malmö Stad ger utbildningsinsatser för personal inom vård- och behandlingssektorn.

4.8.3 Slutsatser om förebyggande åtgärder

Ett övergripande syfte med Spelutredningen förslag ska vara att motverka uppkomsten av spelberoende. Det främsta verktygen för att uppfylla syftet är att klara regler om vem som får erbjuda spel och på vilka sätt de får erbjudas. Genom sådan klarhet kan oönskade spelerbjudanden undvikas och nödvändiga krav ställas på spelanordnare.

Syftet med den framtida spelregleringen som Spelutredningen förslår i detta betänkande är att skapa en sådan klarhet.

Kunskapsläget är sådant att de förebyggande åtgärder som används huvudsakligen utgör tillgänglighetsbegränsande åtgärder i någon form, såsom åldersgränser och möjlighet för spelaren att stänga sig ute från spel.

Härutöver kan ett överdrivet spelande förebyggas genom information om spelets risker. Men också i mötet mellan spelare och spelare kan åtgärder vidtas för att minska risken för överdrivet spelande. Redan i marknadsföringen kan åtgärder vidtas för att spelaren ska få en realistisk bild av spelets förutsättningar. Vidare finns olika verktyg för spelarna så att dessa själva kan besluta om begränsningar.

Det vidtas också andra typer av åtgärder av speloperatörer i dag, såsom verktyg med vars hjälp spelaren kan analysera sitt spelbeteende och möjligheter till finansiella begränsningar. Åtgärderna korresponderar med vad som är känt om risker i spel, men de faktiska effekterna av dem är inte klarlagda.

Spelutredningen kommer i den fortsatta framställningen att lämna förslag i frågor gällande förebyggande åtgärder.

4.9 Vård och behandling

Bedömning: Program för behandling av spelberoende behöver fortsatt utvecklas, i syfte att det ska kunna erbjudas varierande och utvärderade behandlingar för spelberoende. Det finns användbara behandlingsmetoder som är vetenskapligt utvärderade.

4.9.1 Behovet kan inte regleras bort

Hittills har i detta kapitel redogjorts för egenskaper hos spel och spelare som medför risk för utveckling av spelmissbruk och spelberoende. Vidare har redogjorts för hur dessa risker kan förebyggas. Det får emellertid hållas för visst att, om spel tillåts, så kommer spelare att utveckla missbruk och beroende. Det måste därför finnas möjligheter för de spelare som utvecklar ett missbruk eller beroende att erhålla erforderlig behandling. Syftet i det följande avsnittet är att beskriva behandlingsmodeller och ge en bild av vilka behandlingar som i dag finns tillgängliga i Sverige.

4.9.2 De vanligaste behandlingsmetoderna

På uppdrag av Nordiska nämnden för alkohol- och drogforskning (NAD) har låtit kartlägga utbudet av behandlingsalternativ för spelberoende i Sverige, Finland, Danmark och Norge.⁴⁰

Behandling av spelberoende förutsätter att man accepterar att det är hos den enskilde spelaren som lösningen på spelberoendet finns. En sådan acceptans medför också att man i behandlingsarbetet måste utgå från att det lösbara problemet finns hos individen. Det blir då de individuella faktorerna som står i centrum för behandlingen. De personanknutna riskfaktorerna är varierande och det kan därför antas att även behandlingsmodellerna bör ha liknande variation för att rätt kunna hantera individuella faktorer.

I dag dominerar tre inriktningar på behandlingsarbetet – den medicinska modellen, beteendemodellen och den kognitiva modellen⁴¹

⁴⁰ Treatment of problem & pathological gambling in the Nordic countries: Where we are now and where do we go next? Marianne Hansen, Norwegian Institute for Alcohol and Drug Research, SIRUS Oslo, Norway.

⁴¹ Petry, N. (2002). Psychological treatments for pathological gambling: Current status and future directions. *Psychiatric Annals*, 32, 2.

Petry, N. M., & Armentano, C. (1999). Prevalence, assessment and treatment of

I Norden ligger tyngdpunkten på kognitiv beteendeterapi, familjeterapi och förändringsterapi.⁴²

Den medicinska modellen

Behandlingen utgår från att spelberoende är en beroendesjukdom tvångsmässig impulskontrollstörning av liknande slag som alkoholism. Tolvstegsmodellen eller Minnesotamodellen är vanliga behandlingsformer och erkännande av det egna spelberoendet är centralt.

Beteendeterapi

Terapin utgår från att spelberoendet är ett inlärt beteende präglad av individens upplevda förstärkningar (t.ex. höga vinster tidigt i spelarkarriären, aktivering och spänning). Behandlingen går ut på att reversera inläringen och ge individen förmåga att kontrollera sitt spelande. Behandlingen kan bestå av att individen tränas i avslappningsteknik samtidigt som denne föreställer sig att han i en spelsituation avstår från att spela, eller att individen utsätter sig för verkliga spelmiljöer och samtidigt tränas i behärskning.

Kognitiv beteendeterapi

Behandlingen utgår från att spelberoendet har sin grund i felaktiga föreställningar om spels funktionssätt, sannolikhet för vinst eller förlust, möjlighet att påverka spelets utfall m.m. Behandlingens mål är att ändra uppfattningar, föreställningar och förhållningssätt till spel genom att individen ökar sin egen medvetenhet om sitt sätt att fungera och därigenom får bättre möjligheter att fatta beslut som är bra för individen.

pathological gambling: A review. *Psychiatry Services*, 50, 1021–1027.

⁴² Berg, I. K., & Briggs, J. R. (2002). Treating the person with a gambling problem. *Electronic Journal of Gambling Issues: eGambling*, 7. Tillgänglig via <http://www.camh.net/egambling/issue7/feature/>

Miller, W. R., & Rollnick, S. (2002). *Motivational interviewing. Preparing people for change*. New York: The Guilford Press.

Alternativa behandlingsmodeller

Den medicinska behandlingsmodellen, beteendeterapi och kognitiv terapi bygger på att man avgränsar problemet till att handla om spelet eller spelmissbruket. Det är emellertid vanligt att den spelberoende har en komplicerad problembild. Spelberoendet kan ofta ha resulterat i svåra ekonomiska och sociala följder, ibland finns andra samtidiga missbruk. Alternativa behandlingsmodeller hanterar dessa samtidiga problem samlat.

Familjeterapi

Spelberoendet i sig utgör inte basen för behandlingen, i stället är det dess effekter i nära relationer som är föremål för behandlingen. Samarbetet inom familjen om spelandets orsaker och effekter står i centrum.

4.9.3 Forskning om behandling av spelberoende

Det finns några få publicerade sammanställningar av studier kring behandling av spelberoende. Dessa behandlar psykologisk eller farmakologisk behandling.

Psykologisk behandling

Metoderna kognitiv beteendeterapi eller kognitiv psykoterapi, antingen i grupp, individuellt eller i form av självhjälp förekommer i 11 studier som genomförts i form av randomiserade studier med kontrollgrupp. I ett par av dessa studier ingår även motiverande samtal som del av eller som behandlingen i helhet. En sammanställning av studierna framför slutsatsen att kognitiv beteendeterapi bör vara den rekommenderade behandlingen i dagsläget. Det riktas kritik mot samtliga studier på grund av metodologiska brister. Bland dessa brister nämns t.ex. att studierna är för små, att baselinemätningar (undersökning av spelberoendet före behandlingsstart) saknas i flera fall, eller att mått på spelvanor är dåliga eller

helt saknas, och att manualer eller åtminstone någon slags kontroll av vilken behandling som patienterna faktiskt fick saknas.⁴³

En sammanställning av ytterligare 22 studier från perioden 1968–2004 inklusive studier utan kontrollgrupp, visar att den sammanvägda effekten av psykologisk behandling är mycket god. De studerade behandlingsmetoderna är kognitiv behandling eller kognitiv beteendeterapi och motiverande samtal, samt även ”eklektisk behandling” och Gamblers anonymous grupper. Den sammanvägda effekten av psykologisk behandling i dessa studier är mycket god. Samma kritik som ovan riktas även mot dessa 22 studier, men konstateras också att för de fall någon kontrollgrupp inte studerats, man inte kan veta om effekten beror på behandlingen.⁴⁴

I USA har genomfört en stor studie med 231 deltagare, som randomiserades till antingen Gamblers Anonymous självhjälsgrupper enskilt, eller med tillägg av en arbetsbok med kognitiv beteendeterapi, eller med tillägg av individuell kognitiv beteendeterapi. Tilläggen av kognitiv beteendeterapi gav bättre effekt på spelproblemen, i jämförelse med att enbart gå i självhjälsgrupp. Att få individuell behandling var dessutom något bättre än arbetsbok, även om slutsatsen är att ju mer man använder arbetsboken eller ju fler sessioner enskild behandling man går i, desto bättre blir man.⁴⁵

Vid universitetssjukhuset Hospitalet de Llobregat i Barcelona har man sedan tidigare testat kognitiv beteendeterapi i grupp i en randomiserad kontrollstudie. I en senare studie har de följt ett stort antal spelberoende patienter för att studera hur psykiatriska problem som många av patienterna har påverkar utfallet av behandlingen. I en av dessa ingick 194 patienter, och i en senare 290 patienter, och i båda fallen har de fått nämnda gruppbehandling. Omkring 70–80 % av dem som genomförde behandlingen var ”spelfria”, även vid uppföljning efter 6 månader, medan övriga återföll i spelproblem. En stor grupp, 30 %, av dem som skrev in sig vid kliniken hoppade dock helt av behandlingen, de flesta av dessa under de första fem behandlingstillfällena. Studierna visar att risken för att hoppa av, eller att återfalla i spel, är störst för de som har allvarligast spelproblem, är mer impulsiva, och har hög grad av

⁴³ Toneatto, T. & Ladouceur, R (2003) Treatment of Pathological Gambling: A Critical Review of the Literature. *Psychology of Addictive Behaviors*, Vol. 17, No. 4, 284–292.

⁴⁴ Pallesen, S., Mitsen, M., Kvale, G., Johnsen, B.H., Molde, H (2005). Outcome of psychological treatments of pathological gambling: a review and meta-analysis. *Addiction*, 100, 1412–1422.

⁴⁵ Petry, N. M., Ammerman, Y. Bohl, J., Doersch, A., Gay, H., Kadden, R., Molina, C., Steinberg, K. (2006). Cognitive-Behavioral Therapy for Pathological Gamblers. *Journal of Consulting and Clinical Psychology*. Vol 74(3), 555–567.

komorbida psykiatriska problem. ”Hög grad av komorbida psykiatriska problem” definieras som samtida psykiatriska problem som påverkar funktionsnivån allvarligt. Till exempel personlighetstörning, schizofreni eller tvångssyndrom, eller en kombination av andra problem, t.ex. depression och aktivt alkoholberoende, förutom spelproblemet. Majoriteten av de spelberoende patienterna vid kliniken har minst en annan samtida psykiatrisk diagnos, oftast depression, ångeststörningar eller andra missbruk, men ”enbart” ett sådant problem förutom spelberoendet, räknas inte som allvarligt, i detta fall.⁴⁶

Farmakologisk behandling

En sammanställning av studier med farmakologisk behandling, som inkluderar 16 studier från år 1966–2006, varav 5 saknar kontrollgrupp., redovisar effekter av mediciner påverkar hjärnans belönings-system (t.ex. Naltrexon), och antidepressiva mediciner (SSRI) eller sådana som stabiliserar stämningsläget (t.ex. litium), vilket antas minska impulsivitet. Sammanfattningsvis ser man goda effekter av farmakologisk behandling, i jämförelser mellan före och efter behandling eller mellan behandlings- och kontrollgrupp. Man kan inte se några skillnader mellan de olika typerna av farmaka, i denna sammanställning.⁴⁷

Sammanfattning och slutsatser

Effekten av farmakologisk behandling är sammantaget mindre än för de psykologiska behandlingarna. Å andra sidan tycks de medicinska studierna vara bättre genomförda, de har t.ex. fler deltagare överlag och fler mått på spelande och spelproblem. Av 16 farma-

⁴⁶ Jiménez-Murcia, S., Álvarez-Moya, E., Granero-Perez, R., Aymami, M.N., Gómez-Pena, M., Jaurrieta, N., Sans, B., Rodríguez-Martí, J., Vallejo, J. (2005). Analys av effekten av två typer av gruppbehandling av spelberoende med kognitiv beteendeterapi (spanska). Analisis de la eficacia de dos modalidades de tratamiento cognitivo-conductual grupal para el juego patológico. *Psicología Conductual Revista Internacional de Psicología Clínica de las Salud*. Vol 13(3), 495–510. Jiménez-Murcia, S., Álvarez-Moya, E.M., Granero, R., Aymami, M.N., Gómez-Pena, M., Jaurrieta, N., Sans, B., Rodríguez-Martí, J., Vallejo, J. (2007). Cognitive-behavioral group treatment for pathological gambling: Analysis of effectiveness and predictors of therapy outcome. *Psychotherapy Research*. Vol 17(5), 544–552.

⁴⁷ Pallesen, S., Molde, H., Myrseth Arnestad, H., Laberg, J.C., Skutle, A., Iversen, E., Støylén, I.J., Kvale, G., & Holsten, F. (2007). Outcome of Pharmacological Treatments of Pathological Gambling A Review and Meta-Analysis. *Journal of Clinical Psychopharmacology*, Volume 27, Number 4

kologiska behandlingsstudier, var det 5 som saknade kontrollgrupp, medan hälften, 11 av 22, av de psykologiska saknade kontrollgrupp. I sammanställningarna konstaterar man att de studier där kontrollgrupp saknas har större effekter. Ytterligare en brist är att många deltagare inte gått att nå för uppföljningar. I flera studier är det endast 50–60 % av de som sökte behandling som följdes upp. För övriga vet man inte hur det gått. Den faktiska behandlingseffekten kan alltså vara mycket lägre än vad som rapporterats.

Studierna från Barcelona visar hur viktigt det är att personer med komorbida problem inte exkluderas från behandlingsstudier – de som har mest allvarliga problem, eller som har andra allvarliga komorbida problem, hoppar oftare av behandlingen och får oftare återfall.

Det är alltså bättre att få behandling än att inte få någon, och kognitiv beteendeterapi, motiverande samtal och farmakologisk behandling är de mest lovande behandlingarna, åtminstone i de fall det rör sig om ”enbart” ett spelberoende. Det finns få studier från de senaste åren. Det kanske beror på att det finns en utbredd uppfattning om att det numera redan finns evidens för kognitiv beteendeterapi vid spelberoende. Det är dock tydligt att det verkligen behövs fler studier, förutom att metoderna som är framtagna behöver testas fler gånger i bättre studier, behöver man också studera skillnader för olika grupper av spelberoende personer, och genomföra längre uppföljningar med fler deltagare.

4.9.4 Vård, behandling och annat stöd i Sverige

Behandlingshem

I Sverige finns två behandlingshem som uteslutande behandlar spelberoende. Behandling ges i form av s.k. inneliggande vård, vilket innebär att klienterna vistas på behandlingshemmet dygnet runt under behandlingstiden.

Kolmårdens behandlingshem har behandlat spelberoende sedan 1996. Behandlingen är 16 veckor. Behandlingen är en kombination av kognitiv beteendeterapi (KBT) och 12-stegsmodellen (Minnesota-modellen). Upptagningsområdet är Sverige och övriga nordiska länder. Behandlingen betalas av kommunernas socialtjänster, företag eller av klienterna själva. Man utför också kontraktsvård för Kriminalvården. Behandlingen innehåller bl.a. gruppterapi, enskilda samtal,

deltagande i stödföreningsmöten, program för klientens familj med särskilda anhörigdaggar, avslappning och meditation, samt rådgivning om skuldsanering. Efter avslutad behandling följs klienten i ett år.

Målet med behandlingen är att klienten ska

- acceptera sitt beroende,
- acceptera beteendena ingående i spelberoende som något sjukligt,
- se sambandet mellan sin livssituation och sitt spelberoende,
- uppfatta kamratstödsträffar som en hjälp till att leva ett spelfritt liv och vidmakthålla de mötesrutiner som grundlagts under behandlingen, samt
- känna igen typiska återfallsbeteenden och kunna identifiera personliga varningssignaler före återfall i gamla beteenden.

Behandlingens utgångspunkt är att spelmissbruk kan betraktas som en primär sjukdom och att man med behandling kan bli kvitt drogen (spelandet) men inte den inneboende beroendemekanismen. Målet är därför att leva fri från spel, inte att vänja sig vid det. Behandlingen inleds med ett motiverande skede som följs av struktur genom schemalagda aktiviteter innefattande kognitiv gruppterapi och individuella samtal.

En enkätundersökning bland klienter som fullföljt behandlingen om deras uppfattning om sin situation före och efter behandlingen har gjorts. Enkäten besvarades av cirka hälften av de som skrivit in sig för behandling. Undersökningen visade att samtliga respondenter var nöjda med behandlingsutfallet och hade erhållit en förbättrad livskvalitet.⁴⁸ I en liknande undersökning bekräftas klienternas upplevelse av behandlingen och dess effekter som positiv.⁴⁹ Båda undersökningarna visar att av de som deltagit i enkäten var 89 % av respondenterna spelfria vid undersökningstillfällena.

Game-Over i Linköping erbjuder både ineliggande vård och öppenvård och har hela Sverige som upptagningsområde. Öppenvårdsprogrammet skiljer sig endast på det sättet att övernattnings

⁴⁸ Kolmårdsmodellen – Kvalitativ studie av klienters utveckling på Kolmårdens behandlingshem för spelberoende år 2000–2003, Ing-Marie Sandberg på uppdrag av Kolmårdens behandlingshem, 2004. Rapporten tillgänglig via

<http://www.kolmardenbehandling.se/userimages/File/Kolmardsmodellen.pdf>

⁴⁹ Kolmårdsmodellen - en utvärdering 2007/2008 av klienters utveckling på Kolmårdens Behandlingshem år 2004. Rapporten tillgänglig via

http://www.kolmardenbehandling.se/userimages/File/kolmardsmodellen_2004.pdf

inte sker på behandlingshemmet. Behandlingen baseras på kognitiv beteendeterapi (KBT) indelad i tre faser – kartläggning av problemet, personliga strategier och ökad självkontroll i relation till spel, samt uppbyggnad av realistiska sociala handlingsplaner. Behandlingshemmet startades 2002 av Stadsmissionen i Linköping. Sedan maj 2004 drivs behandlingshemmet av ett personalägt aktiebolag.

Intervjuer med klienter om livssituation och spelande före och efter behandling⁵⁰ visar att boendesituation, arbetssituation, psykisk hälsa och sociala relationer har förbättrats samt att det stora flertalet av de intervjuade är spelfria.

Övriga behandlingshem

Av en av Statens folkhälsoinstitut utförd undersökning⁵¹ framgår att år 2001 fanns i Sverige 14 behandlingshem som tog emot spelmissbrukare. Den huvudsakligen använda behandlingsmodellen var den s.k. 12-stegsmodellen. Alla behandlingshem i undersökningen utom ett tog också emot klienter med allehanda andra missbruks- och beroendeproblem.

Nationella stödlinjen –hjälp per telefon

Stödlinjen är en telefontjänst som bemannas och drivs av ett privat företag på uppdrag av Statens folkhälsoinstitut. Telefonnumret till stödlinjen exponeras i de flesta spelsituationer svenska spelare kan komma i kontakt med. Stödlinjen tar emot samtal till enhetstaxa och är öppen alla vardagar klockan 10.00–21.00

Av Statens folkhälsoinstituts rapport⁵² över Nationella stödlinjens verksamhet åren 2002–2006 framgår att antalet inkomna samtal ökat från 2 754 under år 2002 till 12 123 år 2006, varav drygt hälften under öppettiderna, samt att 1 177 av dess samtal besvarats år 2002 och 5 827 år 2006. Ökningarna skedde framför allt 2003–2005 då exponeringen av hjälplinjens telefonnummer ökade samtidigt som öppettider och bemanning utökades.

⁵⁰ Behandling på Game Over – Klienters självupplevda resultat av behandlingen, Mona Pettersson Nacef Rapporten tillgänglig via

<http://www.gameoverlinkoping.com/utvardering-gameover.pdf>

⁵¹ Statens Folkhälsoinstitut, Dnr 52-01-0201, tillgänglig via

<http://www.fhi.se/upload/PDF/Spelmaterial/spel.pdf>.

⁵² Statens folkhälsoinstitut 2008:26.

Av de besvarade samtalen utgör 692 (år 2002) respektive 1 077 (2006) stödsamtal, informationssamtal 288 (2002) respektive 662 (2006), samt uppföljningssamtal 71 (2002) respektive 337 (2006). Stödsamtal är samtal i vilka uppringare ber om hjälp. Uppföljningssamtal är ett samtal i vilket någon som tidigare ringt för hjälp behöver ytterligare stöd, t.ex. efter ett återfall i spel. Informationsamtal är samtal i vilka endast efterfrågas information om vart man som spelare eller anhörig kan vända sig.

En genomsnittligt stödsamtal är oförändrat över tiden ca 30 minuter, samtal med information cirka 8 min, medan uppföljningssamtal ökat i längd från drygt 20 minuter till knappt cirka 30 minuter.

Under 2005 och 2006 utgjorde drygt 2 000 samtal per år busringningar eller annars oidentifierade samtal. Detta antas beror på att det sedan den 1 juli 2004 är möjligt att ringa det kostnadsfria telefonnumret även från mobiltelefon och att telefonnumret samtidigt började tryckas på alla lotter, tipskuponger m.m. Det mycket stora antalet busringningar är påfrestande för den personal som bemannar stödlinjen och utgör också ett hinder för seriösa samtal som inte kan besvaras. Antalet busringningar är större än antalet seriösa samtal.

Av de spelare som ringt stödlinjen var 80 % män och 20 % kvinnor år 2002. 2006 hade andelen män ökat till 86,6 % och kvinnor minskat i motsvarande mån. Skillnaden förklaras med att det är tre gånger vanligare att män har riskabla spelvanor än att kvinnor har det.

Så gott som samtliga som ringt stödlinjen är i åldrarna 18–54 år, ca två tredjedelar av uppringarna är i åldrarna 18–34. Antalet samtal från spelare i högre åldersgrupper har minskat under perioden 2002–2006. Mycket anmärkningsvärt är att bland de spelare som ringt stödlinjen är så stor andel som 35,1 % i åldrarna 15–24 år (2006).

År 2006 utgjorde spelautomater och nätpoker det huvudsakliga spelet för två tredjedelar av alla de spelare som ringde. Nätpoker som huvudsaklig spelform ökade under perioden 2004–2006 från 3 % till 29,5 %. Särskilt anmärkningsvärt är att andelen unga spelare är mycket stort bland dem som har spelautomater som huvudsakligt problemspel och så gott som alla som har nätpoker som huvudsakligt problemspel är under 34 år, varav nästan hälften är i åldrarna 15–24 år. Bland de som uppger att nätpoker är deras huvudsakliga problemspel uppger många att de på mycket kort tid gått från ett normalt spelande till ett spelande som inneburit stora, framför allt ekonomiska negativa konsekvenser.

De slutsatser som kan dras av rapporten är att andelen i de lägre åldersgrupperna av spelare ökar och att det framför allt är nätpoker som är dessas huvudsakliga problemspel, men att spelautomater under perioden 2002–2006 varit det största problemspelet.

Internetsjälvhjälp

Internetsjälvhjälpen är en distansbehandling som startades 2004. Behandlingen drivs av företaget Spelinstitutet och finansieras helt genom anslag från Statens folkhälsoinstitut. I mars 2008 hade 593 spelare registrerat sig. Rekrytering sker genom annonsering, Nationella hjälplinjen, webbsidan www.slutaspela.nu och genom olika stödföreningar för spelberoende. Väntetiden från registrering till behandling är 3–5 veckor. 2,5 heltidstjänstgörande terapeuter med inriktning på kognitiv beteendeterapi (KBT) behandlar samtidigt ca 50 personer. Kostnader är 1 500 000 kr per år.

Den som registrerar sig som deltagare får genomgå en test på Internet för att avgöra om och i vilken grad spelberoende föreligger, eventuell komorbiditet (samtidig förekomst av andra problem), samt om behandling över Internet är lämpligt för denne. Behandlingen består av åtta moduler. Varje modul måste vara genomgången innan nästa modul påbörjas. De första fyra modulerna är inriktade på motivation, de sista fyra på förändring. Arbetet sker i deltagarens egen takt. Varje deltagare erbjuds 30 minuters strukturerade samtal per vecka. Uppgifterna i modulerna består av läsning av relevanta texter, frågor som ska besvaras samt deltagande i chatt. Mätning av deltagarnas beroende av spel sker före och omedelbart efter genomgången program. Uppföljningsmätningar av behandlingseffekt sker efter 6, 12, 18 och 36 månader. Uppföljningen mäter inte bara spelberoende, utan även ångest, nedstämdhet och upplevd livskvalitet.

Utvärdering⁵³ av behandlingen visar att hälften av deltagarna fullföljde alla de i programmet ingående åtta modulerna inom de avsedda åtta veckorna. Vid jämförelse mellan de som påbörjat behandlingen och de som ännu inte påbörjat den konstateras att spelrelaterade problem minskade väsentligt, liksom ångest och depression, samtidigt som livskvalitén ökade. Effekten konstaterades i huvudsak kvarstå vid uppföljning efter 18 och 36 månader. Sex

⁵³ Randomized Trial of Internet-Delivered Self-Help With Telephone Support for Pathological Gamblers, Per Carlbring, Linköpings universitet och Filip Smit, Trimbos Institute and EMGO Institut, Holland, Journal of Consulting and Clinical Psychology, accepted 14 juli 2008

månader efter genomgången behandling hade 67,7 % av deltagarna inte spelat den senaste månaden, vid 18 månader var den siffran 61,7 % och vid 36 månader var siffran 55,9 %, vilket anses var en stor förbättring. Det är emellertid oklart om behandlingen skulle ha motsvarande effekt på svårt deprimerade spelberoende, eftersom dessa uteslutits från behandlingen med hänsyn tagen till den risk det skulle innebära att behandla dem på distans.

Föreningar

Ett stort antal föreningar driver verksamhet till stöd för spelberoende eller deras anhöriga. En del föreningar ordnar främst kamratstödande verksamhet för spelberoende eller tidigare spelberoende, andra driver mer utåtriktade projekt för att informera t.ex. skolelever om spelets risker. Statens folkhälsoinstitut stödjer dessa föreningar med bidrag till deras verksamheter eller genom anslag till särskilda projekt. Den årliga budgeten för föreningsstöd är cirka 2,5 miljoner kr, vilket ska täcka stöd till de stora kamratföreningarna, de mindre projektstöden samt kostnader för seminarium, resor och administration.

Tabell 4.10 Statens folkhälsoinstituts stöd tillorganisationer för arbete mot överdrivet spelande

Förening	2007 SEK	2008 SEK
Spelberoendes Riksförbund	1 326 000	1 326 000
Spelberoende i Samverkan	585 000	676 000
Ungas Revansch i Samhället	100 000	60 000
Resandeförbundet Romanova	20 000	-
Kriminellas Revansch i Samhället	80 000	-
Kriminalvårdsprojektet	100 000	100 000
Serbiska Ungdomsförbundet	50 000	-
Somaliska Freds- och Utvecklingsorganisation	50 000	-
Somali Swedish Relief Association	40 000	-
Svenska industrijänstemannaförbundet	15 000	-
Studentkåren i Malmö	35 000	
IOGT/Högskolan i Växjö preventionsprogram	-	31 497
Region Skåne / kamratföreningen i Malmö	-	90 000
Idrottsföreningen Game OFF IF	-	18 000
Somaliska föreningen Skog och Ungdom		30 000
Gästriklands idrottsförbund	Har tidigare fått bidrag till projekt	

Spelberoendes riksförbund (SBRF)

SBRF får bidrag sedan sin start 2000. Spelberoendes riksförbund är en partipolitisk och religiöst obunden sammanslutning av spelberoendeföreningar för spelberoende som vill verka för att förebygga och avhjälpa spelberoende. Basen i förbundet utgörs av spelberoendeföreningar, stödgrupper och kontaktpersoner som är anslutna till Spelberoendes riksförbund. Inriktningen på dessa är att på ideell basis erbjuda kamratstöd till spelare och deras anhöriga. I Stockholm, Göteborg och Malmö har spelberoendeföreningarna kanslier. Lokalföreningar eller kontaktpersoner finns även i Borlänge, Halmstad, Karlstad, Luleå, Piteå, Trelleborg, Trollhättan, Uppsala, Visby, Västerås och Östersund. Förbundskansliet är beläget i Göteborg. Förbundsstyrelsen arbetar ideellt. Arbetet är inriktat på att:

- Sprida information om spelberoendets orsaker, konsekvenser uttrycksformer, behandling och möjliga hjälpinsatser.
- Informera och stödja spelberoende personer, deras anhöriga samt informera andra berörda.
- Förebygga spelandets sociala skadeverkningar, särskilt bland barn och ungdomar genom att kritiskt granska marknadsföring av olika spelformer samt verka för information till beslutsfattare.
- Följa och initiera forskning och behandling inom området spelberoende samt sprida denna.

Spelberoende i samverkan (Sensus)

Förbundet Spelberoende i samverkan arbetar med att ge råd och stöd till spelberoende och anhöriga. Kamratföreningar finns i Helsingborg, Jönköping, Lidköping, Linköping och Norrköping. Förbundet organiserar även anhörigrupper. De olika kamratföreningarna är kopplade till Studieförbundet Sensus som står som huvudman.

Maria Ungdom / Karolinska Institutet

Maria Ungdom och Forskningscentrum för ungdomars psykosociala hälsa (FORUM), vilket är ett forskningscentrum i samverkan mellan Stockholms läns landsting och Karolinska institutet utvecklar insatser för barn och unga med spelproblem. Avsikten är att utveckla insatser för barn och ungdomar i åldern 12–24 år samt att genomföra forskningsuppgifter och utvärdering av arbetet. Projektet finansieras i sin helhet genom bidrag från Statens folkhälsoinstitut med 6 miljoner kr per år. Verksamheten omfattar utveckling och uppföljning av behandling, behandling av såväl vuxna som unga, samt extern utbildning och information. Spelberoende behandlas inte på grund av att det skulle följa av hälso- och sjukvårdslagen, utan på uppdrag av Statens folkhälsoinstitut. Behandlingen av spelberoende sker genom kognitiv beteendeterapi och motiverande samtal. Utvärdering av verksamheten pågår och kommer att vara klar 2009.

Öppenvårdsbehandling i Stockholm, Göteborg och Malmö

Utveckling av öppenvårdsinsatser för vuxna i Stockholm, Göteborg och Malmö har pågått sedan 2004 och är föremål för en vetenskaplig utvärdering under ledning av Karolinska Institutet. I projektet ingår stöd till Göteborgs stad, Malmö stad, Stockholms stad och Beroendecentrum vid Stockholms läns landsting för att tillhandahålla kostnadsfri behandling för spelberoende. Göteborgs stad och Malmö stad har successivt ökat sitt egna ekonomiska engagemang i projekten. Även Stockholms stad har i begränsat utsträckning delfinansierat den verksamhet som där bedrivs. När det gäller insatserna inom Beroendecentrum i Stockholms läns landsting är denna ännu helt finansierad av bidrag från Statens folkhälsoinstitut. Utvärdering pågår och kommer att vara klar 2009.

Kriminalvården

Inom kriminalvården bedrivs ett projekt med inriktning på spelberoende. Målsättningen är att sprida kunskap om spelberoende, informera unga intagna om spelberoende och diskutera med intagna vilka möjligheter de har att få hjälp att ta sig ur spelandet. Målsättningen är också att försöka skapa motivation till förändring för

de som är spelberoende eller på väg att bli det och att vara en brygga mellan intagna och de föreningar och den behandling som finns att tillgå för spelproblematiker/spelberoende.

Projektet har drivits med en halvtidstjänst finansierad av Kriminalvården region Väst.

De tre anstalterna Täby, Smälteryd och Norrtälje har ingått i projektet. De har olika säkerhetsklasser och olika typ av intagna. De två frivårdsenheterna i Vänersborg och Göteborg har också ingått.

Projektets arbetssätt har varit att genom information och samtal sprida kunskap. De intagna har erbjudits motiverande samtal. Arbetsledare och övrig personal har tagit emot kunskap positivt och det finns en kontaktperson för varje anstalt eller frivårdsmyndighet. Ett resultat av projektet är att 60 % av de intagna bedöms spela för mer pengar än de har råd med och 30 % bedöms ha en allvarlig spelproblematik.⁵⁴

4.9.5 Slutsatser om behandling

Av genomgången framgår att vård och behandling för spelmissbrukare i Sverige funnits under längre tid som ett resultat av privata initiativ (behandlingshem och stödföreningar) och att det allmännas åtagande på området fortfarande är i en fas av utveckling, som innebär att behandling inte kan erbjudas i olika erforderliga varianter över landet. Existerande behandlingar är fortfarande under utveckling eller har ännu inte till fullo utvärderats. Det offentliga åtagandet härrör i huvudsak från det handlingsprogram Statens folkhälsoinstitut presenterade 2003.

Det kan emellertid konstateras att den behandlingsmetod som allmänt används i de behandlingsprogram som finns – kognitiv beteendeterapi med motiverande moment – är allmänt accepterad och dess goda effekter vetenskapligt belagda. Vad som är osäkert är om andra metoder är lika goda och om de behandlingsprogram som kan komma att ges sker med utgångspunkt i erkända behandlingsmetoder och i så fall med erforderlig kvalitet och effekt.

En fortsatt utveckling och utvärdering av vård- och behandlingsprogram kan vara behövlig innan behovet av vård långsiktigt kan tryggas.

⁵⁴ Kriminalvårdens Spelberoendeprojekt, Delrapport 2006-05-01 – 2006-12-31

4.10 En framtida ordning för behandling av spelberoende

Förslag: Statens folkhälsoinstitut ges anslag för att delfinansiera utvecklingen av evidensbaserade vård- och behandlingsprogram.

Bedömning: Ett särskilt ansvar för kommunerna att ansvara för behandling av spelberoende kan inte nu införas.

4.10.1 Vad kännetecknar behovet av vård, behandling eller annat stöd?

Personer som är spelberoende uppvisar stora likheter med andra beroende. Ofta förekommer andra beroenden tillsammans med spelberoendet. Ekonomiska och sociala konsekvenser är normalt en följd av alla typer av beroenden. Att komma till rätta med ett beroende förutsätter ofta att individens hela livssituation hanteras i ett sammanhang.

Behandling av spelberoende sker i dag genom flera alternativa metoder och behandlare. Det saknas ett tydligt uppdrag av det allmänna till någon att ansvara för att spelberoende erhåller erforderlig behandling.

Om beroendet är sådant att det kan diagnostiseras som en impuls-kontrollstörning enligt DSM-IV, ligger ansvaret hos landstingen enligt hälso- och sjukvårdslagen (1982:762), HSL, och där närmast landstingens psykiatrisk vård.

Om beroendet inte låter sig diagnostiseras, men likväl är av det slag som beskrivits ovan, har den beroende oftast sådana problem att de kommunala socialtjänsterna kan ha ett ansvar enligt socialtjänstlagen (2001:453), SoctjL.

Ansvaret för behandling av spelmissbruk kan i en framtid tänkas läggas på antingen kommunernas socialtjänster eller landstingen i likhet med vad som gäller för missbruk av alkohol och narkotika, eventuellt med en och samma tillsynsmyndighet. Detta förutsätter dock att det finns utvecklade behandlingsprogram som utvärderats. Som framgått av avsnitt 4.9.4 har sådan utveckling påbörjats men programmen är ännu inte utvärderade. Utan klara alternativ torde det vara svårt för t.ex. socialtjänsten att veta vilken fristående

behandlingsgivare som kan eller bör anlitas eller hur det egna arbetet ska bedrivas.

4.10.2 Ansvaret enligt socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen

Socialtjänstlagen (2001:453) ålägger kommunerna ansvar att arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel (3 kap. 7 §), och att aktivt sörja för att den enskilde missbrukaren får den hjälp och vård som han eller hon behöver för att komma ifrån missbruket (5 kap. 9 §). Bestämmelserna omfattar inte andra missbruk än missbruk av beroendeframkallande medel, s.k. substansmissbruk. Andra typer av missbruk, såsom t.ex. spelmissbruk, ingår inte i kommunernas ansvar enligt bestämmelserna (RÅ 2005 ref. 51). I fråga om barn och ungdom åvilar det kommunerna att aktivt arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkoholhaltiga drycker, andra berusningsmedel eller beroendeframkallande medel samt dopningsmedel (5 kap. 1 § tredje stycket). Inte heller denna bestämmelse omfattar andra missbruk än missbruk av substanser. Det finns således inte något särskilt ansvar för landets kommuner att förebygga spelmissbruk eller sörja för vård av spelmissbrukare.

De som inte själv kan tillgodose sina behov eller få dem tillgodosedda på annat sätt har emellertid rätt till bistånd av socialnämnden för sin försörjning (försörjningsstöd) och för sin livsföring i övrigt. Den enskilde ska genom biståndet tillförsäkras en skälig levnadsnivå. Biståndet ska utformas så att det stärker hans eller hennes möjligheter att leva ett självständigt liv (4 kap. 1 §). Bestämmelsen innebär att den som behöver hjälp ut ur spelmissbruk för att erhålla en skälig levnadsnivå har rätt till bistånd om han inte själv eller på annat sätt kan tillgodose behovet av hjälp. För att rätt till särskilda vård- och behandlingar ska föreligga krävs dessutom att kommunen inte själv kan tillhandahålla adekvata åtgärder (RÅ 2005 ref. 51). En allmän förutsättning för kommunernas ansvar enligt socialtjänstlagen är också att ansvaret endast gäller inom den egna kommunen (2 kap. 1 §).

Socialtjänstlagens reglering innebär således att något ansvar för förebyggande verksamhet inte åvilar kommunerna och att enskilda har rätt till hjälp endast om de inte själva kan ordna med finansiering av erforderlig behandling, allt under förutsättning att det kan

konstateras att det föreligger ett spelmissbruk som medför behov av vård. I ovan angivna rättsfall var frågan om spelmissbruk och om behov av vård förelåg inte tvistigt. Om den enskilde och kommunen har olika uppfattning om spelmissbruk föreligger och i vad mån det kan eller bör medföra behandling i någon form, kommer den generella rätten till bistånd enligt 4 kap. 1 § inte att grunda någon rätt för den enskilde. Kunskap om spelmissbruk och hur det bör hanteras är därför avgörande för att insatser för enskilda spelmissbrukare ska komma till stånd genom kommunernas försorg med stöd av socialtjänstlagen.

Hälso- och sjukvårdslagen (1982:763) omfattar åtgärder för att förebygga, utreda och behandla bl.a. sjukdomar (1 §). Ansvaret härför åvilar landstingen och omfattar de som är bosatta i landstinget (3 §). För att något vårdansvar ska föreligga förutsätts således att spelaren har ett så långt gånget bruk av spel att han kan diagnostiseras som sjuk.

Den internationellt allmänt accepterade standarden för klassificering av sjukdomar är *International Classification of Diseases (ICD)*. Den svenska nu gällande versionen är *Klassifikation av sjukdomar och hälsoproblem 1997 (KSH97)*. Femte kapitlet avser psykiska sjukdomar och beteendestörningar. Här återfinns impulskontrollstörning med kod F63.

4.10.3 Spelberoendets karaktär

De problem som följer av spelberoende är av sammansatt natur och innefattar psykiska tillstånd av depression och ångest, svår ekonomisk situation för den drabbade och kanske dennes anhöriga m.fl. Livssituationen i övrigt för de drabbade är sådan att enbart åtgärder inriktade på själva spelberoendet ofta nog inte är tillräckliga för att den drabbade framgent ska kunna ha ett hälsosamt förhållande till spel. Spelberoendets karaktär medför således problem som kan behöva hanteras av flera huvudmän gemensamt.

Socialstyrelsen har publicerat Nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård, vilka utgör vägledning för socialtjänstens och hälso- och sjukvårdens verksamhet för personer med missbruks- och beroendeproblem.⁵⁵ De missbruks- och beroendeproblem

⁵⁵ Nationella riktlinjer för missbruks- och beroendevård, Socialstyrelsen 2007: tillgängliga på http://www.socialstyrelsen.se/NR/rdonlyres/A50309C4-BAB3-4EB9-A407-E5C684469D90/7076/20071021_rev.pdf

som berörs är alkohol eller narkotika. Riktlinjerna är resultatet av ett mycket omfattande arbete av ett flertal referensgrupper av forskare. Bakgrunden till riktlinjerna framgår av förordet.

Under senare år har Socialstyrelsen konstaterat att antalet personer med missbruks- och beroendeproblem har ökat, att missbruks- och beroendevårdens struktur snabbt har ändrats samt att det i vården finns stora regionala skillnader över landet. Därför tar Socialstyrelsen nu fram nationella riktlinjer för området. Syftet är att göra vården tydligare och mer enhetlig samt att ge huvudmännen ett underlag för att rationellt använda missbruks och beroendevårdens resurser. Detta är första gången som Socialstyrelsen ger ut riktlinjer som riktar sig till både socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Missbruks- och beroendefrågorna spänner över breda medicinska, psykologiska och sociala områden. De rör två delvis lagstyrda verksamhetsområden inom socialtjänsten och hälso- och sjukvården. Många insatser sker dessutom inom många andra huvudmäns verksamheter. Det gäller bl.a. kriminalvård, frivilliga organisationer och privata eller stiftelsedrivna verksamheter. Brukarnas intressen är dock alltid betydelsefulla. De många intressenterna innebär att det finns stora skillnader i traditioner, kompetenser och synsätt. Det är därför särskilt angeläget att etablera en gemensam grund till stöd för huvudmännens insatser.

4.10.4 Behov av andra åtgärder än social omsorg och sjukvård

I socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen är sålunda sörjt för att de som saknar ekonomiska möjligheter att själva ta sig ur sitt spelmissbruk och de som är så påverkade av spel att de är sjuka, har rätt till hjälp. De åtgärder som bör vidtas kan dock inte uteslutande inriktas på de individer vars spelmissbruk gått så långt att de helt förlorat möjligheterna att själva påverka sina liv och har ett tydligt behov av sjukvård.

Ovan har redovisats andra åtgärder än traditionella social insatser eller sjukvård som i huvudsak är inriktat på att spelmissbruket ska bringas att upphöra. Dessa åtgärder utgör effektiva metoder för att hindra att spelmissbrukare utvecklas till spelberoende i behov av särskilda insatser inom socialtjänsten eller sjukvården. En grundförutsättning för att spelmissbrukare ska vilja ta emot behandling för sitt missbruk är att de är motiverade därtill. De behandlingar som redovisats ovan inleds alla med sådana motiverande insatser. Det kan därför antas att personer med spelmissbruk inte i första hand söker sig till kommunens socialförvaltning eller landstingets vårdcentral, eftersom det förutsätter en egen insikt om det egna

tillståndet och behovet av sådana åtgärder som erbjuds där. Den insikten uppstår inte förrän spelmissbruket fått stora negativa följder. Enligt Spelutredningens mening bör därför det allmännas insatser på området inte inskränkas till ansvar för kommuner och landsting att sörja för vård och behandling. Andra insatser för att tidigare fånga upp och hjälpa spelmissbrukare bedöms nödvändiga för att den förda spelpolitiken i realiteten ska tjäna syftet att motverka spelberoende.

4.10.5 Tiden är inte mogen

Statens folkhälsoinstitut har, som ovan redovisats, erbjudit utbildning för professionella nyckelgrupper inom kommun och landsting. Utvärderingen (avsnitt 4.8.2) visar att kunskapsläget före utbildning varit mycket lågt och andelen deltagare som på grund av arbetsbörda i övrigt inte kunnat fullfölja varit stort. Utbildningens innehåll har dock varit relevant och behövligt. Det synes enligt Spelutredningen fortsatt föreligga behov av ytterligare kunskapsöverföring till socialtjänster och hälso- och sjukvårdspersonal.

De behandlingsformer som finns tillgängliga i Sverige i dag är delvis utvärderade. En fullständig bild av vilka former av vård och behandling som finns tillgängliga och vilken effekt de har på spelmissbrukare torde vara behövlig.

Spelutredningen bedömer att förmågan hos kommuner och landsting att för enskilda bedöma behovet av hjälp och att förmedla relevant hjälp i egen eller upphandlad regi, i skenet av att de behandlingar som i dag erbjuds inte till fullo är utvärderade, är för låg. Om behandlingsprogram m.m. hade varit noggrant utvärderade så att tydliga rekommendationer kunnat utfärdas om dem, hade nivån på beställarkompetensen kunnat vara låg. Framför allt det senare – att tydliga program eller modeller för behandling inte i utvärderade former sammanställts – medför att svårigheten för kommuner och landsting att möta spelmissbruk, kan antas vara betydande. Att nu ålägga kommuner och landsting ett större ansvar än vad som redan följer av socialtjänstlagen och hälso- och sjukvårdslagen, synes därför inte vara en åtgärd som verksamt skulle bidra till att motverka risken för spelmissbruk eller leda till att behovet av vård för spelberoende tryggas. Spelutredningen föreslår därför inte någon förändring av kommuners och landsting ansvar.

4.10.6 Statens folkhälsoinstitut – en naturlig startpunkt

Statens folkhälsoinstitut är den myndighet som i dag har ett sektorsansvar för frågor om spelberoende. Myndigheten har med utgångspunkt från sitt förslag om handlingsplan mot spelberoende arbetat med ett antal insatser rörande spelberoende. Myndigheten har stor kunskap och erfarenhet inom området, och utvecklar metoder för utbildning och stöd. Myndigheten samverkar med eller stödjer flera program för vård och behandling. Någon motsvarande central kompetens på området finns inte. Inom flera områden behövs fortsatt utvecklingsarbete. Det är dock också angeläget att insatserna mot spelberoende i samband med att en ny spelreglering ska genomföras får en fastare form. Väsentligt är att finna former för hur kommuner och landsting kan stimuleras att ta ett ökat ansvar för både förebyggande frågor och vård- och behandlingsfrågor. Vidare bör uppföljning och utvärdering av vård och behandlingsinsatser successivt överföras till Socialstyrelsen.

Till en stor del kan förslaget till handlingsplan från 2003 fortfarande vara en utgångspunkt för insatserna mot spelberoende. De erfarenheter som har gjorts samt de förändringar som har skett och kan komma att ske på spelmarknaden och när det gäller spelreglering behöver dock beaktas. Vidare ska de kommande insatserna anpassas till en mer permanent och långsiktigt hållbar struktur.

I det följande diskuteras vilka typer av uppgifter som behöver genomföras och bevakas för att fullfölja intentionerna i en ny spelreglering där sociala skyddshänsyn ska vara vägledande. Vidare behandlas myndighetsstrukturen samt hur arbetsuppgifterna kan fördelas mellan de berörda myndigheterna.

Statens folkhälsoinstituts generella uppdrag

Statens folkhälsoinstitut är en statlig myndighet under Socialdepartementet som har till huvuduppgift att förbättra folkhälsan. Särskild vikt fästs vid insatser för de grupper som är utsatta för de största hälsoriskerna. Statens folkhälsoinstitut ansvarar för sektorsövergripande uppföljning och utvärdering av insatser inom området samt utövar tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena. Institutet är ett nationellt kunskapscentrum för metoder och strategier inom folkhälsoområdet. Verksamheten har vetenskaplig för-

ankring och bedrivs i nära samarbete med andra statliga myndigheter, kommuner, landsting och organisationer.

Till Statens folkhälsoinstituts huvuduppgifter hör att följa upp den nationella folkhälsopolitiken och att utgöra ett nationellt kunskapscentrum för folkhälsa. Statens folkhälsoinstitut ska särskilt analysera utvecklingen av folkhälsan med utgångspunkt i de faktorer som påverkar denna, förse regeringen med information och med underlag för beslut, ställa samman och till kommuner och landsting sprida forskningsresultat om metoder och strategier inom folkhälsoområdet samt att samarbeta med myndigheter som har uppgifter inom Statens folkhälsoinstituts ansvarsområden.

Till grund för den nationella folkhälsopolitiken ligger elva folkhälsomål, där spelfrågor återfinns i det elfte folkhälsomålet som lyder:

Minskat bruk av tobak och alkohol, ett samhälle fritt från narkotika och dopning samt minskade skadeverkningar av överdrivet spelande.

Ett av Statens folkhälsoinstituts viktigaste uppgifter är att följa utvecklingen av de bestämningsfaktorer som kan påverka folkhälsomålen. I detta avseende ingår således också att följa utvecklingen av spel om pengar och de problem detta kan skapa.

Särskilda uppdrag för Statens folkhälsoinstitut gällande spel

Statens folkhälsoinstitut har sedan 1999 haft ett särskilt uppdrag att redovisa kunskapsläget och omfattningen av ohälsa i samband med riskfyllt spelande samt att identifiera åtgärder i syfte att minska spelproblemen. Uppdraget har successivt utvidgats och institutet har också fått ökade anslag för detta. Det årliga anslaget för insatser mot spelberoende uppgår från och med år 2006 till 28 miljoner kr. Uppdraget⁵⁶ har i dag tre huvudinriktningar:

- att utveckla insatser mot spelberoende och dess sociala konsekvenser,
- att utveckla effektiva kunskapsbaserade metoder för att minska skadeverkningar av överdrivet spelande och
- att särskilt uppmärksamma ungas spelproblem.

⁵⁶ Regleringsbrev för statens folkhälsoinstitut 2008, dnr S2007/10924/SK (delvis) S2004/9313/FH (slutligt) S2005/4452/FH m.fl.

I den senaste folkhälsopropositionen⁵⁷ prioriterades följande arbetsområden:

- att genomföra en longitudinell befolkningsstudie om spel och spelande,
- att utforma ett Internetbaserat självhjälpssystem för barn, unga och deras föräldrar och
- att utforma särskilda insatser för att nå spelberoende i sårbara grupper.

Insatserna har vid Statens folkhälsoinstitut bedrivits i projektform under medverkan av ett stort antal externa aktörer. Bland statliga myndigheter samarbetar Statens folkhälsoinstitut i första hand med Lotteriinspektionen men samråd sker även med Konsumentverket, Ungdomsstyrelsen och Medierådet.

4.10.7 Övervägande – En delvis långsiktig lösning

Förslag: Statens folkhälsoinstitut ges i uppdrag att i samråd med Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk utvärdering och Sveriges Kommuner och Landsting

- stödja utveckling av program för vård, behandling och annat stöd för spelmissbrukare och spelberoende
- upprätta ett nationellt register över anordnare av sådan verksamhet,
- utarbeta en plan för utvärdering av samtliga vård-, behandlings- och andra stödformer som i dag erbjuds spelmissbrukare och spelberoende i Sverige,
- till registret efterhand föra de utvärderingar som görs

Det föreligger behov av fortsatt utveckling av program för behandling av spelmissbruk, med inriktning på att finna former som tillgodoser de olika behov som spelmissbrukare och spelberoende kan ha, allt ur ett brukarperspektiv. Detta innebär att behandlingar bör utvecklas för att kunna erbjudas såväl i slutet som öppen vård eller på annat sätt t.ex. i form av Internetbaserad

⁵⁷ En förnyad folkhälsopolitik prop. 2007/08:110

vård, i regi av kommuner eller landsting, eller av privata vårdgivare. Stödjande verksamheter som stödlinjen, kamratföreningars arbete m.m. bör fortsatt utvecklas och utvärderas genom stöd från det allmänna.

Det bör komma till stånd en kontinuerlig utvärdering av alla vård- och behandlingsformer och andra former av stöd i syfte att skapa en nationell erfarenhetsbank i vilken kunskap kan sökas om problembilden, vilka vård- eller behandlingsformer som kan vara lämpliga samt förväntade effekter av dem.

Spelutredningen bedömer att en liknande ansats som den som tagits i Socialstyrelsens riktlinjer för missbruks- och beroendevård borde tas i fråga om spelmissbruk.

Spelberoende är ett sådant tillstånd som kan diagnostiseras enligt gängse diagnoskriterier och kan därför omfattas av landstingens ansvar enligt hälso- och sjukvårdslagen. Spelutredningen bedömer därför att det för de med de allra svåraste följderna av överdrivet spelande finns ett tillräckligt tydligt behandlingsansvar. Om erforderlig vård ges och är av rätt kvalitet ankommer det på Socialstyrelsen att utvärdera.

Av redovisningen i avsnitt 4.9.4 framgår att det finns ett flertal behandlingsalternativ i Sverige som alla använder sig av vedertagna modeller för beroendevård. Några är under utvärdering, andra fortsatt under utveckling och några har bedrivits en längre tid men inte utvärderats. Vetenskapligt belagd kunskap om hur behandling bör ske finns. På lång sikt bör det finnas vård- och behandlingsprogram i sådan variation att vård- eller behandling kan erbjudas individanpassat. För att den som ansvarar för att personer med problematiska spelvanor ska kunna erbjuda rätt behandlingsprogram krävs att alla tillgängliga alternativ är tillförlitligt utvärderade med avseende på om de ger eftersträvd effekt.

Statens folkhälsoinstitut är den nationella resurs som i dag har de bästa förutsättningarna att utan längre tidsutdräkt initiera utveckling av behandlingsprogram, att utvärdera sådana samt att föra samman resultaten därav till en erfarenhetsbank som långsiktigt kan leda till bredare förmåga för det allmänna att tillgodose behovet av vård och behandling. Utvärderingar och kunskaps-sammanställningar utförs redan av institutet. Uppgiften att initiera utveckling av behandlingsprogram är ny och bör för att få god uppslutning av vårdgivare vara förenad med möjligheten att delfinansiera sådan utveckling.

Uppgiften att stödja utveckling program för vård, behandling och annat stöd, innebär att Statens folkhälsoinstitut bör initiera utveckling av sådana program hos kommuner, landsting eller andra vårdgivare. Syftet ska vara att stimulera utveckling hos kommuner, landsting eller andra producenter av vård och behandling och ta fram goda exempel på hur program kan utformas. På längre sikt är syftet att, genom uppgifterna att sammanställa register över program eller vårdgivare och därtill hörande utvärderingar, möjliggöra en allmänt förekommande vård och behandling av spelberoende inom den ordinarie verksamheten för kommunerna och landstingens ansvarsområden

4.11 Forskning om spelberoende

Förslag: Spelmarknadsinspektionen ges i särskilt uppdrag att initiera forskning inom särskilda områden (uppdragsforskning), bedöma ansökningar och fördela medel till annan för den svenska spelmarknaden relevant forskning (grundforskning).

Bedömning: Forskning bör inriktas på tre områden

- grundforskning,
- särskild för Spelmarknadsinspektionens verksamhet erforderlig forskning, såsom om förebyggande åtgärder i erbjudanden om spel, och
- utvärdering eller utveckling av åtgärder inom ramen för Statens folkhälsoinstituts handlingsprogram mot spelberoende.

4.11.1 Sammanfattning om forskning

Den grundforskning om spelberoende, dess orsaker, förebyggande och vården av de som drabbas, som är tillgänglig i dag, är i huvudsak utomnordisk. Under den senaste tioårsperioden har i Sverige genomförts dels en befolkningsundersökning, dels forskning om rent svenska förhållanden såsom utvärderingar av spel och behandling. Vidare har forskningssammanställningar med skilda inriktningar gjorts.

Statens folkhälsoinstitut har inom ramen för sitt uppdrag initierat och helt eller delvis finansierat ett flertal svenska forskningsprojekt.

Av avsnitt 4.8.3 framgår att det finns brister i kunskap om vilken effekt förebyggande åtgärder i spelerbjudanden har på förekomsten av problematiskt spelande, att kunskapen om rent svenska förhållanden i huvudsak bygger på befolkningsundersökningen 1998–1999 och att tillgänglig forskning i övrigt huvudsakligen baseras på utomnordiska förhållanden och vad som är känt om redan spelberoende.

Ytterligare vetenskapligt underbyggda fakta synes behövliga inom följande områden.

- Effekter av förebyggande åtgärder hos speloperatörer, såsom avstängning, budgetbegränsning och självanalyserverktyg.
- Särskilda forskningsprogram för att fylla kunskapsluckor i speciella delar som kan antas vara av betydelse.
- Grundforskning rörande det i Sverige tillgängliga spelets konsekvenser i vidare mening för det svenska samhället och åtgärder för att minska skadliga effekter för samhället av sådant spel.

Effekter av förebyggande åtgärder

I avsnitt 4.8 har redovisats olika typer av förebyggande åtgärder som kan vidtas för att minska riskerna för problematiskt spelande till följd av spelerbjudanden. Vilken effekt olika förebyggande åtgärder har bör utvärderas, i syfte att över tid kunna förändra det sätt på vilket risker i sig hanteras. Oberoende vetenskapligt underbyggda utvärderingar bör därför göras i detta avseende.

Särskilda forskningsprogram

Statens folkhälsoinstitut gör sammanställningar av publicerade forskningsresultat inom området spelberoende och har finansierat forskning för att fylla kunskapsluckor. Bland genomförda forskningsprojekt kan nämnas följande.

- En fördjupningsstudie efter befolkningsundersökningen 1997/98 vilken koncentrerades på vad som kännetecknar personer med spelproblem.

- En serie socialantropologiska studier av spelmiljöer (SoRAD).
- Två studier om sambandet mellan spelreklam och spelproblem (CEFOS).
- En studie av effekter av kasinostarten i Malmö och Sundsvall (SoRAD).
- En uppföljning av effekterna av Svenska Spels nätpoker
- Flera litteraturstudier och kunskapssammanställningar bland annat om spel om pengar bland unga, om biologiska orsaker till spelberoende, om litteraturgenomgång av biopsykosociala teorier om spelberoende samt en genomgång av ekonomiska och samhällsvetenskapliga teorier om spelberoende.
- En pågående studie om sambandet mellan spel, skuldsättning och hälsa (Mittuniversitet).
- Vidare har forskning knutits till de utvecklingsprojekt som drivits eller stöttats av institutet.

Typen av forskning som initierats och finansierats helt eller delvis av Statens folkhälsoinstitut har tydlig anknytning till den svenska spelmarknaden eller avser särskilda samband av slag som är viktiga att belysa, men som samtidigt inte låter sig inordnas i begreppen grundforskning eller konkreta förebyggande åtgärder. Det är enligt Spelutredningens uppfattning av stort värde, för att öka förståelsen för spelets effekter på folkhälsan, att medel fortsatt kan ställas till Statens folkhälsoinstituts förfogande för denna typ av forskning.

Grundforskning

Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap (FAS) har enligt sin instruktion⁵⁸ till uppgift att främja och stödja grundforskning och behovsstyrd forskning inom arbetslivsområdet, socialvetenskap och folkhälsovetenskap. För de forskningsuppgifter som Spelutredningens slutsatser ovan kan leda till är det av intresse att FAS vidare ska fördela medel till forskning och därmed sammanhängande verksamhet, utvärdera den forskning till vilken rådet har fördelat medel och därvid särskilt bedöma kvaliteten och betydelsen

⁵⁸ Förordning (2007:1431) med instruktion för Forskningsrådet för arbetsliv och socialvetenskap

för samhället, utreda vilka forskningsbehov som är angelägna inom rådets verksamhetsområde, redovisa resultaten av dessa utredningar samt ta initiativ till och främja den forskning som behövs för att tillgodose sådana behov, samverka med övriga forskningsstödjande organ och därvid undersöka vilka forskningsuppgifter som är av gemensamt intresse, öka kunskapen om och förståelsen för sociala förhållanden och processer, främja och ta initiativ till många och tvärvetenskaplig forskning, ansvara för information om forskning och forskningsresultat.

4.11.2 Övervägande

Den mångfasetterade forskning inom ett flertal vetenskapsområden som hittills bedrivits i Sverige och andra länder inom området spelberoende i vid mening, visar att området som sådant är tvärvetenskapligt.

Den svenska forskningen inom spelområdet bör utvecklas kvalitativt och kvantitativt. Resultatet av forskningen bör bidra till ökade kunskaper hos spelplanordnare, övriga intressenter och de myndigheter som har uppgifter på området.

En hög kompetens i bedömning av vetenskaplig kvalitet i ansökningar om forskningsanslag och värdering av forskningsresultat skulle erhållas om FAS gavs särskilt uppdrag inom området för spel. Området är emellertid för svensk vidkommande relativt outforskat.

Spelmarknadsinspektionen får genom Spelutredningens förslag ett helhetsansvar för den svenska spelmarknaden. Detta innebär att det vid myndigheten kommer att behandlas alla typer av frågor som berör spel. I syfte att med utgångspunkt i reella behov tillgodose de för den svenska spelpolitikens förverkligande mest angelägna behoven, finns skäl att låta Spelmarknadsinspektionen ha stort inflytande över hur forskningsmedel används.

Spelutredningen föreslår (se kapitel 12) att det vid Spelmarknadsinspektionen inrättas ett Expertråd för spelberoende med uppgift att bistå myndigheten med bedömningar, bl.a. om riskerna i spel och om förebyggande åtgärder. Vid myndigheten kommer därför att finnas hög kompetens inom forskning om spel.

Spelutredningens ansats, att mer grundforskning och forskning inom särskilda områden, syftar till att med utgångspunkt i syftena med den svenska spelpolitiken och de åtgärder som vidtas för dess

förverkligande, främja forskning inom ett brett spektrum av vetenskapliga inriktningar i frågor som berör den svenska spelpolitikens förverkligande.

Spelutredningen gör bedömningen att Spelmarknadsinspektionen, med beaktande av det vid den skapade Expertrådet för spelberoende, bör vara den myndighet som fördelar forskningsanslagen.

Medel för forskningen bör huvudsakligen anslås till forskningsprojekt med en klar anknytning till Spelmarknadsinspektionens verksamhetsområde med forskare företrädesvis vid universitet och högskolor.

Spelmarknadsinspektionen bör lägga ut forskningsuppdrag som så kallad uppdragsforskning i de frågeställningar där Spelmarknadsinspektionen ser ett direkt behov av att undersöka eller belysa en avgränsad fråga.

En viktig skillnad mellan uppdragsforskning och annan traditionell forskning som Spelmarknadsinspektionen bör finansiera är att uppdragsforskning ska initieras självständigt från inspektionens sida med ledning av de behov den ser. Övrig forskning tilldelas anslag efter ansökan.

Expertrådet för spelberoende som Spelutredningen föreslår inrättas vid Spelmarknadsinspektionen bör bistå med bedömningar, dels av vilken uppdragsforskning Spelmarknadsinspektionen ska låta utföra och dels bedöma inkomna ansökningar om forskningsbidrag till grundforskning. Inriktningen på den sammanlagda forskning som finansieras ska vara att tillföra Spelmarknadsinspektionen sådana resultat som kan ha betydelse för verksamheten.

Spelmarknadsinspektionen bör årligen redovisa ansökningar som inkommit under året, antal forskningsprojekt som beviljats stöd, totalt beviljade medel, en kortfattad beskrivning av forskningsprojekten samt uppdragsforskning. Vidare bör översiktligt beskrivas hur resultatet av forskningen bidrar till ökade kunskaper hos spelanordnare, övriga intressenter och berörda myndigheter, samt hur forskningsresultaten kan användas för att uppnå syftena med spelregleringen.

4.12 Finansiering av åtgärder mot överdrivet spelande, vård och forskning

Förslag: Statens åtgärder mot spelproblem ska även fortsättningsvis finansieras över statsbudgeten.

Bedömning: Kostnaderna för åtgärder mot överdrivet spelande, vård och behandling samt forskning uppgår till minst 50 miljoner kr per år. Kostnaden fördelas på 30 miljoner kr till Statens folkhälsoinstituts program mot spelberoende, 10 miljoner kr till Spelmarknadsinspektionens forskningsanslag och 10 miljoner kr till Statens folkhälsoinstituts delfinansiering av utveckling och utvärdering av vård- och behandlingsmetoder.

4.12.1 Spelutredningens uppdrag

Spelutredningen har att lämna förslag till hur stort det ekonomiska behovet kan beräknas bli för åtgärder för att motverka spelberoende i syfte att minska de skadliga effekterna av överdrivet spelande, överväga förslag till hur behovet av vård för spelberoende kan tryggas och finansieras, behandla hur en långsiktig forskning kring spelberoende kan säkerställas och finansieras, samt överväga om det finns skäl som talar för att införa finansiering genom en avgift på spelandet.

4.12.2 Tidigare utredningar

Lotteriutredningen behandlade frågan om finansiering av åtgärder mot spelberoende och särskilt om sådan finansiering bör ske genom avgift på spelandet. Lotteriutredningen anförde⁵⁹ följande.

Socialutskottet har, mot bakgrund av ett antal motioner, funnit att regeringen bör pröva en modell där medel avsätts från spelverksamhetens överskott för att motverka och minska skadliga effekter av överdrivet spelande. I den mån Lotteriutredningen inte lämnar ett sådant förslag anser utskottet att regeringen bör göra det. I december 2005 biföll riksdagen utskottets förslag. Även I kulturutskottet har man behandlat ett antal motioner med förslag att en andel av spelbolagens intäkter ska gå till åtgärder för att förebygga och informera

⁵⁹ Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11) sid. 108 f.

om spelmissbruk. Kulturutskottet avslog motionerna med hänsyn till att Lotteriutredningens betänkande inte borde föregripas.⁶⁰

I Australien och Kanada samt i ett antal delstater i USA finansieras åtgärder mot spelproblem genom en avgift på spelandet. I Norge avsätts årligen en andel, 0,5 procent, av Norsk Tippings överskott för åtgärder mot spelproblem och i Danmark används en procent av bruttoomsättningen på spelautomater till finansiering av behandling och forskning kring spelproblem.

Utredningen ser allvarligt på de skadeverkningar som överdrivet spelande medför och menar att det är viktigt med långsiktiga åtgärder, inte minst forskning, för att motverka och förebygga skadliga effekter av överdrivet spelande. Det kan tyckas rimligt att den som bedriver en verksamhet som leder till sociala och ekonomiska skadeverkningar också får bära kostnaderna för dessa verkningar. En ordning där en viss andel av spelanordnarnas intäkter avsätts till åtgärder mot spelproblem skulle innebära ett kontinuerligt flöde av medel till nämnda åtgärder. Å andra sedan kan det vara mindre lämpligt att göra sådana resurser beroende av en verksamhet vars intäkter varierar över tiden.

Det är staten som har det huvudsakliga ansvaret för att se till att de resurser som vid varje tidpunkt krävs för att motverka och minska skadeeffekter av spelandet anslås. Den svenska budgetprocessen bygger bl.a. på principen att statens medel ska användas för de ändamål som har högst prioritet. Utifrån politiska överväganden fördelas i budgetprocessen anslag till t.ex. Statens folkhälsoinstitut i konkurrens med andra utgifter på statsbudgeten. Även om avsevärda belopp tillförs statsbudgeten från spelverksamheten, framför allt från Svenska Spels överskott och genom beskattning av ATG, bör inte en andel av dessa medel automatiskt anslås för åtgärder mot spelproblem. Istället bör det vara politiska överväganden som vid varje tidpunkt avgör hur statens medel bäst ska användas utifrån gällande behov. Utredningen ser inga motiv till att här frångå den rådande principen att anslag till olika ändamål finansieras över statsbudgeten.

Om man ändå menar att spelverksamheten ska bidra direkt till åtgärder mot spelproblem krävs det först och främst att samtliga spelanordnare beskattas, även de som inte beskattas i dag. Därefter ska skatten specialdestineras till åtgärder mot spelproblem. Utredningen noterar att det varken på alkohol- eller tobaksområdet för närvarande finns någon motsvarande ordning, vilket är i överensstämmelse med principen att skatter inte ska specialdestineras. Sammanfattningsvis har utredningen inte funnit några skäl som talar för att just på spelområdet förorda en sådan modell och lämnar därför inte något förslag på en annan ordning än den nuvarande.

⁶⁰ Kulturutskottets betänkande 2005/06:KrU3.

4.12.3 Kostnadsberäkning

Statens folkhälsoinstitut har i förslag till handlingsprogram 2003 angett att kostnaderna för att tillgodose förebyggande åtgärder, vård och behandling samt forskning, årligen uppgår till 40–50 miljoner kr. Några ytterligare beräkningar har därefter inte gjorts.

De i Sverige som hittills bedrivit grundforskning inom området spel är få. Det får därför antas att det inledningsvis inte kommer att genereras mer än ett fåtal forskningsprojekt. Spelutredningen kan inte anta annat än att kanske 2–3 forskningsprojekt kan initieras per år. Kostnaden för dessa är inte möjlig att på förhand bedöma.

Kostnaden för forskningspersonal inklusive sociala avgifter, övriga kostnader samt det förvaltningspåslag om 35 % som tillämpas av FAS, Vinnova och Sveriges universitets- och högskoleförbund kan för årsarbetskraft beräknas till

doktorand	470
disputerad	620
docent	771
professor	940

För att kunna initiera 3 forskningsprojekt per år bör inledningsvis 10 miljoner kronor per år kunna täcka det behovet.

Behoven för det särskilda anslag för att delfinansiera utveckling av evidensbaserade vård- och behandlingsprogram som Spelutredningen föreslår att Statens folkhälsoinstitut ska fördela kan inte, liksom framtida forskning, bedömas på förhand. För att flera olika vård- eller behandlingsgivare ska kunna få ta del av bidrag härur och alternativa behandlingsprogram utvecklas, bör anslaget inte sättas lägre än att det räcker till delfinansiering av åtminstone tre utvecklingsprojekt per år med därtill kopplade utvärderingar. Spelutredningen föreslår såsom en första nivå på anslaget 10 miljoner kr årligen.

4.12.4 Allmänna utgångspunkter om finansiering av åtgärder mot spelberoende

Åtgärder mot överdrivet spelande kan antas leda till att negativa ekonomiska och sociala effekter som följer av överdrivet spelande minskar, så också den brottlighet som eventuellt följer därpå. Effektiva program mot överdrivet spelande, som faktiskt leder till minskade problem, kan därför antas resultera i minskade kostnader för en mängd aktörer. T.ex. får det förmodas att kostnader för kommunernas socialtjänster minskar, att landstingens vårdkostnader minskar, att utskökningsväsendet får ett mindre antal ärenden att handlägga, att vissa brottstyper skulle minska och rättsväsendet därför avlastas något. Det får förmodas att samhällsresurser kan frigöras. Sålunda frigjorda resurser skulle då kunna omfördelas.

Det kan emellertid hållas för visst att möjligheten att beräkna vilka besparingar ett minskat spelberoende skulle kunna leda till, för det allmänna i stort, inte låter sig göras. Sambanden mellan å ena sidan beteenden i riskgrupper, risker i spel, förebyggande åtgärder, vård- och behandling samt forskning och å andra sidan faktiska förändringar av ett eventuellt ianspråktagande av resurser, är så vaga att några beräkningar av sådana finansiella effekter eller flöden inte är möjliga att göra. Spelutredningen kan alltså inte se några möjligheter att rimligt omfördela resurser till förmån för åtgärder inom området.

Frågan om finansiering av åtgärder mot spelberoende genom avgift på spel har varit föremål för tidigare utredning. Några ändrade förhållanden föreligger inte.

4.12.5 Övervägande

Det framstår inte som möjligt att beräkna de ekonomiska vinsterna av, och därför inte heller omfördela resurser för, att täcka behoven för åtgärder mot överdrivet spelande. Någon annan möjlighet att täcka dessa behov än att staten skjuter till erforderliga medel kan inte föreslås nu. Fråga om att öka intäkterna för att täcka behoven uppkommer åter. Ovan har redogjorts för Lotteriutredningens skäl och ställningstagande mot att en särskild avgift på spel införs. Spelutredningen gör ingen annan bedömning än Lotteriutredningen i denna fråga.

Spelutredningen får tillägga följande. Ett av syftena med Spelutredningens förslag ska vara att motverka spelberoende. Det ter sig märkligt att i skenet av ett sådant syfte göra åtgärder mot spelets skadeverkningar beroende av spelets utveckling. Detta skulle ju innebära att om behov av ytterligare medel för att motverka spelets skadeverkningar skulle uppstå, så skulle åtgärden vara att öka spelandet för att öka finansieringen. För att undvika en sådan märklig effekt av finansieringsformen, skulle det likväl behöva finnas möjligheter att anslå andra medel.

I avsnitt 4.11 har behandlats vilken forskning som bör ske. Bl.a. anges där att vetenskapligt underbyggda utvärderingar bör ske av de åtgärder som i dag vidtas eller i en framtid krävs av speloperatörer för att förebygga överdrivet spelande. Eftersom behovet av åtgärderna följer av speloperatörernas verksamhet bedömer Spelutredningen att kostnaden för sådan utvärdering i och för sig kan stanna på speloperatören. Vidare kan, då fråga är om kritisk granskning av speloperatörernas åtgärder, ifrågasättas om tilltänkta forskare anser sig kunna bevara sin självständiga hållning i förhållande till speloperatörerna. Staten bör därför för sin del finansiellt säkerställa även denna forskning.

Spelutredningen finner således att åtgärder för att minska överdrivet spelande alltjämt i huvudsak bör finansieras över statsbudgeten.

5 Allmänna utgångspunkter för en framtida spelreglering

5.1 Inledning

I sammanfattningen till uppdraget anför regeringen följande:

En särskild utredare skall föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering. Den nya regleringen skall tillvarata och stärka de sociala skyddsaspekterna och motverka spelberoende, bedrägerier och kriminalitet. Grunden för den nuvarande modellen för spelregleringen skall alltså även i fortsättningen tjäna som förebild. Modellen skall förena kravet på en stark och förbättrad social skyddsnivå med behovet av en anpassning till det moderna IT-samhällets villkor och de skyldigheter som följer av EG-rätten.

Utredaren skall bl.a.

- föreslå hur en uppstramning och modernisering av regelverket kan ske i syfte att stärka de allmänna skyddsbehov som skall stå i förgrunden för svensk spelpolitik, inklusive marknadsföringsrestriktioner och tydligare krav på de statligt kontrollerade bolagen,
- kartlägga i vilken utsträckning vissa spel kan anses framkalla spelberoende med utgångspunkt i den nuvarande modellen för spelregleringen och att de mest bekymmersamma spelen endast skall kunna bedrivas i strikt reglerade former,
- bedöma om det av EG-rättsliga, tekniska eller andra skäl inte är möjligt att inom alla spelformer strama upp det nuvarande regelverket och i så fall föreslå ett delvis nytt system som också inbegriper andra aktörer än befintliga, med en inriktning på att de sociala skyddsaspekterna genomgående ges hög prioritet.

Av direktiven framgår att Spelutredningens uppdrag är att föreslå en långsiktigt hållbar spelreglering och den framtida regleringen har till syfte att tillvarata och stärka de skyddssyften som dagens spelreglering bygger på. Vidare anges att grunderna i den nuvarande modellen för spelreglering ska tjäna som förebild. Modellen ska

anpassas till det moderna IT-samhällets villkor och de skyldigheter som följer med EG-rätten. I direktiven anges vidare att förslagen inte får leda till en expansion av spelandet.

5.2 Allmänna utgångspunkter

Spelutredningen konstaterar inledningsvis att direktiven anger som det övergripande målet för den svenska spelregleringen att motverka spelberoende och kriminalitet. Vidare anges att grunderna i den nuvarande modellen för spelregleringen även fortsättningsvis ska tjäna som förebild. I direktiven anges som den *första inriktningen* i utredningsuppdraget att den nuvarande spelregleringen ska stramas upp i syfte att stärka de sociala skyddsbehoven som ska stå i förgrunden för den svenska spelpolitiken. I detta syfte anges också att de mest problematiska spelen ska kartläggas och att dessa spel endast ska kunna bedrivas i strikt reglerade former. Den *andra inriktningen* i utredningsuppdraget har som utgångspunkt att om det av EG-rättsliga, tekniska eller andra skäl inte skulle vara möjligt att strama upp systemet ska ett delvis nytt system som inbegriper andra aktörer än befintliga övervägas och även detta med inriktning på att de sociala skyddssyftena genomgående ska ges hög prioritet.

Som framgått i avsnitt 1.1.4 innehåller direktiven sex principiella frågor som Spelutredningen har att beakta vid framtagande av förslag till en framtida reglering. Inför det fortsatta arbetet måste de tre första frågorna samt den sjätte frågan i nyssnämnda avsnitt beaktas.

För att kunna ta ställning till direktivens förutsättningar för en framtida spelreglering har Spelutredningen funnit att samtliga förutsättningar som direktiven anger kan sammanfattas i följande fyra frågor.

1. Vilka grunder bygger den svenska regleringen på som alltså bör tjäna som förebild?
2. Vilka krav ställer EG-rätten på en nationell reglering?
3. Vilka spel är de mest bekymmersamma ur spelberoendessynpunkt och därför bör läggas i monopolformen?
4. Vad innebär den tekniska utvecklingen och föranleder den eller andra skäl att en ny licensmodell behöver föreslås?

Genom att besvara dessa fyra frågor kommer samtliga förutsättningar som anges i direktiven föreligga för bedömning. Svaren på frågorna kommer därmed att utgöra grunden för ställningstagandena till en framtida reglering.

Som framgår av frågorna är svaren som kommer att lämnas beroende av varandra. Svaren på fråga 1 och 2 kan antingen vara att grunderna i regleringen är i överensstämmelse med EG-rätten eller att de inte är det. Svaren på fråga 3 och 4 kan vara att många spelformer ska läggas i monopollet till att endast vissa ska läggas där vilket kommer få betydelse för vad som kan bli föremål för en delvis ny tillståndsgivning.

De ställningstagande som Spelutredningen har att göra kommer att vara beroende av framtida politiska ställningstaganden. Spelutredningen kommer i dessa delar att framhålla behovet av ställningstaganden.

Spelutredningen kommer i den fortsatta framställningen att gå igenom respektive fråga för att därefter sammanställa svaren och göra en bedömning av direktivets samtliga förutsättningar och slutligen ta ställning till och föreslå en framtida reglering.

De fyra frågorna ovan behandlas i avsnitten 5.3–5.6. I avsnitt 5.3 behandlas frågan om grunddragen i nuvarande spelreglering. I avsnitt 5.4 behandlas EG-rätten. I avsnitt 5.5 behandlas de mest problematiska spelen och i avsnitt 5.6 behandlas den tekniska utvecklingen och konkurrensen.

Vad gäller EG-rättens krav på en nationell reglering är detta utförligt redovisat i kapitel 3, varför avsnitt 5.3 i huvudsak hänvisar tillbaka till kapitel 3.

Vad gäller kartläggningen av de mest problematiska spelen finns denna kartläggning redovisad i kapitel 4, varför avsnitt 5.5 i huvudsak hänvisar tillbaka till kapitel 4.

Då frågan om ett delvis nytt system för tillstånd för nya aktörer är föremål för utredningen kommer i avsnitt 5.7 några inledande synpunkter att lämnas på ett licenssystem. I avsnitt 5.8 och framåt redovisas sedan de allmänna överväganden som Spelutredningen gör angående direktivets förutsättningar för en framtida spelreglering och vilka överväganden och förslag för en framtida spelregleringen som föreslås.

5.3 Vilka är grunddragen i nuvarande spelregleringen?

5.3.1 Mål och syften samt medel och metod för dagens reglering

Under avsnitt 2.2 och 2.3 anges att grunderna i dagens lagstiftning är att härleda från 1939 års lotteriförordning, 1982 års lotterilag samt förarbetena till 1995 års lotterilag.

Av nämnda genomgångar framgår att staten historiskt har haft ett starkt inflytande på den svenska spelmarknaden som lagstiftare, spelreglerare (tillstånd och tillsyn) och ägare av spelbolag. Statens inflytande på spelmarknaden har gällt att tillgodose allmänhetens spelintresse genom att erbjuda spel i ordnade och kontrollerade former.

Målet för spelpolitiken fastslogs i prop. 2002/03:93 s. 15 enligt följande.

Målet bör även fortsättningsvis vara en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskottet från spel bör värnas och alltjämt vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. föreningslivet, hästsporten och staten. Inriktningen bör som hittills vara att prioritera sociala skyddshänsyn samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud och risken för bedrägerier och olagliga spel beaktas.

Riksdagen har i betänkandet 2002/03:KrU8 instämt i regeringens bedömning av målen för den svenska spelpolitiken (rskr. 2002/03:212).

Syftena med den svenska spelregleringen är behandlade i huvudsak i förarbeten till 1982 års lotterilag (prop. 1981/82:170 s. 23–24) enligt följande.

Lotterier i olika former har sedan lång tid förekommit i vårt land. För många människor är lotterier ett tilltalande sätt att kunna understödja olika former av ideell verksamhet. Intäkterna av lotterier utgör också för åtskilliga ideella organisationer en finansiell grundval för organisationernas verksamhet. Att delta i lotterier är för många av stort intresse genom den spänning som lotterierna skänker och genom möjligheten att för en ringa insats kunna vinna en större summa pengar eller en eftertraktad vara. Lotterierna ger också många människor en möjlighet till avkoppling och förströelse.

Sedan lång tid tillbaka har anordnandet av lotterier av olika skäl varit föremål för en särskild offentlig tillsyn och kontroll. Lotteriutredningen har haft som utgångspunkt att en reglering behövs även i framtiden. Jag delar denna uppfattning.

Den nu gällande regleringen av lotterier i LF är i allt väsentligt utformad på grundval av utredningar som gjordes under 1930-talet. Även om regleringen har ändrats vid åtskilliga tillfällen under årens lopp har dock huvudprinciperna i den inte varit föremål för någon prövning. I likhet med lotteriutredningen och remissinstanserna anser jag tiden nu vara mogen för att göra en omprövning av regleringen. Flera skäl talar härför. Den snabba utvecklingen på detta område har fört med sig nya former av lotterier och lotteriliknande spel samt problem av bl.a. teknisk natur. Anordnandet av lotterier har för många ideella organisationer under senare år kommit att få en allt större ekonomisk betydelse. Bestämmelserna om vilka ändamål som skall få stödjas med intäkter från lotterier har emellertid i många fall visat sig vara oklara och svårtolkade. Det finns därför anledning att ta ställning bl.a. till frågan hur dessa ändamål skall preciseras och vilka ändamål som bör prioriteras. Inom lotteri- och spelbranschen har vuxit fram åtskilliga företag, vilka har sin verksamhet helt inriktad på att erbjuda service åt de anordnande organisationerna. Bl.a. mot den bakgrunden finns det anledning att också ta ställning till frågan om den nuvarande tillsynen och kontrollen är den mest ändamålsenliga och effektiva.

.../...

Lotterier lämnar i sig ett visst utrymme för bedrägerier och andra oherdliga förfaranden. Ett av syftena med regleringen bör därför vara att bevaka konsumenternas, dvs. lottköparnas och speldeltagarnas intressen. En offentlig kontroll är ofta nödvändig bl.a. med avseende på insatsernas storlek, vinsternas antal och kvalitet samt fördelningen av vinster.

Regleringen bör också syfta till att säkerställa att lotterier inte anordnas för obehöriga ändamål samt att behållningen i lotterierna i tillräckligt hög grad kommer de avsedda ändamålen till godo.

Lotterier kan i många fall föra med sig skadeverkningar av ekonomisk, social och personlig natur som har sin grund bl.a. i att deltagarna spelar i en omfattning som överskrider deras ekonomiska möjligheter. Regleringen bör syfta till att så långt det är möjligt motverka skadeverkningar. Särskilt viktigt är det att söka motverka att lotterier på ett otillbörligt sätt lockar eller bedrivs bland barn och ungdom.

Den illegala lotteri- och spelverksamheten har under senare år kommit att spela en alltmer framträdande roll. En reglering av lotterier kan, förutom att den direkt syftar till att motverka illegala lotterier, i viss mån kanalisera allmänhetens spelintresse till sådana lotterier och spel som kan kontrolleras och som bedrivs under socialt acceptabla former.

Lotterier utgör en inte oväsentlig inkomstkälla för statsverket genom den beskattning av verksamheten som äger rum. Regleringen bör även ha till syfte att möjliggöra en lämplig och effektiv beskattning.

Vad som nu har anförts bör utgöra utgångspunkter för regleringens utformning. I det här sammanhanget vill jag även understryka vikten av att regleringen utformas så att den inte innebär eller kan leda till mer långtgående inskränkningar för lotterianordnarna eller dem som bistår lotterianordnarna än som verkligen är nödvändiga för att man på ett effektivt sätt skall kunna uppnå syftena med regleringen. Den får

inte heller medföra onödigt betungande eller krångliga rutiner. Således måste eftersträvas regler som förenar effektivitet med administrativ enkelhet.

Sammanfattningsvis är syftena enligt nu gällande lagreglering att förhindra kriminalitet, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, att tillvarata konsumentskydd, att kanalisera spel till de legala aktörerna och att styra överskottet.

Medel och metod. Lotterilagen bygger på principen om tillstånd och kontroll. För att bedriva spel i Sverige krävs ett svenskt tillstånd och alla tillstånd står under statlig kontroll. Lagen bygger vidare på principen att de svenska spelarrangörerna erbjuder spel till den svenska befolkningen och i princip inte över gränserna. Tillstånd kan endast lämnas om det kan antas att lotteri- och spelverksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt i enlighet med lagens bestämmelser. Lagen innehåller ett antal förbjudna förfaranden som åldersgränser och kreditförbud. För att förhindra att andra lotterier än tillståndsgivna uppträder på den svenska spelmarknaden finns i lotterilagen ett främjandeförbud, dvs. det är förbjudet att på något sätt främja ett svenskt eller utländskt lotteri som inte har tillstånd i Sverige. Bestämmelsen är även straffsanktionerad.

Lagen bygger på att endast tre aktörer kan få lotteritillstånd och detta är staten, hästsporten och folkrörelserna. Staten äger Svenska Spel, hästsporten äger ATG och folkrörelserna driver sina egna lotterier. Av detta följer att näringslivet i princip är utestängt från lotterimarknaden. Endast i den del som gäller restaurangkasinon (32–34 §§ lotterilagen) tillåts näringslivet bedriva lotterier. Dessa lotterier är av förströelsekaraktär med små insatser och små vinster.

5.3.2 De svenska lotteri- och spelarrangörerna

I betänkandet *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11) redovisas i avsnitt 3.3 de svenska anordnarna av spel och lotterier. Spelutredningen hänvisar inledningsvis till nämnda genomgång.

Marknadsfördelningen mellan dagen aktörer är enligt följande.

ATG har ensamrätt för vadhållning på hästar. Detta regleras dels av ett avtal mellan staten och hästsporten, dels av ett regeringstillstånd för spelet på hästar. Det tillåtna spelet på hästar är totalisatorspel, vilket innebär att en viss del av omsättning av spelet är garanterat till hästsporten.

Svenska Spel har ensamrätt för värdeautomatspel, kasinon (enligt kasinolagen [1999:355]), vadhållning i samband med idrottstävlingar i mer än en kommun och Internetspoker. Svenska Spel bedriver också traditionella lotterier och nummerspel.

Folkrörelserna har ensamrätt på bingospel och bedriver även traditionella lotterier. Folkrörelserna har även rätt att utan tillstånd bedriva vissa lotterier med stöd av 19 § lotterilagen.

ATG, Svenska Spel och folkrörelserna har även rätt att distribuera sina spel över Internet m.m.

Nedan följer en redovisning av respektive område – hästsporten, staten, och folkrörelserna.

Hästsporten

ATG ägs av hästsportens centralorganisationer Svenska Travsportens Centralförbund (STC) och Svensk Galopp (SG). Den svenska modellen för spel på hästar hänför sig till början av 1970-talet och utifrån utredningsförslaget lämnat av Trav- och Galoppssportsutredningen (Ds Jo 1972:8 Trav- och Galoppssport i Sverige) och proposition 1973:113.

Riksdagen beslutade i enlighet med förslaget (JoU 1973:28, rskr. 1973:235).

Den modell som genomfördes innebar att hästsportens huvudorganisationer bildande ATG. Mellan hästsportens huvudorganisationer och staten ingicks ett avtal som bl.a. konstituerade ansvarsfördelningen mellan ATG, hästsporten och staten. Konstruktionen bygger på att ATG ansvarar för spelet på hästar och för fördelning av pengarna till hästsporten. Hästsporten har å sin sida ansvaret för sporten och tävlingsverksamheten. Staten utövar inflytande över företaget genom att tillsätta hälften av styrelseledamöterna.

För att kunna uppnå målen och syftena (se avsnitt 5.3.1) med den svenska spelpolitiken har staten valt metoden att ge hästsporten ensamrätt till spel på hästar. Statens roll i de statliga och statskontrollerade bolagen grundas på att de sociala skyddssyftena, bedrägeririsker och konsumentintressen ska beaktas både när spelformer utvecklas och i verksamheten i övrigt. För detta ändamål har staten inflytande över spelverksamheten på hästarna genom lagstiftningen, genom tillståndet till ATG och genom inflytandet i bolaget.

Hästsporten i Sverige är att anse som en folkrörelse. De banor för hästsport som finns i Sverige ägs av sällskap som är ideella föreningar och hästarna ägs av både stora och små hästägare. Överskottet från ATG fördelas till banornas verksamhet, till prispengar för loppet, till bidrag till träning och till pengar för de centrala organisationerna.

Svenska Spel

Svenska Spel AB bildades år 1996 genom en sammanslagning Svenska Penninglotterier AB och AB Tipstjänst. I prop. 1995/96:169 föreslogs att de båda bolagen skulle slås ihop. I nämnd proposition redogjordes för utgångspunkterna för regeringens förslag enligt följande (a. prop. s. 11-12).

Regeringen anser att staten även i framtiden bör äga, styra eller på annat sätt ha insyn i de stora aktörerna på spelmarknaden. Sociala skyddshänsyn, bedrägeririsker och konsumentintressen måste beaktas när spelformer utvecklas och i verksamheten i övrigt. Därigenom ges dessutom statens engagemang en större tydlighet avseende ambitionen att bibehålla det nationella självbestämmandet på spelmarknaden. De statliga bolagen bör ges koncessioner bl.a. för sådana spelformer som kan bedömas medföra risker av social karaktär och som bedöms kunna stävja illegalt spel i okontrollerade former. Maximal säkerhet i den legala spelhanteringen skall eftersträvas och en effektiv och oberoende kontroll möjliggöras.

En övergripande utgångspunkt för regeringens ställningstaganden i spelmarknadsfrågor har varit att staten, hästsporten och föreningslivet skall dela på det lotteriöverskott som kan genereras på ett sätt som i rimlig grad tillfredsställer alla parter. En ökad omsättning på spelmarknaden som inte leder till ökade vinster för staten, föreningslivet och hästsporten sammantaget bör inte eftersträvas. Inte minst mot bakgrund av det statsfinansiella läge Sverige befinner sig i skall statens inkomster från spelmarknaden även i framtiden kunna utvecklas minst i takt med inflationen.

Konkurrensen på marknaden för nationella lotterier och spel bör i huvudsak begränsas till att avse ett fåtal aktörer, så att sociala skyddshänsyn och bedrägeririsker kan beaktas och så att inte den nationella konkurrensen blir så stark att kostnader för marknadsföring och utveckling försämrar lönsamheten. Stordriftsfördelarna skall i möjligaste mån tas tillvara med beaktande av en tillräcklig konkurrens för att skapa förnyelse och omvandlingstryck, så att konsumenternas efterfrågan på attraktiva lotterier och spel tillgodoses. En möjlig ökad konkurrens från utlandet måste också beaktas.

Dessutom bör en väl utbyggd service såväl i storstad som i glesbygd eftersträvas.

Statens ambition bör vara att aktivt verka för att marknaden långsiktigt utvecklas på ett positivt sätt för att möjliggöra höga inkomster till staten och föreningslivet samt möjliggöra en bred trav- och galopp-sport av god kvalitet. Detta skall dock ske inom ramen för ett socialt ansvarstagande, en väl utbyggd service och utan risk för att säkerheten i hanteringen eftersätts. Regelverk och marknadens struktur bör vidare möjliggöra dels en god argumentationsgrund för bibehållande av nationellt monopol, dels anpassningar till följd av ökad konkurrens från utlandsbaserade spel via modern kommunikationsteknik. Dessutom bör samförstånd mellan folkrörelserna, hästsporten och staten eftersträva när det gäller den framtida utvecklingen av marknaden.

Ovanstående bakgrundsbeskrivning och utgångspunkter ligger till grund för regeringens förslag till riksdagen i denna proposition och kommer också att ligga till grund för regeringens beredning av Spelbolagsutredningens övriga förslag.

I syfte att kunna uppnå målen och syftena (se avsnitt 5.3.1) med den svenska spelpolitiken har staten valt metoden att äga Svenska Spel. Staten som ägare av Svenska Spel har kunnat svara för utvecklingen av bolagets verksamhet och därmed upprätthålla regleringens syften.

Folkrörelserna

Om folkrörelserna och deras möjlighet att anordna lotterier anfördes följande i förarbetena till 1982 års lotterilag (prop. 1981/82:170 s. 43–44).

En av grundtankarna bakom den nuvarande lotteriregleringen är att behållningen av lotterier bör tillfalla ideella ändamål eller gå till det allmänna. Som jag tidigare har anfört bör denna grundtanke gälla även i fortsättningen. I princip bör lotterier alltså inte få förekomma i kommersiella sammanhang. För att denna målsättning skall kunna uppnås är det nödvändigt att söka formulera vissa begränsningar vad gäller möjligheterna att anordna lotterier.

Den nuvarande regleringen har tillämpats på så sätt att som regel endast öppna ideella föreningar och motsvarande organisationer som bedriver ideell verksamhet inom landet har fått anordna lotterier. Utredningens förslag innebär att denna regel uttryckligen slås fast. Liksom flertalet remissinstanser ansluter jag mig i princip till detta förslag. Den helt övervägande delen av de nuvarande lotterianordnarna är till sin karaktär ideella föreningar av det här slaget.

Enligt min mening bör en av utgångspunkterna vara att lotterierna skall få anordnas endast av sådana sammanslutningar som äger rätts-

kapacitet och som dessutom är ideella föreningar. Som en förutsättning för tillstånd bör vidare gälla att den ideella föreningen har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål samt att föreningen i sin verksamhet också huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål. Föreningar som har till huvudsakligt ändamål att tillgodose exempelvis medlemmarnas ekonomiska eller därmed jämförbara intressen bör alltså uteslutas från möjligheten att anordna lotterier. Detta innebär att lotterier inte bör få anordnas av bl.a. arbetsgivareföreningar, fackföreningar, branschorganisationer och villaägareföreningar.

Någon närmare precisering är knappast möjlig såvitt gäller kravet på att det skall vara fråga om ett allmännyttigt ändamål. Man torde allmänt kunna säga att i begreppet allmännyttigt ändamål kan inrymmas ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Ett motsvarande krav gäller i princip för att ideella föreningar m.fl., skall medges begränsad skattefrihet enligt kommunalskattelagen (se p. 9 anvisningarna till 53 § kommunalskattelagen). Till de föreningar som inte bör meddelas tillstånd bör enligt min mening höra exempelvis sådana föreningar som bedriver en verksamhet som uppenbart står i strid med det demokratiska statsskickets grundidéer, principen om alla människors lika värde och den enskilda människans frihet och värdighet.

Det bör vidare, som utredningen också har föreslagit, krävas att den ideella föreningen i princip är öppen för envar, dvs. föreningen skall inte vägra någon inträde såvida det inte med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av annan orsak finns särskilda skäl för detta.

En av utgångspunkterna bör således vara att lotterierna skall få anordnas endast av ideella föreningar. I likhet med utredningen anser jag dock att man även i fortsättningen bör kunna göra avsteg från denna regel om det finns särskilda skäl för detta. Tillstånd bör därför, liksom hittills, kunna meddelas exempelvis vissa ekonomiska föreningar, bl.a. folketshusföreningar, och stiftelser som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål.

I syfte att kunna uppnå målen och syftena (se avsnitt 5.3.1) med den svenska spelpolitiken har en av grundprinciperna varit att behållningen av lotterier bör tillfalla ideella ändamål.

5.4 EG-rätten

Som framgått i kapitel 3 om EG-rätt tillåter EG-rätten nationella regleringar av lotterier. EG-domstolen har i sin praxis gett medlemsstaterna ett stort utrymme att bestämma både nivå och metod för sin spelreglering. EG-rätten ställer dock krav på de nationella

regleringarna och kraven kan sammanfattas med att spelpolitiken och spelregleringen måste vara

- icke-diskriminerande,
- motiveras med tvingande hänsyn av allmänintresse och säkerställa förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att inskränkningarna bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt, och
- nödvändig och proportionerlig.

EG-rätten ställer i sig inte krav på att en nationell spelreglering ska öppna marknaden för näringslivet. Kraven EG-rätten ställer på den svenska spelreglering är att regleringen är i överensstämmelse med ovan nämnda krav.

5.5 De mest problematiska spelen

Utredningen av frågan om de mest problematiska spelen har Spelutredningen redovisat i kapitel 4. Där redovisas också vilka spelformer som är att anses som de mest problematiska spelet från spelberoendesynpunkt och som bör bli föremål för den mest kontrollerade formen.

Av genomgångarna som gjorts i kapitel 4 av prevalensstudier m.m. kan först konstateras att alla spel har en farlighetsgrad vad gäller spelberoende. Att alla spelformer har en farlighetsgrad innebär således att alla spelformer är problematiska ur ett spelberoendeperspektiv och därmed också att några ofarliga spel om pengar inte finns. Spelutredningen kan vidare konstatera att oaktat att alla spel är problematiska så framstår en del spel bland spelberoende som mer problematiska.

Spelutredningens bedömning är att de mest problematiska spelen får bedömas vara värdeautomater, kasinospel och interaktiva Internetspel (Internet-poker, Internet-bingo och skraplotter på Internet).

5.6 Teknisk utveckling och konkurrens

5.6.1 Inledning

Den teknisk utvecklingen har i betänkandet *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11) beskrivits i avsnitt 3.5. Någon större förändring i teknikens grunder som nämnt betänkand beskriver föreligger inte.

Sammanfattningsvis har Spelutredningen enligt direktiven att ta hänsyn till Internettekniken – antingen om den kommer in via datorn, mobilen eller TV:n. I dagsläget har dock inte tekniken raderat ut nationsgränserna men möjliggör ett flöde över nationsgränserna.

5.6.2 Den tekniska utvecklingen och problemen i dagens reglering

Spel om pengar på Internet kan sägas stå på fyra ben:

1. teknik,
2. betalningslösningar,
3. marknadsföring, och
4. en jurisdiktion som möjliggör tillstånd till Internetspel.

Internettekniken möjliggör att ett spelbolag kan ha hela sin produktportfölj på en webbsida, exempelvis spelbolag.com och därmed erbjuda spel på spelbolagets alla produkter. I och med möjligheten att betala över Internet finns betalningslösningar för insatser och vinster.

Internetspelet möjliggör att ett spelbolag med ett tillstånd i en stat kan erbjuda spel till andra staters medborgare. Då spel om pengar är en problematisk företeelse i sig som skapar bl.a. spelberoende får Internet-spelet om pengar konsekvensen att spelpolitik som drivs i en stat skapar spelproblematik i en annan stat.

Internationell konkurrens föreligger på Internetspel. Det finns ca 2 000 spelsidor på Internet där utländska spelbolag i huvudsak erbjuder vadhållning (hästar, idrott m.m.), poker, kasinospel och bingo. Utländska webbsidor erbjuder även andra spel av mer förströelsekaraktär. I kapitel 2 har utredningen bedömt att svenskarna spelar för i vart fall mångmiljardbelopp på utländska spelsidor.

Sammanfattningsvis har den tekniska utvecklingen för den svenska spelregleringen medfört kontrollproblem, dvs. spel på utländska webbsidor utan svensk offentlig kontroll, vilket får till följd att den svenska spelregleringens skyddssyften i denna del inte kan upprätthållas.

5.6.3 Vad är tillåter inom EU

Inom EU har alla medlemsstater regleringar av spel. De nordiska länderna har i huvudsak liknande spelregleringar med bl.a. statsägda företag som bedriver spel på en reglerad marknad där näringslivet i princip inte tillåts. Övriga stater inom EU har i princip som de nordiska länderna en ordning som innebär att spel endast säljs till den egna statens medborgare. Två stater inom EU har en annan princip för spel och det är Storbritannien och Malta. Dessa två stater skiljer sig åt i så måtto att de tillåter näringslivet att bedriva vissa spelformer som de tillåts att sälja över nationsgränserna.

Malta

Malta tillåter företag att bedriva spel om pengar över Internet med licens och gällande regelverk är från år 2004 (Remote Gaming Regulations 2004).

En maltesisk licens tillåter ett on-lineföretag att arbeta på en internationell marknad och erbjuda alla former av spel om pengar, dvs. vadhållning, kasino, poker, totalisatorspel och lotterier.

Licenser på Malta ges i fyra klasser. Klass 1 är för företag som säljer kasinospel, slumpspel och andra spel som använder slump-talsgenerator. Klass 2 täcker företag som tillhandahåller vadhållning. Klass 3 gäller företag och marknadsföring och klass 4 gäller företag som tillhandahåller utrustning.

Kravet för att få en klass 1 licens är

1. ett "aktiebolag" registrerat på Malta,
2. att man är lämplig
3. att man har affärsmässig, finansiell och teknisk kompetens att bedriva verksamheten, och
4. att man är solid så att man kan betala ut spelarnas vinster.

Licenser administrera av den maltesiska myndigheten Maltese Lotteries and Gaming Authority (LGA).

Den maltesiska lagstiftningen tillåter i princip alla spelform på Internet med licens.

Sammanfattningsvis framgår att Malta tillåter i princip alla spelformer över Internet.

Storbritannien

Storbritannien har en ny lagstiftning som trädde i kraft den 1 september 2007 ”The Gambling Act”. Den nya lagstiftning är i huvudsak en ramlagstiftning varvid en ny myndighet bildats, The Gaming Commission. Syftena med lagen är att skydda minderåriga och sårbara grupper, att ha ett öppet och juste spel samt att bekämpa kriminalitet.

I den nya lagen möjliggörs tillstånd för Internetspel och dessa tillstånd kan erhållas av näringslivet och lagen innehåller inga nationella begränsningar av var spelet får erbjudas.

För att bedriva Internetspel krävs både en ”operational license”, vari krav ställs på den som tillhandahåller spel i Storbritannien och en ”personal license” för personer i vissa ledande ställning i företaget.

Sammanfattningsvis framgår att spelformerna Internet-kasino (inklusive automatspel på nätet), Internet-bingo och vadhållning på sportspel är tillåtet enligt den brittiska lagstiftningen.

5.7 Allmänt om licenser

Enligt direktiven till utredningen ska ett delvis nytt system föreslås som också inbegriper andra aktörer på den svenska spelmarkanden än de befintliga. Av detta följer att frågor om licenser blir aktuell.

Licenser för spel om pengar är inte någon enhetlig modell utan kan utformas på flera olika sätt. Licenser kan vara alltifrån ensamrätt att bedriva vissa spel till att vissa grundläggande regler ges i lagen och att alla som uppfyller dessa kriterier har rätt att bedriva spel, vilket innebär att de företag som får licens får agera i konkurrens och den som erbjuder bäst tjänster till kunderna är den som får högst marknadsandel. Licenser kan även ha geografiska

begräsningar alltifrån att spel endast är tillåten inom en stat till att spel får säljas utöver statens gränser.

Licenser kan således vara ensamrätter, i konkurrens på en nationell marknad eller i konkurrens på en EU-marknad. Licenser kan avse både Internetspel och landbaserade spel.

Den stora vattendelaren mellan nuvarande svenska spelreglering med ett begränsat antal aktörer och ett licenssystem är om näringslivet ska få del av en spelmarknad.

Skillnaden mellan dagens lotterireglering och ett licenssystem kan enkelt beskrivas i hur de olika modellerna svarar på de grundläggande frågorna om *Vem*, som får göra *Vad*, *Hur* och *Varför* på den på den svenska spelmarknaden. Mycket kortfattat besvarar de olika modellerna frågorna enligt följande.

Nuvarande svenska spelreglering:

Vem? Staten, hästsporten och folkrörelserna.

Hur? Tillstånd med ensamrätter.

Vad? I enlighet med lotterilagen och förd spelpolitik.

Varför? En reglerad marknad som tillåter spel byggd på att begränsa spel samt även styra överskottet till allmänna och allmännyttiga ändamål.

Konkurrens på EU-nivå:

Vem? Näringslivet.

Vad? Internetspel.

Hur? På marknadsmässiga villkor med vissa skyddssyften och tillåtelse att spela över gränserna.

Varför? EG-rättens allmänna principer om fri rörlighet för tjänster.

Nationell konkurrens:

Vem? Näringslivet och nationella aktörer.

Vad? Licenser för vissa spel.

Hur? I enlighet med nationell lagstiftning.

Varför? Mer spel kommer in under nationell reglering.

Av intresse är givetvis också att se hur svenska domstolar och EG-domstolen besvarar frågorna.

Regeringsrätten i domen RÅ 2004 ref. 95:

Vem? Staten, hästsporten och folkrörelserna.

Hur? Enligt nationell reglering som är i överensstämmelse med EG-rättens krav.

Vad? Nuvarande svenska spelmarknad.

Varför? EG-rätten tillåter nationella spelregleringar att välja nivå och metod men ställer också krav på de nationella spelregleringarna.

EG-domstolen:

Vem och vad? Stor tolerans för staterna att bestämma nivå och metod för sina spelregleringar.

Hur? Icke-diskriminerande, motiverat av tvingande hänsyn, systematiskt och sammanhållande för att begränsa spelmöjligheter, nödvändigt och proportionerligt.

Varför? Spelets mycket speciella karaktär.

En viktig aspekt i ett licenssystem är också tillstånds- och tillsynsmyndighetens roll. Vid licensgivning måste de företag som önskar bedriva spel vara föremål för ett tillstånds- och tillsynsförfarande.

5.8 Allmänna överväganden om en framtida spelreglering

5.8.1 Inledning

I avsnitt 5.2 ställde Spelutredningen fyra frågor, vilka är behandlade ovan i detta kapitel. Nedan görs en genomgång av svaren på frågorna. Fråga 1 och 2 behandlas tillsammans då svaren på frågorna är avhängiga varandra.

Fråga 1 och 2

Vilka grunder bygger den svenska regleringen på som alltiämt bör tjäna som förebild och vilka krav ställer EG-rätten på en nationell reglering?

Den grundlägganden frågan inför ställningstagande om en framtida spelreglering är om grunderna i nuvarande reglering kan tjäna som förebild. Grunderna i nu gällande spelreglering är utförligt behandlade i avsnitt 5.3. Sammanfattningsvis kan bl.a. följande sägas om grunderna i den svenska spelregleringen. Den svenska spelregleringen har som framgått historiskt sett varit en förbudslagstiftning. Nu gällande lotterilag är således en förbudslagstiftning som bygger på principen om att alla lotterier i Sverige kräver tillstånd och att alla tillstånd står under statlig kontroll. Lagens övergripande syften är att motverka spelets skadeverkningar och skydda konsumenterna. Vidare är lotterilagen nationellt begränsad och innehåller ett förbud mot främjande av bl.a. utländska spel. Svensk spelpolitik bygger på att endast vissa aktörer (staten, hästsporten och folkrörelserna) får bedriva lotterier och näringslivet är utestängt från lotterimarknaden. Målet för spelpolitiken fastslogs i prop. 2002/03:93 s. 15 enligt följande.

Målet bör även fortsättningsvis vara en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskottet från spel bör värnas och alltiämt vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. föreningslivet, hästsporten och staten. Inriktningen bör som hittills vara att prioritera sociala skyddshänsyn samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud och risken för bedrägerier och olagliga spel beaktas.

Riksdagen har i betänkandet 2002/03:KrU8 instämt i regeringens bedömning av målen för den svenska spelpolitiken (rskr. 2002/03:212).

Om grunderna i den svenska spelregleringen alltiämt kan gälla avgörs av vilka krav som EG-rätten ställer på nationella regleringar av lotterier och spel. Frågan om EG-rätten och nationella regleringar av spel är utförligt behandlade i kapitel 3. Den bedömning Spelutredningen gjort i kapitel 3 är att EG-domstolen i sin praxis gett medlemsstaterna ett stort utrymme att bestämma både nivå och metod för sin spelreglering. Kravet är dock att regleringen fyller EG-rättens krav, dvs. är

- icke-diskriminerande,
- motiveras med tvingande hänsyn av allmänintresse och säkerställer förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att inskränkningarna bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt och
- nödvändig och proportionerlig.

Som anförts i kapitel 3 gör Spelutredningen bedömningen att lotterilagen kan anses vara i överensstämmelse med EG-rätten.

Sammanfattningsvis framgår då att Spelutredningen gör bedömningen att grunderna i den nuvarande spelregleringen kan anses vara i överensstämmelse med EG-rätten och därför alltjämt kan tjäna som förebild i en framtida spelreglering. Av detta följer att en svensk reglering byggd på ensamrätten alltjämt kan anses tillåten enligt EG-rätten.

Fråga 3

Vilka spel är de mest bekymmersamma ur spelberoendessynpunkt och därför bör läggas i monopolformen?

Direktivens nästa fråga var att de mest problematiska spelen ska vara föremål för den striktaste kontrollen. Som nämnts ovan visar genomgången i kapitel 4 dels att alla spel har en farlighetsgrad vad gäller spelberoende och dels att de mest problematiska spelen i dagens reglering är interaktiva spel, värdeautomater, och kasinospel. Dessa spelformerna bör därför enligt direktiven förbehållas de mest reglerade formerna. sådana interaktiva spel återfinns i lotterilagen i form av spelformerna Internet-bingo och skraplotter på Internet. Dessa spelformer kan enligt lotterilagen ges med tillstånd både till både Svenska Spel och folkrörelserna.

Fråga 4

Vad innebär den tekniska utvecklingen och föranleder den eller andra skäl att en ny licensmodell behöver föreslås?

Den fjärde frågan gällde om det av tekniska skäl eller andra skäl inte är möjligt att inom alla spelformer strama upp det nuvarande regelverket och i så fall föreslå ett delvis nytt system som också inbegriper andra aktörer än befintliga, med en inriktning på att de sociala skyddsaspekterna genomgående ges hög prioritet.

Internettekniken möjliggör att ett spelbolag kan ha hela sin produktportfölj på en webbsida, exempelvis spelbolag.com och därmed erbjuda spel på spelbolagets alla produkter. I och med möjligheten att betala över Internet finns betalningslösningar för insatser och vinster.

Internationell konkurrens föreligger på Internetspel. Det finns ca 2 000 spelsidor på Internet där utländska spelbolag i huvudsak erbjuder vadhållning (hästar, idrott m.m.), poker, kasinospel och bingo. Utländska webbsidor erbjuder även andra spel av mer förströelsekaraktär. I kapitel 2 har utredningen bedömt att svenskarna spelar för mångmiljardbelopp på utländska spelsidor.

Sammanfattningsvis har den tekniska utvecklingen för den svenska spelregleringen medfört kontrollproblem, dvs. spel på utländska webbsidor utan offentlig kontroll, vilket får till följd att den svenska spelregleringens skyddssyften i denna del inte kan upprätthållas.

5.8.2 Allmänna överväganden om en framtida spelreglering

Med de ovan gjorda bedömningarna om grunderna i nuvarande spelreglering och EG-rättens krav på en nationell reglering finner Spelutredningen dels att det ligger inom det skönsmässiga utrymmet som varje nation har, att bestämma nivå och metod för sin reglering, dels att grunderna i den svenska spelregleringen kan anses vara i överensstämmelse med EG-rättens krav. En framtida spelreglering kan alltså bygga på en nationellt reglerad spelmarknad byggd på tillstånd och tillsyn där de sociala skyddssyftena ligger i förgrunden.

Fråga uppkommer då om hur en framtida reglering bör möta framför allt det kontrollproblem som gäller i nuvarande reglering, genom att spel på Internet sker utanför den svenska lagens kontroll.

Att öppna delar av den svenska spelmarknaden för nya aktörer innebär mot bakgrund av regeringens spelpolitik att samma syften med spelregleringen även ska gälla för ett delvis nytt system med nya aktörerna. För att vara i överensstämmelse med spelpolitiken måste då den svenska regleringen av licenser bygga på att det är licenser på en nationell marknad. Med den restriktiva spelpolitik regeringen avser att föra kommer motsvarande restriktioner för spel att behöva gälla både för dagens aktörer och för nya.

De stater inom EU som nyligen genomfört eller avser att ändra sina lagstiftningar har valt olika vägar för att möta det gränsöverskridande spelet. Tyskland har i ny lagstiftning från den 1 januari 2008 förbjudit allt Internetspel. Italien har öppnat Internetspel på nationell nivå så att näringslivet kan erhålla tillstånd till spel inom Italien. Italien har samtidigt infört blockeringar av utländska spelidor på Internet. Frankrike arbetar med en ny spelreglering som bygger på samma grundtankar som den italienska, dvs. att öppna en nationell spelmarknad på Internet för nya aktörer.

Att öppna den svenska spelregleringen för nya aktörer kräver att de nya aktörerna kan utöva sina tillstånd utan konkurrens från utlandet. För att detta ska kunna ske krävs att det främjandeförbud som finns i nu gällande lotterilag måste skärpas. Detta kan ske i två avseenden dels genom IP-blockeringar och dels genom förbud för penningtransaktioner av spelinsatser och spelvinster. Ett av syftena med de förslag som nu nämnts är att de spel som i dag sker på utländska webbsidor bör kanaliseras till de tillståndsgivna aktörerna i Sverige. Om främjandeförbudet inte kan skärpas ställer sig Spelutredningen mycket tveksam till frågan om att öppna upp marknaden för nya aktörer.

Sammanfattningsvis framgår då att Spelutredningen gör bedömningen att grunderna i den nuvarande spelregleringen kan anses vara i överensstämmelse med EG-rätten och därför alltjämt kan tjäna som förebild i en framtida spelreglering. Av detta följer att en svensk reglering byggd på ensamrätter alltjämt kan anses tillåten enligt EG-rätten.

Vidare gör Spelutredningen bedömningen att de mest problematiska spelen i dagens reglering är interaktiva spel, värdeautomater, och kasinospel. Mot bakgrund av att de mest problematiska spelen enligt direktiven bör läggas i monopol finner Spelutredningen att kasinospel, automatspel om pengar och interaktiva Internetspel bör vara förbehållna Svenska Spel. Folkrorelserna bör därför inte längre ha möjlighet att anordna interaktiva Internetspel.

Den tekniska utvecklingen har medfört kontrollproblem, dvs. spel på utländska webbsidor utan offentlig kontroll, vilket får till följd att den svenska spelregleringens skyddssyften i denna del inte kan upprätthållas.

5.8.3 Tre alternativ för en framtida reglering

Det finns enligt Spelutredningen tre olika handlingsalternativ för en framtida spelreglering att välja mellan.

1. Att behålla dagens spelreglering och strama upp denna.
2. Att öppna upp Internetspel för nya aktörer.
3. Att öppna upp en viss spelform för nya aktörer.

Nedan görs en genomgång av de olika alternativen.

Det första alternativet, att behålla och strama upp dagens spelreglering, är en möjlighet eftersom Spelutredningen inte finner att EG-rätten ställer krav på att marknaden öppnas. Detta alternativ ställer dock kravet att den svenska lotteriregleringen stramas upp.

Det andra alternativet är att öppna upp Internetspel för nya aktörer. Den tekniska utvecklingen med Internet innebär att konkurrens föreligger på Internet-spelen och dessa spel är i huvudsak Internet-kasinon, Internet-poker, Internet-bingo och vadhållning med oddssättning.

Beaktas endast den tekniska utvecklingen med Internetspel och därmed frågan om internationell konkurrens kan det övervägas att möta det kontrollproblem som föreligger genom att – såsom Italien och Frankrike – öppna Internetspelet för nya aktörer.

Som framgår av direktiven ska de mest problematiska spelen vara förbehållna de mest kontrollerade formerna. Spelutredningen har gjort bedömningen att till de mest problematiska spelen ska hänföras värdeautomater, kasinon och Interaktiva spel på Internet.

Att tillåta fler spelformer på Internet för nya aktörer skulle kräva att i vart fall Internet-poker och Internet-bingo släpptes för licenser. Som Spelutredningen bedömer direktiven är ett grundkrav för utredningen att de mest problematiska spelen ska bli föremål för den mest strikta kontrollen. Därför finner inte Spelutredningen stöd i direktiven för att föreslå att Internetspelet ska öppnas för licenser.

Dessa ställningstaganden som Spelutredningen nu gör är av avgörande betydelse för de fortsatta ställningstagandena för valet av en framtida spelreglering.

Med dessa ställningstaganden kommer också Spelutredningens förslag till en framtida spelreglering och däri frågan om hur den svenska regleringen ska möta det gränsöverskridande spelet på Internet att bli ett annat än sättet som Italien och Frankrike har valt att hantera frågan.

Det tredje alternativet är att öppna en viss spelform för nya aktörer. Med beaktande av direktivens samtliga förutsättningar som ska tas i beaktande vid bedömning av vilka spelformer som bör kunna öppnas för nya aktörer finner Spelutredningen att vadhallning på idrottstävlingar, melodifestival och Eurovisionsfestivalen på Internet är de spelformer som skulle kunna bli föremål för en öppning. Att endast öppna dessa spelformer på Internet är enligt Spelutredningen inte aktuellt, eftersom ett sådant förslag är för begränsat för att kunna appellera till nya aktörer.

Vad Spelutredningen står inför att göra är ett val om hur långt en licensgivning ska kunna gå för att alltjämt fylla de krav på en stram reglering som regeringen förespråkar.

Man har då följande frågor att ta ställning till.

1. Ska licensieringen omfatta flera spelformer på Internet.
2. Ska licenser ges till fysisk verksamhet i Sverige, exempelvis tillåta licenshavare att öppna spelombud i Sverige.

Svaret på den första frågan framgår av behandlingen ovan av det andra alternativet och är därmed inte aktuellt.

Då Spelutredning har i uppdrag att föreslå en licensgivning som bör vara mer än vadhallning på sportspel över Internet måste frågan ställas om inte licensgivningen ska omfatta även ombudsspel. För att fylla direktivens önskemål måste utredningen se på frågan om att tillåta nya aktörer att etablera spelbutiker i Sverige.

Övriga spelformer som bör undersökas är vadhallning på idrottstävlingar, melodifestival och Eurovisionsschlagerfestival, vadhallning på hästar, nummerspel, bingo och traditionella lotterier (förhandsdragna och efterhandsdragna).

Enligt direktiven ska utgångspunkten vara att folkrörelsernas roll i egenskap av spelanordnare på marknaden i möjligaste mån ska vara oförändrad. Till folkrörelserna får hänföras hästsporten och övriga ideella föreningar för allmännyttiga ändamål.

Särskilt om lotter

Inledningsvis ska nämnas att ingen stat inom EU har licenser på traditionella lotterier. Traditionella lotterier förekommer inte på webbsidor från spelbolag från utlandet.

Att av tekniska skäl föreslå licenser för lotter och nummerspel är inte aktuellt. Inte heller EG-rätten ställer krav på att lotter och nummerspel ska öppnas upp. Med beaktande av detta och att regeringen i direktiven anför att folkrörelserna så långt som möjligt bör få bedriva sina egna spel finner Spelutredning inte skäl föreligga att förslå licenser för lotterier. Spelutredningen har vidare konstaterat att vadhållning på hästsport av samma skäl inte heller bör bli föremål för licensgivning.

Särskilt om vadhållning på sportspel

Vadhållning på sportspel är en spelform som erbjuds på utländska webbsidor och hos Svenska Spel. Vadhållningen gäller oddsspel som är ett spel mellan spelbolaget och spelaren. Någon tredje aktör – som inom totalisatorspelet – finns inte i denna spelform. Spelformens konstruktion möjliggör licensgivning.

Frågan blir om en del av det fysiska spelet, dvs. ombudsspel, bör övervägas för licensiering. Det är ett spel som inte är föremål för direkt konkurrens.

Enligt direktiven till utredningen får förslagen inte leda till att spelet ökar. Med anledning av detta kan endast viss vadhållning bli aktuell att öppna upp för nya aktörer. Annan vadhållning kan inte bli aktuell och detta är då s.k. spelbörser och s.k. spread-betting.

Vadhållningen som Spelutredningen ser som möjlig för tillståndsgivning är vadhållning med oddssättning och tipsspel. Denna vadhållning gäller som nyss nämnts spel mellan spelbolaget och spelaren där spelbolaget har en organisation för oddssättning.

Spelutredningen konstaterar som framgått ovan att målet med den spelpolitik regeringen för är att spelregelringen ska motverka spelberoende och kriminalitet. Att öppna upp delar av den svenska spelmarknaden för nya aktörer och alltså ha en nationell marknad för spel innebär att samma syften ska gälla även för de nya aktörerna. Det frågan gäller är därför en omreglering av vissa spelformer. Då det i direktiven till utredningen anges att Spelutredningens förslag inte får leda till att spelet expanderar blir följden att nya aktörer ska

tillåtas bedriva spel men under samma krav på begränsningar som i övrigt gäller för den svenska spelregleringen.

En grundförutsättning för att kunna föreslå ett licenssystem på nationell basis för näringslivet är att de som erhåller licenser är skyddade i det nationella systemet. Att föreslå ett nationellt system där vissa spelformer ska tillåtas öppnas för näringslivet kräver att lagstiftningen så långt det är möjligt garanterar den nationella marknaden. Att föreslå en nationell licens och samtidigt möjliggöra för spelbolag från utlandet att med tillstånd från andra stater erbjuda spel över Internet fyller ingen funktion. I det fallet finns inget incitament att söka licens i Sverige om villkoren för licenser är bättre i någon annan stat. För att kunna föreslå en öppning av den svenska spelregleringen krävs att främjandeförbudet kan skärpas. Detta kan ske i två avseenden dels genom IP-blockeringar och dels genom förbud för penningtransaktioner av spelinsatser och spelvinster. Ett av syftena med de förslag som nu nämnts är att de spel som i dag sker på utländska webbsidor bör kanaliseras till de tillståndsgivna aktörerna i Sverige. Detta kan då leda till att omsättningen på den svenska reglerade spelmarknaden kommer att kunna öka med Spelutredningens förslag.

Av nu gjord genomgång framgår att en öppning av svensk spelreglering enligt direktivens skrivningar inte grundas på EG-rättsliga skäl utan på tekniska och främst politiska överväganden. Att överväga att öppna även ombudsspel blir således en politisk fråga.

5.8.4 Slutsats

Av genomgången av direktivets tre inriktningar för en framtida spelreglering blir svaret att två alternativ kan väljas för en framtida spelreglering, dels att behålla dagens system, dels att öppna en spelform.

Då valet av modell grundas på politiska ställningstaganden väljer Spelutredningen att ge *två alternativa* förslag till en framtida spelreglering.

Alternativ 1

Alternativet är att inte förändra dagens spelreglering utan endast att strama upp denna. I detta alternativ föreslås inte öppning av marknaden för nya aktörer.

Alternativ 2

Alternativet är att dagens reglering stramas upp i enlighet med direktiven samt att förslag lämnas på att öppna upp en viss spelform (vadhållning på sportspel m.m., dvs. oddsspel samt tipsspel) för nya aktörer med rätt att tillhandahålla spelformerna hos spelombud och spel över Internet.

Betänkandet kommer dock att ge ett lagförslag och redovisa en lösning. För det fall regeringen avser att gå vidare endast gällande att strama upp systemet kan detta ske genom att samtliga kapitel utom kapitel 15 genomförs. Vad som sägs i kapitel 15 ska då i stället ligga kvar på Svenska Spel.

5.9 Grunderna för den nya regleringen

Enligt direktiven ska grunderna i nu gällande spelreglering tjäna som förebild i en framtida reglering. Enligt vad som framgått ovan gör Spelutredningen bedömningen att en framtida spelreglering bör bygga på de mål och syften samt medel och metod som nu gällande lotterilag bygger på.

Som redovisats gör Spelutredningen bedömningen att de ensamrätter som föreligger i nu gällande lotterilag kan finnas kvar.

Att behålla regleringen ställer krav på en spelpolitik som har det övergripande målet att motverka spelberoende och kriminalitet. Dessa krav har regeringen bl.a. gett i direktiven till Spelutredningen vilka kommer att ligga till grund för det förslag till ny spelreglering som presenteras i kapitel 6 och som sedan görs till föremål för förslagen i kapitel 7–18.

En framtida spelreglering bör bygga på att Sverige alltjämt har en nationell reglering av spel och att denna reglering bör vara en förbudslagstiftning som bygger på principen att alla lotterier i Sverige kräver tillstånd och alla tillstånd står under offentlig kontroll, allt i syfte att svensk spelpolitik ska kunna upprätthållas. Spelregleringen bör alltjämt bygga på ensamrätter för spel. Ett delvis nytt system

för tillståndsgivning bör kunna omfatta spelformen vadhållning med undantag för vadhållning på hästar.

Med dessa ställningstaganden blir den förändring som sker på den svenska spelmarknaden i en framtida reglering att Svenska Spel erhåller ensamrätt även för interaktiva Internetspel. Folkrorelsernas möjlighet till tillstånd för interaktiva spel upphör således. I övrigt blir resultatet att gällande marknadsfördelningen mellan ATG, Svenska Spel och folkrörelsen kan bestå.

Att öppna delar av den svenska spelmarknaden för nya aktörer för att möta kontrollproblemet med oreglerat spelande och alltjämt ha en nationell marknad för spel innebär att samma syften ska gälla även för de nya aktörerna. Det frågan gäller är därför en omreglering av vissa spelformer. Då det i direktiven till utredningen anges att Spelutredningens förslag inte får leda till att spelet expanderar blir följden att nya aktörer ska tillåtas kunna bedriva spel men under samma krav på begränsningar som i övrigt gäller för den svenska spelregleringen. Ett av syftena med de förslag som nu nämnts är att de spel som i dag sker på utländska webbsidor bör kanaliseras till de tillståndsgivna aktörerna i Sverige.

Om ett delvis nytt system för tillståndsgivning bör införas och omfatta spelformen vadhållning med undantag för vadhållning på hästar är Spelutredningens bedömning att Svenska Spel inte längre bör tillåtas bedriva den spelform som öppnas för nya aktörer. Att politiskt välja att öppna för nya aktörer bör enligt Spelutredningens bedömning innebära att staten inte längre med sitt eget bolag verkar på området.

Enligt tilläggsdirektiven till utredningen ska utredaren om han finner att det föreligger starka skäl t.ex. till följd av EG-rättsliga hänsyn, överväga en förändring av det statliga ägandet inom spelområdet och ge förslag till en sådan förändring.

Med de ställningstaganden som Spelutredningen gjort om grunderna för den nya regleringen föreligger inga rättsliga krav på att förändra det statliga ägandet inom spelområdet. Någon bedömning av förutsättningarna att försälja vissa delar av Svenska Spel blir därför inte aktuell för Spelutredningen.

5.10 Metod för en framtida spelreglering

En långsiktigt hållbar spelreglering förutsätter dels att den är i överensstämmelse med EG-rätten och dels att regeringens spelpolitik ska kunna genomföras.

Frågan om en långsiktigt hållbar spelreglering som är väl i överensstämmelse med EG-rätten är av principiell betydelse för val av en framtida reglering. Vid förslag om en helt ny spelreglering utan anknytning till tidigare lotterilagor kommer frågan om den nya lagens överensstämmelse med EG-rätten att kunna prövas i svenska domstolar. En sådan prövning kan ta flera år innan ett slutligt beslut kommer från Regeringsrätten eller Högsta domstolen. Att bygga den nya regleringen på den nu gällande lotterilagen leder till att den lagen redan är prövad av Regeringsrätten och att det därmed redan finns en prejudicerande dom i frågan.

Spelutredningen gör bedömningen att en långsiktig hållbar spelreglering bör innebära en ny lagstiftning som bygger på grundstrukturen i nu gällande lotterilag. Därmed klarläggs att dessa delar är prövade av Regeringsrätten. Lagen bör sedan kompletteras med de bestämmelser som avser att stärka lagens skyddssyften. Ny bestämmelser som Spelutredningen förslår är bl.a. lagens syften, marknadsföringsregler, åldersgränser, författningsreglering av de statliga och statskontrollerade bolagen och en ny tillstånds- och tillsynsorganisation. Vidare införs nya krav på förebyggande åtgärder för att få anordna lotterier.

Spelutredningen föreslår även att lotterilagen bör omarbetas till en ramlagstiftning med en klar ansvarsfördelning mellan riksdagen, regeringen och tillsynsmyndigheten. I lagen bör anges samtliga huvudbestämmelser för lotterier i Sverige. Regeringen ansvarar för spelpolitiken genom förordningar och Lotteriinspektionen får en klar roll som tillstånds- och tillsynsmyndighet för allt tillståndspliktigt lotteri i Sverige. I den nya ramlagen kommer således även licenshavarna att vara reglerade.

I den nya lagen kommer de mest problematiska spelen att läggas på Svenska Spel och dessa spel är kasinospel, spel på värdeautomater och interaktiva spel. Folkrorelserna bör därför inte längre ha möjlighet att anordna Interaktiva spel på Internet.

Spelutredningen föreslår som alternativ 2 ett förslag på modell för tillståndsgivning med licenser där även näringslivet kan erhålla tillstånd. Syftet med modellen är att möta det kontrollproblem som föreligger på grund av spel på utländska webbsidor. Modellen

föreslås omfatta spelformen vadhållning, med undantag för vadhållning för hästar, och tipsspel både på Internet som hos spelombud. Med detta förslag öppnar Sverige för nya aktörer att på en nationell marknad få anordna vadhållning. En förutsättning för att kunna föreslå en öppning på sätt Spelutredningen anger är att främjandeförbudet i lotterilagen skärps. I annat fall kan inte regeringens politik uppnås. De skärpningar som blir aktuella är blockering av IP-adresser och blockering av banköverföringar.

I detta förslag gör Spelutredningen bedömningen att Svenska Spel inte längre bör bedriva de licensierade spelformerna.

Syftet med den nya reglering Spelutredningen föreslår är att allt spel i Sverige ska vara föremål för offentlig kontroll och att okontrollerat spel utanför lagen så långt det går bör förhindras.

Att inte ändra dagens spelreglering (Alternativ 1) ställer krav på en spelpolitik som har det övergripande målet att motverka spelberoende och kriminalitet. Dessa krav har regeringen bl.a. gett i direktiven till Spelutredningen vilka kommer att ligga till grund för det förslag till ny spelreglering som presenteras i kapitel 6 och som sedan görs till föremål för förslagen i de följande kapitlen.

Enligt de förutsättningar som anges i direktiven till utredning och som kommer att redovisas nedan blir förslagen i alternativ 1 och 2 i huvudsak likvärdiga i alla delar utom frågan om det delvis nya systemet. Betänkandet kommer därför att ge ett lagförslag och redovisa en lösning. För det fall regeringen avser att gå vidare endast gällande att strama upp systemet kan detta ske genom att samtliga kapitel utom kapitel 15 genomförs. Vad som då sägs i kapitel 15 skall då istället ligga kvar på Svenska Spel.

5.11 Författningsreglering av allt spel

Med de ställningstaganden Spelutredningen gjort om en framtida spelreglering framgår att grunderna i nuvarande lotterilag kan finnas kvar. Vidare framgår av Spelutredningens bedömning att i en framtida författningsreglering bör all lotteriverksamhet ha en gemensam reglering.

I nu gällande lotterilag är i princip alla bestämmelser om lotterier lagreglerade. Enligt direktiven ska Spelutredningen föreslå en teknikneutral lagstiftning som så långt som möjligt har formen av en ramlag.

Mot bakgrund av vad som nu sagts bör en framtida lotterilagstiftning bygga på nuvarande lotterilag. Lotterilagen är prövad av

Regeringsrätten i domen RÅ 2004 ref. 95 och funnen vara i överensstämmelse med EG-rätten.

Som Spelutredningen också konstaterat bör en framtida spelreglering vara en ramlagstiftning där huvudbestämmelserna står i lag, där regeringens spelpolitik kan utövas i förordningsform och där all detaljreglering av spel bör läggas på tillsynsmyndigheten.

Lagen föreslås bli heltäckande då allt lotteri i Sverige styrs av samma syften. Detta innebär att om alternativ 2 genomförs även det nya licenssystemet bör regleras i lagen.

I ramlagen bör också de statliga och statskontrollerade bolagens verksamhet regleras.

5.12 Ny tillstånds- och tillsynsmodell för lotterier

Det övergripande målet för den svenska spelregleringen är att motverka spelberoende och kriminalitet. EG-rättens krav på en spelreglering är att den är systematisk och sammanhängande för att begränsa spelmöjligheterna. En framtida spelreglering bör för att kunna uppnå både de politiska målet och EG-rättens krav ha mycket god kontroll på den spelverksamhet som förekommer i Sverige. För att detta ska kunna uppnås bör därför all tillståndsgivning och tillsyn av spel läggas på en myndighet, Lotteriinspektionen.

Folkrörelserna bedriver registreringslotterier och s.k. frisektorslotterier. För att förenkla för folkrörelserna bör möjligheterna att anordna dessa lotterier utökas.

5.13 Lotteriinspektionens – Spelmarknadsinspektionens - nya roll

En av utgångspunkterna i direktiven till utredningen är att en effektiv tillsyn av spelmarknaden ska uppnås. En förutsättning för detta är att tillsynsmyndigheten får utökade arbetsuppgifter och därmed utökade maktmedel. Spelutredningens bedömning blir att den nya ramlagstiftningen som föreslås bör bygga på att Lotteriinspektionen får en mer renodlad roll som tillstånds- och tillsynsmyndighet samt som expertmyndighet för allt spel om pengar i Sverige.

Ett av syftena med en ramlag är att uppgifter inom området i större utsträckning bör handhas och utföras på myndighetsnivå. En

av grunderna i detta är att regeringens roll som tillståndsgivare bör upphöra och uppgiften övertas av Lotteriinspektionen som bör ändra namn till Spelmarknadsinspektionen.

Spelutredningens bedömning är att Spelmarknadsinspektionen ska få nya arbetsuppgifter och också en utökad föreskriftsrätt på vissa områden.

För att kunna överföra de nya arbetsuppgifterna på Spelmarknadsinspektionen krävas dels att inspektionen alltjämt har en styrelse med fullt ansvar, dels att ett expertråd för spelberoendefrågor tillskapas i myndigheten.

5.14 En uppstramning

Regeringens övergripande mål med den svenska spelregleringen är att motverka spelberoende och kriminalitet. För att uppnå dessa syften bör den nya spelregleringen stramas upp. I direktiven anges att uppstramningen ska omfatta åtskilliga områden. Spelutredningen kommer i kapitel 7–15 lämna förslag i samtliga dessa delar och det kommer att gälla bl.a. bestämmelser om förebyggande åtgärder, särskilda marknadsföringsregler för lotterier, nya bestämmelser med åldersgränser m.m.

5.15 Särskilt om licenser – Alternativ 2

Av den genomgång som gjorts i kapitlet framgår att frågan om att öppna upp delar av den svenska spelmarknaden för nya aktörer är ett sätt att möta det internationella spelandet med åtföljande kontrollproblem. Mot denna bakgrund ger Spelutredningen ett alternativ 2 med förslag på en delvis öppning av spelmarknaden.

Spelutredningens förslag blir att licenser bör kunna ges för vadhållningsspel (oddsspel och tipsspel), dvs. vadhållning på idrottstävlingar m.m. med rätt att tillhandahålla spelformer hos spelombud och spel över Internet. Som Spelutredningen också konstaterar ska ensamrätten för vadhållning på hästtävlingar gälla även i en framtida spelreglering. Vadhållning på hästtävlingar bör därför inte bli föremål för licenser.

I kapitel 15 kommer närmare ställningstaganden att göras beträffande licensmodellen.

6 En ny lotterilag

6.1 Författningsstöd, tillstånd och tillsyn

Bedömning: En ny lotterilag bör vara en förbudslagstiftning enligt vilken positivt författningsstöd krävs för att någon ska få anordna lotterier. Alla lotterier bör stå under tillsyn.

Skälen för bedömningen: Som framgått i kapitel 5 bygger den framtida spelreglering Spelutredningen föreslår på att grunderna i nu gällande lotterilag (1994:1000) alltjämt skall gälla. En ny lotterilag bör som nämnts alltjämt vara en förbudslagstiftning,

Statens roll har historiskt sett varit stark i frågan om lotterier. En grundprincip i tidigare och nu gällande lotterilag är att spel om pengar alltid har krävt tillstånd och att alla tillstånd stått under offentlig tillsyn. Att lotterilagstiftningen alltjämt skall vara en tillståndslagstiftning får ses som en självklarhet då regeringens spelpolitik och därmed att syftena med lagen endast kan uppfyllas i en klar reglering av spelet. Spelutredningen bedömer att lotteri-regleringen alltjämt skall vara en förbudslagstiftning och bygga på principen om tillstånd och tillsyn. Spelutredningens bedömning är att nu gällande lotterilags grundprinciper om tillstånd och tillsyn alltjämt skall gälla i en ny lotterilag varför utredningen inte föreslår någon ändring i denna del.

6.2 Allmänna överväganden om en ramlag

Utredningens bedömning: En ny ramlag om lotterier bör införas. Delegationsmöjligheterna till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer bör utvidgas.

6.2.1 Inledning

I Direktiven till utredningen framgår att det är angeläget att skapa en modern och teknikberoende spellagstiftning som så långt som möjligt bör ha formen av en ramlag. Vidare framgår av direktiven att grunddragen i dagens reglering skall tjäna som förebild.

Av gällande lotterilag (1994:1000) och lotteriförordning (1994:1451) framgår att i princip alla bestämmelser om lotterier är lagreglerade och att lagen endast innehåller några bestämmelser med delegation till regeringen och Lotteriinspektionen (exempelvis 21 d §).

Frågan om att lagtekniskt ändra lotterilagen till en ramlagstiftning har varit föremål för tidigare utredningar, dels i betänkandet Från Tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50) och dels i betänkandet Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11)

6.2.2 Tidigare utredningar

Frågan om en ramlag för lotterier har som nyss sagt varit föremål för utredningar, dels i slutbetänkandet av Lotteriutredningen Från Tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50) och dels i slutbetänkandet Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11)

Från Tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50)

Enligt direktiven till nämnd utredning anfördes bl.a. att utredaren skulle lämna förslag till en teknikberoende lagstiftning genom att ange hur lotterilagen om möjligt kan omformas till en ramlag i kombination med föreskrifter på en lägre nivå än lag eller se över lotterilagens definitioner, begrepp och tillämpningsområden.

Utredningen behandlade de formella förutsättningar enligt 8 kapitlet regeringsformen (RF) som gäller på lotteriområdet och anförde i denna del följande (a.a. s. 260–262).

Civilrättsliga (privaträttsliga) föreskrifter hör enligt regeringsformen (RF) 8 kap. 2 § till det obligatoriska lagområdet och där saknas utrymme för riksdagen att delegera normgivningsmakten. I 8 kap. 2 § RF anges sålunda att föreskrifter om enskildas personliga ställning

samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes skall meddelas genom lag.

Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF skall även föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna – såvitt gäller åligganden för enskilda eller i övrigt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden – meddelas genom lag. Av 8 kap. 7 och 9 §§ RF framgår emellertid att regleringen av vissa av de i 8 kap. 3 § RF angivna ämnena kan delegeras till regeringen. Det delegeringsbara området gäller bl.a. näringsverksamhet (8 kap. 7 § 3).

När man skall bedöma till vilken kategori en viss grupp regler hör, är det av betydelse om reglerna i första hand är avsedda att åberopas i förhållandet mellan olika enskilda eller i förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Den rättsföljd eller sanktion som är knuten till reglerna har därvid betydelse. Om rättsföljden av en överträdelse av en regel är att ett avtal blir ogiltigt eller skadeståndsskyldighet inträder för en enskild mot en annan enskild, kan regeln åberopas av en enskild mot en annan enskild och den hänförs då i princip till 8 kap. 2 § RF. Om sanktionen däremot endast utgörs av att en tillsynsmyndighet kan ingripa med förbud, förelägganden, återkallelse av tillstånd eller liknande åtgärder, blir regeln att betrakta som offentligrättslig enligt 8 kap. 3 § RF och delegation möjlig inom de ämnesområden som anges i 8 kap. 7 § RF.

Reglerna om lotterier utgör föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det står vidare klart att regleringen avser näringsverksamhet. Här föreligger således möjlighet att delegera normgivningsmakt från riksdagen till regeringen.

Om riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne kan riksdagen enligt 8 kap. 11 § medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet.

I sitt medgivande till subdelegation brukar riksdagen i allmänhet överlämna åt regeringen att bestämma till vilken myndighet subdelegation skall ske. Men det förekommer också att riksdagen utpekar denna myndighet, vilket medför att regeringen endast har att bestämma om och i vilken utsträckning subdelegation skall ske.

RF anger inte hur vidsträckta de bemyndiganden får vara som riksdagen beslutar med stöd av grundlagsreglerna om delegation. Av lagtexten framgår att vissa begränsningar är avsedda. Bemyndiganden som är så allmänt hållna att de föga skiljer sig från grundlagstextens beskrivningar av de delegeringsbara ämnena skulle sålunda enligt motiven stå i uppenbar strid med intentionerna bakom grundlagsreglerna. Hur detaljerade bemyndiganden skall få vara får avgöras från fall till fall. Är det fråga om från medborgarnas synpunkt mindre ingripande föreskrifter bör man kunna ge tämligen vidsträckta bemyndiganden. När det gäller föreskrifter, t.ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen,

bör däremot riksdagen mera preciserat ange de ramar inom vilka regleringen skall få röra sig (prop. 1973:90 s. 209; jfr Håkan Strömberg, Normgivningsmakten, 1989, s. 122 ff.).

Vid subdelegation är det enligt lagmotiven meningen att i allmänhet endast en del av den normgivningskompetens som regeringen erhållit genom bemyndigandet skall lämnas vidare. En förvaltningsmyndighet bör i allmänhet bara få i uppdrag att besluta föreskrifter som mera i detalj fyller ut vad regeringen har föreskrivit.

Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11)

I utredningen behandlades frågan om lagteknisk lösning i avsnitt 13.2 och utredningens bedömning var följande.

Utredningen har således funnit att det föreligger starka skäl för att utforma den framtida lotterilagstiftningen som en ramlag med delegationsmöjligheter till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Lämpligen borde Lotteriinspektionen därmed medges föreskriftsrätt i fråga om alla slags lotterier. Behovet av en sådan ordning ökar om utredningens förslag att reglera även Svenska Spels och ATG:s verksamhet i författning genomförs. (a.a. s. 364).

6.2.3 Överväganden

I den genomgång av de formella förutsättningarna för en lagteknisk lösning med ramlagstiftning kombinerad med föreskrifter på lägre nivå konstaterades redan i utredningen Från Tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50) att reglerna om lotterier utgör föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna som utgör åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Vidare framgår av genomgången att regleringen avser näringsverksamhet och att det således föreligger möjlighet att delegera normgivningsmakten. I sina överväganden framförde utredningen att i vart fall huvudreglerna för lotteriverksamheten bör anges i lag. Vidare anfördes att vad man kan överväga att flytta till en förordning är de närmaste villkoren för att anordna olika typer av lotterier och spel såsom högsta vinstbelopp, högsta insats, vinstandel etc. (jmf 16–27 och 32–34 §§ lotterilagen [1994:1000]) och därmed också definitionerna av spel och lotterier (jmf. 4–7 §§ samma lag).

Spelutredningen finner i likhet med de två tidigare utredningarna att några rättsliga hinder inte föreligger att pröva frågan

om en ramlagstiftning och därmed att i större utsträckning kunna delegera normgivningsmakten till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Det kan i detta sammanhang nämnas att lagstiftaren redan gjort denna bedömning då det lagförslag som lades fram i betänkandet Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50) och som också blev lagstiftning innehåller en föreskriftsrätt för myndigheten i 21 d § lotterilagen.

Sammanfattningsvis framgår att rättsliga förutsättningar för en ramlagstiftning föreligger och därmed att delegation från riksdagen till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer i större utsträckning bör användas.

6.3 En ny ramlag för lotterier och spel

Bedömning och förslag: En ny ramlag för lotterier förslås.

Den nya lotterilagen föreslås bygga på den nu gällande lotterilagen (1994:1000) och omarbetas till en ramlag med en ny lagteknisk lösning.

I de nya lotterilagen bör allt lotteri vara författningsreglerat.

I den nya lotterilagen bör huvudreglerna för lotterier vara reglerade. Möjligheten till delegation till regeringen och den myndighet regeringen bestämmer bör utökas.

Regering bör i en ny ramlagstiftning i större utsträckning kunna utöva spelpolitiken i förordningsform. Delegation till regeringen bör kunna omfatta bl.a. de allmänna villkoren för att anordna lotterier och vissa definitioner.

Delegation till myndighetsnivå bör ske vad gäller vissa bestämmelser om säkerhet i spel, spelberoende och förebyggande åtgärder.

Regeringens möjlighet att ge särskilda tillstånd till lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i lotterilagen förslås tas bort. Detta innebär att de lotterier som i dag anordnas av staten och hästsporten med stöd av regeringens tillstånd enligt 45 § lotterilagen bör anordnas med positivt stöd i författning.

6.3.1 Inledning

I en ny ramlag för lotterier bör i större utsträckning bestämmelser bli föremål för delegering till regeringen och Spelmarknadsinspektionen. Frågan uppkommer hur en ny ansvarsfördelning mellan riksdagen, regeringen och Spelmarknadsinspektionen bör struktureras.

6.3.2 Tidigare utredningar

Från Tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50)

I sina överväganden framförde utredningen att i vart fall huvudreglerna för lotteriverksamheten bör anges i lag. Vidare anfördes att vad man kan överväga att flytta till en förordning är de närmaste villkoren för att anordna olika typer av lotterier och spel såsom högsta vinstbelopp, högsta insats, vinstandel etc. (jmf 16–27 och 32–34 §§) och därmed också definitionerna av spel och lotterier (jmf. 4–7 §§).

Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11)

Utredningen anförde vidare följande i frågan om en enhetlig reglering (a.a. s. 247–250)

Lotterilagen avser att reglera samtliga verksamheter som definieras som lotterier i lagen. Undantag har gjorts för kasinon med internationella regler, vilka regleras i kasinolagen, och ytterligare några få verksamheter. Bestämmelserna i 9–36 §§ lotterilagen anger i detalj under vilka förutsättningar olika slags lotterier får anordnas. Till synes innebär detta en uttömmande reglering av förutsättningarna för att anordna spel och lotterier i Sverige. Emellertid är det endast en begränsad del av den svenska spel- och lotterimarknaden som omfattas av dessa bestämmelser. Såväl ATG som Svenska Spel har i stället erhållit sina tillstånd av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen. Denna bestämmelse lyder:

Regeringen får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i denna lag. Sådant tillstånd får dock inte avse kedjebrevsspel eller liknande spel eller automatspel som ger vinst i form av pengar, värdebevis, spelpoletter eller liknande.

Enligt bestämmelsens ordalydelse tillerkänns regeringen alltså en synnerligen omfattande rätt att ge tillstånd till lotterier av vilket slag som helst och utan att behöva iaktta de begränsningar i frågan om t.ex.

spelformer, anordnare och vinstregler som följer av lotterilagen. De enda formella inskränkningarna i regeringens befogenhet gäller de särskilt utpekade spelformerna kedjebrevsspel, vilket är förbjudet, och spelautomater, vilka är särskilt reglerade i lotterilagen.

45 § lotterilagen har alltså karaktären av en undantagsbestämmelse, och denna karaktär förstärks av uttalanden i förarbetena till lotterilagen, där det anförs t.ex. att det kan "ibland finnas ett behov för regeringen att i speciella situationer lämna sådana tillstånd", dvs. att tillåta andra spelformer eller lotterier med högre vinstnivåer än vad lagen medger (prop. 1993/94:182 s. 80). Bestämmelser med motsvarande innebörd fanns dock även i 1939 års lotteriförordning och i 1982 års lotterilag. Av förarbetena till 1982 års lotterilag framgår att nämnda bestämmelse snarast var att betrakta som en huvudregel såvitt gällde spel och lotterier med penningvinster. Vid tillkomsten av 1982 års lotterilag var sådana

spel och lotterier förbehållna staten (till vilken uppenbarligen ATG hänfördes). Det fanns tydligen inget behov av någon författningsreglering i den situationen, när regeringen skulle ge tillstånd till statens egna spel och lotterier (se prop. 1981/82:170 s. 36, 75 f. och 78).

Eftersom ATG:s och merparten av Svenska Spels tillstånd i dag är meddelade med stöd av 45 § lotterilagen är huvuddelen av den svenska spel- och lotterimarknaden – sett till omsättningen – reglerad utan att det kan läsas ut i författning vilka förutsättningar för verksamheten som gäller. Den uppfattningen att det saknas behov av en författningsreglering när det handlar om att staten ger tillstånd till statliga eller statskontrollerade spelbolag kan man i och för sig ha förståelse för. Regeringen har också i senare lagstiftningsärenden inte funnit skäl att – i och för sig rörande begränsade frågor – lagreglera de statligt styrda bolagens verksamhet (se t.ex. prop. 2002/03:93 s. 17).

Utredningen har emellertid funnit flera skäl som talar mot att de statliga och statskontrollerade bolagens verksamhet regleras enbart genom regeringens särskilda tillstånd, och är följaktligen för att författningsreglera verksamheten.

I föregående avsnitt har utredningen pekat på betydelsen av att förutsättningarna att anordna spel och lotterier är synliga, dvs. framgår av författning, när det handlar om att bedöma om en reglering som inskränker den fria rörligheten för t.ex. tjänster är förenlig med EG-rätten. Denna omständighet talar till förmån för en författningsreglering.

Detta argument har givetvis inte endast europearättsliga aspekter utan i hög grad är det en legitimitetsfråga. Det kan ifrågasättas om det är rimligt att den absolut största delen av den svenska spel- och lotterimarknaden inte är författningsreglerad.

Viktigare är emellertid att enhetliga regler rimligen måste gälla för identiska spel och lotterier, och lagstiftningen bör inte innebära att skilda förutsättningar för att anordna ett lotteri beror på vem som skall anordna detta. Vid tillkomsten av föregångaren till 45 § lotterilagen, nämligen 4 § i 1982 års lotterilag, gällde ett statligt monopol inom de områden som bestämmelsen avsågs att tillämpas på. Det nu anförda

argumentet hade då mindre betydelse. I dag råder emellertid konkurrens i fråga om riksomfattande lotterier med penningvinster, vilka anordnas av såväl Svenska Spel som folkrörelsernas spelbolag. Enligt utredningens bedömning är det inte tillfredställande att de formella förutsättningarna för att anordna spel och lotterier är olika beroende på om det är folkrörelsernas eller statens spelbolag som anordnar dessa.

Även på de områden där Svenska Spel och ATG faktiskt har en ensamrätt, t.ex. vadhållning i samband med hästtävlingar och idrotts-tävlingar som bedrivs i mer än en kommun finner utredningen dock att förutsättningarna på förhand måste vara synliga. En författningsreglering är enligt utredningen nödvändig även på dessa områden. Att författningsreglera den statliga spelverksamheten har för övrigt inte varit främmande för lagstiftaren (jfr 27 § lotterilagen om värdeautomater).

Sammanfattningsvis har utredningen funnit starka skäl som talar för att man författningsreglerar även de delar av den svenska spel och lotterimarknaden som i dag endast regleras genom särskilda tillstånd från regeringen. De motskäl som finns är inte av den tyngden att en bestämmelse motsvarande nuvarande 45 § lotterilagen bör behållas. Det framstår förvisso som ofrånkomligt att den tillståndsgivande myndigheten har ett behov av ett visst utrymme för egna bedömningar. Detta bör dock lösas genom utformningen av bemyndigandet till dessa myndigheter. För det fall en möjlighet för regeringen eller annan myndighet att ändå, i speciella situationer, kunna ge tillstånd till spel och lotterier i annan ordning än vad som framgår av lotterilagen ändå anses vara erforderlig, bör denna möjlighet utformas så att det verkligen utgör ett undantag, och lotterilagens bestämmelser bör därvid vara subsidiärt tillämpliga.

I utredningen framgår sedan att med hänsyn till den tid utredningen hade till sitt förfogande kunde inte något författningsförslag lämnas.

6.3.3 Överväganden

Ett av huvudsyftena med utredningen är att tillskapa en reglering av spel om pengar som klart anger vem som får göra vad i svensk spelreglering. Med den lagtekniska struktur som i dag gäller för svensk spelreglering är huvudregeln att alla bestämmelser står i lotterilagen. Här skall dock framhållas som också nämnts i kapitel 2 att regeringen med stöd av 44 och 45 §§ lotterilagen ger tillstånd till AB Svenska Spel och ATG och därav följer att dagens lotterilag i praktiken har delegerat en stor del av svensk spelpolitik till regeringen.

Som framgått i avsnitt 5.11 är Spelutredningens bedömning att huvuddragen i nuvarande lotterilag alltjämt kan gälla, dvs. att det alltjämt ska vara en förbudslagstiftning, att alla spel om pengar kräver tillstånd och att alla tillstånd står under statlig kontroll. Vidare att lagens syften alltjämt ska gälla och i den nya lagstiftningen lagreglera dessa syften. Lagen ska alltjämt vara straffsanktionerad och främjandeförbudet i dagens 38 § ska finnas kvar och även stärkas. Den nya lagtekniska strukturen Spelutredningen föreslår kommer alltså innehållsmässigt att bygga på alla grundprinciper som gällt för svensk lotterilag sedan många år. Dessa grundprinciper kommer att kompletteras med nya bestämmelser, exempelvis marknadsföringsregler, en ny modell för tillståndsgivning, en ny licensmodell m.m.

Som vidare framgått i kapitel 5 är Spelutredningens bedömning att en ramlag bör omfatta allt lotteri i Sverige, dvs. både de statliga och statskontrollerade bolagen, och den nya licensgivningen, om alternativet genomförs.

Syftet med den nya lagstrukturen är dels att göra spelregleringen mer förutsägbar, dels strama upp lagstiftningen i de delar där detta anses nödvändigt dels att få en moderna och teknikneutral lagstiftning och dels få en klarare ansvarsfördelning mellan riksdag, regering och myndigheter.

Utredningens förslag till ny struktur för lagreglering av lotterier i Sverige innebär då att riksdagen i större utsträckning än enligt gällande lotterilag bestämmer huvuddragen i lagstiftningen för alla aktörer på spelmarknaden.

Regeringens roll blir att ansvara för spelpolitiken och detta bl.a. genom förordningsreglering.

Lotteriinspektionen får i den nya regleringen en klarare roll som reglerare av spelet i betydelsen tillstånds- och tillsynsmyndighet för i princip allt spel i Sverige. Då den nya myndigheten också skall tillföras nya ansvarsområden och därmed också få en aktivare roll på spelmarknaden måste föreskriftsrätten utökas för myndigheten.

Den nya struktur Spelutredningen föreslår för spelreglering i Sverige bygger på följande förutsättningar.

Spelutredningen gör bedömningen att huvudreglerna om lotteri-verksamheten bör anges i lag. I lag kommer anges bl.a. vem av aktörerna på den svenska spelmarknaden som får göra vad. Vidare kommer givetvis alla grundläggande bestämmelser om exempelvis tillståndsgivning, tillsyn, sanktionsmöjligheter, straff och marknadsföring att lagregleras.

I den nya lagstrukturen bör regeringens roll som ansvarig för spelpolitiken klarare anges. Vad som bör överväga att delegeras till regeringen är de närmaste villkoren för att anordna olika typer av lotterier och spel såsom högsta vinstbelopp, högsta insats, vinstandel etc. och därmed också definitionerna av spel och lotterier.

Vad som bör övervägas att delegeras till myndighet är föreskriftsrätt inom områdena säkerhet i spel, spelberoende och förebyggande åtgärder. Myndigheten får med Spelutredningens förslag en klarare roll som enda tillståndsgivare för i princip allt spel om pengar i Sverige. Myndigheten kommer också vara tillsynsmyndighet för allt spel om pengar i Sverige. Myndighetens roll kommer i den nya lagstrukturen att bli mer framträdande och dess ansvarsområde kommer utöver tillstånd och tillsyn bl.a. att omfatta marknadsföring, säkerhet i spel och spelberoendefrågor.

Med den nya roll som Lotteriinspektionen föreslås få med den nya ramlagstiftningen, med utökad delegation till myndigheten, kommer myndighetens roll för att uppnå regeringens spelpolitik att bli helt avgörande. För att kunna föreslå att ett så stort ansvar läggs på Lotteriinspektionen krävs dels att myndigheten har en styrelse med fullt ansvar (som redan gäller och bör bestå) dels att myndigheten har erforderlig kunskap för de nya arbetsuppgifterna. Spelutredningen bedömer att mycket höga kompetenskrav måste ställas på Lotteriinspektionen för att en utökad föreskriftsrätt skall kunna föreslås. Som kommer att redovisas i kapitel 12 föreslår Spelutredningen att ett expertråd för spelberoende inrättas vid Spelmarknadsinspektionen.

Förslagen bygger även på att Lotteriinspektionen tillförs erforderliga medel för att kunna utveckla verksamheten både med personal och övriga resurser. Spelutredningen kommer i kapitel 14 Myndigheternas roll, att ytterligare belysa frågan.

Sammanfattningsvis föreslår Spelutredningen en ny ramlag för spel om pengar, i vilken ansvarsfördelningen mellan riksdagen, regeringen och Lotteriinspektionen tydliggörs. Alla huvudbestämmelser om lotterier bör stå i lag, regeringen bör kunna utöva spelpolitik i förordningsreglering och tillsynsmyndigheten bör få utökad föreskriftsrätt. Den nya lagen bör för att anknyta till nu gällande lagstiftning kallas lotterilagen.

6.4 Lagens tillämpningsområde – lotteridefinitionen

Bedömning och förslag: Den nya lotterilagens tillämpningsområde ska även omfatta verksamhet som anordnas i Sverige, men som inte är tillgänglig för den svenska allmänheten.

Ytterligare förändringar av lagstiftningens tillämpningsområde föreslås inte.

6.4.1 Inledning

I Direktiven till utredningen anges inte särskilt att definitionen av lotterier skall utredas. Frågan aktualiseras dock bl.a. med anledning av Europaparlamentets och rådets direktivet om tjänster på den inre marknaden (2006/123/EG) (nedan kallat tjänstedirektivet).

I utredningen *Spel i en föränderlig värld* (2006:11) behandlas frågan om lagens tillämpningsområde i kapitel 8. Sammanfattningsvis framgår att nämnd utredning inte föreslog några ändringar i lotteridefinitionen. Däremot föreslogs att lagens tillämpningsområde skulle utvidgas till att omfatta också lotterier som i Sverige anordnas för allmänheten, även om svenskt deltagande i lotteriet är uteslutet.

Frågan som behöver behandlas inom ramen för detta betänkande är först tjänstedirektivet och dess undantag för spelverksamhet och om dessa bestämmelser kan få följdverkningar på den svenska definitionen av lotteri.

6.4.2 Tjänstedirektivet och dess undantag för spelverksamhet

Tjänstedirektivet är berört i kapitel 3 EG-rätt och i betänkandet *Spel i en föränderlig värld* (2006:11), avsnitt 6.2.7

I ingressen till tjänstedirektivet anges i punkt 25 att spelverksamhet, inbegripet lotterier och vadslagningar, bör undantas från detta direktivs tillämpningsområde med tanke på denna verksamhets särdrag som medför att medlemsstaterna har utformat en politik avseende den allmänna ordningen och konsumentskyddet.

I artikel 2.2. punkt h) i direktivet anges de verksamheter som direktivet inte skall tillämpas på, dvs. bl.a. spelverksamhet som innebär att insatser med penningvärde görs i hasardspel, t.ex. lotterier, kasinospel och vadslagning.

I ingressen p. 17 anges bl.a. att direktivet omfattar endast sådana tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning.

Det skall tilläggas att i förhandlingsarbetet till tjänstedirektivet fanns inledningsvis spel om pengar med i förslaget. På EU-parlamentets initiativ infördes undantaget för spel om pengar och därför gäller direktivet inte detta område.

6.4.3 Lotterilagen lotteridefinition

Lotterilagen definierar i 3 § lotteri enligt följande.

Med lotteri avses i denna lag en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få.

Till lotteri hänförs

1. lottning, gissning, vadhållning och liknande förfaranden,
2. marknads- och tivolinöjen,
3. bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel, kedjebrevsspel och liknande spel.

Vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri skall hänsyn tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till den större eller mindre grad av slump som finns i det enskilda fallet.

Med vinst avses i denna lag även rätt till fortsatt spel.

Följande utdrag ur utredningen *Spel i en föränderlig värld* (2006:11) behandlar frågan om lotteribegreppet (a.a. s. 204–205)

Den allmänna definitionen av ett lotteri är alltså en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få. Det förutsätts därmed att vinst skall utgå och att alla deltagare inte vinner lika mycket.

Denna definition är emellertid inte tillräcklig för att avgöra vad som är lotteri eller annan verksamhet. I definitionen ryms nämligen även ett antal företeelser där vinst utgår men som ändå inte avsetts vara lotterier, t.ex. idrottstävlingar och möjligen vissa finansiella transaktioner. I 1982 års lotterilag angavs att vinstmöjligheterna helt eller delvis skulle bero på slumpen genom lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfaranden för att ett lotteri skulle föreligga. Förfaranden som borde omfattas av lotteribegreppet men där slumpmomentet inte var avgörande utpekades särskilt. Det gällde t.ex. marknads- och tivolinöjen där utgången ofta beror på spelarens skicklighet. I förarbetena till 1994 års lotterilag ansåg regeringen att slumpen visserligen skall beaktas vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri

men att hänsyn dock i första hand bör tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till slumpen (prop. 1993/94:182 s. 52).

Ursprungligen innehöll 3 § i 1994 års lotterilag en allmän definition av lotteri motsvarande det nuvarande första stycket, men verksamheten skulle dessutom ske genom något av de i nuvarande andra stycket uppräknade förfarandena. Dessutom betonades verksamhetens allmänna karaktär genom en bestämmelse motsvarande nuvarande tredje stycket. Efter ikraftträdandet av 1994 års lotterilag uppmärksammades att det fanns verksamheter, som i och för sig borde anses vara lotterier, som inte med säkerhet kunde inordnas under uppräknningen i punkterna 1–3. Därför ändrades 3 § på så sätt att den nödvändiga kopplingen mellan den allmänna definitionen av lotteri i första stycket och uppräknningen i nuvarande andra stycket togs bort.

Enligt 3 § i dess nuvarande lydelse är det således inte nödvändigt att en verksamhet kan inordnas under någon av punkterna i andra stycket för att anses vara ett lotteri utan det avgörande är i stället rekvisiten i första stycket i förening med verksamhetens allmänna karaktär. För att avgöra denna allmänna karaktär kan dock de verksamheter som anges i andra stycket tjäna som vägledning. De verksamheter som anges i andra stycket skall dock anses vara lotterier.

Även lotterier där insats inte tas ut för deltagande omfattas av lotteridefinitionen.

Utredningen anför vidare följande om lagens tillämpningsområde (a.a. s. 230–231)

Allmänheten och förvärvssyfte

Utredningen har inte funnit skäl att frånga den huvudregel som gäller i dag, att spel och lotterier skall vara anordnade för allmänheten för att omfattas av lagstiftningen. Begreppet allmänheten bör ha samma innebörd som enligt gällande rätt. Liksom i dag bör ett lotteri anses anordnat för allmänheten även när det som villkor för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämställa med ett lotteri som är anordnat för allmänheten (jfr 1 § andra stycket lotterilagen).

Enligt lotterilagen omfattas dock vissa spelformer, nämligen bingo-spel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel, av lagen redan om de anordnas i förvärvssyfte. Eftersom det inte framkommit skäl som talar för en annan ordning bör detta gälla även i fortsättningen.

Det har emellertid framkommit att tveksamhet råder huruvida ett lotteri som anordnas i Sverige och är tillgängligt för allmänheten i annan stat, men där svenska spelare utestängs från att delta, omfattas av lagstiftningen. Särskilt gäller detta spelföretag som är etablerade i Sverige och som erbjuder spel och lotterier över Internet som riktas enbart mot annan stat. Det har då ifrågasatts om uttrycket ”lotterier som anordnas för allmänheten” enbart avser den svenska allmänheten.

Utredningen kan inte se att en sådan begränsning kan läsas ut i lagtexten. Eftersom lotterilagens syften, att skydda spelarna och motverka kriminalitet m.m. får anses avse de svenska förhållandena är det dock inte självklart att det vid en domstolsprövning konstateras att lagstiftningen är tillämplig på verksamhet som anordnas i Sverige men endast riktar sig utomlands.

Som kommer att utvecklas i nästa kapitel är det svårt att genom nationell lagstiftning reglera spel- och lotteriverksamhet som anordnas i andra stater. I konsekvens med det resonemanget måste det ankomma på den stat, där verksamheten anordnas, att reglera även den gränsöverskridande verksamheten. Det är inte acceptabelt att det finns möjligheter att från Sverige bedriva spel- och lotteriverksamhet som riktar sig mot utlandet, särskilt om åtgärder vidtas här för att förhindra utländska spelanordnare att erbjuda speltjänster här. Utredningen finner därför att den svenska lagstiftningen bör gälla även verksamheter som anordnas här men som inte är tillgängliga för den svenska allmänheten. Lagtexten bör därför förtydligas, så detta framgår.

6.4.4 Överväganden

Den svenska lotteridefinitionen har som framgått ovan ett vinstmoment men ställer inte krav på insats och något uttryckligt krav på slump finns inte.

Att någon insats inte krävs för att omfattas av lotteridefinitionen innebär att bl.a. olika former av gratislotterier omfattas av lagen och är förbjudna. I punkt 17 i ingressen till tjänstdirektivet anger att direktivet omfattar endast sådana tjänster som utförs mot ekonomisk ersättning. Olika former av gratislotterier omfattas således inte av direktivet.

Ställer då tjänstdirektivet krav på den svenska lotteridefinitionen bör ändras?

Som anförs ovan anges i direktivets ingress punkt 25 att spelverksamhet, inbegripet lotterier och vadslagningar, bör undantas från direktivets tillämpningsområde med tanke på denna verksamhets särdrag som medför att medlemsstaterna har utformat en politik avseende den allmänna ordningen och konsumentskyddet.

Som framgått vid Spelutredningens genomgång av EG-rätten i kapitel 3 är spel om pengar inte harmoniserat inom EU. Som vidare konstaterats finns det därmed inte heller några gemensamma definitioner av varken lotteribegreppet eller de olika spelformer.

Av genomgången av EG-rätten framgår att medlemsstaterna har ett handlingsutrymme att bestämma både metod och nivå för sin reglering. Som framgått innebär detta att medlemsstaterna har olika metoder för sina regleringar och även olika nivåer. Medlemsstaterna har rätt att besluta om totalförbud för vissa spel, monopol, oligopol eller licenser men givetvis gäller att den metod och nivå man bestämmer måste följa de krav som framgår av EG-domstolens praxis. Mot bakgrund av vad som nu sagts och särskilt med hänsyn till det omfattande nationella utrymmet som EG-domstolen i sin praxis gett medlemsstaterna att bestämma både nivå och metod för sin reglering finner Spelutredningen inte att skäl föreligger att med anledning av tjänstedirektivet ändra den svenska lotteridefinitionen.

Som nu anförts innebär den svenska lotteridefinitionen att även marknads- och tivolinöjen faller inom lotterilagens tillämpningsområde. Med det utrymme som EG-rätten ger medlemsstaterna att bestämma nivå och metod för sin reglering och då definitioner av spel inte är harmoniserat finner Spelutredningen inte heller skäl att ändra definitionen av lotteri i detta avseende.

I övrigt delar Spelutredningen den bedömning som gjorts i Lotteriutredningens betänkande Spel i en föränderlig värld (2006:11) om att nuvarande definition av lotteri bör vara kvar. Vidare delar Spelutredningen nämnd utrednings bedömning att lagens tillämpningsområde bör utvidgas till att omfatta verksamhet som anordnas i Sverige men som inte är tillgänglig för den svenska allmänheten.

7 En ny tillstånds- och tillsynsmodell

7.1 En ny tillstånds- och tillsynsorganisation

Förslag: En ny tillstånds- och tillsynsorganisation för lotterier införs.

Den nya tillståndsorganisationen innebär att all tillståndsgivning för lotterier centraliseras till en myndighet. Lotteriinspektionen byter namn till Spelmarknadsinspektionen.

Regeringens, länsstyrelsernas och kommunernas roll som tillståndsmyndigheter upphör. Kommunerna ska vara kvar som registreringsmyndighet för kommunala lotterier.

Den nya tillsynsorganisationen innebär att tillsynen av allt spel – undantaget registreringslotterier – läggs på en myndighet.

Länsstyrelsens roll som tillsynsmyndighet upphör.

Kommunerna ska vara kvar som tillsynsmyndighet för registreringslotterier.

7.1.1 Inledning

Enligt direktiven skall de sociala skyddshänsynen ”genomsyra allt från tillståndsgivning, försäljning och lansering av nya spel till marknadsföring och tillsynsutövande.”

I nuvarande reglering är Lotteriinspektionen förvaltningsmyndighet för lotterier och spel samt central tillsynsmyndighet över lotterilagen (1994:1000).

Enligt lotterilagen är tillstånds- och tillsynsmyndigheterna för lotterier regeringen, Lotteriinspektionen, kommunerna och länsstyrelserna. Enligt nuvarande reglering finns över 300 tillståndsmyn-

digheter för lotterier i Sverige och lika många tillsynsmyndigheter (dvs. samtliga kommuner, länsstyrelser och Lotteriinspektionen).

Fråga uppkommer då om utformningen av en framtida tillstånds- och tillsynsorganisation för lotterier.

7.1.2 Tillståndsgivningens historik

Enligt *1939 års lotteriförordning* krävdes enligt huvudregeln (1 § första stycket) tillstånd av Kungl. Maj:t för att få anordna lotterier. Undantag från huvudregeln gavs emellertid genom att tillstånd i vissa fall fick lämnas av länsstyrelsen och polismyndighet. Uppdelningen var att tillstånd till rikslotterier gavs av Kungl. Maj:t, regionala lotterier av länsstyrelserna och lokala lotterier av polisen.

Enligt *1982-års lotterilag* kunde lotterier och bingo anordnas dels som rikslotterier, dels som regionala lotterier och dels som lokala lotterier. Rikslotterier kom från den 1 januari 1983 att prövas av Lotterinämden, de regionala lotterierna av länsstyrelsen och de lokala av polismyndigheten. Genom lagändring den 1 januari 1989 överfördes tillståndsgivningen för de lokala lotterierna från polisen till kommunerna.

Tillstånd till de statliga spelbolagen (Penninglotteriet, Tipstjänst och senare Svenska Spel) har alltid getts av regeringen. Tillsynen över de statliga bolagen låg också under regeringen fram till 1995-års lotterilag då tillsynen över Svenska Spel och ATG överfördes till Lotteriinspektionen

Från ATG:s bildande 1974 fram till *1995-års lotterilag* svarade Riksskatteverket på regeringens uppdrag för tillsyn och kontroll över totalisatorverksamhet.

De stora förändringar som skett under åren är att år 1974 tillkom Lotterinämden och övertog vissa tillstånds- och tillsynsuppgifter. I slutet på 1980-talet blev kommunerna tillståndsmyndighet för lokala lotterier och 1995 tillskapades Lotteriinspektionen då även tillsynen över ATG och Svenska Spel överflyttades till inspektionen. Skälet att man 1989 överförde vissa tillstånd till kommuner var att man ville ha en lokal förankring.

7.1.3 Nuvarande ordning

Enligt lotterilagen (1994:1000) är kommunerna, länsstyrelserna, Lotteriinspektionen och regeringen tillståndsmyndigheter.

Ansvarsfördelningen dem emellan är enligt följande.

Kommunerna svarar för tillståndsgivningen av lotterier inom en kommun samt även registeringslotterier.

Länsstyrelserna prövar lotterier som bedrivs i flera kommuner inom ett län. Länsstyrelserna prövar också tillstånd till bingo som anordnas inom ett län.

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd till egentliga lotterier när lotteri ska anordnas inom flera län. Vidare prövar Lotteriinspektionen frågor om tillstånd ifall särskilt tillstånd krävs för s.k. EMV-lotterier (21 b §). Bingospel som ska anordnas i fler än ett län prövas av Lotteriinspektionen. Vidare prövar Lotteriinspektionen tillstånd till varuspelsautomater, penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater, roulett och tärningspel. Vidare prövar inspektionen vissa frågor om värdeautomater (44 § lotterilagen).

Lotteriinspektionen prövar också frågan om typgodkännande enligt 14 § lotterilagen. Slutligen prövar inspektionen om tillstånd till innehav av vissa typer av spelautomater (28 §).

Regeringen får enligt 45 § lotterilagen meddela särskilt tillstånd att anordna lotterier i andra fall och annan ordning än vad som anges i lotterilagen. Regeringen prövar också enligt 44 § lotterilagen tillstånd till spel på värdeautomater. Regeringens tillståndsgivning till AB Svenska spel och ATG sker med stöd av 45 § lotterilagen.

Frågan om tillsyn och kontroll av lotteriverksamhet är uppdelad på tre myndigheter – Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

Lotteriinspektionen utövar den centrala tillsynen över att lotterilagen följs. Vidare utövas tillsyn över lotterier som anordnas efter tillstånd av inspektionen och regeringen.

Kommunerna och länsstyrelserna utövar tillsyn över sina respektive tillstånd.

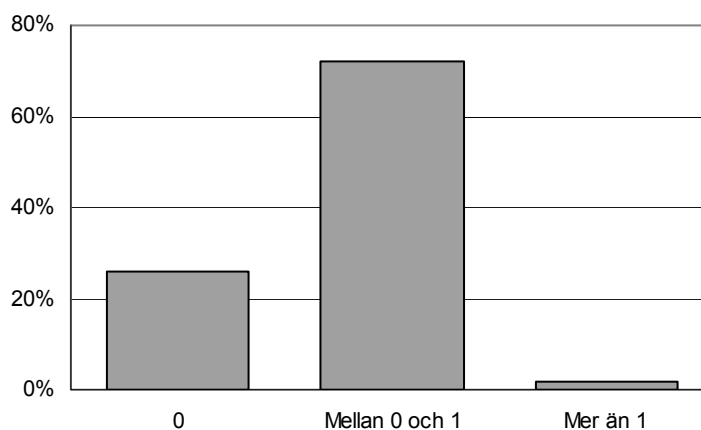
7.1.4 Enkäter

Spelutredningen har inhämtat uppgifter från landets kommuner och länsstyrelser om tillståndsgivning m.m.

Kommunerna

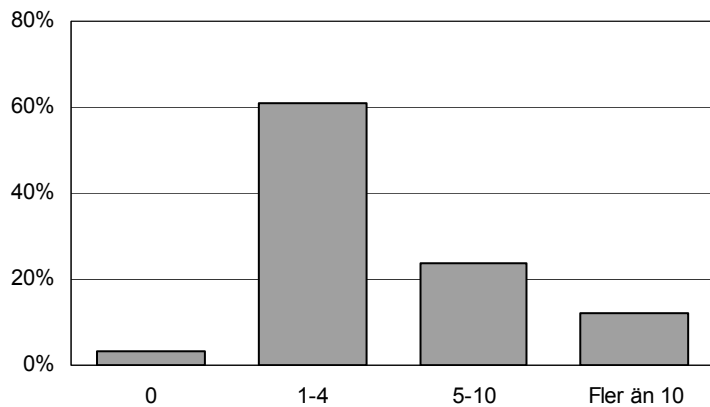
Spelutredningen har genom enkät inhämtat uppgifter om antal givna tillstånd, gjorda registreringar, antal förordnade kontrollanter och om omfattning av arbete med tillståndsprövning och tillsyn. Av landets 289 kommuner besvarade 242 (84 %) enkäten. Uppgifterna som efterfrågades avser förhållandena per den siste december 2007. Datainsamling påbörjades den 4 april 2008 och avslutades den 19 maj 2008 efter två påminnelser. Enkätformuläret presenteras i betänkandets bilaga 5.

Diagram 7.1 Andelar av Sveriges kommuner efter antal årsarbetskrafter som ägnas åt tillämpning av lotterilagen



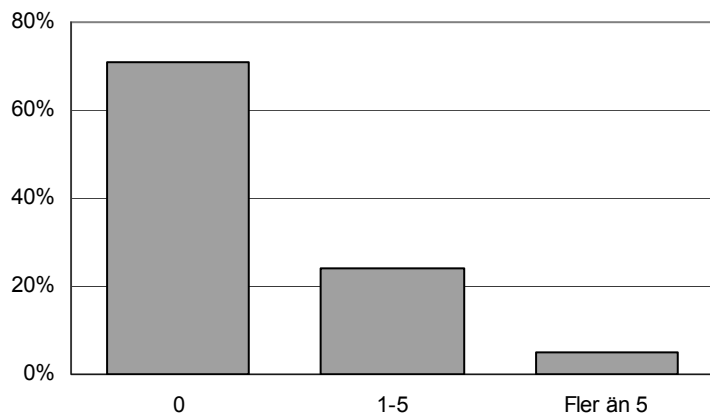
I 26 procent av kommunerna är det ingen som arbetar med tillämpning av lotterilagen. I de flesta kommuner, 72 procent, ägnas mellan 0 och 1 årsarbetskraft åt detta. I 2 procent av kommunerna är det fler än 1 årsarbetskraft som ägnas åt tillämpning av lotterilagen.

Diagram 7.2 Andelar av Sveriges kommuner efter antal förordnade kontrollanter per den siste december 2007



De flesta kommuner, 61 procent, har mellan 1 och 4 personer som är förordnade som kontrollanter och en fjärdedel av kommunerna har mellan 5 och 10 förordnade kontrollanter. 12 procent av kommunerna har fler än 10 förordnade kontrollanter och 3 procent har ingen förordnad kontrollant.

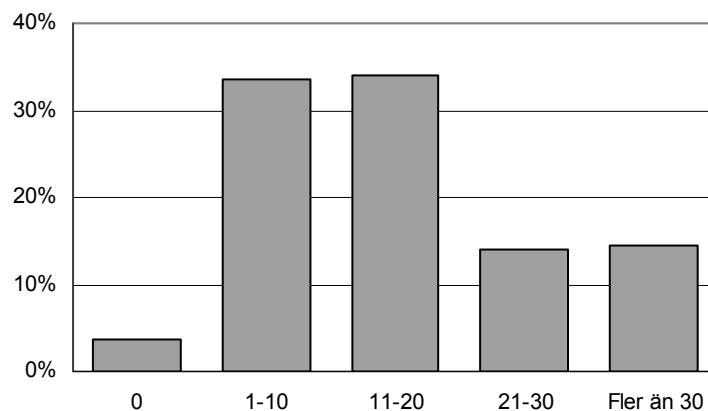
Diagram 7.3 Andelar av Sveriges kommuner efter antal tillstånd som givits under år 2007



De flesta kommuner, 71 procent, har inte givit något tillstånd med stöd av § 16 lotterilagen under år 2007. 24 procent av kommunerna

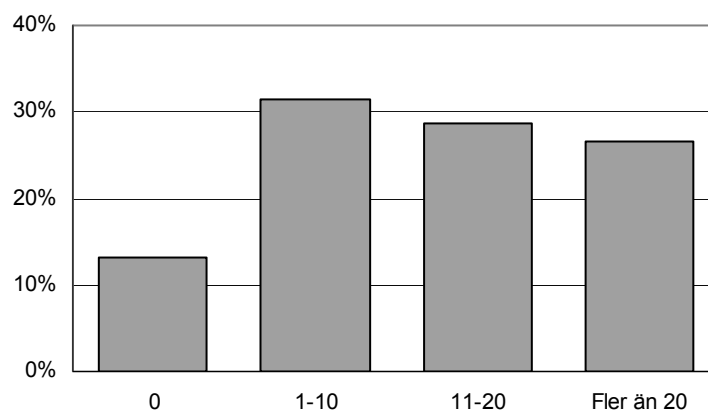
har givit mellan 1 och 5 tillstånd och 5 procent av kommunerna har gett fler än 5 tillstånd.

Diagram 7.4 Andelar av Sveriges kommuner efter antal gällande registreringar per den siste december 2007



4 procent av kommunerna hade inte någon gällande registrering enligt 17 § lotterilagen. Det vanligaste antalet gällande registreringar låg mellan 1 och 30 som 82 procent av kommunerna hade. 15 procent av kommunerna hade fler än 30 gällande registreringar.

Diagram 7.5 Andelar av Sveriges kommuner efter antal föreningar som fått tillstånd 2007 eller hade en gällande registrering den siste december 2007



13 procent av kommunerna (34 stycken) hade inte gett tillstånd och hade inte en gällande registrering för föreningar. Runt en tredjedel vardera hade gett tillstånd eller hade en gällande registrering för föreningar för 1–10, 11–20 respektive fler än 20 föreningar.

Länsstyrelserna

Spelutredningen har genom enkät till landets länsstyrelser inhämtat uppgifter om antal givna tillstånd till lotteri eller bingo, antal förordnade kontrollanter, antal berörda föreningar och om omfattning av arbete med tillståndsprövning och tillsyn. Uppgifterna som efterfrågades avser förhållandena per den sista december 2007. 17 länsstyrelser (81 %) har besvarat enkäten. Stockholms, Västra Götalands och Skåne län ingår bland respondenterna. Enkätformuläret presenteras i betänkandets bilaga 5.

Tabell 7.1 Årsarbetskrafter, antal tillstånd till lotteri och bingo, föreningar som omfattas av bingotillstånd och antal kontrollanter vid länsstyrelserna per den sista december 2007

	Totalt 17 län	Extrapolerat 21 län
Årsarbetskrafter	4,97	6,14
Lotteritillstånd 16 §	17	21
Föreningar med tillstånd 16 §	17	21
Bingotillstånd 22 §	340	420
Föreningar som omfattas av bingotillstånd	1704	2104
Lotterikontrollanter	17	21
Bingokontrollanter	328	405

7.1.5 Statistik

Enligt statistik från Lotteriinspektionen för år 2007 uppgår omsättningen på de kommunala lotterierna enligt 16 § lotterilagen (1994:1000) till 112 miljoner kronor. Merparten av de lokala lotterier är emellertid registreringslotterier enligt 17 § lotterilagen. Någon statistik på omsättningen på registreringslotterier finns inte. Bingospellet omsatte enligt Lotteriinspektionen statistik för år 2007 1 500 miljoner konor och antalet bingohallar uppgår till ca 100. Det finns i dag bingohallar i samtliga län.

7.1.6 Överväganden

Tillstånds- och tillsynsorganisationen som finns på lotteriområdet har genomgått flera förändringar genom åren. Den största förändringen tillkom år 1995 då Lotteriinspektionen bildades och blev central tillsynsmyndighet över ATG och AB Svenska Spel.

Den organisation som i dag finns har fyra tillståndsmyndigheter, regeringen, Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna, med den ansvarsfördelning som redovisats ovan.

Lotterilagens reglering av tillsyn och kontroll är som nämnts ovan uppdelad på tre myndigheter – Lotteriinspektionen, länsstyrelserna och kommunerna.

Lotteriinspektionen utövar den centrala tillsynen över att lotterilagen följs. Vidare utövas tillsyn över lotterier som anordnas efter tillstånd av inspektionen och regeringen. Kommunerna och länsstyrelserna utövar tillsyn över sina respektive tillstånd.

Den organisation som i dag gäller på spelområdet är omfattande med många tillstånds- och tillsynsmyndigheter. Trots att Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen över lotterilagen har den ingen föreskriftsrätt över länsstyrelsen och kommunerna.

En ny lotterireglering förutsätter en stark och effektiv kontrollmyndighet. Att fördela tillsynsansvaret för lotteriet på så många myndigheter som finns i dag motverkar en ändamålsenlig verksamhet.

Skälen för att centralisera organisationen för lotterier och spel är dels att få en ändamålsenligt tillämpning av lagen dels att få en enhetlig tillämpning av lagen.

Vad gäller länsstyrelsernas roll inom bingo sker detta på samtliga länsstyrelserna i Sverige. Av svaren på den enkät Spelutredningen sände till länsstyrelserna framgår att cirka 6 årsarbetskrafter används totalt i Sverige för handläggning av lotterifrågor.

Vidare har framkommit till Spelutredningen att tillämpningen av lotterilagen och tillståndsgivningen till bingospelet inte är enhetligt mellan länsstyrelserna.

Kommunerna i Sverige är 290 stycken som samtliga är tillstånds- och tillsynsmyndighet för lotterier. Omsättningen på de kommunala lotterierna enligt 16 § lotterilagen är, som framgått ovan, låg.

EG-rättens krav på systematisk och sammanhållande reglering för att begränsa spelet innebär ett krav på staten att spelpolitiken ska kunna vara sammanhållen. Då lotteriregleringen är en förbudslagstiftning och skyddsytterna är de främsta med lagen är tillstånd

och tillsyn två delar av samma sak. Att under dessa förhållanden dela upp tillståndsgivningen kan inte anses förenligt med syftet att ha full kontroll över spelmarknaden. För att kunna hävda systematisk och sammanhållande reglering talar således mycket för att en centralisering är nödvändig för att inte hamna i en svår situation och behov av samrådsformer mellan regeringen, lotteriinspektionen, länsstyrelsen och kommunerna. Här skall också beaktas grundlagens krav på att ingen myndighet och inte heller riksdag och regering får lägga sig i tillämpning av lag.

Som framgått ovan har tillstånds- och tillsynsorganisationen sedan 1939 års lotteriförordning inte genomgått några större förändringar förutom Lotteriinspektionens tillkomst år 1995.

Mot bakgrund av vad som nu sagts och vad som anförts ovan om Direktivens krav föreligger skäl att centralisera tillståndsgivningen för bingo och lokala lotterier till en myndighet.

Såvitt avser registreringslotterierna gör utredningen följande bedömning. Den prövning som görs i ett registreringslotteri har en starkt lokal prägel och förutsätter kännedom om de lokala förhållandena. Att överföra dessa lotterier till Spelmarknadsinspektionen förutsätter att kommunen alltjämt har en framträdande roll vid tillståndsprövning. Mot bakgrund av detta och med hänsyn till registreringslotteriernas utförliga reglering finner Spelutredningen att prövning av registreringslotterierna bör vara kvar hos kommunerna.

Sammanfattningsvis gör Spelutredningen bedömningen att all tillståndsgivning och tillsyn av lokala lotterier och bingo bör överföras till Lotteriinspektionen. Vidare gör Spelutredningen bedömningen att registreringslotterierna alltjämt bör vara kvar i kommunerna.

Särskilt om Svenska Spel och ATG

Tillståndsmyndighet för ATG och Svenska Spel och dess föregångare Tipstjänst och Penninglotteriet har alltid varit regeringen. I nuvarande lotterilag regleras frågan i 45 § som anger att regeringen får meddela särskilda tillstånd i andra fall och i annan ordning än som anges i denna lag. Sådan tillstånd får dock inte avse kedjebrevspel eller liknande spel eller automatspel som ger vinst i form av pengar, värdebevis, spelletter eller liknande. Vidare är regeringen tillståndsgivare enligt 44 § lotterilagen som stadgar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om

tillstånd enligt 27 § att anordna spel på värdeautomater. Innan sådant tillstånd lämnas skall berörd kommun ges tillfälle att yttra sig.

Frågan uppkommer om regeringens och Spelmarknadsinspektionens roll i den nya spelregleringen. Som Spelutredningen anför i avsnitt 5.11–5.13 är en grundtanke att riksdagen i lag fastslår alla grundprinciper för spelet, att regeringen ansvarar för spelpolitiken och att Spelmarknadsinspektionen ansvarar för regeltillämpning i form av tillstånd och tillsyn. Som nyss sagts innebär detta att Spelmarknadsinspektionen kommer att överta länsstyrelsernas och kommunernas roll som tillståndsgivare av bingospel och lotterier.

I den nya lagen kommer alla grundläggande bestämmelser för tillståndsgivningen att regleras samt alla särskilda krav samt förbud att regleras. I lagen kommer Spelmarknadsinspektionen att få utvidgad föreskriftsrätt. I lagen kommer det att delegeras till regeringen att i förordningsform reglera bl.a. förutsättningarna för spelet. Följden blir att de bestämmelser som i dag regeringen reglerar i koncessionerna till ATG och Svenska Spel framöver kommer att regleras i lag, förordning, föreskrifter och villkor. Med denna lagtekniska konstruktion finns det inga principiella hinder att lägga tillståndsgivningen av Svenska Spel och ATG på Spelmarknadsinspektionen. Den nya lagtekniska lösningen med en ramlag för lotterier som Spelutredningen föreslår bygger på att de politiska frågorna avgörs av riksdagen och regeringen medan myndighetens roll är att fylla tillståndsgivningen med särskilda villkor för spelet.

En fråga är då om lagens indelning av de mest problematiska spelen i en ensamrätt för Svenska Spel bör innebära att regeringen alltjämt bör vara tillståndsgivare för dessa spel med anledning av ett politiskt intresse att kunna styra bolaget effektivt. I denna del skall framhållas att regeringens främsta styrning ligger i att staten äger Svenska Spel och därmed regeringen i ägarrollen styr bolaget. Vidare har regeringen i förordningsformen möjlighet att styra förutsättningarna för spelet. Att alltjämt låta regeringen vara tillståndsgivare innebär att regeringen alltjämt kommer kunna ha ett stort utrymme att reglera spelet vilket Spelutredningen anser vara viktigt att komma ifrån om systemet skall vara genomlyst. Spelutredningen finner därför inte tillräckliga skäl föreligga för att föreslå att låta regeringen vara tillståndsmyndighet för de mest problematiska spelen.

Med den ansvarsfördelning Spelutredningen föreslår, i den nya ramlagen, mellan riksdagen och regeringen bör, förutom författningsregleringen av de statsstyrda bolagens verksamheter, dels regleras

vilka spelformer bolagen får bedriva, dels regleras de särbestämmelser som respektive spelform föranleder.

Som framgått i kapitel 5 om de allmänna förutsättningarna för en framtida spelreglering bygger den nya regleringen på att de mest problematiska spelen skall vara föremål för de mest kontrollerade formerna. I övrigt skall det då i lagen klart framgå vilken spelaktör som får göra vad.

Det kan tilläggas att med lagreglering av de statliga och statskontrollerade bolagens verksamhet kommer lagens samtliga bestämmelser att gälla också för dessa tillstånd, dvs. marknadsföringsbestämmelser, åldersgränder, krav på förebyggande åtgärder m.m..

Sammanfattningsvis gör Spelutredningen bedömningen att Spelmarknadsinspektionen bör vara tillståndsmyndighet för de statliga och statskontrollerade bolagen.

Sammanfattning

På skäl som nu anförts bör tillståndsgivning och tillsyn av spel centraliseras till en myndighet. Med den nya myndighetsstruktur Spelutredningen föreslår och de nya arbetsuppgifter som myndigheten kommer att erhålla enligt förslagen nedan föreslår Spelutredningen att Lotteriinspektionen byter namn till Spelmarknadsinspektionen.

Såvitt avser registreringslotterierna gör utredningen följande bedömning. Den prövning som görs i ett registreringslotteri har en starkt lokal prägel och förutsätter kännedom om de lokala förhållandena. Att överföra dessa lotterier till Spelmarknadsinspektionen förutsätter att kommunen alltjämt har en framträdande roll vid tillståndsprövning. Mot bakgrund av detta finner Spelutredningen att tillstånd till registreringslotterierna bör vara kvar hos kommunerna.

8 En uppstramad spelreglering

8.1 Lagens syften

Förslag: Lotterilagens syften lagregleras.

Lagen syftar till att lotterier ska anordnas sunt och säkert under offentlig kontroll, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt spelberoende, att motverka brott i samband med lotterier, att skydda konsumenterna och att kanalisera spelandet till lotterier som anordnas med stöd av lagen.

8.1.1 Inledning

Det övergripande syftet med Spelutredningens uppdrag är att stärka skyddssyftena i lagen. Frågan om vilka syften den nya lotterilagen bör ha blir avgörande inför det fortsatta arbetet. Dessa syften kommer att styra både de bestämmelser som kommer att anges i lagen och den spelpolitik regeringen kommer att föra i förordningsreglering och slutligen också den tillståndsgivning och föreskriftsrätt som Spelutredningen föreslår ska tillkomma Spelmarknadsinspektionen.

8.1.2 Nuvarande ordning

Målet för spelpolitiken fastslogs i prop. 2002/03:93 s. 15 enligt följande.

Målet bör även fortsättningsvis vara en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Överskottet från spel bör värnas och alljämt vara förbehållet det allmänna eller allmännyttiga ändamål, dvs. föreningslivet, hästsporten och staten. Inriktningen bör som hittills vara

att prioritera sociala skyddshänsyn samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud och risken för bedrägerier och olagliga spel beaktas.

Riksdagen har instämt i regeringens bedömning av målen för spelpolitiken (bet. 2002/03:KrU8 och rskr. 2002/03:212).

Lotterilagens syften är inte lagreglerade. Syftena är behandlade främst i förarbetena till 1982 års lotterilag (prop. 1981/82:170 s. 22–24) där följande anges om lagens syften.

Lotterier i olika former har sedan lång tid förekommit i vårt land. För många människor är lotterier ett tilltalande sätt att kunna understödja olika former av ideell verksamhet. Intäkterna av lotterier utgör också för åtskilliga ideella organisationer en finansiell grundval för organisationernas verksamhet. Att delta i lotterier är för många av stort intresse genom den spänning som lotterierna skänker och genom möjligheten att för en ringa insats kunna vinna en större summa pengar eller en eftertraktad vara. Lotterierna ger också många människor en möjlighet till avkoppling och förströelse.

Sedan lång tid tillbaka har anordnandet av lotterier av olika skäl varit föremål för en särskild offentlig tillsyn och kontroll. Lotteriutredningen har haft som utgångspunkt att en reglering behövs även i framtiden. Jag delar denna uppfattning.

Den nu gällande regleringen av lotterier i LF är i allt väsentligt utformad på grundval av utredningar som gjordes under 1930-talet. Även om regleringen har ändrats vid åtskilliga tillfällen under årens lopp har dock huvudprinciperna i den inte varit föremål för någon prövning. I likhet med lotteriutredningen och remissinstanserna anser jag tiden nu vara mogen för att göra en omprövning av regleringen. Flera skäl talar härför. Den snabba utvecklingen på detta område har fört med sig nya former av lotterier och lotteriliknande spel samt problem av bl.a. teknisk natur. Anordnandet av lotterier har för många ideella organisationer under senare år kommit att få en allt större ekonomisk betydelse. Bestämmelserna om vilka ändamål som skall få stödjas med intäkter från lotterier har emellertid i många fall visat sig vara oklara och svårtolkade. Det finns därför anledning att ta ställning bl.a. till frågan hur dessa ändamål skall preciseras och vilka ändamål som bör prioriteras. Inom lotteri- och spelbranschen har vuxit fram åtskilliga företag, vilka har sin verksamhet helt inriktad på att erbjuda service åt de anordnande organisationerna. Bl.a. mot den bakgrunden finns det anledning att också ta ställning till frågan om den nuvarande tillsynen och kontrollen är den mest ändamålsenliga och effektiva.

.../...

Lotterier lämnar i sig ett visst utrymme för bedrägerier och andra oehederliga förfaranden. Ett av syftena med regleringen bör därför vara att bevaka konsumenternas, dvs. lottköparnas och speldeltagarnas intressen. En offentlig kontroll är ofta nödvändig bl.a. med avseende på insatsernas storlek, vinsternas antal och kvalitet samt fördelningen av vinster.

Regleringen bör också syfta till att säkerställa att lotterier inte anordnas för obehöriga ändamål samt att behållningen i lotterierna i tillräckligt hög grad kommer de avsedda ändamålen till godo.

Lotterier kan i många fall föra med sig skadeverkningar av ekonomisk, social och personlig natur som har sin grund bl.a. i att deltagarna spelar i en omfattning som överskrider deras ekonomiska möjligheter. Regleringen bör syfta till att så långt det är möjligt motverka skadeverkningar. Särskilt viktigt är det att söka motverka att lotterier på ett otillbörligt sätt lockar eller bedrivs bland barn och ungdom.

Den illegala lotteri- och spelverksamheten har under senare år kommit att spela en alltmer framträdande roll. En reglering av lotterier kan, förutom att den direkt syftar till att motverka illegala lotterier, i viss mån kanalisera allmänhetens spelintresse till sådana lotterier och spel som kan kontrolleras och som bedrivs under socialt acceptabla former.

Lotterier utgör en inte oväsentlig inkomstkälla för statsverket genom den beskattning av verksamheten som äger rum. Regleringen bör även ha till syfte att möjliggöra en lämplig och effektiv beskattning.

Vad som nu har anförts bör utgöra utgångspunkter för regleringens utformning. I det här sammanhanget vill jag även understryka vikten av att regleringen utformas så att den inte innebär eller kan leda till mer långtgående inskränkningar för lotterianordnarna eller dem som bistår lotterianordnarna än som verkligen är nödvändiga för att man på ett effektivt sätt skall kunna uppnå syftena med regleringen. Den får inte heller medföra onödigt betungande eller krångliga rutiner. Således måste eftersträvas regler som förenar effektivitet med administrativ enkelhet.

8.1.3 Överväganden

Vid tillskapande av en ny ramlag för lotterier är frågan om lagens syften av avgörande betydelse. Som Spelutredningen anført ovan ska lotterilagen alltså vara en förbudslagstiftning där anordnande av lotterier kräver tillstånd och alla lotterier står under statlig kontroll. Som Spelutredningen konstaterat vid genomgången av EG-rätten ställs kravet att en nationell reglering är systematisk och sammanhängande för att begränsa spelet. Spelpolitiken bestämmer riksdagen och regeringen och bör kunna utläsas i regerverket för spel. I detta sammanhang är därför frågan om lagens syften av betydelse. Det är syftena som lagen sedan har att fylla. Samtliga de bestämmelser som införs i lagen fallet tillbaka på ett eller flera av lagens syften.

Som regeringens spelpolitik är utformad i direktiven till utredningen är det övergripande syftet med den svenska spelregleringen att motverka spelberoende och kriminalitet. Vidare anges att grunderna i dagens lagstiftning ska tjäna som förebild.

Lotterilagens (1994:1000) syften är att motverka brott, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, skydda konsumenterna, kanalisera spel och styra överskottet.

En långsiktigt hållbar spelreglering bör först ha de nyss angivna syften som gäller för nuvarande lotterilag.

Som anges ovan är ett övergripande mål med regleringen att motverka spelberoende. Spelets hälsorisker bör därför också anges som ett syfte med lagen.

Av stort vikt för att kunna uppnå de politiska målen med den svenska regleringen är att illegalt spel förhindras och att spelandet i Sverige kanaliseras till legala aktörer.

Följande syften bör därför bli föremål för lagreglering.

Motverka kriminalitet

Kriminalitet kan i spel delas in i tre nivåer. Dels bedrägerier m.m. som följer med illegalt spel, dels att en spelare begår brott för att finansiera sitt spel och dels att den organiserade brottsligheten kommer in i spelet antingen som anordnare av spel eller exempelvis som indrivare av spelskulder.

Motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar och spelberoende

Dessa syften är en av grundpelarna i den framtida svenska spelregleringen. Detta gäller alltifrån vilka spelformer som ska tillåtas, villkoren för spelformerna, marknadsföringsbegränsningar, åldersgränser, kreditförbud, informationskyldighet gällande spelet risker, sociala skyddsprogram och givetvis en effektiv tillsyn.

Konsumentskydd

Konsumentskyddet innebär att ett juste spel erbjuds spelaren i betydelse att förutsättningarna för spel, t.ex. spelregler är klara, att information om spel lämnas m.m.

Kanaliserar spel

Frågan om kanalisering av spel har behandlats i Regeringsrättens dom RÅ 2004 ref. 95 och även i EG-domstolens dom Placania. Regeringsrätten anförde i sitt mål att kanalisering av spel är legitimt enligt EG-rätten varför exempelvis viss marknadsföring är tillåten. I Placania anfördes följande i frågan (p. 55)

Det är nämligen den andra typen av mål, det vill säga målet att förhindra att hasardspelsverksamhet används i bedrägliga eller brottsliga syften genom att styra in den i banor som är möjliga att kontrollera, som såväl Corte suprema di cassazione som den italienska regeringen i sitt yttrande till domstolen har angett vara det verkliga syftet med den italienska lagstiftning som är aktuell i målen vid de nationella domstolarna. Med detta perspektiv kan en kontrollerad expansiv politik på området för hasardspel vara helt i överensstämmelse med målet att locka över spelare som ägnar sig åt förbjuden och dold spel- och vadhållningsverksamhet till tillåten och reglerad verksamhet. Som särskilt den belgiska och den franska regeringen har påpekat kan detta mål endast uppnås om de lagliga aktörerna utgör ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet. Detta kan i sig innebära att tillhandahålla ett omfattande spelsortiment, att göra reklam i viss omfattning och att använda ny distributionsteknik.

Att kanalisering av spel kan anföras som skäl för en reglering får med stöd i Placania- domen anses klarlagt. Kanaliseringens syfte i den svenska regleringen blir att ha en spelreglering som kan möjliggöra utveckling med nya produkter och användning av nya tekniker samt i viss mån kunna marknadsföra dessa.

Sunt och säkert under offentlig kontroll

Som framgått ovan är målet för den svenska spelpolitiken (prop. 2002/03:93 s. 15) en sund och säker spelmarknad där sociala skyddsintressen och efterfrågan på spel tillgodoses under kontrollerade former. Inriktningen skall vara att prioritera sociala skyddshänsyn samtidigt som intresset av ett varierat spelutbud och risken för bedrägerier och olagliga spel beaktas.

Spelpolitiken bör även i denna del framgå i lagen. Det bör därför anges att lagens syfte även är att lotterier ska anordnas sunt och säkert under offentlig kontroll. Detta syften är av stor betydelse där sunt avser en avvägning mellan sociala skyddsintressen och önskemålet att tillgodose en efterfrågan på spel. Att spel som

anordnas under offentlig kontroll också ska underkastas krav på säkerhet är en självklarhet och är en fråga för tillsynsmyndigheten.

Överskottet

Ett av syftena med den svenska regleringen är att styra överskottet i spel till allmänna och allmännyttiga ändamål. Då detta mål enligt EG-domstolens praxis i sig inte kan rättfärdiga en spelreglering utan endast får vara en s.k. positiv assessorisk effekt av spelet bör inte syftet lagregleras.

Sammanfattningsvis bör syftena med den svenska spelregleringen vara att lotterier ska anordnas sunt och säkert under offentlig kontroll för att motverka kriminalitet, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, motverka utveckling av spelberoende, tillvarata konsumentskydd samt kanalisera spelet till legala aktörer. I lagen bör därför en kodifiering ske av de syften som redan utgör grunden för den spelreglering som gäller i Sverige. Med de syften Spelutredningen förslår för den nya lotterilagen kommer också de politiska målen regeringen uttrycker i direktiven för en framtida spelreglering att klarläggas.

EG-rättslig bedömning: De föreslagna syftena med lagen är i överensstämmelse med de tvingande hänsyn av allmänintresse som framgår av EG-domstolens praxis.

8.2 Författningsreglering av de statliga och statskontrollerade bolagen

Förslag: Rätten för staten och hästsporten att anordna spel och lotterier författningsregleras så att tillstånd kan ges till

1. ett företag som, direkt eller indirekt, ägs av staten, och
2. ett företag där staten, direkt eller indirekt, utövar det rättsligt bestämmande inflytandet och verksamheten bedrivs till förmån för hästsporten.

8.2.1 Inledning

I direktiven anges att utredningen ska överväga förutsättningarna för tillståndsgivning enligt 45 § lotterilagen och särskilt presentera förslag till kriterier för dylika tillstånd.

Vidare anges i direktiven bl.a. att en teknikneutral ramlagstiftning bör övervägas samt att en effektiv tillsyn bör eftersträvas.

Spelutredningen har som framgått ovan utifrån direktivets skrivningar gjort vissa grundläggande ställningstaganden vid tillskapande ett nytt regelverk för spel. Ett av dessa är att en effektiv tillsyn kräver att tillsynsmyndigheten har effektiva sanktionsåtgärder. I detta har Spelutredningen även vägt in att effektiviteten vid tillsyn blir än tydligare om all tillståndsgivning läggs på en myndighet. Spelutredningen har vidare gjort bedömningen att 45 § i gällande lotterilag innebär att riksdagen i stor omfattning delegerat tillståndsgivningen för lotterier i Sverige till regeringen. För att kunna tillgodose de olika önskemål som framgår av direktiven till utredningen gör Spelutredningen bedömningen att huvuddragen i spelregleringen bör ligga i lagform. Detta innebär att både de statliga och de statskontrollerade bolagen bör författningsregleras.

8.2.2 Nuvarande ordning

Enligt 45 § lotterilagen (1994:1000) får regeringen meddela särskilt tillstånd att anordna lotterier i andra fall och i annan ordning än vad som anges i lagen. Sådan tillstånd får dock inte enligt bestämmelsen avse kedjebrevsspel eller liknande spel eller sådant automatspel som ges i form av pengar. En motsvarande bestämmelse fanns i 1982 års lotterilag (4 §).

Enligt 45 § lotterilagen och även historiskt sett i Sverige ger och har regeringen gett tillstånd till Svenska Spel och dess företrädare Tipstjänst och Penninglotteriet samt till ATG. Regeringen har gjort detta i form av koncessioner (se bilaga 5). ATG:s tillstånd har gällt vadhållning på hästtävlingar och Svenska Spels tillstånd har gällt traditionella lotterier, vadhållning på idrottstävlingar, nummerspel och senare även värdeautomatspel, kasinospel enligt kasinolagen (1999:355), Internetspel och senast internetpoker. Som tillståndsmyndighet för Svenska Spel och ATG har regeringen även möjlighet att återkalla tillstånden.

Enligt 48 § lotterilagen utövar Lotteriinspektionen tillsyn över de tillstånd regeringen beviljat.

Som redovisats i avsnitt 5.3.3 De svenska lotteri- och spelarrangörerna bildades Svenska Spel år 1996 genom en sammanslagning av Penninglotteriet och Tipstjänst. I en rapport från en arbetsgrupp inom Finansdepartementet *De statligt styrda spelbolagens koncessioner och organisation m.m.* (Ds 1995:61) lämnades förslag på en koncession för spel för de sammanslagna statliga spelbolagen. Vidare behandlades frågan om ATG:s koncession. Följande anfördes i rapporten om de allmänna utgångspunkterna som låg till grund för förslaget till koncession för de sammanslagna statliga bolagen (a.a. s. 130–131).

I detta avsnitt lägger utredningen förslag till förändringar i nu gällande koncessioner. En utgångspunkt har varit att behålla koncessionen relativt öppen. Det bör finnas förutsättningar för bolaget att inom ramen för koncessionen utveckla nya spel och omstrukturera gamla spel utan särskilt tillstånd av regeringen i varje enskilt fall. Samtidigt måste regeringen kunna förvänta sig att bolagets utveckling ligger i linje med de mål som är uppställda för marknads utveckling. Som framgått tidigare bedömer utredningen att en kombination av hårt konkurrenstryck, osäkerhet och stor handlingsfrihet för aktörerna har lett till att spelmarknaden i vissa delar haft en tendens att utvecklas på ett icke önskvärt sätt. Utredningen bedömer dock att ett ansvarsfullt statligt bolag i en situation med lägre konkurrenstryck (som våra förslag leder till) och tydliga målformuleringar för verksamheten från ägarens statens sida, kommer att leda till en sund utveckling. En detaljreglering av bolagets verksamhet skulle riskera att motverka en ur olika aspekter god utveckling för företaget och dessutom skapa merarbete hos tillståndsgivaren. Regeringen bör liksom i dag sträva efter att definiera tillåtna spelområden och ange högsta tillåtna vinstandelar för dessa. Konkurrensläget och bolagets strävan att värna konsumenterna kommer även framdeles att borga för att bolaget inte sänker vinstandelarna långt under tillåtna vinstandel. Det kommer sannolikt även framöver att förekomma att en viss press uppåt på vinstandelarna.

Bland annat följande anfördes i nämnd rapport om ATG:s koncession (a.a. s. 148).

I förslag till ny koncession för ATG har de tre tillstånden som i dag gäller sammanförts till en ny koncession som föreslås gälla för perioden den 1 januari 1996 – 31 december 1999. Förslaget innehåller inga större förändringar i sak i förhållande till nuvarande tillstånd.

Det kan hävdas att ATG inte har samma handlingsfrihet som det statliga bolaget att lansera nya eller omarbetade spel eftersom ATG:s spelformer är upptagna vid namn i koncessionen. Utredningen anser att det vore önskvärt om även ATG:s tillstånd kunde utformas så att olika typer av tillåtna spelformer (för vilka en viss vinstandel skall

gälla) definieras och att ATG därigenom ges samma förutsättningar, som det statliga bolaget att inom dessa ramar införa nya produkter eller förnya befintliga (på ett sätt som kräver namnändring av spelformen).”

Det kan tilläggas att regeringen vid tillståndsgivningen till Svenska Spel och ATG i huvudsak följt de förslag till koncessioner som lämnades i nämnd rapport. Regeringens koncessioner sedan 1995 års lotterilag har i huvudsak varit lika med tillägg av att vissa spelformer tillkommit.

8.2.3 Nu gällande koncessioner

Svenska Spel

Svenska Spel har följande fyra gällande koncessioner för spel.

1. Tillstånd att anordna lotteri enligt 45 § lotterilagen.
2. Tillstånd att anordna spel på värdeautomater enligt lotterilagen.
3. Tillstånd att anordna kasinospel.
4. Tillstånd att anordna lotterier enligt 45 § lotterilagen (1994:1000) – pokerspel över Internet m.m.

ATG

Tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar m.m. Koncessionerna finns bifogade som bilaga 5.

8.2.4 Tidigare utredningar

I Lotteriutredningens betänkande *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11) anfördes följande om författningsreglering av de statliga och statskontrollerade bolagen (a.a. s. 258–260).

Utredningens förslag utgår från att även den spel- och lotteriverksamhet som staten och hästsporten bedriver skall vara författningsreglerad. Det kan förutsättas att den spel- och lotteriverksamhet som staten anordnar även i fortsättningen kommer att bedrivas i bolagsform, av Svenska Spel eller av annat statligt bolag. Det bör därför föreskrivas, i fråga om statens spel och lotteriverksamhet, att tillstånd kan

ges till ett spelföretag som ägs av staten. Det förefaller dock inte vara nödvändigt att detta företag är direkt ägt av staten utan det torde vara tillräckligt att det statliga ägandet är indirekt, vilket är fallet med Casino Cosmopol som ägs av Svenska Spel. Skäl saknas att i författning reglera i vilken associationsform verksamheten skall bedrivas.

När det gäller den verksamhet som bedrivs till förmån för hästsporten finns flera alternativ. Eftersom ATG är det enda företag som har rätt att bedriva vadhållning i samband med hästtävlingar skulle en möjlig lösning vara att direkt i lag peka ut detta företag. Utredningen finner emellertid att det av flera skäl är mindre lämpligt att i detta avseende ange vilket enskilt rättssubjekt som får anordna spel av visst slag. En sådan lösning skulle låsa anordnaren vid den enda lösningen att verksamheten måste bedrivas i just den angivna juridiska personen. Skulle hästsporten välja att organisera sin spelverksamhet på annat sätt, exempelvis i annan associationsform, skulle detta kräva lagändring. Ett annat alternativ vore att knyta rätten att anordna spel och lotterier till ägandet av den juridiska personen. ATG ägs i dag av Svenska Travsportens Centralförbund (STC) och Svensk Galopp (SG). Av samma skäl som anförts i föregående stycke är det olämpligt att i lag knyta rätten att anordna spel av visst slag till särskilt utpekade organisationer utan, om detta alternativ väljs, torde rätten anknytas till hästsporten som sådan. Därutöver torde krävas att rätten att anordna spel och lotterier i samband med hästtävlingar fick utövas endast av hästsporten på förbunds nivå. Avsikten är ju inte att det lokala föreningslivet skulle få rätt att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar.

Även om ATG inte till någon del är statligt ägt är det staten som tillsätter majoriteten av styrelseledamöterna, däribland ordföranden. Syftet med bolagets bildande, vilket skedde på statligt initiativ, var att ge hästsporten förutsättningar för utveckling genom möjligheten att arrangera spel. Föredragande departementschefen uttalade: "Med hänsyn till bolagets befogenheter vad gäller totalisatorverksamheten finner jag det vara riktigt att staten får ett avgörande inflytande i bolagets styrelse" (prop. 1973:113 s. 12). Statens rättsligt bestämmande inflytande i ATG torde alltså utgöra en väsentlig förutsättning för att det bolaget skall få anordna vadhållning i samband med hästtävlingar. Det bör därmed finnas förutsättningar att låta rätten att anordna spel av detta slag vara beroende av det statliga inflytandet i bolaget och inte av ägandet. Således borde hästsportens möjligheter att anordna spel och lotterier i lagstiftningen kunna knytas till ett spelföretag där staten, direkt eller indirekt, utövar det rättsligt bestämmande inflytandet. Uttrycket rättsligt bestämmande inflytande bör kunna ha samma innebörd som enligt 1 kap. 9 § sekretesslagen (1980:100), nämligen att i detta fall staten

1. äger aktier i ett aktiebolag eller andelar i en ekonomisk förening med mer än hälften av samtliga röster i bolaget eller föreningen eller på något annat sätt förfogar över så många röster i bolaget eller föreningen,

2. har rätt att utse eller avsätta mer än hälften av ledamöterna i styrelsen för ett aktiebolag, en ekonomisk förening eller en stiftelse, eller

3. utgör samtliga obegränsat ansvariga bolagsmän i ett handelsbolag. Dessutom bör ett inflytande som utövas av en juridisk person över vilken staten bestämmer på det sätt som anges i punkterna 1–3 ovan anses utövat av staten.

Denna ordning innebär i och för sig att någon anknytning till hästsporten inte framkommer i lagtexten, vilket kan vara olyckligt, och utgör inte något formellt hinder mot att tillstånd till spel och lotterier i samband med hästtävlingar ges till andra subjekt än ATG. Även Svenska Spel skulle t.ex. uppfylla de nämnda kriterierna. Emellertid måste förutsättas att staten verkar för att endast ATG ansöker om tillstånd för dylik verksamhet. För att klargöra syftet med regleringen bör dock föreskrivas att verksamheten bedrivs till förmån för hästsporten.

8.2.5 Överväganden

En långsiktigt hållbar spelreglering förutsätter enligt Spelutredningens bedömning att ett klart regelverk för spel föreligger. Som framgått tidigare har statens roll inom spel om pengar historiskt omfattat lagstiftning, spelreglering (tillstånd och tillsyn) och ägande av spelbolag.

Som framgått i avsnitt 6.3 En ny ramlag för lotterier föreslår Spelutredningen en klarare ansvarsfördelning inom staten med olika roller för riksdagen som lagstiftare, regeringen som styrande av spelpolitiken och spelmyndigheten som spelreglerare i betydelsen tillstånds- och tillsynsmyndighet.

Med den lagtekniska lösning Spelutredningen valt i avsnitt 6.3 bör de övergripande bestämmelserna framgå i lag, de spelpolitiska frågorna i förordning och tillstånds- och tillsynsfrågorna i myndighetsföreskrifter och villkor. Av detta följer att den spelverksamhet som staten och hästsporten bedriver bör vara författningsreglerad.

Spelutredningen gör bedömningen att den spelverksamhet staten anordnar alltså kommer att bedrivas i bolagsform, av Svenska Spel eller av annat statligt bolag. Spelutredningen gör samma bedömning som Lotteriutredningen gjorde om att lagreglera det statliga spelbolagets verksamhet och i lagen föreskriva att i fråga om statens spel och lotteriverksamhet ska tillstånd ges till ett företag som ägs av staten direkt eller indirekt.

Vad gäller frågan om tillstånd för verksamhet som bedrivs till förmån för hästsporten redovisades i nyssnämnda utredning ett

antal handlingsalternativ. För frågan om en långsiktigt hållbar spelreglering är det av största vikt att en författningsreglering avspeglar syftet med den ensamrätt som tilldelas. Statens bestämmande inflytande i ATG är en helt avgörande förutsättning för att bolaget ska få anordna spel på hästtävlingar. Hästsportens möjligheter att anordna vadhallning bör därför knytas till ett spelföretag där staten, direkt eller indirekt, utövar det rättsligt bestämmande inflytandet och verksamheten bedrivs till förmån för hästsporten.

I kapitel 7 redovisas en ny tillståndsgivning för de statliga och statskontrollerade bolagen.

Sammanfattningsvis föreslår Spelutredningen att de statliga och statskontrollerade spelverksamheterna författningsregleras.

8.3 Folkrörelserna

Förslag: Förutsättningen att anordnaren ska vara en svensk juridisk person tas bort. I övrigt ska som huvudregel samma förutsättningar som tidigare gälla.

Om det finns särskilda skäl ska tillstånd få lämnas till en annan juridisk person än en ideell förening, som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål.

8.3.1 Inledning

Enligt 15 § lotterilagen (1994:1000) anges bl.a. att tillstånd får lämnas till en svensk juridisk person som är en ideell förening. Fråga uppkommer om bestämmelsen kan anses diskriminerande på grund av nationalitet och därför bör ändras.

8.3.2 Tidigare utredning

Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11)

I rubricerad utredning behandlades frågan på s. 260–261 enligt följande.

De formella förutsättningarna för ideella föreningar att i egen regi anordna spel och lotterier bör huvudsakligen inte förändras.

.../...

Vad som däremot kan ifrågasättas är om det i lagtexten alltså bör ställas upp som krav att anordnaren skall vara en svensk juridisk person. Det väsentliga är enligt utredningens bedömning att syftet med lotteriverksamheten tillgodoses. Enligt bestämmelsen skall verksamhetens huvudsakliga syfte vara att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet. Dessutom följer av 11 § lotterilagen att det område där lotteriverksamheten får bedrivas skall, om inte särskilda skäl finns till annat, utgöras av det område där sammanslutningen som söker tillstånd huvudsakligen är verksam. Därutöver torde det inte vara nödvändigt med ett nationalitetskrav på anordnaren för att syftet skall tillgodoses. Utredningen bedömer att det inte finns någon risk att tillstånd ges för verksamheter som tillgodoser andra syften än det angivna, om man tar bort nationalitetskravet. Inte heller kan ändringen antas medföra att lotterier som rent faktiskt anordnas utom landet kommer att kunna ges svenskt tillstånd. Om en lotteriverksamhet inte står under svenska myndigheters kontroll kan det nämligen inte bedömas huruvida verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt (jfr 10 § lotterilagen). Utredningen finner därför att förutsättningen att sökanden skall vara en svensk juridisk person kan tas bort. De undantag som följer av 15 § andra stycket lotterilagen innebär att även andra juridiska personer än ideella föreningar eller juridiska personer som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet kan få tillstånd att anordna egentliga lotterier eller bingospel, dock endast om det finns särskilda skäl för detta. Avsikten med dessa undantagsbestämmelser har uppenbarligen varit att möjliggöra för organisationer som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål, men som av någon anledning valt en annan organisationsform än den ideella föreningen, att kunna få tillstånd att anordna lotterier i undantagsfall. Det samma gäller den situationen när en organisation har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet, men som ändå enligt en allmän uppfattning är värt att stödja. Avsikten synes däremot inte ha varit att öppna möjligheter för t.ex. aktiebolag som inte bedriver någon allmännyttig verksamhet att i eget namn erhålla lotteritillstånd. För det fall det anses vara önskvärt att t.ex. serviceföretagen bör kunna få tillstånd att anordna lotterier bör detta enligt utredningens mening regleras särskilt. Det torde fortfarande finnas ett behov av att undantagsvis kunna ge tillstånd åt andra organisationer än ideella föreningar, som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål, att anordna lotterier. Likaså bör det undantagsvis vara möjligt att ge sådant tillstånd om det är till förmån för ett allmännyttigt ändamål utom landet. Den ifrågavarande undantagsbestämmelsen bör formuleras så, att det egentliga syftet framgår tydligare än i dag.

Skälen för förslagen: Spelutredningen gör i denna del samma bedömning som Lotteriutredningen, dvs. att förutsättningen att anordnaren ska vara en svensk juridisk person tas bort. Spelutred-

ningen delar även i övrigt den bedömningen som Lotteritredningen gjort om undantaget i nuvarande 15 § andra stycket lotterilagen, dvs. att undantagsbestämmelsen bör formuleras så att det egentliga syftet framgår tydligare i lag.

8.4 Författningsreglering av de för statliga och statskontrollerade bolagens spelverksamhet

Bedömning: I den nya lotterilagen bör klargöras vilka spelformer statliga och statskontrollerade bolag kan erhålla tillstånd till samt under vilka förutsättningar dessa spelformer får bedrivas.

8.4.1 Inledning

Enligt direktiven skall Spelutredningen överväga förutsättningarna för tillståndsgivning enligt 45 § lotterilagen och särskilt presentera förslag till kriterier för dylika tillstånd.

I avsnitt 8.2 Författningsreglering av de statliga och statskontrollerade bolagen, har föreslagits att bolagens rätt att anordna lotterier bör författningsregleras.

I avsnitt 6.3 har Spelutredningen föreslagit en ny ramlagstiftning för lotterier med innebörd att allt lotteri ska vara författningsreglerat och att i den nya ramlagen alla huvudbestämmelser om lotterier bör regleras. Vidare har i nämnt avsnitt föreslagits att möjligheten till delegation till regeringen och myndighet bör utökas.

Fråga uppkommer nu hur de statliga och statskontrollerade bolagens verksamhet bör författningsregleras.

8.4.2 Nuvarande ordning

Svenska Spel – med undantag av värdeautomatspelet (44 § lotterilagen) – och ATG erhåller tillstånd till lotterier med stöd av 45 § lotterilagen som har följande lydelse

Regeringen får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som anges i denna lag. Sådant tillstånd får dock inte avse kedjebrevsspel eller liknande spel eller automatspel som ger vinst i form av pengar, värdebevis, spelletter eller liknande.

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak vad som gällde enligt 4 § första och andra stycket lotterilagen (1982:1011).

8.4.3 Överväganden

I nuvarande lotterilag regleras Svenska Spels och ATG:s tillstånd i 45 § som anger att regeringen får meddela särskilda tillstånd i andra fall och i annan ordning än som anges i denna lag. Sådan tillstånd får dock inte avse kedjebrevsspel eller liknande spel eller automatspel som ger vinst i form av pengar, värdebevis, spelletter eller liknande. Vidare är regeringen tillståndsgivare enligt 44 § lotterilagen som stadgar att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om tillstånd enligt 27 § att anordna spel på värdeautomater. Innan sådant tillstånd lämnas ska berörd kommun ges tillfälle att yttra sig.

I den nya lotterilagen som Spelutredningen föreslår kommer alla grundläggande bestämmelser för tillståndsgivningen att regleras samt alla särskilda krav samt förbud att regleras. I lagen föreslås Spelmarknadsinspektionen få utvidgad föreskriftsrätt. I lagen kommer det att delegeras till regeringen att i förordningsform reglera bl.a. förutsättningarna för spelet. Följden blir att de bestämmelser som regeringen i dag reglerar i koncessionerna till ATG och Svenska Spel framöver kommer att regleras i lag, förordning, föreskrifter och villkor.

Med den ansvarsfördelning Spelutredningen föreslår i den nya ramlagen mellan riksdagen och regeringen bör, förutom att de statliga och statskontrollerade bolagens verksamhet regleras, dels regleras vilka spelformer bolagen får bedriva, dels regleras de särskilda bestämmelser som respektive spelform föranleder.

Som framgått i kapitel 5 om de allmänna förutsättningarna för en framtida spelreglering så bygger den nya lotterilagen på att de mest problematiska spelen ska vara föremål för de mest kontrollerade formerna. I övrigt ska det klart framgå i lagen vilken spelaktör som får göra vad.

Det kan tilläggas att med lagreglering av de statliga och statskontrollerade bolagens verksamhet kommer lagens samtliga bestämmelser att gälla också för dessa tillstånd, dvs. marknadsföringsbestämmelser, åldersgränser, krav på förebyggande åtgärder m.m.

8.5 Särskilt om det statskontrollerade bolaget

Bedömning och förslag: Ett spelföretag där staten, direkt eller indirekt, utövar det rättsligt bestämmande inflytandet och verksamheten bedrivs till förmån för hästsporten kan få tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar.

Tillstånd får endast lämnas till totalisatorspel.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på spelformer, vinstutdelning och andra krav på anordnandet av vadhållning.

Avtalet mellan hästsportens organisationer och staten bör i vissa delar skrivas om.

I lotterilagen (1994:1000) är vadhållning i samband med hästtävling omnämnt i 4 § och regeringen beviljar tillstånd med stöd av 45 § lotterilagen.

I kapitel 5 har redovisats den svenska konstruktionen för hästsporten med avtalet mellan staten och hästsportens huvudorganisationer samt koncessionen till ATG. Att reglera vadhållning på hästar i lagen innebär således att Spelutredningen förslår att i lag kodifiera vad som gäller enligt riksdagsbeslutet år 1973, avtalet samt koncessionen. Enligt vad som gällt sedan 1973 har ATG ensamrätt i Sverige på vadhållning på hästtävlingar och detta har gällt totalisatorspel.

Med den lagtekniska lösning Spelutredningen föreslår kommer ATG:s ensamrätt till vadhållning på hästar att lagreglernas. Regeringen kommer i förordning att reglera förutsättningarna för spelet och Spelmarknadsinspektionen kommer ge tillstånd till spelet. Med denna lösning kommer avtalet mellan staten och hästsporten alltjämt att finnas kvar. Avtalet bör i vissa delar skrivas om. Bestämmelser i avtalet som måste skrivas om är 1 §, 7–8 §§ och 13 §. Syftet med omskrivningarna är att klarlägga dels att det redan av lag framgår att ATG har ensamrätt för vadhållning på hästar, dels att tillstånd ges av Spelmarknadsinspektionen. Statens förpliktelse i 1 § avtalet att bevilja koncession tas alltså bort och ersätts med en hänvisning till gällande lagstiftning. Bestämmelserna i 7–8 §§ reglerar tillståndsgivningen och bör skrivas om och endast hänvisa till den lagreglerade tillståndsgivningen. 13 § bör omformuleras och endast utgöra en hänvisning till lagens bestämmel-

ser om att Spelmarknadsinspektionen är tillstånds- och tillsynsmyndighet för spel.

I den nya lotterilagen bör, som angetts i avsnitt 8.2, anges att tillstånd för vadhållning i samband med hästtävlingar endast får lämnas till ett spelföretag där staten, direkt eller indirekt, utövar det rättsligt bestämmande inflytandet och verksamheten bedrivs till förmån för hästsporten. Vidare bör anges i lagen att tillstånd endast får lämnas till totalisatorspel.

I förordning bör sedan regeringen ange vilka spelformer som får bedrivas och vinståterbetalningsregler. Regeringen bör i förordning även reglera under vilka förutsättningar vadhållning får bedrivas och vilka internationella samarbeten som får ske. Regeringen bör vidare ange bestämmelser för regleringsfonder.

Det övergripande syftet med den svenska spelpolitiken är att motverka bl.a. spelberoende. Som framgått i kapitel 4, är frågor om spelberoende och om effekter av förebyggande åtgärder för att motverka spelberoende under ständig utveckling. För att ny kunskap om förebyggande åtgärder för att motverka spelberoende ska få ett snabbare genomslag föreslås att Spelmarknadsinspektionen får en föreskriftsrätt i detta avseende.

Som framgått ovan är Spelutredningens förslag att Spelmarknadsinspektionen blir tillståndsmyndighet även för vadhållningen för hästspel. Myndigheten har då att pröva att spelföretaget uppfyller lagens samtliga krav samt krav i förordning och myndighetsföreskrifter.

Spelmarknadsinspektionen blir även tillsynsmyndighet och har rätt att meddela de särskilda villkor som är nödvändiga. Med detta förslag har även Spelmarknadsinspektionen rätt att återkalla ett tillstånd.

Med denna lagtekniska lösning med huvudbestämmelser i lagen och spelpolitik i förordning och en självständig tillstånds- och tillsynsmyndigheten uppnås både en förutsägbarhet i spelregleringen då vadhållningen för hästar blir författningsreglerad, en flexibilitet i regelverket och en effektiv tillsyn.

Hur nya spelformer bör hanteras behandlas i avsnitt 8.6.2

8.6 Särskilt om det statligt ägda bolaget

Förslag: Ett företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten, kan med ensamrätt erhålla tillstånd till

- interaktiva spel (dvs. lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, lotteriet sker med användande av sådana vågor och där deltagandet endast kan ske med hjälp av sådana vågor, och
- spel på värdeautomater.

Tillstånd till interaktiva spel får lämnas endast om spelarna har möjlighet att sätta en gräns för hur mycket han eller hon får förlora, sätta en gräns för hur länge han eller hon får spela samt stänga av sig själv från spelet. Tillstånd får inte lämnas till automatliknande interaktiva spel.

Tillstånd till spel på värdeautomater ska väsentligen vara underkastade samma förutsättningar som gäller i dag.

För varje spelplats för värdeautomater krävs särskilt tillstånd.

Ett spelföretag som i sin helhet ägs av staten kan få tillstånd att anordna lottning.

Tillstånd till lottning får endast lämnas om lottningen anordnas med fast vinstplan om inte särskilda skäl föranleder annat.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på spelformer, vinstutdelning och andra krav på anordnandet av lotterier.

8.6.1 De mest problematiska spelen

Som framgått i kapitel 4 har Spelutredningen gjort bedömningen att till de mest problematiska spelen ur spelberoendesynpunkt bör föras kasinospel, spelautomater och interaktiva spel. Dessa spel ska enligt direktiven vara föremål för den striktaste statliga kontrollen. Av detta följer att Svenska Spel ska ha ensamrätt för dessa spel. Vad gäller kasinospel framgår detta redan i kasinolagen (1999:355) och vad gäller värdeautomatspelet anges det i 27 § lotterilagen.

Interaktiva spel

Interaktiva spel över Internet som tillhandahålls av Svenska Spel är Internet-poker, Internet-bingo och Internet-skraplotter. Dessa spel ska vara föremål för ensamrätt varför i den nya lotterilagen bör anges att endast ett spelbolag som ägs av staten kan få tillstånd till dessa spel.

De interaktiva spelet över Internet skulle kunna anknyta till den definition som i dag finns i lotterilagens 21 a § om lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Definitionen bör dock avgränsas dels på så sätt att utöver att lotteriet ska förmedlas över elektromagnetiska vågor ska också deltagandet i ett spel ske med hjälp av elektromagnetiska vågor, dels att förmedlingen av spelet och deltagande i spelet endast kan ske med hjälp av elektromagnetiska vågor. Detta innebär att vadhållning på exempelvis idrottstävlingar över Internet är ett lotteri som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor men som inte utgör något, interaktivt spel eftersom deltagandet i spelet inte endast kan ske med hjälp av elektromagnetiska vågor.

I den nya lotterilagen bör anges en begränsning av vilka interaktiva spel som kan tillåtas. Då det övergripande målet med den svenska regleringen är att motverka spelberoende och kriminalitet bör i lagen framgå vilka spelformer som inte kan tillåtas. I nu gällande lotterilag är värdeautomater tillåtna i vissa miljöer. I nu gällande tillstånd för värdeautomater är bl.a. antalet automater reglerat. Att därutöver tillåta automatliknande spel på Internet kan inte med den av regeringen förda spelpolitiken vara aktuellt. I den nya lotterilagen bör anges att tillstånd inte får lämnas till automatliknande spel på Internet.

I den nya lotterilagen bör vidare anges de särskilda krav som skall gälla för de interaktiva spelen. Som framgått i kapitel 4, bör kraven som bör lagreglernas vara att spelaren sätter en beloppsgräns för vad han får förlora och att spelaren sätter en tidsgräns för hur länge han får spela samt att spelaren ska erbjudas möjlighet att själv stänga av sig från spelet.

I förordning bör regeringen ange vilka spelformer som får bedrivas och vinståterbetalningsregler. Regeringen bör i förordning även reglera högsta tillåtna insats samt övriga förutsättningar för spelets bedrivande.

Det övergripande syftet med den svenska spelpolitiken är att motverka bl.a. spelberoende. Som framgått i kapitel 4, är frågor om

spelberoende och om effekter av förebyggande åtgärder för att motverka spelberoende under ständig utveckling. För att ny kunskap om förebyggande åtgärder för att motverka spelberoende ska få ett snabbare genomslag föreslås att Spelmarknadsinspektionen får en föreskriftsrätt i detta avseende. För de interaktiva spelen är denna föreskriftsrätt av avgörande betydelse för att lagens syften för de mest problematiska spelen ska kunna upprätthållas.

Värdeautomatspelet

Värdeautomatspelet regleras i dag i 27 § lotterilagen. Motsvarande bestämmelser bör även gälla i den nya lotterilagen. Således kommer det fortsatt att ställas krav bl.a. på att spelet anordnas i samband med hotell- och restaurangverksamhet – om det för rörelsen finns alkoholservingstillstånd, att spelautomaterna kan kontrolleras genom tele- eller databaserade kommunikationssystem och att varje spelautomat förses med tillståndshavarens namn eller något annat kännetecken.

I den nya lotterilagen bör även regleras att ett särskilt tillstånd ska ges till varje spelställe. Det bör även lagreglernas att tillståndsmyndigheten ska bereda berörd kommun möjlighet att yttra sig.

I förordning bör kunna regleras antalet värdeautomater och högsta antal värdeautomater per spelplats. I förordning bör vidare kunna regleras bestämmelser om vinståterbetalning och högsta insats.

Spelmarknadsinspektionen blir tillstånds- och tillsynsmyndighet och har därvid rätt att meddela de särskilda villkor som är nödvändiga. Med detta förslag har Spelmarknadsinspektionen även rätt att återkalla ett tillstånd.

Det övergripande syftet med den svenska spelpolitiken är att motverka bl.a. spelberoende. Som framgått i kapitel 4, är frågor om spelberoende och om effekter av förebyggande åtgärder för att motverka spelberoende under ständig utveckling. För att ny kunskap om förebyggande åtgärder för att motverka spelberoende ska få ett snabbare genomslag föreslås att Spelmarknadsinspektionen får en föreskriftsrätt i detta avseende.

Med denna konstruktion med huvudbestämmelser i lagen och spelpolitik i förordning och en självständig tillstånds- och tillsynsmyndighet uppnås både en förutsägbarhet i spelregleringen, en flexibilitet i regelverket och en effektiv tillsyn.

Kasinospel

Kasinospel är reglerat i kasinolagen (1999:355). Enligt 11 § kasinolagen får tillstånd att anordna kasinospel lämnas endast till företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten. I kasinolagen är redan en ensamrätt förbehållen ett spelföretag som ägs av staten. Spelutredningen föreslår inga ändringar i denna del.

Spelutredningens bedömning är dock att tillståndsgivningen enligt kasinolagen bör överföras till Spelmarknadsinspektionen. Som anförts i kapitel 1 omfattas inte kasinolagen av utredningsuppdraget, varför förslag i denna del inte lämnas.

8.6.2 Övriga spel

Svenska Spel har i nu gällande koncession också rätt att bedriva traditionella lotterier och nummerspel samt tilläggsspel.

I den nya lotterilagen bör anges att Svenska Spel kan få tillstånd till lottning och tilläggsspel. Det bör vidare anges i lag att dessa lotterier endast får anordnas med fast vinstplan om inte annat anges.

I förordning bör regeringen ange vilka spelformer som får bedrivas och vinståterbetalningsregler. Regeringen bör i förordning även reglera under vilka förutsättningar lotteri får bedrivas och vilka internationella samarbeten som kan anses föreligga. Regeringen bör vidare ange bestämmelser för regleringsfonder.

Särskilt om nya spelformer

Med den reglering som följer med nu gällande lotterilagen och dess 45 § har regeringen en möjlighet att bevilja tillstånd till nya spelformer med stöd av lagen. Som exempel kan nämnas regeringens beslut att meddela tillstånd till on-linepoker.

Med den nya lagreglering Spelutredningen föreslår kommer redan i lag att anges vilka spelformer de olika aktörerna får bedriva. Dessa spelformer kommer i lagtexten att anges väldigt övergripande såsom interaktiva spel, vadhållning på hästtävlingar m.m. Vilka spel inom respektive spelform som kommer att tillåtas kommer regeringen besluta i förordningsform.

Om en av de svenska aktörerna önskar påbörja en ny spelform får aktören lämna in en ansökan till Spelmarknadsinspektionen som

får ta fram ett underlag om spelformen bör accepteras och om myndigheten anser detta hemställa hos regeringen om nödvändiga förordningsändringar.

Utvecklingen på spelmarknaden går fort och nya spelformer kan snabbt komma fram. Fråga uppkommer då om det i den nya lotterilagen bör finnas en möjlighet att kunna tillåta nya spelformer som inte täcks av lagen. Detta skulle vara en undantagsbestämmelse som endast skulle kunna användas vid särskilda skäl. En sådan bestämmelse skulle ge regeringen rätt att meddela bestämmelser om andra spelformer än lagen anger. Med den lagtekniska lösningen som Spelutredningen föreslår kommer utvecklingen av interaktiva spel att vara föremål för det statskontrollerade bolagets verksamhet. Vidare innebär den lagtekniska lösningen att övriga spelformer regleras i lagen. Att nya spelformer kommer är en självklarhet. Om dessa nya spelformer ryms inom de spelformer som den nya lotterilagen anger går givetvis inte att säga något om.

Det ska i detta sammanhang även beaktas att Spelutredningens förslag till ny tillstånds- och tillsynsorganisation (se kapitel 7) innebär att Spelmarknadsinspektionen blir tillståndsmyndighet för allt spel i Sverige och att regeringens roll som tillståndsgivare föreslås upphöra.

Vid en samlad bedömning finner Spelutredningen att någon motsvarighet till 45 § lotterilagen (1994:1000) inte bör införas i den nya lagen. Om en helt ny spelform ska tillåtas bör detta bli en fråga för riksdagens ställningstagande.

8.7 Tillståndsgivningen för folkrörelsen m.m.

Bedömning och förslag: Nuvarande krav för tillstånd och registrering för ideella föreningar bör alltså gälla.

Prövningen av om ett rikslotteri kan antas ge sökanden skäligt överskott ska ske med beaktande av sökandens totala lotteriverksamhet.

8.7.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen överväga om nuvarande modell för tillståndsgivning är den mest ändamålsenliga med hänsyn till hur lotterimarknaden har utvecklats.

Den fråga som ska behandlas i detta avsnitt gäller frågan om folkrörelsernas lotterier och om tillståndsgivningen ska kunna bli mer ändamålsenlig.

8.7.2 Nuvarande ordning

Som framgått i avsnitt 5.3 om grunderna för nuvarande lotteri-reglering bedriver folkrörelserna s.k. egentliga lotterier och bingo-spel. Förutom de allmänna förutsättningarna i lotterilagen för att få ett tillstånd till lotteri anges i 16 § lotterilagen de särskilda förutsättningarna för folkrörelserna att bedriva lotterier. Bestämmelsen har följande lydelse.

16 § Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får ges, om

1. värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,
2. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och
3. det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet.

Till grund för beräkningen av vinsternas värde enligt första stycket 1 får läggas en bedömning av ett sannolikt vinstutfall.

Detta gäller för lotterier som har en i förväg fastställd vinstplan och som bedrivs i flera län.

Kravet enligt första stycket 3 på skälig avkastning gäller inte om det finns särskilda skäl för annat.

Om lotterna skall säljas i en lottförsäljningsautomat krävs vidare att

1. en vinstplan är fastställd i förväg,
2. vinsterna har dragits i förväg inför en av tillståndsmyndigheten godkänd kontrollant, och att
3. automaten inte betalar ut någon vinst.

8.7.3 Tidigare utredningar

Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11)

I rubricerad utredning anfördes följande om folkrörelsernas lotterier (s. 311 f).

Enligt 16 § första stycket tredje punkten lotterilagen gäller som förutsättning för tillstånd till ett egentligt lotteri att det kan antas att lotteriet kommer att ge sökanden skälig avkastning och att denna kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ändamålet. Enligt andra stycket gäller dock inte kravet på skälig avkastning om det finns särskilda skäl för annat. Bestämmelsen om skälig avkastning är avsedd att motverka att en för stor del av bruttoomsättningen skall tillfalla t.ex. serviceföretagen och att olönsamma lotterier inte skall lägga beslag på marknadsutrymmet för lönsamma lotterier (jfr SOU 1992:130 s. 258). Undantaget i andra stycket gäller exempelvis s.k. stimulanslotterier, som huvudsakligen har till syfte att stimulera till aktiviteter som förtjänar stöd (prop. 1981/82:170 s. 127 och prop. 1993/94:182 s. 62). Kravet på skälig avkastning gäller varje enskilt lotteri. Om den ideella föreningen anordnar flera lotterier gäller alltså kravet för vart och ett av dessa lotterier. Något motsvarande krav på att ett enskilt lotteri måste antas ge skälig avkastning har inte ställts upp i regeringens tillstånd till Svenska Spel. Svenska Spel kan därmed, till skillnad från en ideell förening, i och för sig introducera nya lotterier som inledningsvis kan förväntas inte generera något överskott om det ändå kan förväntas att verksamheten efter hand blir vinstgivande. Från folkrörelsernas sida har det gjorts gällande att kravet på skälig avkastning i dess nuvarande utformning hämmar utvecklingen av nya spel och lotterier eftersom en sådan verksamhet måste bära sina egna kostnader. Det är därmed inte möjligt att finansiera nya lotterier med överskottet från anordnarens övriga produktutbud. Både Folkspel och A-Lotterierna/IOGT-NTO Lotterier har mot bakgrund av detta begärt att på samma sätt som Svenska Spel och ATG få koncessioner av regeringen, dvs. ett tillstånd för samtliga spelformer.

Utredningen finner att folkrörelserna inte bör ha sämre möjligheter än Svenska Spel att utveckla nya lotterier när det gäller rikslotterier. Dagens marknadssituation, med Svenska Spel som den dominerande aktören på den svenska spel- och lotterimarknaden, torde innebära att ett enskilt folkrörelseloteri som visar sig vara olönsamt knappast kan ha någon påtaglig påverkan på de lönsamma lotterierna. Eftersom statsmakterna funnit att folkrörelserna jämte staten bör få anordna lotterier med penningvinster finner utredningen i konsekvens med resonemanget i avsnitt 9.2.3 att samma förutsättningar härvidlag bör gälla. Det bör emellertid motverkas att lotteritillstånd ges till verksamheter som inte har förutsättningar att generera något överskott. Utredningen finner därför inte att kravet på skäligt överskott bör tas bort helt. Däremot bör det kunna modifieras på så sätt att prövningen,

för det fall sökanden anordnar flera lotterier, kan avse sökandens totala lotteriverksamhet.

8.7.4 Överväganden

Spelutredningen har av folkrörelserna fått samma begäran om lika-behandling mellan folkrörelsernas lotterier och Svenska Spels lotteriverksamhet som Lotteriutredningen fick enligt ovan. Spelutredningen kan konstatera att något motsvarande krav som gäller för folkrörelsernas lotterier att varje lotteri ska ge skäligt överskott inte ställts upp i regeringens tillstånd till Svenska Spel. Spelutredningen gör samma bedömning som Lotteriutredningen, dvs. att folkrörelserna inte ska ha sämre förutsättningar än Svenska Spel att utveckla nya lotterier när det gäller rikslotterier. Kravet på att ett lotteri ska ge särskilt överskott bör därför kunna modifieras på så sätt att prövningen, för det fall sökanden anordnar flera lotterier, kan avse sökandens totala lotteriverksamhet.

Som redovisats i avsnitt 5.11, Författningsreglering av allt spel, föreslår Spelutredningen i övrigt inga lagändringar gällande folkrörelsernas lotterier. I en ny ramlag bör anges att bingospel endast får anordnas av folkrörelserna. Vidare får folkrörelserna anordna lotterier, gissningstävlingar samt vadhållnings och liknande förfaranden med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar och vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun. Slutligen har de även rätt att bedriva marknads- och tivolinöjen.

8.8 Basbelopp m.m.

Bedömning och förslag: Begränsningar av insatser, vinster eller omslutning ska inte vara knutna till basbeloppet. Begränsningarna bör i stället bestämmas till belopp i kronor av regeringen i förordning.

Den totala omslutningen för de lotterier som anordnas med stöd av registrering hos kommunerna bör kunna höjas. Högsta tillåtna vinst i pengar i sådana lotterier bör också kunna höjas.

8.8.1 Inledning

Av Spelutredningens direktiv framgår bl.a. följande.

Enligt lotterilagen är det i vissa fall möjligt att anordna vissa typer av lotterier utan tillstånd. Dessa regler, som begränsar bl.a. insats- och vinstvärdet, har varit oförändrade under mycket lång tid och behöver ses över.

Utredaren ska därför bedöma om bestämmelserna om lotterier som får anordnas utan tillstånd kan ändras på så sätt att större följsamhet i förhållande till utvecklingen på marknaden uppnås.

8.8.2 Nuvarande ordning

I en kommun verksamma ideella föreningar med allmännyttiga ändamål kan i kommunen anordna lotterier utan särskilt tillstånd för varje lotteri. I ett sådant lotteri kan insatserna uppgå till högst 1/6 000 basbelopp och värdet av högsta vinsten till högst 1/6 basbelopp (19 § lotterilagen).

En ideell föreningen kan registreras hos kommunen och med stöd av registreringen under en period av tre år därefter anordna lotterier med en sammanlagd omslutning på högst 20 basbelopp (17 § lotterilagen). En vinst i pengar får uppgå till högst ett (1) basbelopp (17 §).

Vissa lotterier får anordnas utan tillstånd. Envar får anordna ett sådant lotteri i vissa andra angivna situationer utan tillstånd med samma begränsning av högsta insats till 1/6 000 basbelopp och värdet av högsta vinst 1/60 basbelopp (20 §).

Tillstånd att anordna roulett-, tärnings- och kortspel på platser för vilka det finns tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738), prövas av Lotteriinspektionen. Insatserna och vinsterna är begränsade till 1/6 000 respektive 1/200 basbelopp för roulett- respektive tärningsspel och till 1/600 och 1/400 basbelopp för kortspel (32–34 §§).

Tillstånd till spel på värdeautomater får ges av Lotteriinspektionen om bl.a. värdet av spelarens insats uppgår till högst 1/7 000 basbelopp per spel och vinsten uppgår till högst 100 gånger insatsen (27 §). Samma begränsning av insatsen gäller för varuautomater och för dessa gäller en begränsning av vinstvärdet till 1/300 basbelopp (25 §).

Begränsningar av insatsers och vinsters storlek och omslutning av registreringslotterier som andel av basbeloppet infördes i 1995

års lotterilag och motiverades med att begränsningarna är oberoende av förändringarna i penningvärdet.¹ Basbeloppet är för 2009 fastställt till 42 800 kr.² Detta innebär att högsta tillåtna insats och vinst i olika spelformer samt omslutningsgräns för registreringslotteri enligt nu gällande lotterilag i kronor blir följande.

Tabell 8.1 Begränsningar i lotterilagen (1994:1000) i relation till basbeloppet för 2009

Spelform	Insatsgräns 2009	Vinst 2009
Roulett eller tärning	7,13	214
Kortspel	71,33	107
Registrering 17 §	oreglerat	42 800
Lotteri 19 §	7,13	7 133,33
Lotteri 20 §	7,13	713,33
Värdeautomater	6,11	611
Varuautomater	6,11	142,67

Omslutningsgräns för registreringslotterier per tre år 856 000

Fram till år 1995 var begränsningar av insatser, vinster, samt omslutning av registreringslotterier fastställda i motsvarande bestämmelser i då gällande lotterilag till nominella belopp i kronor.

¹ prop. 1993/94:182 s. 21.

² Förordning (2008:753) om prisbasbelopp och förhöjt prisbasbelopp för år 2009.

Tabell 8.2 Begränsningar i lotterilagen i relation till basbeloppet före ikraftträdandet den 1 januari 1995 av lotterilagen (1994:1000)

Spelform	Insatsgräns före 1995	Vinst före 1995
Roulett eller tärning	5	150
Kortspel	50	75
Registrering 14 §	oreglerat	500 (om vinst i form av kon- tanter)
Lotteri 17 b §	5	500
Lotteri 17 §	5	500 (alla vinster endast varuvinster)
Värdeautomater (endast internationell sjöfart)	5	100
Varuautomater (endast internationell sjöfart)	5	100

Omslutningsgräns för registreringslotterier per tre år 300 000

När begränsningar i relation till basbeloppet infördes i 1995 års lotterilag, gjordes inte någon annan justering av värden än att omslutningsgränsen för registreringslotterier ökades från 300 000 kronor till 704 000 kronor (20 basbelopp år 1994). Övriga tidigare nominellt fastställda belopp behölls i stort oförändrade.³

8.8.3 Bedömning

Genom att i lotterilagen knyta reglerna om bl.a. begränsningar av insats och vinst till basbeloppet och därmed göra dem oberoende av penningvärdets utveckling har en inlåsningseffekt uppstått. Många lotterier, framförallt de lokalt anordnade, samt spel på spelautomater, är en tjänst för vilken betalning erläggs huvudsakligen kontant. För att betalning av insats ska kunna ske enkelt bör därför insatserna motsvara de av Riksbanken tillhandahållna valörerna i mynt eller sedlar eller kombinationer därav. Insatser i nivån 6,11 kr och liknande kan därför inte förekomma i verkligheten. Inte heller vinster med så originella värden som de nuvarande reglerna medför torde vara särskilt vanligt förekommande.

³ prop. 1993/94:182 s. 63.

Vinna eller försvinna (SOU 1992:130) kap. 10

För restaurangkasinospel används för såväl insats som vinst traditionella marker på vilka har präglats det nominella värde de representerar. Marker med sådana nominella värden som följer av knytningen till basbeloppen kan inte rimligen tillhandahållas av spelanordnaren. Spelutredningen har från aktörer i branschen erfarit bl.a. att insatsnivån inte har följt med kostnadsutvecklingen, vilket har lett till drastiskt lägre lönsamhet för restaurangkasinon.

Spelutredningen förordar därför att begränsningar av insatser och vinster i stället bör fastställas i kronor.

Beslut om gränser för insats och vinst, som baseras på avvägning mellan erforderlig lönsamhet för anordnaren och risken för överdrivet spelande, är en del av den reella verkställigheten av spelpolitiken. Spelutredningen förordar därför att beloppen bestäms av regeringen i förordning.

Fråga uppkommer då om vilka skäl som bör ligga till grund för de successiva höjningar av de fasta beloppen som begränsar insats och vinst. Spelutredningen gör här följande bedömning.

I fråga om lotterier (19–20 §§ lotterilagen [1994:1000]) bör enligt Spelutredningen gränsen för insats nu kunna höjas till 10 kronor och vinstbegränsningarna höjas i motsvarande mån.

I fråga om restaurangkasinospel anmäler sig två motsatta intressen. Näringslivet har intresse av att insatser och vinster genererar en tillräckligt hög omsättning för att verksamheten ska vara affärsmässigt försvarbar. Vidare finns ett allmänt och enskilt intresse av att spelet bevarar sin karaktär av förströelse och att därför inslaget av pengar i spelet har en underordnad betydelse. En avvägning mellan dessa intressen, grundad på redovisningar om den ekonomiska utvecklingen i branschen, samt vad som efterhand visas om speltypens risk att leda till överdrivet spelande eller andra oönskade effekter bör ske. Då emellertid det är 13 år sedan en jämn myntvalör (5 kronor) motsvarade insatsens gräns, bör enligt Spelutredningens uppfattning insatsbegränsningarna nu kunna bestämmas till 10 kr för roulett- och tärningsspel på restaurang samt till 100 kr för kortspel därstädes. Vinsternas proportion till insatserna bör vara oförändrade.

I Spelutredningens förslag till en framtida lotterireglering blir Spelmarknadsinspektionen tillståndsmyndighet för allt spel i Sverige. I förslaget kommer kommunerna alltjämt att vara registreringsmyndighet för registreringslotterier.

Den nya lotterilagen kan för anordnande av lotterier beskrivas som en trappa. Lotterier kan

1. i vissa fall anordnas utan tillstånd,
2. anordnas som registreringslotterier, eller
3. anordnas med tillstånd av Spelmarknadsinspektionen.

Av enkätundersökningen som Spelutredningen riktat till kommunerna (se avsnitt 7.1.4) framgår att en övervägande del av kommunerna inte givit något tillstånd till lotteri med stöd av 16 § lotterilagen. I de kommuner så har skett är det fråga om 1–5 tillstånd under 2007. I 15 kommuner har fler än 5 tillstånd givits. Vidare framgår att så gott som alla kommuner registrerat ett stort antal föreningar för lotteri enligt 17 § lotterilagen.

Att öka den högsta tillåtna omsättningen för lotterier som anordnas under registreringsperioden och tillåta högre penningvinster i dessa lotterier skulle kunna medföra att Spelmarknadsinspektionens resurser ianspråkats endast då större lotterier med höga vinster avses anordnas. Samtidigt skulle de lokala ideella organisationernas möjligheter att anordna registreringslotterier utökas. En höjning av omsättningsgränsen och av högsta tillåtna vinst bör därför vara motiverad. Beloppen bör beslutas av regeringen i förordning.

8.9 Teknikneutral lagstiftning

<p>Bedömning: Den nya lotterilagen bör i likhet med lotterilagen (1994:1000) reglera spelformer.</p>

8.9.1 Inledning

I direktiven anför följande.

På dagens marknad förekommer en mängd olika mekaniska och elektroniska utrustningar som används för olika former av spel. Ibland är utrustningen uppkopplad mot lokala nätverk eller mot Internet. Det är ofta oklart hur olika slags automater omfattas av lotterilagen (1994:1000) eller automatspelslagen (1982:636). Ibland kan denna typ av verksamhet dessutom falla utanför regleringen. Nämnade förhållanden leder till att reglerna om spel på framför allt automater blir svåra

att tillämpa och det skapar stor osäkerhet för aktörerna på marknaden samt försvårar tillsynen av skyddsaspekterna.

Det finns i lotterilagen också bestämmelser som särskilt reglerar lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor (s.k. EMV-lotterier). Inte minst den tekniska utvecklingen har medfört att det kan ifrågasättas om de faktorer som enligt nuvarande lagstiftning kvalificerar ett EMV-lotteri är ändamålsenliga och om de fortfarande svarar upp mot de skäl som låg bakom införandet av nämnda reglering av lotterier på Internet.

Det framstår som angeläget att skapa en modern och teknikoberoende spellagstiftning som så långt möjligt bör ha formen av en ramlag. Begreppsbildningen bör i detta sammanhang ses över.

Utredaren skall därför

göra en bedömning av om det är möjligt att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent reglering av spel och lotterier, särskilt när det gäller sådant spel som sker via automater, datorer eller över Internet, och om det anses lämpligt föreslå förändringar.

Spelutredningens förslag bör eftersträva att uppnå en modern och teknikoberoende lagstiftning som så långt som möjligt har formen av en ramlag. Som framgått i avsnitt 6.3 är utredningens förslag till lagteknisk lösning en ny ramlag med klar ansvarsfördelning mellan riksdagen, regeringen och Spelmarknadsinspektionen. Frågan som är aktuell i detta avsnitt gäller möjligheten till en teknikoberoende lagstiftning där främst begreppen i lagen bör ses över.

Redan inledningsvis skall framhållas att en teknikoberoende lagstiftning kan se ut på i vart fall två sätt, dels att lagen inte innehåller någon teknik och dels att lagen tillskapas så att den kan möta teknik. Att den ramlag Spelutredningen föreslår inte kan göras teknikoberoende framgår redan av att lagen ska reglera spelformer och vissa spelformer finns i vissa tekniker. Vad Spelutredningen har att svara på är om lagen kan göras mer följsam vad gäller teknisk utveckling.

8.9.2 Nuvarande ordning

Lotterilagen (1994:1000)

Lotterilagen (1994:1000) har en lagteknisk uppbyggnad där de olika tillåtna spelformerna är förbehållna olika spelaktörer. Av detta följer att de olika spelformerna definieras i lagen och därmed

att lagen har många begrepp som har betydelse för frågan om en teknikneutral lagstiftning.

Lotterilagen innehåller också ett antal bestämmelser som reglerar tekniska företeelser för spel om pengar. Detta är främst 6 § lotterilagen som ger en definition av automatspel och 21 a § om lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Automatspel definieras enligt lotterilagen som spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater. Lagen definierar därefter de automater som är tillåtna för spel, dvs. varuspelsautomater, penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater och dessa bestämmelser är uttömmande (se 24 a § lotterilagen).

Lotterier som förmedlas över elektromagnetiska vågor definieras i lagen enligt följande (21 a §)

Lotterier som anordnas i samband med sändning i radio eller television eller på annat sätt förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor är att anse som egentliga lotterier. Detta gäller dock inte vadhållning i samband med hästtävling och sådan vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun. Det gäller inte heller kedjebrevsspel eller liknande spel.

Lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel

Lagen om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen) tillämpas på sådana spel, mekaniska eller elektroniska spelautomater, som anordnas för allmänheten eller som i annat fall anordnas i förvärvssyfte och som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Lagen tillämpas också på uppställning av automater av detta slag i lokaler eller på platser till vilka allmänheten har tillträde. En avgörande skillnad mellan de s.k. förströelse-spelsautomaterna och de spelautomater som omfattas av lotterilagens bestämmelser är således att de förstnämnda inte får ge vinst i form av t.ex. varor, pengar eller värdebevis utan endast i form av rätt till fortsatt spel. Till de typer av automater som regleras i automatspelslagen har hittills hört flipperspel, skjutare, målspel, TV-spel och liknande spel (prop. 1981/82:203 s.20). Före automatspelslagens ikraftträdande den 1 juli 1982 var anordnande av spel på förströelse-spelsautomater undandraget samhällskontroll. Frågor om tillstånd prövas av Lotteriinspektionen.

Kasinolagen(1999:355)

Kasinolagen har en delvis annan reglering av tillåtna spelformer då lagen definierar kasinospel enligt följande

Med kasinospel avses i denna lag roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel som anordnas i lokaler vilka huvudsakligen används för detta ändamål (ett kasino).

I förarbetena till lagen anfördes följande om bestämmelsen (prop. 1998/99:80 s 32). I ett internationellt kasino finns det förutom roulett-, kort- och tärningsspel vanligen också olika slags spelautomater med penning- eller varuvinster. Denna typ av automatspel bidrar till verksamhetens lönsamhet. Det finns flera varianter av varje spelform och det pågår en ständig utveckling av de olika spelformerna. I lagen bör därför ges utrymme för att regeringen utöver de spelformer som nämns kan ge tillstånd för ytterligare spelformer om så bedöms önskvärt.

I författningskommentaren till bestämmelsen anføres följande (a. prop. s. 55).

De i paragrafen uppräknade spelen är de som normalt förekommer på ett kasino och som kan sägas utgöra huvudgrupper som olika spelformer kan sägas tillhöra. Uppräkningen är inte uttömmande. Det kan komma att utvecklas spel som visar sig lämpliga att anordna på ett kasino. Regeringen bör ges möjlighet att lämna tillstånd även för sådana spel förutsatt att det inte är väsensskilt från övriga kasinospel.

Kasinolagen har således gjorts teknikneutral i och med tillägget ”och liknande spel” vilket med lagens uppbyggnad ger regeringen som tillståndsmyndighet möjlighet att kunna möta en teknisk utveckling.

8.9.3 Problemen i nuvarande reglering

Problemen i gällande reglering är dels att vissa begrepp är av fysisk karaktär och därmed blir problematiska i en teknisk utveckling, dels att den tekniska utvecklingen har skapat problem kring automatspelsbegreppet och begreppet EMV-lotterier.

Lotteriinspektionen har i två rapporter de senaste åren beskrivit de problem som finns i samhället vad gäller automatspelsmarknaden, dels rapporten Omfattningsökning år 2007 – en kartläggning av den svenska marknaden för automatspel och liknande spel som anordnas utan erforderligt tillstånd (dnr 528/2007), dels rapporten

lagen (1982:636) om anordnade av visst automatspel och Internet-caféer (dnr 302 /2008).

A. I rapporten lagen (1982:636) om anordnade av visst automatspel och Internetcaféer anfördes följande under rubriken En ny marknad har utvecklats (s. 7).

Vid tiden för automatspelslagens tillkomst definierades förströelsespel som mekaniska eller elektroniska spelautomater som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Exempel på sådana spelautomater är som nämnts tidigare, flipper, målspel, skjutare och TV-spel. Gemensamt för dessa spel är att spelet finns lokalt på den plats där automaten är placerad.

Traditionella spelautomater, som inte är ett flipper, målspel eller skjutspel, består ofta av en konsol med skärm där spelet visas upp, någon form av knapp/tangentdel varifrån spelet styrs och en dator del där spelen finns lagrade.

Många spelautomater som nu förekommer på marknaden består av en skärm och ett tangentbord, antingen som separata delar eller sammanfogade i en konsol. De spel som kan spelas finns i en server, antingen lokalt placerad i direkt anslutning till/sammanfogad med skärm och tangentbord eller placerad någon helt annanstans, till och med i något annat land. Den tekniska utvecklingen gör att gränsdragningen mellan förströelsespel, värdeautomater och s.k. EMU-lotterier (lotterier som förmedlas genom elektromagnetiska vågor) tenderar att bli oklar.

Ett flertal rättsfall ger exempel på denna oklarhet. Det som prövas är om en apparat som till det yttre uppvisar (mer eller mindre klara) likheter med en traditionell spelautomat istället ska anses vara ett EMV-lotteri till följd av att spelen som tillhandahålls på automaten förmedlas från en server i något annat land. Om spel om pengar kan konstateras är automatspelslagen inte tillämplig. Det har därvid gjorts gällande att inte heller lotterilagens regler om spelautomater är tillämpliga i sådana situationer.

Därtill kommer gränsdragningen mot det som är (i varje fall uppges vara) renodlade datorer för surfning på Internet och som tillhandahålls allmänheten.

I den kartläggning av den kommunala tillståndsgivningen av förströelsespel som lades fram av Lotteriinspektionen till Finansdepartementet den 30 maj 2003 (dnr 57/2003) pekade inspektionen bl.a. på den ökade användningen av datorbaserade spel och framväxten av Internetcaféer för speländamål. Dessa utgör de naturliga efterträdarna till de traditionella förströelsespel som automatspelslagen syftar till att kontrollera. Den tekniska utvecklingen har vidare medfört att spelautomater lätt kan byta skepnad från förströelsespel till automater för spel om pengar. Detta kan ske genom att genvägar/ikoner läggs på automatens startsida varifrån spelaren omdirigeras till spel för pengar. Det kan också ske genom att personal på spel-

platsen anger, för den som så vill, specifika kombinationer av knapptryckningar som leder till att han/hon dirigeras till spel om pengar.

B. I rapporten Omfattningsökning år 2007 – en kartläggning av den svenska marknaden för automatspel och liknande spel som anordnas utan erforderligt tillstånd anges följande under avsnittet bedömning och slutsatser vad gäller vilka automater och liknande spel som finns på den svenska marknaden utan tillstånd (s. 20.)

Liksom tidigare är de oreglerade automater eller liknande spel som i dag finns på den svenska marknaden både av äldre typ, liknande enarmade banditer, och av nyare mer tekniskt avancerat slag. Allt fler automater är uppkopplade mot Internet eller särskilda spelservrar. Betalning av spel sker vanligtvis genom sedelinmatning och vinster erhålls oftast genom personalen på spelställena.

8.9.4 Överväganden

Som anförts inledningsvis kan en teknikoberoende lagstiftning se ut på i vart fall två sätt, dels att lagen inte innehåller någon teknik och dels att lagen tillskapas så att den kan möta teknik. Att den ramlag Spelutredningen föreslår inte kan göras teknikoberoende framgår redan av att lagen skall reglera spelformer och vissa spelformer finns i vissa tekniker.

Vad Spelutredningen har att svara på är om lagen kan göras mer följsam vad gäller den tekniska utvecklingen. Den tekniska utvecklingen har medfört dels att gränsdragningsproblem uppstår bl.a. vad gäller automatspelsdefinitionen och definitionen av EMV-lotterier, dels att vissa begrepp av fysisk karaktär i lagen blir problematiska i en teknisk utveckling. Frågorna behandlas i följande avsnitt.

8.10 Särskilt om definition av automatspel och penningautomat, m.m.

Förslag: Med automatspel ska avses spel på mekaniska och elektroniska spelautomater och liknande spelanordningar.

Med penningautomat ska avses en spelautomat eller liknande spelanordning som kan ge spelaren vinst i form av pengar och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen.

Straffsanktionerat krav på tillstånd till innehav av penningautomat föreslås gälla.

Definitionen av lottförsäljningsautomat tas bort från lotterilagen.
Kravet på särskilt tillstånd för EMV-lotterier tas bort.

8.10.1 Inledning

Den tekniska utvecklingen har lett till frågor om gränsdragningsproblem i de begrepp som lotterilagen anger.

Som framgått ovan har spelautomater gått från att tidigare ha drivits av enkel teknik till att ha blivit mer datorstyrda. Genom detta har gränsdragningsproblematiken med automatdefinitionen blivit synlig, särskilt i förhållande till definitionen av spel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Vidare har framgått av Lotteriinspektionens nämnda rapporter att många illegala spelautomater finns i Sverige och allt fler automater är uppkopplade mot Internet eller särskilda spelservrar. Betalning av spel sker vanligtvis genom sedelinmatning och vinster erhålls oftast genom personalen på spelställena. Även i detta avseende har gränsdragningsproblematiken med automatdefinitionen blivit aktuell.

Lotterilagens tillämpningsområde är av betydelse för bedömning av frågan. Lagen tillämpas på lotterier som anordnas för allmänheten. Frågan om anordnandebegreppet redovisades i betänkandet *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11, avsnitt 8.1.3). Spelutredningen gör ingen annan bedömning, utan hänvisar i denna del till nämnd utredning.

8.10.2 Internationell utblick

Storbritannien

I den nya brittiska lagstiftningen (Gambling Act 2005) definieras Gaming machine enligt följande (art. 235).

(1) In this Act "gaming machine" means a machine which is designed or adapted for use by individuals to gamble (whether or not it can also be used for other purposes).

Den brittiska lagen innehåller sedan ett antal undantag till den givna definitionen varav följande kan nämnas som exempel.

- (a) a domestic or dual-use computer is not a gaming machine by reason only of the fact that it can be used to participate in remote gambling,
- (b) a telephone or other machine for facilitating communication (other than a computer) is not a gaming machine by reason only of the fact that it can be used to participate in remote gambling,
- (c) a machine is not a gaming machine by reason only of the fact that it is designed or adapted for use to bet on future real events,
- (d) a machine is not a gaming machine by reason only of the fact that it dispenses lottery tickets or otherwise enables a person to enter a lottery provided that the results of the lottery.

8.10.3 Överväganden

Enligt lotterilagen gäller att den som inom riket organiserar ett lotteri och gör detta tillgängligt för deltagare här regelmässigt har anordnat detta lotteri. Det är de rent faktiska åtgärderna som är av betydelse för om ett lotteri är anordnat eller ej och det är alltså inte avgörande huruvida tillstånd erhållits.

Internetspel innebär förenklat att ett spelprogram läggs i en server som finns tillgänglig över Internet. Den som vill spela går in på webbsidan och där erbjuds betalningslösningar via elektronisk överföring av pengar, exempelvis via bankkort. Spelet är i denna teknik en tjänst som förmedlas över Internet. Internetspel förutsätter att ett tillstånd till spel finns i något land. Internetspel kan då givetvis ske i former av automatliknande spel.

Traditionellt automatspel är ett spel i sig själv, dvs. spel om pengar på automaten och vinst utbetalas antingen ur automaten eller av någon som tillhandahåller automaterna.

Den nya tekniken möjliggör också att spelen i en spelautomat inte behöver finnas i automaten utan kan finnas i en centraldator som har kommunikation med spelautomaten på plats.

Det problem som föreligger med nuvarande lagstiftning är att automatspel definieras som spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater.

Att spelautomater i dag drivs mer datorlikt och att spelprogram kan ligga i en centraldator har Spelutredningen redovisat ovan. Utvecklingen som skett är endast att utrustningen blivit mer datorstyrd, men att själva spelet är detsamma. Definitionen av automatspel i den nya lotterilagen bör därför kompletteras i syfte att möta den tekniska utvecklingen. Av den brittiska definitionen framgår

att denna är knuten till funktionen i automatspelet, dvs. att det som fungerar som en spelautomat är att anse som en spelautomat. En liknande lösning bör kunna gälla i Sverige också.

Om man definiera automatspel som spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater eller *liknande spelanordningar* kommer definitionen att kunna omfatta den tekniska utvecklingen med mer tekniskt avancerade maskiner. Definitionen kommer inte att träffa en sedvanlig dator som står utställd för allmänheten. En dator som på ett eller annat sätt är styrd mot särskilda spel om pengar kommer att falla inom lagens tillämpningsområde om spelet anordnas i förvärvssyfte.

Penningautomat

Penningautomat definieras i 6 § lotterilagen enligt följande. *En spelautomat som betalar ut vinst i form av pengar och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen.*

Enligt 28 § lotterilagen (1994:1000) krävs tillstånd för att inneha penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater. Med den nya definition av automatspel som Spelutredningen föreslår bör följaktligen även definitionen av penningautomat göras på motsvarande sätt, dvs. att penningautomat är en spelautomat *eller liknande spelanordning*.

För effektivt kunna hantera de problem som nuvarande definitioner av spelautomater ger bör även det sista ledet i definitionen av penningautomat skrivas om och i stället för att knyta definitionen till utbetalning av vinst i form av pengar knyta denna till att spelanordningen kan ge spelaren vinst i form av pengar. Med denna definition täcks även den vanliga företeelsen vad gäller illegala spelautomater att vinsthantering sker vid sidan av automaten.

Penningautomater blir med Spelutredningens förslag alltså föremål för krav på innehavstillstånd enligt nya lotterilagen och bestämmelsen föreslås alltså vara straffsanktionerad.

Lottförsäljningsautomat

Att i en lagstiftning vars mål är att vara teknikneutral definiera en specifik företeelse som lottförsäljningsautomat bör inte förekomma. En definition av denna typ leder endast till frågan om en

viss företeelse faller inom begreppet eller inte. Vidare kan konstateras att ideella föreningar i princip inte använder dessa företeelser längre. Begreppet lottförsäljningsautomat bör därför inte förekomma i lotterilagen.

EMV-lotterier

Med den nya lotterilag som föreslås föreligger inte behov av att ge särskilda tillstånd till s.k. EMV-lotterier. Kravet på särskilt tillstånd för dessa lotterier bör därför tas bort.

8.11 Allmänna förutsättningar för tillstånd

Bedömning och förslag: I den nya lotterilagen införs flera nya bestämmelser som reglerar förutsättningarna för att erhålla ett tillstånd.

Som en allmän förutsättning för att få anordna lotteri ska gälla att det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas sunt och säkert samt på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt enligt bestämmelserna i lotterilagen och andra författningar som reglerar verksamheten.

Tillstånd ska alltså bara kunna lämnas till den som anordnar lotteriet.

Alla tillstånd ska avse viss tid.

Alla tillstånd ska kunna förenas med villkor som också ska kunna ändras.

8.11.1 Inledning

I direktiven till utredningen anges följande om de allmänna förutsättningarna för ett lotteritillstånd.

Enligt 10 § lotterilagen får tillstånd att anordna lotterier endast lämnas om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser. Rättsläget är för närvarande något oklart när det gäller denna paragrafs tillämplighet och omfattning.

Utredaren ska därför

- ta fram ett förslag som klargör att det som förutsättning för att få och behålla ett lotteritillstånd krävs att lotteriet bedrivs på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

Den nya spelreglering Spelutredningen föreslår, med en uppstramning av de skyddssyften lagen anger, kommer att ställa nya krav på sökanden både i tillståndsförfarandet och vid bedrivandet av lotteriet. Med den nya ramlag Spelutredningen föreslår där lagen kommer att reglera alla huvudreglerna om lotterier och då Spelmarknadsinspektionen blir tillståndsmyndighet för allt spel om pengar är kravet för att lagens syften ska kunna upprätthållas att kraven i prövningsförfarandet blir tydliga och klara.

8.11.2 Nuvarande ordning

I 10 § lotterilagen (1994:1000) regleras de allmänna förutsättningarna för att få ett tillstånd. Bestämmelsen har följande lydelse.

Tillstånd att anordna ett lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

I förarbetena till bestämmelsen (prop. 1981/82: 170 s. 118) kommenteras denna bl.a. med att det vid tillståndsprövning ska göras en bedömning av huruvida anordnaren kan antas komma att fullgöra sina skyldigheter i olika hänseenden.

Bestämmelsen gäller givetvis för all tillståndsgivning enligt lotterilagen men kan nog främst anses gälla de tillstånd som ges av kommuner, länsstyrelser och Lotteriinspektionen, dvs. folkrörelsernas lotterier, tillstånd vissa automatspel och tillstånd till de s.k. restaurangkasinospelen.

De särskilda förutsättningarna för varje spelform i lotterilagen anges sedan särskilt i lagen, exempelvis för egentliga lotterier i 15–16 §§ lotterilagen. Vidare kan pekas på det särskilda krav på lämplighetsbedömning som framgår i 32–34 §§ gällande de s.k. restaurangkasinospelen.

I 11 § lotterilagen (1994:1000) anges att tillstånd att anordna lotterier skall avse en viss tid. Vidare anges att tillstånd ska lämnas till den som anordnar lotteriet.

I 12 § lotterilagen (1994:1000) stadgas att en tillståndsmyndighet får förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor.

8.11.3 Tidigare utredningar

Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11)

I rubricerat betänkande behandlas i avsnitt 13.3.1 gällande rätt 10 § lotterilagen (1994:1000) enligt följande.

Enligt 10 § lotterilagen får ett tillstånd att anordna lotteri lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser. Bestämmelsen överfördes i princip oförändrad från 1982 års lotterilag.

Bestämmelsen anger vad tillståndsmyndigheten alltid skall beakta vid tillståndsprövningen. Enligt förarbetena till 1982 års lotterilag (prop. 1981/82:170 s. 118 f.), som i detta avseende fortfarande äger giltighet, skall t.ex. en lämplighetsprövning av anordnaren göras. Vidare bör tillståndsmyndigheten som regel fordra in en redogörelse från anordnaren om hur lotteriet skall bedrivas samt granska redovisningar och kontrollan rapporter över tidigare lotterier som anordnats och infordra yttranden från andra myndigheter. Enligt förarbetena bör missförhållanden avseende tidigare anordnade lotterier kunna föranleda att strängare villkor från kontrollsynpunkt meddelas beträffande det nya lotteriet, om det inte finns tillräckliga skäl att inte bevilja ett nytt tillstånd. Genom att 10 § lotterilagen endast anger vad som skall gälla när tillstånd lämnas faller alltså sådana lotterier som inte kräver tillstånd utanför bestämmelsens ordalydelse. Likaså kan det ifrågasättas om s.k. registreringslotterier omfattas av 10 § lotterilagen. Frågan behandlades inte när tillståndskravet för vissa lotterier slopades och en registreringsskyldighet i stället infördes (prop. 1987/88:141). Där uttalades emellertid att det i samband med registreringen ingen annan prövning skall göras än att den som vill bli registrerad är behörig att anordna lotterier (a. prop. s. 38). Enligt 12 § lotterilagen får tillståndsmyndigheten förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser.

De villkor och bestämmelser som åsyftas – och som måste vara förenliga med lotterilagens bestämmelser – kan gälla t.ex. lotteriets omslutning, vinsternas beskaffenhet, lotternas pris, vinstplaner, beskaffenheten av lotteri och dragningsanordningar, tidpunkten för dragning i lotteriet samt den närmare kontrollen av lotteriet (prop. 1993/94:182 s. 58).

Eftersom även 12 § lotterilagen anger endast lotteritillstånd och tillståndsmyndighet är det alltså enligt ordalydelsen inte möjligt att föreskriva villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser för ett registreringslotteri eller ett lotteri som inte kräver tillstånd. Denna konsekvens uppmärksammades när registreringskyldigheten ersatte tillståndsplikten för vissa lotterier. Regeringen konstaterade då att ett slopande av tillståndsplikten innebar att de krav som kunde uppställas i form av villkor – vilket främst bedömdes gälla krav på lotterikontroll-

lant och krav på viss redovisning – i stället måste uppställas redan i lagen (prop. 1987/88:141 s. 21).

Lotteriinspektionen har ifrågasatt om det inte bör gälla att även registreringslotterier och tillståndsfria lotterier skall anordnas på ett ur allmän synpunkt lämpligt sätt. Konsekvensen av den nuvarande regleringen är att olika förutsättningar gäller om anordnaren har tillstånd eller endast registrering. Enligt Lotteriinspektionen är vidare behovet av villkor och bestämmelser lika stort vid registreringslotterier som vid tillståndslotterier.

Under avsnittet överväganden anfördes följande (a. prop. s. 366–367).

Vad som skall förstås med begreppet ”ett ur allmän synpunkt lämpligt sätt” är inte närmare exemplifierat i lagförarbetena. De uttalanden som gjordes vid tillkomsten av 1982 års lotterilag, som i och för sig alltjämt bör kunna tjäna som vägledning, tar sikte på den kontroll som bör ske innan lotteritillstånd meddelas. Däremot ges ingen vägledning om huruvida lotteriets karaktär bör påverka bedömningen. Lotteriinspektionen har ifrågasatt om det inte bör krävas att lotteriverksamheten inte framstår som stötande, att den är kontrollerbar och att reklamen inte är vilseledande. Att en verksamhet är stötande kan enligt Lotteriinspektionen vara fallet om lotteriet har inslag av eller exponerar våld eller pornografi. Bedömningen av vad som är att anse som stötande varierar över tiden och några generella riktlinjer kan inte uttalas här. De exempel som Lotteriinspektionen nämnt är däremot enligt utredningens bedömning utan tvekan sådana att verksamheten då skulle falla utanför vad som kan anses vara lämpligt. Med kontrollerbarhet avses särskilt att det skall vara möjligt för deltagaren att se om förutsättningarna för vinst är uppfyllda. Som exempel kan nämnas att ett lotteri som går ut på att gissa antalet ärtor i en burk bör kunna anses som kontrollerbart men att detta knappast kan vara fallet om det handlar om antalet ärtor i en silo. Det kan också ifrågasättas kontrollerbarheten i att – vilket lär förekomma – gissa när en tunna som lagts på isen i anslutning till islossningen skall hamna i vattnet. Slutligen anser utredningen att en anordnare som på ett vilseledande sätt marknadsför lotteriet inte kan anses bedriva verksamheten på ett lämpligt sätt.

Utredningen ser inget hinder i att krav som är hänförliga till lotteriets karaktär beaktas vid bedömningen av om verksamheten kan antas bedrivas på ett ur allmän synpunkt lämpligt sätt. Det är emellertid svårt att slå fast den närmare innebörden av begreppet i lagtexten och utredningen föreslår i detta avseende inga författningsändringar.

Utredningen finner att 10 § bör utvidgas så att det uttryckligen framgår att lotterier endast får anordnas om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Därmed kommer även lotterier som inte kräver tillstånd eller endast kräver registrering att omfattas av denna allmänna förutsätt-

ning, och det kommer vidare att följa direkt av lagtexten att den allmänna förutsättningen för lotterier måste vara uppfylld under hela den tid när lotteriet anordnas. Detta innebär givetvis inte att tillståndsmyndigheten skall företa en mindre omfattande prövning än i dag; tillstånd bör alltså bara kunna ges när den allmänna förutsättningen är uppfylld. Detta framgår om uttrycket kan antas behålls i lagtexten. Av detta följer också att den myndighet, som är behörig att ingripa mot verksamheten kan göra detta redan vid misstankar om att verksamheten framdeles kommer att bedrivas på ett olämpligt sätt.

Om tillståndshavaren missköter sig genom att inte följa lagens föreskrifter samt andra föreskrifter m.m. som meddelats med stöd av lagen har tillståndsmyndigheten enligt 51 § lotterilagen möjlighet att meddela varning eller återkalla tillståndet. Dessa sanktioner kan vidtas om ett lotteri anordnas i strid mot 10 § i den lydelse utredningen föreslagit. Någon motsvarande möjlighet till sanktioner finns däremot inte om det är ett registreringslotteri eller ett lotteri som inte kräver tillstånd som bedrivs på ett olämpligt sätt. Om även registreringslotterier och tillståndsfria lotterier kommer att omfattas av 10 § lotterilagen torde det emellertid vara möjligt för tillsynsmyndigheten att med stöd av 52 § lotterilagen meddela förelägganden eller förbud som har motsvarande verkan. När det gäller registreringslotterier bör det även finnas en möjlighet att häva registreringen, t.ex. vid allvarliga överträdelse av 10 §, med den följd att anordnaren inte längre har rätt att anordna lotterier. En sådan bestämmelse bör införas i anslutning till den bestämmelse som avser varning eller återkallelse av tillståndet.

När det gäller frågan om huruvida villkor även bör kunna föreskrivas för registreringslotterier var utgångspunkten, när möjligheten att få anordna sådana lotterier infördes, att endast behörigheten att anordna lotterier skulle prövas. Utredningen ifrågasätter dock inte Lotteriinspektionens uppfattning, att behovet av villkor i princip är lika stort vid registreringslotterier som vid lotterier som kräver tillstånd. Utredningen finner därför att en bestämmelse om villkor i samband med registreringslotterier bör införas i 17 § lotterilagen. I det stadgandet finns inte något uttryckligt krav på att registreringsmyndigheten måste fatta ett beslut om registrering. Normalt torde detta ändå ske men det kan hävdas att myndigheten, om denna inte fattar ett sådant beslut, ändå genom sin passivitet skall anses ha godkänt registreringen. Utredningen finner att det är ett rimligt krav att myndigheten fattar ett formellt beslut om registrering.

8.11.4 Överväganden

Allmänna förutsättningar

Spelutredningens förslag till en ny lotterilag med en tillståndsmyndighet för allt lotteri förutsätter att kraven på de allmänna förutsättningarna som ska gälla för att få ett tillstånd klart framgår av lagen.

I den nya ramlagstiftning Spelutredningen föreslår ingår nya generella bestämmelser med krav på anordnare av lotterier rörande exempelvis förebyggande åtgärder, marknadsföringsbestämmelser, åldersgränser m.m.

Spelutredningen föreslår även särskilda krav på de olika spelformerna som respektive aktör kan få tillstånd att anordna. Till detta ska läggas att lagens syften också regleras i den nya lotterilagen.

Som allmän förutsättning för att få anordna lotteri bör dock alltså en allmän bestämmelse motsvarande 10 § lotterilagen (1994:1000) finnas kvar. Spelutredningen ansluter sig till Lotteriutredningens bedömning enligt ovan att bestämmelsens tillämpningsområde dock bör utvidgas till att omfatta all lotteriverksamhet som kan anordnas med stöd av lagen.

Bestämmelsen bör även i övrigt korrespondera med de ändringar i lagen i övrigt som Spelutredningen föreslår. Därför bör i bestämmelsen även införas begreppen *sunt och säkert* vars innebör framgår i avsnitt 9.1.

Tid för tillstånd

Som en allmän princip har alltid gällt i Sverige att alla tillstånd ges för viss tid. Detta har för folkrörelserna inneburit att de enligt gällande lagstiftning i princip erhållit ett tillstånd för varje lotteri. För bingospel har tillstånden getts för längre tid, i princip för ett år. Regeringens koncessioner för ATG och Svenska Spel har också getts på längre tid. För de s.k. restaurangkasinona har tillståndstiden varit två år. Spelutredningen gör ingen annan bedömning än att alla tillstånd ska ges för viss tid. Tillståndstiden längd är en fråga för tillståndsmyndigheten att bestämma. Med det regelverk Spelutredningen föreslår har alla aktörer på den svenska spelmarknaden givetvis möjlighet att efter tillståndstidens slut erhålla ett nytt tillstånd under förutsättning att man uppfyller lagens krav.

Spelutredningen gör heller ingen annan bedömning än att nuvarande regel om att den som anordnar lotteriet ska vara tillståndshavare, ska kvarstå oförändrad.

Villkorsgivning

Enligt nuvarande lotterilag ges tillstånd till alla lotterier med villkor. Tillståndsgivningen är en avgörande möjlighet för tillståndsmyndigheten att reglera både spelet och tillsynen. Bestämmelsen bör kompletteras så att tillståndsmyndigheten har möjlighet att ändra ett villkor och besluta om nya villkor om behov föreligger. Denna möjlighet finns i den praxis som utvecklats av Lotteriinspektionen och bör kodifieras i lag.

8.12 Förebyggande åtgärder för att motverka spelberoende

Förslag: Anordnare av lotterier och ombud ska tillhandahålla information om risken att bli spelberoende, möjligheter till rådgivning mot spelberoende samt information om spelets förutsättningar.

Anordnare av lotterier och ombud är skyldiga att befrämja att spel sker på ett ansvarsfullt sätt och motverka att spelberoende uppkommer.

Anordnare av lotterier är skyldiga att utveckla ett handlingsprogram mot spelets risker och utbilda sin personal i dessa frågor.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kraven på ett handlingsprogram och om utbildning.

8.12.1 Inledning

I avsnitt 4.6 har beskrivits riskfaktorer för spelproblem och i avsnitt 4.8 har redovisats åtgärder i syfte att minska riskerna för spelproblem. Spelutredningen föreslår bl.a. i avsnitt 8.14 en generell åldersgräns för lotterier och i kapitel 10 marknadsföringsbestämmelser för lotterier.

8.12.2 Överväganden

Med hänvisning till vad som anförts i avsnitt 4.6 och 4.8 bör anordnare av lotterier och ombud för dessa ha ett ansvar att informera om spelets risker, ge information om spelets förutsättningar samt informera om rådgivning mot spelberoende. Rådgivningen mot spelberoende är en fråga om att informera om den svenska nationella stödlinjen för spelberoende som drivs på uppdrag av Statens folkhälsoinstitut. Hur information ska lämnas är givetvis beroende av vilken spelform det gäller. En föreskriftsrätt bör därför enligt Spelutredningen lämnas till Spelmarknadsinspektionen att bestämma hur information ska tillhandahållas.

Med hänvisning till vad som anförts i avsnitt 4.6 och 4.8 bör det vidare i den nya lotterilagen införas ett krav att anordnare av lotterier ska utbilda personal och ombud om spelets risker och spelberoende. Sådana utbildningar sker redan i dag vid svenska spelarrangörer. För att uppfylla kravet på information och utbildning bör ett krav ställas på anordnare av lotterier att utveckla ett handlingsprogram i nämnda frågor. En föreskriftsrätt bör enligt Spelutredningen lämnas till Spelmarknadsinspektionen om utformandet av kraven på ett handlingsprogram och kraven på utbildningen.

8.13 Säkerhet i spel

Bedömning och förslag: Förslutna lotter som används i ett lotteri ska vara typgodkända. Ett beslut om typgodkännande får förenas med villkor.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på förslutna lotter.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får, beträffande interaktiva spel och tillståndspliktiga lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, meddela föreskrifter om krav på utrustning som används av anordnaren.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, beträffande teknisk utrustning som anordnare av lotterier använder för insatser, vinstutbetalning, vinstdragning, kommunikation och liknande, meddela föreskrifter om krav på den tekniska utrustningen som används av anordnaren.

8.13.1 Inledning

För att den nya lotterilagens syften ska kunna upprätthållas är kravet på säkerhet i spel av avgörande betydelse. Med den tekniska utveckling som pågår ställs även krav på ett regelverk beträffanden säkerheten som är flexibelt och följsamt i förhållande till utvecklingen.

8.13.2 Nuvarande ordning

Särskilda bestämmelser om säkerhet i spel finns i 14 § lotterilagen för typgodkännande och i 21 d § lotterilagen för lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Särskilt om typgodkännande

14 § lotterilagen anger följande om typgodkännande.

Förslutna lotter och bingobrickor som används i ett lotteri skall vara av godkänd typ. Detsamma gäller teknisk utrustning som används för insatser, vinstdragning eller kontroll av egentliga lotterier och bingospel.

Ett beslut om typgodkännande får förenas med villkor.

Bestämmelsen fanns redan i 1982 års lotterilag men utvidgades i och med 1994 års lotterilag till att omfatta även teknisk utrustning som används för insatser, vinstdragning eller kontroll av egentliga lotterier och bingospel.

Särskilt om EMV-lotterier

Genom de lagändringar som genomfördes år 2002 i lotterilagen möjliggjordes för de svenska lotterianordnarna att sälja spel över bl.a. Internet. Regeringen eller den myndigheter regeringen bestämmer gavs rätt att meddela föreskrifter med krav på utrustning som används av anordnaren. Lotteriinspektionen har senare meddelat föreskrifter i frågan (LIFS 2002:1) Lotteriinspektionens krav på utrustning som används vid anordnande av EMV-lotterier.

Övriga säkerhetskrav

Enligt 12 § lotterilagen får tillståndsmyndigheten förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor. Med stöd av denna bestämmelse kan Lotteriinspektionen i sin tillståndsgivning meddela särskilda villkor för säkerhet i lotterier.

8.13.3 Överväganden

Säkerhet i spel är en avgörande fråga för att lagens syften ska kunna upprätthållas. Med den ramlag Spelutredningen föreslår bör frågan om säkerheten i lotterier ligga på myndighetsnivå.

Förslutna lotter ska alltjämt vara typgodkända. För att en förhandsprövning ska kunna genomföras krävs att myndigheten har en föreskriftsrätt vad gäller kraven som ska uppfyllas i prövningen. I dag utfärdar Lotteriinspektionen villkor för denna prövning. Dessa villkor bör ha formen av föreskrifter. Spelutredningen föreslår att en föreskriftsrätt införs för de förhandsdragna lotterna. Något skäl att typgodkänna bingobrickor föreligger dock inte. Sådana bör därför inte vara föremål för typgodkännande.

Den föreskriftsrätt som finns för EMV-lotterier i 21 d § lotterilagen bör finnas kvar. De interaktiva spelen som Spelutredningen föreslår ska vara föremål för ensamrätter hos Svenska Spel bör även omfattas av denna föreskriftsrätt.

Vad gäller övrig teknisk utrustning som används av anordnare av lotterier för insatser och vinstdragning bör dessa också vad gäller säkerheten i spel vara föremål för särskild reglering. Spelutredningen föreslår att Spelmarknadsinspektionen här ska ha möjlighet att utfärda föreskrifter.

Sammanfattningsvis konstaterar Spelutredningen att frågor om säkerhet i lotterier och spel i den nya ramlagstiftningen bör läggas på Spelmarknadsinspektionen. Spelutredningen föreslår därför att myndigheten får en utökad föreskriftsrätt i dessa frågor. Föreskriftsrätten för lotterier som förmedlas med elektromagnetiska vågor och interaktiva spel motsvarar den föreskriftsrätt som gäller enligt 21 d lotterilagen (1994:1000).

8.14 Åldersgränser

Förslag: En generell åldersgräns på 18 år införs för deltagande i lotterier.

Vid särskilda skäl får regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer medge undantag från åldersgränsen.

8.14.1 Inledning

Som framgått i kapitel 4, är barn och ungdomar en särskild riskgrupp som spelregleringen måste ta särskild hänsyn till. Att barn och ungdomar ska skyddas i en verksamhet som spel om pengar får ses som en självklarhet. En viktig del i skyddet av barn och ungdomar blir därför deras tillgänglighet till spel. För tillgängligheten är åldersgränser en avgörande fråga och dess upprätthållande är avgörande för att skyddet av barn och ungdomar ska kunna uppnås. Fråga uppkommer då om åldersgränserna som i dag ska vara beroende på spelform eller om man bör införa en generell åldersgräns för deltagande i lotteri i svensk rätt.

8.14.2 Nuvarande ordning

Åldersgränser för lotterier regleras i lotterilagen, kasinolagen och vid regeringens tillståndsgivning enligt 45 § lotterilagen.

I 35 § lotterilagen anges att den som anordnar vadhållning i samband med hästtävling eller anordnar automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel inte får låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

I 4 § kasinolagen (1999:355) anges att den som är under 20 år inte får ges tillträde till ett kasino.

Åldersgränser anges i regeringens tillstånd till Svenska Spel. Som villkor för spelformerna oddset, poker och Internetspel gäller en 18 årsgräns.

Svenska Spel har även infört en frivillig åldersgräns på alla spel utom lotter.

Åldersgränser för spel är av relativt sent datum i svensk lotterilagstiftning. Bestämmelser om detta infördes i lag så sent som

1995. Dessförinnan reglerades åldersgränser till viss del i tillståndsgivningen, men följde också av frivilliga åtaganden av svenska aktörer.

8.14.3 Internationell utblick

Det europeiska samarbetsforumet GREF – Gaming Regulators European Forum – har för år 2006 inhämtat uppgifter beträffande åldersgränser från 21 europeiska stater (Belgien, Bosnien Herzegovina, Bulgarien, Kroatien, Danmark, Finland, Frankrike, Ungern, Island, Lettland, Litauen, Malta, Monaco, Nederländerna, Norge, Polen, Slovakien, Slovenien, Sverige, Schweiz och Storbritannien).

Tabell 8.3 Åldersgränser för fyra spelformer i 21 Europeiska länder

Land	Lotterier och nummerspel	Vadhållning	Kasino	Spelautomater utanför kasinon
Belgien	18	-	21	18/21
Bosnien Herzegovina	18	18	18	18
Bulgarien	18	18	18	18
Kroatien	18	18	18	18
Danmark	-	-	18	18
Finland	15/18	15/18	18	15
Frankrike	18	18	18	-
Ungern	18	18	18	18
Island	-	-	-	18
Lettland	-	18	18	18
Litauen	-	18	21	18
Malta	16	16	18	-
Nederländerna	18	18	18	18
Norge	-	18	-	18
Slovakien	18	18	18	18
Slovenien	-	-	18	18
Sverige	-	18	20	18
Schweiz	-	-	18	18
Storbritannien	-	18	18	18

Sammanfattningsvis kan följande sägas om åldersgränser i de undersökta staterna.

- Åldersgränser för lotterier har 11 av 20 stater. Av dessa 11 stater är åldersgränserna mellan 16 och 18 år.
- Åldersgränser för vadhållning har 16 stater varav 15 av dessa har en 18-årsgräns och en stat 16 årsgräns.
- Åldersgräns för kasinon har samtliga rapporterade stater och dessa varierar mellan 18 och 21 år.
- Åldersgränser för spelautomater utanför kasinon har samtliga rapporterade stater som tillåter sådana och de är 18 år.

Exempel på andra åldergränser i Sverige

Vid genomgång av de åldersgränser som tillämpas i Sverige kan som exempel nämnas 15 år – straffmyndig, 16 år – skolplikten upphör, 18 år myndighetsålder, rätt att köpa cigaretter, rätt att köpa alkohol på restaurang och öl i affär, samt 20 år- rätt att köpa alkohol på Systembolaget.

8.14.4 Överväganden

Lotterier och spel är till sin karaktär en företeelse som kan skapa problem både för den enskilde och för det allmänna. Som framgått av kapitel 4 är barn och ungdomar en särskild riskgrupp som spelregleringen måste ta särskild hänsyn till. Att barn och ungdomar ska skyddas i en verksamhet som spel om pengar får ses som en självklarhet. En viktig del i skyddet av barn och ungdomar blir därför deras tillgänglighet till spel. I tillgängligheten är åldersgränser en avgörande fråga och dess upprätthållande helt avgörande för att skyddet av barn och ungdomar ska kunna upprätthållas. Fråga uppkommer då om åldersgränserna som i dag ska vara beroende på spelform eller om man bör införa en generell åldersgräns för spel i svensk rätt.

Genomgången i kapitel 4 visar att alla spel har en farlighetsgrad och att kunskapen om hur spelmissbruk utvecklas är bristfällig. Detta talar för att man bör ha en försiktighetsprincip i dessa frågor. Vid den internationella jämförelsen om åldersgränser är det främst i fråga om lotter och nummerspel som Sverige inte ställer samma krav på åldersgräns som i vart fall hälften av de ovan undersökta staterna har.

Att en ny spelreglering som har till syfte att stärka de sociala skyddshänsynen särskilt måste skärpa kraven på åldersgränser ser Spelutredningen som en självklarhet. Två frågor måste ställas och det är dels om vilken åldersgräns som bör gälla, dels om denna gräns bör vara generell.

Åldersgränsen i nu gällande lotterilag är 18 år och i kasinolagen 20 år. I den internationella jämförelsen framgår att åldersgränserna varierar mellan 15 och 18 år.

Vid en samlad bedömning finner Spelutredningen att åldersgränsen bör sättas till 18 år för lotterier i Sverige.

Att alla spel har en farlighetsgrad talar för att åldersgränsen bör vara absolut. Vid förslag om åldersgränser bör man dock inte gå längre än vad som kan sägas hålla för ett sakligt resonemang. Att alla former av lotterier och spel har en farlighetsgrad är klart. Dock visar genomgången av farlighet att vissa spelformer, särskilt efterhandsdragna lotterier med lång tid mellan försäljning och dragning, har en lägre farlighetsgrad. För dessa lotterier bör därför en möjlighet finnas i lagstiftningen till undantag från åldersgränsen. Även registreringlotterier och lotterier med små insatser och små vinster bör kunna undantas från 18 årsgränsen.

Spel med tillstånd sker i stor uträkning via ombud. Att upprätthålla en åldergräns för spel kräver att försäljningsledet iakttar åldersgränsen. Spelutredningen bedömer att kravet på åldersgräns ska – i likhet med vad som gäller enligt lotterilagen (1994:1000) – omfatta både den som anordnar lotteriet och ombud för denne.

Åldersgränser berör främst folkrörelsernas lotterier då dessa säljs i föreningslivets egen regi och där även en viktig aspekt är att barn och ungdomar ska lära sig ta ansvar för sin egen verksamhet. Dessa ideal kan i vissa delar krocka med en spelreglering som ska skydda bl.a. barn och ungdomar. Konsekvenserna för folkrörelserna blir exempelvis att skraplotter inte kan bli föremål för försäljning av barn då dessa kommer att omfattas av en 18-årsgräns.

Sammanfattningsvis föreslår Spelutredningens att en generell åldersgräns på 18 år införs för allt deltagande i tillståndsgivet lotteri i Sverige (undantaget kasinon som alltjämt bör ha 20 år). En möjlighet till undantag vid särskilda skäl bör införas i lagen, men för att undantaget ska kunna tillämpas måste detta prövas i varje enskilt fall av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. I dessa fall bör givetvis yttrande inhämtas från det expertråd för spelberoende som Spelutredningen föreslår ska finnas vid Spelmarknadsinspektionen.

8.15 Tillstånd för spelombud

Förslag: Ett särskilt tillstånd ska krävas för den som är ombud för en spelanordnare.

Tillstånd ska endast kunna lämnas till ett spelombud om ett samarbete föreligger med en tillståndsgiven anordnare av lotteri.

Tillståndsprövningen ska omfatta sökandens lämplighet och kravet är att det kan antas att sökanden kommer att driva verksamheten i enlighet med lotterilagen.

Spelmarknadsinspektionen föreslås bli tillstånds- och tillsynsmyndighet för spelombud.

Samma sanktionsbestämmelser som gäller för anordnare av lotterier föreslås gälla för spelombud. dvs., varning, anmärkning och återkallelse samt förelägganden och förbud.

Den nya lotterilagens bestämmelse om upplysningsplikt skall gälla även för spelombud.

Tillstånd får inte lämnas till spelombud om det för rörelsen finns tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738)

8.15.1 Inledning

Merparten av den försäljning av lotterier och spel som sker i Sverige sker via ombud. De svenska spelarrangörerna och ombudens avtalsrelation styrs av kommersiella avtal. Både i Regeringsrätten dom RÅ 2004 ref. 95 och i EU-kommissionens överträdelseärenden mot Sverige har detta förhållande påtalats. Fråga är om inte ombud bör bli föremål för särskild tillståndsgivning.

8.15.2 Nuvarande ordning

Enligt lotterilagen (1994:1000) föreligger inget krav på tillstånd för den som är ombud för en svensk spelarrangör. Ombud finns dock reglerat i lotterilagens bestämmelser om förbjudna förfaranden i 35 § gällande åldersgränser, i 37 § gällande kreditförbud och i 37 a § gällande inlösenförbud.

8.15.3 Överväganden

Den nya lotterilagen som Spelutredningen föreslår ställer krav på att lagens skyddssyften i alla delar ska kunna upprätthållas. I den nya lagen kommer nya krav att ställas gällande bl.a. marknadsföring, information, socialt program m.m. Mot bakgrund av att en stor del av spelet i Sverige säljs via ombud är det av största vikt att just ombuden fyller de krav som lagen ställer. Detta kan ske på två sätt, dels genom att det framgår i lagen, dels genom att ett tillståndsförfarandet för ombud införs.

Den nya lotterilagen som Spelutredningen föreslår ska i varje del uppfylla de syften lagen ställer. Redan det förhållandet att merparten av försäljningen sker via ombuden är tillräckligt skäl för att föreslå att ombuden ska vara föremål för särskild tillståndsgivning.

1. Vem är ombud?

Enligt förarbetena till 37 § lotterilagen (prop. 1996/97:7) menas med ombud personer som har i uppdrag att på anordnarens vägnar sälja lotter och spel och ta emot betalning. Spelutredningen gör i denna del ingen annan bedömning av vem som är att anse som ombud enligt lagen.

2. Vad bör prövas i en tillståndsgivning?

En tillståndsgivning bör dels pröva att ombudet är lämplig att bedriva verksamheten, dels att han kan bedömas uppfylla de krav som lagen ställer.

Lämplighetsbedömning

Den lämplighetsbedömning som ombud bör genomgå har redan i gällande lotterilag en motsvarighet i tillståndsgivningen av s.k. restaurangkasinospel (se 32–34 §§ lotterilagen).

Tillstånd att anordna roulettspel och tärningsspel får enligt nyss nämnda bestämmelser ges, om den som söker tillstånd bedöms vara lämplig att driva verksamheten. Lämplighetsprövning är reglerad i 33 § lotterilagen som stadgar bl.a. att tillståndsmyndigheten ska beakta sökandens erfarenheter på området, ekonomiska förhållan-

den, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse. I fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar skall prövningen även omfatta vissa i lagen omnämnda personkategorier.

Spelutredningen föreslår att en motsvarande lämplighetsbedömning införs för spelombud.

Särskilt krav att ombudet kommer att kunna driva verksamheten enligt denna lag

Ett allmänt krav föreslås. Ombudet ska kunna antas följa de krav och övriga bestämmelser som framgår av lagen. Detta allmänna krav motsvarar vad som gäller för tillstånd att anordna lotteri enligt lagen.

3. Vem ska kunna erhålla tillstånd ?

En viktig princip i den nya lotterilagen är att tillstånd till lotteri endast kan lämnas till den som anordnar lotteriet. Denna princip får till följd att en förutsättning för ett ombud att få tillstånd är att det redan föreligger ett lotteritillstånd för den spelarrangör som ombudet ska samarbeta med. Ett spelombud kan alltså aldrig få ett tillstånd som ombud utan att han kan visa att ett samarbete redan föreligger med en tillståndsgiven spelarrangör. Detta krav förutsätter att det finns ett avtalsförhållande mellan ombudet och arrangören av lotteriet.

4. Tillstånd, tillsyn och sanktioner

Som redovisats i avsnitt 8 är Spelmarknadsinspektionen tillstånds- och tillsynsmyndighet för allt tillståndspliktigt lotteri. Detta innebär att myndigheten även är tillstånds- och tillsynsmyndighet för ombuden.

Den upplysningsplikt som föreligger i lagen blir tillämplig även på ombuden.

De sanktioner som gäller för en spelarrangör blir gällande även för ett ombud, dvs. varning och återkallelse samt föreläggande och förbud.

5. Spelmiljö

Fråga uppkommer också om krav på miljöer där spel ska få erbjudas bör uppställas. Med nuvarande reglering erbjuds spel hos spelombud. Spelombud i restaurangmiljö har inte tillåtits. I en översyn av lagen för att stärka skyddssyftena bör en reglering införas om att spel om pengar hos spelombud i princip inte ska omfatta andra miljöer än vad som i dag är tillåtet. Principen som hittills tillämpats att spelombud inte får uppträda i restaurangmiljö. Spelutredningen gör bedömningen att ombud endast ska förekomma i miljöer som är tillåtna i dagens reglering. Det bör därför införas en bestämmelse om att tillstånd till ombud inte kan lämnas om det för rörelsen finns tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738).

6. Övrigt

I likhet med vad som gäller enligt lotterilagen (1994:1000) bör framgå i respektive bestämmelse i den nya lotterilagen om bestämmelsen är tillämplig på ombud.

8.16 Fysisk poker i turneringsform

Bedömning: Fysiskt pokerspel i turneringsform bör inte tillåtas.

8.16.1 Inledning

Spelutredningen ska särskilt överväga om fysiskt pokerspel i turneringsform bör kunna anordnas utan tillstånd, alternativt efter tillstånd, under förutsättning att spelet inte anordnas i förvärvssyfte samt har så begränsade insatser och vinster att det kan anses ha karaktären av förströelse.

8.16.2 Nuvarande ordning

Enligt 1 § lotterilagen (1994:1000) tillämpas lagen på lotterier som anordnas för allmänheten. Enligt andra stycket ska ett lotteri anses anordnat för allmänheten även när det som villkor för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämställa med ett lotteri som är anordnat för allmänheten. Enligt tredje stycket ska lagen tillämpas också på lotterier i form av bl.a. kortspel som inte anordnas för allmänheten, om spelet anordnas i förvärvssyfte.

Med förvärvssyfte avses i lotterilagen att verksamheten är avsedd att på ett eller annat sätt inbringa inkomster. Om spelverksamhet anordnas av en ideell förening i syfte att finansiera föreningsverksamheten föreligger förvärvssyfte. Detsamma anses gälla om gratisspel anordnas i syfte att locka kunder till annan förvärvsverksamhet (prop. 1993/94:182 s. 51).

Anordnar någon olovligen för allmänheten spel eller liknande verksamhet, vars utgång helt eller till väsentlig del beror på slumpen, och framstår verksamheten med hänsyn till sin art, insatsernas ekonomiska värde och övriga omständigheter som äventyrlig eller ägnad att tillföra anordnaren en betydande ekonomisk vinning, döms för dobbleri enligt 16 kap. 14 § brottsbalken till böter eller fängelse i högst två år. Detsamma gäller den som tillåter en sådan verksamhet i en lägenhet eller annat utrymme som han upplåtit åt allmänheten. I förarbetena anges bl.a. följande angående dobbleri och poker. Att spelet ska vara äventyrligt innebär bl.a. att spelet huvudsakligen ska bero på slumpen. Till spel av denna typ har brukat räknas t.ex. poker.⁴

8.16.3 Allmänt om poker

Vad är poker?

Det finns ett mycket stort antal olika pokerspel. De populäraste i dag är bl.a. Texas Hold'em, Omaha och Caribbean stud. Gemensamt för alla är att olika kombinationer av kort, s.k. händer, värderas i förhållande till varandra med utgångspunkt i sannolikhet för

⁴ prop. 1981/82:170, s. 110.

att de ska kunna uppnås. Så är det t.ex. mindre sannolikt att en spelare har tre kort av samma valör i sin hand än två, varför handen med tre kort av samma valör anses mer värd än den med två. Den spelare som har de tre korten vinner då över den som har de två. Grunden för pokerspel är därför att spelarna måste kunna beräkna sannolikhet för att olika händer innehåses av de andra spelarna runt spelbordet. Med vilken precision sådan sannolikhetsberäkning kan ske påverkas av det sätt på vilket spelet utförs. Populära varianter av poker innehåller spel med såväl öppna som mörka kort. De öppna korten kan identifieras av alla spelare och sannolikhetsberäkningen underlättas därför. Möjligheten att med egna åtgärder, i form av kortbyten, påverka sammansättningen av egen hand i relation till sannolikheten för att motspelarna har vissa händer, varierar således med valet av pokerform. Den slumpmässiga fördelningen av kort ur en blandad kortlek innebär dock att ett slumpstyrt osäkerhetsmoment alltid finns kvar. Sannolikheten för viss hand är alltid en sannolikhet. Avgörande för framgång i poker är därför att spelaren förvaltar sina pengar med hänsyn tagen till risken för vinst eller förlust i varje giv. Särskilt gäller detta vid turneringsspel. Vid turneringsspel spelar alla deltagare med en från början lika summa marker – den som bäst förvaltar dessa under turneringen vinner. Spelarens förmåga att hantera sannolikheter och att förvalta sina medel i förhållande till sannolikheter är det som är pokerns kärna.

Pokers utbredning i Sverige

Spelutredningen har från Svenska Pokerförbundet (SVEPOF) inhämtat bl.a. följande. SVEPOF erbjuder individuella medlemskap och medlemskap genom anslutning till någon av de klubbar som är anslutna till SVEPOF. SVEPOF har cirka 6 000 individuella medlemmar. I Sverige finns 150–200 pokerklubbar, varav 40 är anslutna till SVEPOF. Det finns cirka 50 000 pokerspelare som spelar regelbundet i Sverige. Den enda operativa verksamhet SVEPOF svarar för är att arrangera svenska mästerskap i poker. I övrigt är förbundets uppgift att svara för viss service till medlemmar och anslutna klubbar och agera opinionsbildande. SVEPOF uppskattar att det finns minst 150 000 svenskar som spelar nätpoker.

Turneringsspel

Turneringsspel anordnas så att samtliga deltagare i en turnering inledningsvis spelar poker vid ett flertal bord. Vinnarna vid borden spelar vidare i delfinaler. När endast deltagare till ett bord finns kvar i turneringen spelas en slutlig finalomgång.

8.16.4 Överväganden

Det som gör att pokerspel lockar synes inte bara vara kortspelet i sig. För att spelet skall vara av intresse måste det spelas om pengar. Förmågan hos spelarna att förvalta sina pengar i varje giv och över tid utgör en av grunderna för poker.

För att fysiskt turneringsspel ska kunna anordnas krävs tillgång till i vart fall lokal, spelbord och marker. Kostnaderna för detta får antas behöva finansieras av spelarnas insatser. Det förutsätter då att det vid en pokerturnering kan tas ut en avgift (rake) för att bekosta hyra av lokal, inköp av marker m.m. Att en restauratör kostnadsfritt låter någon arrangera pokerspel i restaurangen får anses ske i syfte att även öka publiktillströmning och försäljning av restaurangens varor.

Mot bakgrund av vad som nu sagts om både pengarnas roll vid pokerspel och de faktiska förutsättningarna för att sådant spel ska kunna anordnas synes förutsättningar saknas för att kunna anordna poker i turneringsform utan att komma i konflikt med lotterilagens förvärvsbegrepp.

Enligt lotterilagen (1994:1000) får tillstånd ges för kort-, tärnings- och roulettspel som spelas med så låga insatser och vinster att spelen har en karaktär av förströelse. Sådana spel om pengar får alltså förekomma om pengarna har en helt underordnad roll. Gränserna för insats och vinst är låga. Enligt uppgift från Lotteriinspektionen har inom dessa gränser givits tillstånd till bl.a. ett kortspel, vilket spelas med fast insats och vinst och i vilket samtliga spelare spelar mot bordet oberoende av varandra samt vinst eller förlust avgörs med ledning av traditionella pokerhänder. Enligt Lotteriinspektionen introducerades speltypen under år 2005 i syfte att även pokerintresserade spelare skulle finna nöje i kortspel som en ren förströelse.⁵ Speltypen rönste ingen framgång och i dag finns enligt Lotteriinspektionen inte längre något intresse för den.

⁵ Lotteriinspektionen, Spelregler för restaurangkasino, dnr 716/2005.

Sammanfattningsvis finner Spelutredningen att förutsättningar att anordna pokerspel i turneringsform under de förutsättningar som direktiven anger inte synes möjliga. Spelutredningen gör bedömningen att turneringsspel inte bör tillåtas. Det ska tilläggas att Spelutredningen inte föreslår någon ändring av gällande lotterilags bestämmelser om möjlighet att anordna kortspel (34 § lotterilagen (1994:1000)).

9 Marknadsföring

9.1 Inledning

I lotterilagen finns inga bestämmelser rörande marknadsföring av spel och lotterier. Det finns alltså ingen lagstiftning som särskilt tar sikte på spelreklam som det t.ex. finns rörande tobak- och alkoholreklam. Enligt direktiven ska Spelutredningen redovisa författningsförslag till hur en mer restriktiv reglering kring befintliga aktörers marknadsföring ska se ut. Vidare ska utredningen föreslå ändamålsenliga marknadsföringsbestämmelser om ett delvis nytt system med ytterligare aktörer skulle införas.

I direktiven anges att uppdraget ska bygga på de relevanta utredningar som redan finns på området. I Lotteriutredningens slutbetänkande *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11) görs i kapitel 11 en ganska ingående genomgång som rör marknadsföring av spel och lotterier. Där behandlas inledningsvis marknadsföringens omfattning och utformning (avsnitt 11.2–11.3 i SOU 2006:11). Även regler om marknadsföring, sanktioner och tillsyn samt spelbranschens egenåtgärder tas upp (avsnitt 11.4–11.7 i SOU 2006:11). Därtill redovisas sambandet mellan spelreklam och spelproblem (avsnitt 11.8 i SOU 2006:11). Här kommer inte att ges en förnyad genomgång av dessa beskrivande avsnitt, utan i stället hänvisas till nyssnämnda betänkande.

Sedan SOU 2006:11 överlämnades har en ny marknadsföringslag trätt i kraft. Den nya lagen har föranletts av ett direktiv om otillbörliga affärsmetoder. I avsnitt 9.2–9.3 ges en redogörelse för direktivet och den nya lagen. Därefter ges i avsnitt 9.4 en redogörelse för huvuddragen i vissa europeiska länders regler om marknadsföring av spel om pengar. Avslutningsvis redovisas utredningens överväganden i avsnitt 9.5.

9.2 Direktivet om otillbörliga affärsmetoder

Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG samt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 2006/2004 (direktivet eller direktivet om otillbörliga affärsmetoder) trädde i kraft den 12 juni 2005.

Direktivet syftar till att bidra till att den inre marknaden fungerar korrekt och att säkerställa en hög konsumentskyddsnivå genom att tillnärma medlemsstaternas lagar och andra författningar avseende otillbörliga affärsmetoder som skadar konsumenternas ekonomiska intressen (artikel 1). I direktivet konstateras att medlemsstaternas lagar om otillbörliga affärsmetoder skiljer sig mycket åt (skäl 3 i ingressen). Dessa skillnader anses skapa hinder som medför ökade kostnader för företagen när de utnyttjar den inre marknads friheter, särskilt i samband med marknadsföring över gränserna. Hindren innebär också att konsumenterna blir osäkra på sina rättigheter och att deras förtroende för den inre marknaden undergrävs (skäl 4 i ingressen). Direktivet syftar till en fullständig harmonisering av bestämmelserna om konsumenters skydd mot otillbörliga affärsmetoder m.m. inom hela EU. Som utgångspunkt gäller därför att medlemsstaterna endast får bestämma ett skydd för konsumenterna som är i nivå med vad som anges i direktivet.

Direktivet ska tillämpas på otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna före, under och efter en affärstransaktion som gäller en produkt (artikel 3). Endast affärsmetoder som direkt påverkar konsumentkollektivets ekonomiska intressen omfattas (artiklarna 5.2 och 5.3). Rättsliga krav som gäller icke-ekonomiska konsumentintressen, exempelvis smak och anständighet, faller utanför direktivets tillämpningsområde.

Medlemsstaterna får inte begränsa friheten att tillhandahålla tjänster eller den fria rörligheten för varor av anledningar som omfattas av det område som harmoniseras genom direktivet (artikel 4).

Vissa områden påverkas dock inte av direktivet. Som exempel påverkar inte direktivet tillämpningen av gemenskapsbestämmelser och nationella bestämmelser om produkters hälso- och säkerhetsaspekter (artikel 3.3). Medlemsstaterna kommer alltså fortfarande att kunna behålla eller införa restriktioner och förbud mot affärsmetoder för att skydda sina konsumenters hälsa och säkerhet

oavsett var näringsidkaren är etablerad, t.ex. i fråga om alkohol, tobak eller farmaceutiska produkter (skäl 9 i ingressen).

Direktivet ska fungera som ett allmänt ramverk. Finns det gemenskapsbestämmelser som reglerar vissa specifika aspekter av otillbörliga affärsmetoder har dessa företräde framför direktivets bestämmelser (artikel 3.4).

En central del i direktivet är förbudet mot otillbörliga affärsmetoder (artikel 5.1). Förbudet är utformat som en generalklausul som kompletteras med närmare bestämmelser om när en affärsmetod ska anses otillbörlig (artiklarna 5.2–5.5). Så är fallet om affärsmetoden strider mot god yrkessed och innebär, eller sannolikt kommer att innebära, en avsevärd snedvridning av det ekonomiska beteendet i förhållande till produkten hos den genomsnittskonsumert som affärsmetoden riktar sig till eller som nås av metoden, eller den genomsnittliga gruppmedlemmen om affärsmetoden riktar sig till en viss konsumentgrupp (artikel 5.2 a–b). Med genomsnittskonsumert avses en person som är normalt informerad samt skäligen uppmärksam och upplyst (skäl 18 i ingressen).

Generalklausulen kompletteras också med två presumtionsregler vari föreskrivs att en affärsmetod ska anses otillbörlig om den är antingen vilseledande eller aggressiv (artikel 5.4). Begreppen vilseledande respektive aggressiv definieras närmare i artiklarna 6–9. En affärsmetod kan vara vilseledande genom såväl handling (artikel 6) som underlåtenhet (artikel 7).

En affärsmetod är att anse som aggressiv om den genom exempelvis trakasserier, våld eller tvång påverkar eller sannolikt avsevärt inskränker genomsnittskonsumertens valfrihet eller handlande avseende en viss produkt och därigenom medför eller sannolikt medför att konsumenten fattar ett affärsbeslut som han eller hon annars inte skulle ha fattat (artiklarna 8–9).

I en s.k. svart lista räknas sådana affärsmetoder upp som under alla förhållanden ska betraktas som otillbörliga (bilaga 1 till direktivet). Den svarta listan ska gälla i alla medlemsstater och får bara ändras genom en översyn av direktivet (artikel 5.5).

Direktivet innehåller också en artikel om uppförandekoder (artikel 10). Där klargörs att direktivet inte utgör hinder mot att uppförandekoder kan fungera som komplement till domstols- och förvaltningsförfaranden vid kontrollen av direktivets efterlevnad.

Medlemsstaterna får under en period om sex år räknat från den 12 juni 2007 fortsätta att tillämpa nationella bestämmelser på det harmoniserade området, som är mer inskränkande eller mer före-

skrivande än vad som följer av direktivet och som genomför minimi-direktiv. En sådan åtgärd måste dock vara väsentlig för att tillförsäkra konsumenterna ett tillräckligt konsumentskydd och proportionell (artikel 3.5).

Kommissionen ska senast den 12 juni 2011 överlämna en rapport till Europaparlamentet och rådet om genomförandet av direktivet (artikel 18.1). Rapporten ska vid behov åtföljas av förslag till över-syn av direktivet eller andra delar av gemenskapsrätten.

9.3 Marknadsföringslagen

Marknadsföringslagen (2008:486; MFL) trädde i kraft den 1 juli 2008 och ersatte därmed 1995 års marknadsföringslag (1995:450). Med MFL genomfördes direktivet om otillbörliga affärsmetoder (se avsnitt 9.2).

MFL syftar, i likhet med 1995 års marknadsföringslag, till att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring av produkter och att motverka marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenterna och näringsidkare (1 § första stycket). Lagen tillämpas då näringsidkare marknadsför eller själva efterfrågar produkter i sin näringsverksamhet och gäller även marknadsföring på Internet (2 § första stycket). Med marknadsföring avses reklam och andra åtgärder i näringsverksamhet som är ägnade att främja avsättningen av och tillgången till produkter inbegripet en näringsidkares handlande, underlåtenhet eller någon annan åtgärd eller beteende i övrigt före, under eller efter försäljning eller leverans av produkter till konsumenterna eller näringsidkare (3 §).

I 5 § finns en generalklausul som anger det allmänna krav som gäller för marknadsföring, nämligen att den ska stämma överens med god marknadsföringssed. Begreppet ”god marknadsföringssed” definieras i 3 § som god affärssed eller andra vedertagna normer som syftar till att skydda konsumenterna och näringsidkare vid marknadsföring. Till grund för bedömningen om god marknadsföringssed har överträtts kan läggas en rad faktorer. Det kan vara fråga om olika uppförandekoder, inte minst Internationella handelskammarens (ICC:s) regelverk, vedertagen branschpraxis och andra utomrättsliga normer, råd och riktlinjer utfärdade av olika tillsynsmyndigheter samt rättspraxis (prop. 2007/08:115 s. 144). De riktlinjer för marknadsföring inom den svenska spelbranschen som Svenska Spel, ATG, Folkspel, Swebico, A-Lotterierna och IOGT-NTO-

lotterier kommit överens om att tillämpa (se avsnitt 11.6.1 i SOU 2006:11) bör således kunna beaktas vid bedömningen om god marknadsföringssed beträffande spelreklam.

Marknadsföring som strider mot god marknadsföringssed är enligt 6 § att anse som otillbörlig om den antingen i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. Således krävs att en bedömning företas av sannolikheten av att marknadsföringsåtgärden medför att mottagaren fattar ett annat affärsbeslut än han eller hon annars skulle ha fattat. Måttstocken vid denna bedömning är den genomsnittlige konsumenten i den krets som marknadsföringsåtgärden är riktad till (a. prop. s. 145).

I 7 § första stycket finns ett förbud mot aggressiv marknadsföring. Enligt andra stycket i samma paragraf är marknadsföringen att anse som aggressiv om den innefattar trakasserier, tvång, fysiskt våld, hot eller annat aggressivt påtryckningsmedel. Av tredje stycket följer att aggressiv marknadsföring är att anse som otillbörlig om den antingen i märkbar mån påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. Aggressiv marknadsföring som alltid är att anse som otillbörlig framgår av punkterna 24–31 i bilaga I till direktivet om otillbörliga affärsmetoder (7 § fjärde stycket). Av 4 § framgår att bilagan ska gälla som lag i Sverige (se tillkännagivande (2008:487)) med anledning av marknadsföringslagen (2008:486).

Enligt 8 § är marknadsföring som är vilseledande enligt vissa närmare angivna bestämmelser i lagen att anse som otillbörlig om den antingen påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut. Således är vid bedömningen av om en vilseledande åtgärd påverkar ett affärsbeslut eller inte tröskeln lägre än vid tillämpningen av generalklausulen i 5 § och förbudet mot aggressiv marknadsföring i 7 §. Sådan vilseledande marknadsföring som anges i punkterna 1–23 i bilaga I till direktivet om otillbörliga affärsmetoder är dock alltid att anse som otillbörlig (8 § andra stycket).

I 18 § ges bestämmelser om jämförande reklam. Enligt paragrafen får en näringsidkare i sin reklam direkt eller indirekt peka ut en annan näringsidkare eller dennes produkter bara om jämförelsen uppfyller vissa i paragrafen angivna kriterier.

I 19–21 §§ finns bestämmelser om obeställd reklam. Enligt 19 § får en näringsidkare vid marknadsföring till en fysisk person använda elektronisk post, telefax eller sådana uppringningsautomater eller

andra liknande automatiska system för individuell kommunikation som inte betjänas av någon enskild, bara om den fysiska personen har samtyckt till det på förhand. Under vissa närmare angivna förutsättningar gäller dock inte kravet på samtycke om näringsidkaren fått den fysiska personens uppgifter om elektronisk adress för elektronisk post i samband med försäljning av en produkt till personen. Av 21 § följer att en näringsidkare får använda andra metoder för individuell kommunikation på distans än sådana som avses i 19 §, om inte den fysiska personen tydligt motsatt sig att metoden används.

Enligt 23 § får en näringsidkare vars marknadsföring är otillbörlig förbjudas att fortsätta med denna eller med någon annan liknande åtgärd. Ett sådant förbud ska som huvudregel förenas med vite (26 §). Av 27 § följer att rätten under vissa närmare angivna förhållanden får meddela interimistiska förbuds förelägganden. Överträdelse av bl.a. ett förbuds föreläggande kan föranleda skadeståndsskyldighet (37 §).

En näringsidkare som uppsåtligen eller av oaktsamhet bryter mot regler i MFL eller bestämmelserna i bilaga 1 till direktivet om otillbörliga affärsmetoder får åläggas att betala en marknadsstörningsavgift.

Konsumentombudsmannen, som övervakar att näringsidkare följer MFL, kan – i vissa fall vid vite – bl.a. uppmana dessa att yttra sig och lämna de upplysningar som behövs i ett tillsynsärende (42–45 §§). Vidare kan Konsumentombudsmannen meddela förbuds föreläggande enligt 23 § i fall som inte är av större vikt. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite (28 §). Konsumentombudsmannen kan vidare enligt 47–49 §§ väcka talan vid domstol om bl.a. förbud, marknadsstörningsavgift och utdömande av vite.

9.4 Internationell utblick

9.4.1 Norge

Spel om pengar regleras i huvudsak av lotterilagen, lagen om spelsystem och totalisatorslagen. Den norska spelmyndigheten har tillsyn över att lotterilagen följs, medan Kultur- och kyrkodelpartementet ansvarar för området hänförligt till lagen om spelsystem samt Jordbruks- och livsmedelsdepartementet ansvarar för området hänförligt till totalisatorslagen.

Enligt lotterilagen, som beslutats av parlamentet, är det förbjudet att inlåta sig i marknadsföring av eller förmedla lotterier som saknar tillstånd när så krävs. Brott mot dessa regler kan för det första föranleda administrativa sanktioner såsom återkallelse av lotteritillstånd, föreläggande att vidta rättelse eller att upphöra med den olagliga verksamheten, vite och framtvingat återställande. För det andra kan det bli aktuellt med polisanmälan och ett straffrättsligt förfarande. Brott mot lotterilagen kan föranleda böter eller fängelse i högst ett år. För medverkan gäller samma straffskala och även försök är straffbelagt. Om brottet är grovt är straffskalan böter eller fängelse i högst tre år.

Av lagen om spelsystem – som även den är beslutad av parlamentet – följer att det är olagligt att annonsera i tidningar och tidskrifter eller förkunna för allmänheten eller på annat sätt sprida information om utländska nummerspel och spelsystem organiserade i samband med sportevenemang och andra tävlingar, rörande försäljning av tipskuponger och liknande. Överträdelser av dessa marknadsföringsbestämmelser sker helt inom ramen för det straffrättsliga förfarandet. Straffskalan är i detta fall böter eller fängelse i högst tre månader. För närvarande behandlas ett lagförslag som innebär att den norska spelmyndigheten – liksom redan gäller enligt lotterilagen – ska få möjlighet att ingripa med administrativa sanktioner även vid brott mot lagen om spelsystem.

I totalisatorlagen finns inga bestämmelser om marknadsföring av spel. Dock finns det i förordningen till den lagen bestämmelser som innebär att det är förbjudet att erbjuda vadhållning vid hästkapploppningar utan att ha licens för sådan verksamhet. Marknadsföring av sådan verksamhet är också förbjuden. Förordningen har beslutats genom ett kungligt dekret, vilket rent faktiskt innebär att normgivningsmakten ligger hos regeringen. Brott mot förordningens marknadsföringsbestämmelse beivras straffrättsligt med böter, om inte gärningen är belagd med strängare straff i någon annan författning.

Lotteri-, spel- och vadhållningsverksamhet som sker med stöd av licens att verka på den norska marknaden eller inte kräver licens får marknadsföra sina produkter genom samtliga marknadsföringskanaler såsom Internet, TV, radio och tidningar. Vad gäller de statsägda spelbolagen – Norsk Tipping AS och Norsk Rikstoto – har de ansvariga departementen utarbetat vissa riktlinjer för marknadsföringen. Målet med riktlinjerna är att säkerställa att marknadsföringen av spel blir verktyg i en socialt ansvarstagande hållning

som har som mål att begränsa oönskade spelbeteenden så att det inte resulterar i överdrivet spelande.

Den norska spelmyndigheten har förordnats att övervaka att företagen följer riktlinjerna genom att myndigheten årligen upprättar två rapporter som överlämnas till departementen. Utifrån rapporterna tar departementen upp ärenden som rör brott mot riktlinjerna till behandling. Även i övrigt är det den norska spelmyndigheten som har tillsyn över att förbuden mot marknadsföring av spel om pengar följs. Vidare kan Konsumentombudsmannen vidta åtgärder mot de statligt kontrollerade spelbolagen vid överträdelser av marknadsföringslagen.

9.4.2 Finland

Spel om pengar regleras i huvudsak av lotterilagen, som är beslutad av parlamentet. Enligt den lagen är det förbjudet att sälja eller tillhandahålla lotter för ett lotteri som saknar erforderlig licens. Vidare är det förbjudet att marknadsföra ett sådant lotteri genom att publicera, distribuera eller på något annat liknande sätt sprida reklammaterial för lotteriet. Däremot får lotterier som har licens marknadsföras utan några särskilda restriktioner. Således står alla marknadsföringskanaler öppna för ett sådant lotteri.

Inrikesministeriet utövar tillsyn över ovannämnda bestämmelser om marknadsföring. Tillsynsärendena baseras i huvudsak på uppgifter från ministeriets enhet för spelfrågor och tips från allmänheten. Enheten agerar utifrån uppgifterna som framkommer och kräver antingen in ett yttrande från den som publicerat den olagliga marknadsföringen eller gör en polisanmälan. Vid fall av olaglig marknadsföring kan straffrättslig påföljd aktualiseras. Straffskalan för ett sådant brott är böter eller fängelse i högst sex månader. Dock finns ett lagförslag som innebär att det för grovt brott ska kunna ådömas böter eller fängelse i högst två år.

I vart fall vissa av de företag som agerar med stöd av licenser på den finska spelmarknaden har någon form av interna program avseende marknadsföring. Vid avsteg från dessa företagsinterna riktlinjer saknas sanktioner.

Det finns lagförslag som rör marknadsföring av penningspel. Enligt förslaget ska en sammanslutning, som fått tillstånd till penningspel, få marknadsföra spelet och sammanslutningen på ett sätt som inte främjar spelande som orsakar sociala men och skador på

hälsan men som styr in efterfrågan på spel på spel som verkställs med stöd av lagen. Marknadsföringen ska inte få riktas till minderåriga. Vidare ska rikligt spelande inte få framställas på ett positivt sätt eller avhållande från spel eller måttligt spelande få framställas på ett negativt sätt i marknadsföringen. Penningspel som har konstaterats vara förenade med särskild risk för spelproblem ska inte få marknadsföras på andra ställen än de särskilda spelsalar, kasinon och travbanor där spel eller försäljningsställen för spel har placerats. Spelarna ska dock också i dessa fall kunna ges information om spelobjekt, spelavgifter, sannolikheten för vinst samt vinster.

Enligt lagförslaget ska Inrikesministeriet kontrollera att marknadsföringen av penningspel följer den nya lagen och konsumentskyddslagen. De ovannämnda sammanslutningarna ska varje år ge Inrikesministeriet en rapport om hur penningspel har marknadsförts. Närmare bestämmelser om tillåtna eller förbjudna sätt att marknadsföra penningspel och om innehållet i den rapport som avses ovan kan utfärdas genom förordning av statsrådet.

Inrikesministeriet föreslås kunna förbjuda sådan marknadsföring som strider mot den föreslagna paragrafen om marknadsföring. Ett sådant förbud ska även kunna förenas med vite.

9.4.3 Tyskland

I Tyskland trädde ett nytt fördrag om spel i kraft den 1 januari 2008. Fördraget, som har ratificerats av samtliga 16 delstater, innehåller bl.a. specifika marknadsföringsregler för slumpspel. Enligt dessa bestämmelser ska reklam för offentliga slumpspel begränsas till information om spelet och klargöra de därtill hörande möjligheterna. Vidare får syftet med reklamen inte vara att uppmuntra till deltagande i spel. Inte heller får reklamen vara fokuserad mot minderåriga eller liknande riskgrupper. Reklamen ska inte vara vilseledande och måste innehålla klara hänvisningar till förbudet för minderåriga att delta, risken för spelberoende som följer med respektive slumpspel och möjligheterna att få hjälp. Reklam för offentliga slumpspel är förbjudet att visa på TV, på Internet och via telekommunikationsutrustning. Avslutningsvis är det förbjudet att göra reklam för slumpspel som saknar erforderligt tillstånd.

Det är tillsynsmyndigheten i respektive delstat som övervakar att marknadsföringsbestämmelserna följs. Varje delstat har kunnat införa bestämmelser om påföljd för brott mot marknadsförings-

reglerna. Som exempel stadgas det i Hessens lotterilag att det är en administrativ förseelse att bryta mot marknadsföringsbestämmelserna i det nationella fördraget om spel. Böter på upp till 500 000 euro kan bli följden av en överträdelse.

9.4.4 Storbritannien

Storbritannien fick en ny spellag 2005. Innan den nya lagen trädde i kraft var spelreklam mycket strikt reglerad. Kasinon kunde bara annonsera i särskilda avsnitt i tryckta publikationer och innehållet i reklamen fick endast bestå av saklig information. Reklam för vad hållning på sport och kasinospel på bl.a. Internet var inte tillåten i radio och TV. Genom den nya spellagen har reglerna rörande reklam för spel om pengar ändrats markant.

Bestämmelser för spelreklam finns i CAP:s (Committee of Advertising Practice) och BCAP:s (Broadcast Committee of Advertising Practice) regelverk. Dessa regelverk har uppdaterats för att bättre passa med de mer tillåtande attityderna gentemot spel och spelreklam som följde genom antagandet av den nya spellagen. Reglerna ger ny omfattning för vadförmedlare, kasinon och lotterier, som nu alla tillåts att annonsera.

Numera får spelreklam förekomma i mer generella avsnitt i tryckta publikationer, i radio, i TV och i andra former av medier.

9.4.5 Italien

Liksom Sverige saknar Italien marknadsföringsbestämmelser som specifikt tar sikte på spel om pengar. Däremot har man marknadsföringsbestämmelser som är generellt tillämpliga för alla typer av varor och tjänster. Av dessa följer bl.a. att marknadsföring inte får rikta sig mot barn. Därför är det t.ex. förbjudet att visa TV-reklam riktad till barn tidigt på morgonen.

Det är dock förbjudet att marknadsföra illegalt spel. Påföljden för den som bryter mot detta förbud är fängelse eller böter. Denna bestämmelse har viss brottsförebyggande verkan, men tillämpas inte särskilt ofta. Om ett företag som har licens att driva vissa spelformer i Italien marknadsför spelformer som inte omfattas av licensen kan följden bli att den givna licensen återkallas. Ett sådant fall av återkallelse av licens på grund av marknadsföring av spel som inte

omfattades av ifrågasvarande spelbolags licens ska snart prövas av italiensk domstol.

För framtiden ser man gärna att det utformas någon form av riktlinjer för spelreklamen, men det pågår inget lagstiftningsarbete om detta.

9.4.6 Belgien

I Belgien finns förutom marknadsrättsliga bestämmelser som förbjuder vilseledande reklam även vissa bestämmelser i landets lag om slumpspel m.m. som också kan sägas i viss mån ta sikte på marknadsföring. Enligt den lagen är det nämligen förbjudet att erbjuda kunder vid spelinrättningar som utgörs av spelhallar och pubar resor, måltider, drinkar eller gåvor gratis eller till ett pris som understiger marknadspris för jämförbara varor och tjänster. På kasinon är det däremot tillåtet att erbjuda kunderna ovannämnda varor och tjänster gratis eller till ett pris som understiger marknadspris så länge värdet inte överstiger 50 euro per vecka och spelare.

Den som bryter mot ovannämnda bestämmelser kan dömas till fängelse i lägst en månad och högst tre år eller till böter lägst 142 euro och högst 137 000 euro eller till både fängelse och böter. Samma straff gäller för den som ger publicitet åt eller rekryterar spelare till en spelinrättning som är förbjuden eller inte är auktoriserad i enlighet med lag eller en liknande inrättning med säte utomlands.

Vidare är reklam endast tillåten för kasinon och spelhallar, men inte för spelautomater som finns på pubar. Vilka kanaler som används för att föra ut reklamen spelar ingen roll så länge anordnarna är lagliga. Avslutningsvis är det inte tillåtet att vid slumpspel på kasinon dela ut eller erbjuda spelmarker gratis.

9.4.7 Österrike

Österrikes spellag förbjuder marknadsföring eller tillåtande av marknadsföring för utländska slumpspel som saknar licens i landet. Däremot saknas det specifika regler till skydd för spelarna.

För närvarande diskuteras ett lagförslag i parlamentet om att ändra ovannämnda generella förbud och i stället tillåta "ansvarstagande reklam" för kasinon i länder som är medlemmar i EU eller

EES. Det ska krävas att kasinot har licens att verka i något EU eller EES-land och att reglerna i det landet som rör skydd för spelarna åtminstone är i paritet med Österrikes regler och standarder på området. Det ska ligga på Finansdepartementet att bevilja licenser för marknadsföring i landet. Marknadsföringen måste då utföras på ett ansvarsfullt sätt och uppfylla samma standard som inhemsk marknadsföring är underkastad.

Det är Finansdepartementet som utövar tillsynen över marknadsföringen på spelområdet. Vid överträdelser kan det t.ex. bli aktuellt att döma ut böter eller att återkalla beviljad licens. Marknadsföring av illegala spel polisanmäls.

Licenshavarna i Österrike har etablerat bl.a. följande principer för sin marknadsföring av lotterier.

- Marknadsföringen ska vara laglig, tillbörlig, hederlig och sann.
- Vinst beror endast på tur.
- Vinstchanserna får inte överdrivas.
- Reklam får inte göras för riskfyllt spelande.
- Lotterier är inte ett alternativ till arbete.
- Lotterier är inte en väg ut ur ekonomiska problem.
- Barn och ungdomar är inga målgrupper.

9.5 Överväganden

9.5.1 Behovet av en reform

<p>Bedömning: Det finns behov av särskilda regler för marknadsföring av lotterier.</p>

Skälen för bedömningen: I avsnitt 9.3 har redogjorts för huvuddragen i marknadsföringslagen. Av den lagen framgår att marknadsföring ska stämma överens med god marknadsföringssed. Vid fastställande av innehållet i god marknadsföringssed är ICC:s regler för reklam och marknadskommunikation, fast branschpraxis, utomrättsliga normer samt råd och riktlinjer från myndigheter väsentliga faktorer. Vidare får marknadsföringen enligt den lagen inte vara aggressiv eller vilseledande. Fråga är om denna till sin natur allmän-

giltiga reglering är tillräcklig eller om det finns behov av särskilda regler om marknadsföring av spel om pengar.

Liksom Lotteriutredningen fann i sitt slutbetänkande (SOU 2006:11, avsnitt 11.10.1) anser Spelutredningen att gällande regelverk är tillfredsställande för att på ett övergripande plan kunna kontrollera att marknadsföringen av spel till sin utformning inte blir aggressiv, vilseledande eller annars stridande mot god marknadsföringssed. Dock finns det skäl både för och emot att härtill kunna meddela mer detaljerade regler för spelreklamen.

Lotteriutredningen anförde sammanfattningsvis följande skäl för en reform på området (SOU 2006:11, avsnitt 11.9).

Det kan antas att spelreklam ökar spelandet dels genom att fler spelar, dels genom att de som redan spelar ökar sitt spelande. Vidare är det naturligt att ökat spelande leder till mer spelproblem, bl.a. på grund av att det blir en större bas att rekrytera problemspelare ur. Även om forskningen inte klart visar ett särskilt starkt samband mellan spelreklam och spelproblem vore det naivt att inte beakta ett sådant samband. Med hänsyn till att spelpolitiken bl.a. syftar till att spelande ska ske under ansvarstagande former är sociala hänsyn ett starkt incitament för att marknadsföring av spel bör regleras och kontrolleras särskilt. Härtill förefaller de svenska spelanordnarnas marknadsföring tangera gränsen för vad som kan anses godtagbart för att den svenska spelpolitiken ska anses vara förenlig med EG-rätten. Om ambitionen är att föra en systematisk och sammanhållen spelpolitik överensstämmande med EG-rätten, måste regleringen och kontrollen av spelreklam ses över (jfr. RÅ 2004 ref. 95).

Som skäl mot ytterligare reglering anförde Lotteriutredningen sammanfattningsvis följande.

Det finns i praktiken begränsade förutsättningar för att på ett verkningfullt vis kunna begränsa de utländska anordnarnas marknadsföring om man inte inlemmar dem i en svensk reglering. I realiteten innebär det att eventuella begränsningar inte kommer att gälla lika för samtliga anordnare, vilket talar emot att reglera de svenska spelanordnarnas marknadsföring. Om de svenska spelanordnarnas marknadsföringsmöjligheter begränsas leder det med största sannolikhet till att de förlorar spelare till utländska anordnare. Detta skulle i sin tur innebära att fler svenskar spelar hos ”mindre ansvarstagande” utländska anordnare samt att de svenska anordnarnas överskott kommer att minska. Minskat överskott drabbar i slutändan de allmännyttiga ändamålen.

Lotteriutredningens skäl för att överväga ytterligare reglering av spelreklam får alltjämt anses ha fog för sig. Ingenting har hänt som

föranleder förevarande utredning att göra några andra bedömningar än de som återgetts ovan beträffande skälen för en reform.

Vad gäller skälen mot ytterligare reglering anförde Lotteriutredningen i sin bedömning (SOU 2006:11, avsnitt 11.10.3) i huvudsak följande.

För att åtminstone till viss del kunna begränsa och kontrollera marknadsföring av utländska spelanordnare förutsätts ett licenssystem eller liknande. Om detta inte görs innebär det i realiteten att en eventuell reglering av marknadsföringen inte kommer att gälla lika för samtliga anordnare, vilket utredningen finner synnerligen otillfredsställande. Å andra sidan är det inte rimligt att ta denna omständighet till grund för att över huvud inte reglera marknadsföringen av spel.

I detta betänkande lämnas förslag till ett licenssystem. Detta kan antas medföra att utländska spelanordnares marknadsföring till viss del kommer att kunna begränsas och kontrolleras. Således får konkurrensargumentet anses ha minskat något i betydelse. Oavsett om detta antagande är riktigt eller inte delar Spelutredningen Lotteriutredningens ståndpunkt att konkurrensargumentet rimligen inte kan hindra ytterligare regler rörande marknadsföring av spel.

Det får anses finnas behov av en reglering som kan gå längre än vad den allmänna marknadsrätten kan erbjuda. Liksom Lotteriutredningen kom fram till, krävs en reglering som medger möjlighet att mer i detalj styra marknadsföringen av spelmarknadens mångskiftande produkter. Sammanfattningsvis finner Spelutredningen att övervägande skäl talar för en reform.

9.5.2 Finns det EG-rättsliga förutsättningar att införa särskilda marknadsföringsregler för lotterier?

Bedömning: Direktivet om otillbörliga affärsmetoder hindrar inte att det införs särskilda marknadsföringsregler för lotterier. De i betänkandet föreslagna marknadsföringsreglerna torde även i övrigt vara i överensstämmelse med EG-rätten.

Skälen för bedömningen: I avsnitt 9.2 har lämnats en redogörelse för direktivet om otillbörliga affärsmetoder. Direktivet syftar till en fullständig harmonisering av bestämmelserna om konsumenters skydd mot otillbörliga affärsmetoder m.m. inom hela EU. Det är en viktig princip att medlemsstaterna på fullharmoniserade områden

inte tillåts ställa upp egna strängare regler som kan verka hindrande för den fria rörligheten inom unionen. Den fråga som inställer sig är därför om Sverige kan införa särskilda marknadsföringsregler för spel om pengar.

Inledningsvis måste direktivets tillämpningsområde utredas. Enligt skäl 6 och 7 i ingressen till direktivet behandlar direktivet endast affärsmetoder som snedvrider konsumentkollektivets ekonomiska intressen. Icke-ekonomiska konsumentintressen, såsom hälsa och säkerhet, faller därmed utanför direktivets tillämpningsområde (se artikel 3.3 och skäl 9 i ingressen). Medlemsstaterna förblir därför berättigade att upprätthålla eller införa särskilda och längre gående bestämmelser för att skydda sådana intressen, dock under förutsättning att åtgärden även i övrigt står i överensstämmelse med EG-rätten (se Antonina Bakardjieva Engelbrekt, EG-direktivet om otillbörliga affärsmetoder: en stundande omdaning av svensk marknadsrätt?, *Europarättslig Tidskrift* 2005, s. 256).

Syftet med särskilda marknadsföringsregler för spel om pengar är i huvudsak att motverka spelproblem. Detta måste enligt Spelutredningen vara ett sådant icke-ekonomiskt intresse som faller utanför direktivets tillämpningsområde.

Även om direktivet inte synes lägga några hinder i vägen för specifika marknadsföringsregler för spel måste sådana regler som nämnts ovan även i övrigt vara i enlighet med EG-rätten. I kommande avsnitt lämnas förslag till särskilda marknadsföringsbestämmelser för lotterier. Reklam och annan marknadsföring anses utgöra en tjänst och i gränsöverskridande situationer blir tjänstereglerna i EG-fördraget tillämpliga. Det kan inte uteslutas att de särskilda marknadsföringsreglerna för lotterier som föreslås kan bedömas hindra den fria rörligheten för tjänster.

I avsaknad av harmoniseringsåtgärder på gemenskapsnivå kan emellertid friheten att tillhandahålla tjänster inskränkas genom nationella bestämmelser, om de är berättigade av skäl som anges i artikel 46.1 jämförd med artikel 55 i fördraget eller på grund av tvingande hänsyn till allmänintresset. EG-domstolen har i sin rättspraxis godtagit ett antal tvingande hänsyn av allmänintresse, såsom att skydda konsumenterna och förhindra att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter. Målsättningen med de särskilda reglerna för marknadsföring av lotterier – att motverka spelproblem – är således ett sådant tvingande hänsyn av allmänintresse som kan legitimera en inskränkning i den fria rörligheten.

Vidare ska de inskränkningar som föreskrivs vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och uppfylla de krav på proportionalitet som följer av EG-domstolens rättspraxis. Även om forskningen inte klart visar ett särskilt starkt samband mellan spelreklam och spelproblem, delar Spelutredningen Lotteriutredningens uppfattning att det kan antas att spelreklam ökar spelandet och att ökat spelande leder till mer spelproblem. Vidare torde enligt utredningen inte heller på detta område krävas en fullständig proportionalitetsbedömning (se avsnitt 3.9. Jfr dock EG-domstolens mål C-405/98, Konsumentombudsmannen mot Gourmet International Products AB (REG 2001, s I-1795) och Marknadsdomstolens mål MD 2003:5). Med hänsyn till det anförda och då de marknadsföringsbestämmelser som föreslås ska tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, torde de sammantaget stå i överensstämmelse med EG-rätten.

9.5.3 Den närmare utformningen av marknadsföringsreglerna

Allmänt

Bedömning: Något generellt förbud mot all marknadsföring av lotterier är inte aktuellt. Detta hindrar dock inte att det för de mest problematiska spelen övervägs en mera ingripande reglering av marknadsföringen.

Marknadsföringsregleringen bör om möjligt utformas så att den blir neutral vad gäller marknadsföringskanalerna.

Skälen för bedömningen: Utredningen har inte för avsikt att lämna förslag som innebär ett generellt förbud mot all marknadsföring av spel om pengar. EG-domstolens uttalanden om att inskränkningar i den fria rörligheten accepteras endast om de tjänar till att begränsa spelverksamhet på ett systematiskt och sammanhängande sätt, måste enligt utredningen innebära att spelandet bör hållas på en acceptabel nivå med hänsyn till de problem spelandet kan medföra och att medlemsstaterna agerar genomtänkt och konsekvent i spelpolitiken. Varken dessa uttalanden eller skrivelsen i målet Gambelli (p. 69) – att en medlemsstat inte kan åberopa hänsyn till den allmänna samhällsordningen som motiv för inskränkningar av spelmöjligheterna, om myndigheterna i medlemsstaten lockar och uppmuntrar konsumenter att delta i spel i syfte att

stärka statskassan – kan enligt utredningen innebära att en medlemsstat skulle vara helt förhindrad att låta anordnare marknadsföra sina speltjänster. Denna slutsats vinner även stöd av EG-domstolens uttalanden i målet Placanica (p. 55). Där uttalas nämligen att målet att locka över spelare som ägnar sig åt förbjuden och dold spel- och vadhållningsverksamhet till tillåten och reglerad verksamhet kan uppnås endast om de lagliga aktörerna utgör ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet. Enligt domstolen kunde detta i sig innebära bl.a. att göra reklam i viss omfattning.

Således är det i stället mer begränsade inskränkningar av marknadsföringen som generellt bör övervägas. Detta hindrar dock inte att det för vissa spel, nämligen de spel som utredningen funnit ha ett extra starkt samband med spelberoende, övervägs en mera ingripande reglering av marknadsföringen.

I likhet med de marknadsföringsbestämmelser för penningspel som föreslagits i Finland (avsnitt 9.4.2) finner utredningen det vara tilltalande med marknadsföringsbestämmelser som i sig är neutrala vad gäller marknadsföringskanalerna. Reglerna blir därmed tillämpliga på marknadsföring i alla medier och det behövs ingen särreglering vad gäller reklam i t.ex. tidningar och television.

Grundregel om måttfullhet

Förslag: En grundregel om att måttfullhet ska iakttas vid all marknadsföring av lotterier införs.

Det bör ankomma på Spelmarknadsinspektionen att utfärda allmänna råd till ledning för marknadsföringen.

Skälen för förslaget: Av allmänna hälsoskäl gäller särskilda begränsningar i rätten att marknadsföra alkoholhaltiga drycker och tobak. Vad gäller alkoholdrycker finns särskilda bestämmelser för marknadsföring intagna i 4 kap. 8–13 §§ alkohollagen (1994:1738). Dessförinnan reglerades marknadsföringen i lagen (1978:763) med vissa bestämmelser om marknadsföring av alkoholdrycker (alkoholreklamlagen). Dagens marknadsföringsbestämmelser i alkohollagen utgår, liksom den tidigare alkoholreklamlagen, från en grundregel som säger att vid marknadsföring av alkoholdrycker till konsumenterna ska särskild måttfullhet iakttas. Denna regel är neutral med hänsyn till marknadsföringskanalerna. Utredningen förordar därför

att samma metod används för att reglera marknadsföringen av spel om pengar.

Målet med att införa särskilda regler för spelreklam är att uppnå syftena med den nya den nya lotterilagen, däribland att motverka spelberoende.

Även om spelarna måste få tillgång till relevant produktinformation, bör det krävas av spelanordnarna en begränsning och en återhållsamhet både när det gäller reklamens spridningsvägar och innehåll samt när det gäller volym och frekvens. Grundregeln bör därmed kunna medge begränsningar både mot spridningsvägar som inte kan godtas och mot olämpligt innehåll i budskap som förs fram på tillåtna vägar. Vidare bör förbud vara möjliga mot vissa andra marknadsföringsmetoder som framstår som olämpliga mot bakgrund av regleringens syften.

Kravet på återhållsamhet och begränsning bör som sagts gälla även innehållet i den reklam som förs fram på de spridningsvägar som samhället kan godta. De kommersiella budskapen bör därför begränsas till relevanta fakta rörande spelet, presenterade i så saklig form som möjligt och utan ovidkommande inslag. Frågor som rör budskapens utförlighet samt färg, bild, typografi, lay-out och liknande får bedömas mot bakgrund av kravet på måttfullhet.

Grundregeln är inte bunden till nuläget. Vid bedömningen av vad som är måttfullt kan således nya kunskaper om spelens risker för beroende och ändrade värderingar i samhället alltid beaktas.

Vad gäller reklamen på försäljningsställena kan följande anmärkningar göras. Regleringens begränsning av bl.a. vägar för marknadsföring av spel kommer naturligen att leda till att den reklam som kan göras på försäljningsstället, dvs. reklamen hos ombuden m.fl., får en större betydelse även med beaktande av att också den kommer att styras av principen om måttfullhet. Att i detalj ange hur en måttfull marknadsföring på försäljningsstället ska bedrivas är inte möjligt. Detta får i stället ske genom allmänna råd från Spelmarknadsinspektionen och i sista hand genom domstolsavgöranden (se nedan).

I butiksmiljö kan reklam förekomma i en mängd olika former, exempelvis på skyltar, broschyrer, affischer, pennor, underlägg, montrar och andra föremål som reklambudskap kan tryckas på.

Principen att befolkningen som spelar måste i ändamålsenliga former få tillgång till relevant produktinformation måste beaktas särskilt vid utformningen av marknadsföringen i försäljningsställen. Konsumenterna måste således inom ramen för en måttfull mark-

nadsföring tillförsäkras sådan saklig information om spel som krävs för att ett medvetet val mellan olika produkter ska kunna göras.

Vad som tidigare anförts om att man bör kräva en begränsning och återhållsamhet beträffande bl.a. reklamens spridningsvägar och innehåll måste i allt väsentligt och i tillämpliga delar gälla även för den marknadsföring som bedrivs på försäljningsstället. I allmänhet torde vidare böra gälla att måttfullhetskravet får ställas högre beträffande marknadsföringen i butiker som tillhandahåller också andra produkter än spel om pengar. Vad som här kan kallas blandade butiker besöks ju av kunder som kan ha andra ärenden än att spela.

Det bör ankomma på Spelmarknadsinspektionen att utfärda allmänna råd till ledning för marknadsföringen. Med allmänna råd avses enligt 1 § författningssamlingsförordningen (1976:725) sådana generella rekommendationer om tillämpningen av en författning som anger hur någon kan eller bör handla i ett visst hänseende. Vid utformningen av råden ska de principer som har legat till grund för den föreslagna lagstiftningen om måttfullhet beaktas. Allmänna råd kan beslutas av Spelmarknadsinspektionen utan särskilt bemyndigande.

Barn och ungdomar

Förslag: En bestämmelse av innebörd att marknadsföring av lotterier inte får rikta sig särskilt till barn eller ungdomar som inte har fyllt 25 år införs.

Skälen för förslaget: Ungdomar spelar generellt mindre än vuxna. Trots det får unga spelare oftare problem med sina spelvanor. Enligt utredningens mening är mot denna bakgrund barn och ungdomar en särskilt skyddsvärd grupp att ta hänsyn till vid utformningen av spelreklamregleringen.

I detta betänkande föreslås att det införs en åldersgräns på 18 år för att få delta i spel om pengar. Det bör då inte heller vara tillåtet att rikta marknadsföring av spel mot dessa grupper. Därför bör det, efter förebild från 4 kap. 8 § andra stycket alkohollagen, införas en bestämmelse av innebörd att marknadsföringen av spel inte får rikta sig särskilt till barn eller ungdomar. I ovannämnda bestämmelse i alkohollagen görs den preciseringen att det med ungdomar avses personer som inte har fyllt 25 år. Det torde inte vara någon

större skillnad i riskbeteende när det gäller spelande mellan å ena sidan en person som är i 18 års åldern och å andra sidan en person som är i 25 års åldern. Därför bör det även i lotterilagen preciseras att bestämmelsen tar sikte på barn och ungdomar som inte fyllt 25 år.

Bestämmelsen blir tillämplig om marknadsföringen har en sådan utformning att det kan antas att barn och ungdomar lätt lägger märke till och kan påverkas av marknadsföringen. Barn har svårare än vuxna att kritiskt granska och värja sig mot marknadsföring och ungdomar kan vara särskilt lättpåverkade av spelreklam.

Det kan måhända uppstå vissa svårigheter med att bevisa att en marknadsföring riktar sig särskilt till barn och ungdomar som inte fyllt 25 år. Dessa eventuella svårigheter ska dock inte överdrivas. Viktiga bedömningskriterier är spelets egenskaper, spelets popularitet hos unga, samt spelets namn och image. En helhetsbedömning får göras av framställningen och vidtagna marknadsföringsåtgärder. En utgångspunkt för bedömningen är det helhetsintryck framställningen ger vid en flyktig kontakt.

De mest problematiska spelen

Förslag: Ett generellt förbud mot marknadsföring av spel som har särskilt hög risk för utvecklande av spelberoende införs.

Skälen för förslaget: Utredningen har i avsnitt 4.7 kommit fram till att följande spelprodukter har höga riskfaktorer för utvecklande av spelproblem. Kasinospel, interaktiva spel och värdeautomater. Med hänsyn till risken för sociala skadeverkningar m.m. bör dessa spelprodukter endast få marknadsföras i begränsad omfattning eller inte alls.

För närvarande marknadsför de svenska spelordnarna inte, eller i förhållandevis liten grad, spel med höga riskfaktorer för spelproblem. Det är emellertid inte rimligt att det är upp till anordnarnas goda vilja att självständigt från tid till annan avgöra volym och karaktär på marknadsföringen. Den ovannämnda grundregeln som stadgar måttfullhet beträffande all marknadsföring av lotterier kan inte anses vara tillräckligt ingripande vad gäller dessa så att säga mest problematiska spel. Beträffande dessa spel bör det i stället införas ett generellt förbud mot marknadsföring.

Sanktioner och tillsyn, m.m.

Förslag: Spelmarknadsinspektionen får till uppgift att utöva tillsyn över de särskilda marknadsföringsbestämmelserna för lotterier.

Vid överträdelser av dessa bestämmelser ska de administrativa sanktioner som kommer att finnas i den nya lotterilagen kunna aktualiseras.

Spelmarknadsinspektionens beslut i frågor om sanktioner för överträdelser av de särskilda marknadsföringsbestämmelserna ska kunna bli föremål för överprövning hos allmän förvaltningsdomstol och inte i Marknadsdomstolen.

De särskilda marknadsföringsbestämmelserna för lotterier placeras i den nya lotterilagen.

Skälen för förslagen: Tidigare i detta kapitel har de särskilda marknadsföringsbestämmelserna för alkohol berörts. Vad gäller sanktioner och tillsyn används det marknadsrättsliga sanktionssystemet enligt marknadsföringslagen vid överträdelser av alkohollagens marknadsföringsbestämmelser. Handlingar som strider mot alkohollagens nyssnämnda bestämmelser ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ MFL anses som otillbörliga mot konsumenter. Detta innebär bl.a. följande. Om en näringsidkare bryter mot alkohollagens marknadsföringsbestämmelser kan näringsidkaren förbjudas att fortsätta med denna eller någon annan liknande åtgärd (23 §). Förbudet förenas i regel med vite (26 §). Vidare kan marknadsstörningsavgift (se avsnitt 9.3) utgå vid överträdelse av alkohollagens förbud avseende kommersiella annonser i ljudradio eller TV-program.

Konsumentverket är central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med huvudansvar för att genomföra den statliga konsumentpolitiken (1 § förordningen [1995:868] med instruktion för Konsumentverket). Verket har bl.a. tillsyn över MFL. Konsumentverkets generaldirektör är chef för verket och är också konsumentombudsman (5 § nyssnämnda förordning). Konsumentombudsmannen, som övervakar att näringsidkare följer MFL, kan – i vissa fall vid vite – bl.a. uppmana dessa att yttra sig och lämna de upplysningar som behövs i ett tillsynsärende (42–45 §§). Vidare kan Konsumentombudsmannen meddela förbudsföreläggande enligt 23 § i fall som inte är av större vikt. Ett sådant föreläggande ska förenas med vite (28 §). Konsumentombudsmannen kan vidare

enligt 47–49 §§ väcka talan vid domstol om bl.a. förbud, marknadsstörningsavgift och utdömmande av vite.

Ett alternativ kan vara att på motsvarande sätt som beskrivits ovan göra sanktionssystemet enligt marknadsföringslagen tillämpligt vid överträdelser av marknadsföringsbestämmelserna för spel om pengar. Det är då även naturligt att låta Konsumentverket och Konsumentombudsmannen utöva tillsyn över efterlevnaden av regleringen.

För närvarande har Alkohollagsutredningen (S 2007:11) enligt sina direktiv (Dir. 2007:127) i uppdrag att analysera och överväga om behov finns av förändringar i reglerna om behörig tillsynsmyndighet och domstol för bedömningen av marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker. Alkohollagsutredningen ska redovisa sitt slutbetänkande senast den 30 december 2008. I direktiven anmärks bl.a. följande.

Alkohollagen är en social skyddslagstiftning som syftar till att begränsa alkoholkonsumtionen och därigenom minska missbruk och motverka alkoholskador. Marknadsföringslagen har till syfte att främja konsumenternas och näringslivets intressen i samband med marknadsföring som är otillbörlig mot konsumenterna och näringsidkare. Med hänsyn till alkohol- och marknadsföringslagstiftningarnas skilda skyddsintressen, är frågan om det inte borde åligga en myndighet med huvudsaklig inriktning på skyddet för folkhälsan, såsom Statens folkhälsoinstitut, att i stället för Konsumentverket sköta den centrala tillsynen över marknadsföringen av bl.a. alkoholhaltiga drycker, i vart fall då det är marknadsföringens överensstämmelse med de av folkhälsoskäl fastställda reglerna som ifrågasätts. Mot bakgrund av de eventuella förslag som utredaren kan komma med i fråga om tillsyn och med hänsyn till att det normalt är allmän förvaltningsdomstol som prövar beslut enligt alkohollagen, ska utredaren också analysera och överväga om förändringar i reglerna om behörig domstol eller behörig domstols sammansättning bör göras i fråga om mål som gäller marknadsföring av alkoholhaltiga drycker. Frågan är om det skulle vara mera lämpligt och ändamålsenligt att denna typ av mål avgjordes av allmän förvaltningsdomstol.

Med hänvisning till direktiven för Alkohollagsutredningen kan konstateras att den nya lotterilag som föreslås i detta betänkande också har inslag av social skyddslagstiftning och bl.a. syftar till att motverka spelberoende. Således har även lotterilagstiftningen och marknadsföringslagstiftningen skilda skyddsintressen. Behovet av stark kontroll och tillsyn över den nya lotterilagens område är uppenbart och i betänkandet föreslås att Lotteriinspektionen får väsentligt

utökade uppgifter och byter namn till Spelmarknadsinspektionen, med uppgift att tillgodose detta behov. Frågor kring spel om pengar är ofta tämligen invecklade och det krävs inte sällan närmare kunskaper för att kunna förstå spelmarknaden. Denna kompetens kommer att finnas hos Spelmarknadsinspektionen. Denna omständighet innebär enligt utredningen att övervägande skäl talar för att låta Spelmarknadsinspektionen utöva tillsynen även över de särskilda marknadsföringsbestämmelserna för lotterier.

Vid denna bedömning bör, i stället för det marknadsrättsliga sanktionssystemet enligt marknadsföringslagen, de administrativa sanktioner som framgår av den föreslagna lotterilagen kunna aktualiseras vid överträdelser av de särskilda marknadsföringsbestämmelserna. Detta innebär således att det t.ex. kan bli aktuellt med anmärkning, varning, återkallelse av tillstånd, förelägganden, förbud och vite. Dessa sanktioner torde vara tillräckliga sanktioner för överträdelser av marknadsföringsreglerna.

Med hänsyn till att sanktionssystemet i lotterilagen används i stället för sanktionssystemet enligt marknadsföringslagen, är det naturligt att allmän förvaltningsdomstol och inte Marknadsdomstolen överprövar Spelmarknadsinspektionens beslut om sanktioner.

På andra områden – t.ex. vad gäller alkohol och tobak – har särskilda marknadsföringsregler inarbetats i respektive speciallag i stället för i marknadsföringslagen. Samma tillvägagångssätt bör väljas i detta fall. Därmed bör de särskilda marknadsföringsreglerna för spel om pengar tas upp i den nu föreslagna den nya lotterilagen.

Förhållandet mellan de särskilda marknadsföringsreglerna för lotterier och vissa grundläggande fri- och rättigheter

Bedömning: De särskilda marknadsföringsreglerna för lotterier är förenliga med grundlagarna och Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll.

Skälen för bedömningen: En särskild fråga är hur de särskilda marknadsföringsreglerna för spel om pengar förhåller sig till vissa fri- och rättigheter i regeringsformen (RF), tryck- och yttrandefriheten enligt tryckfrihetsförordningen (TF) och yttrandefrihetsgrundlagen (YGL) samt fri- och rättigheter enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de

grundläggande friheterna (Europakonventionen) och dess tilläggsprotokoll.

Enligt RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad s.k. opinionsfriheter, t.ex. yttrandefrihet som innebär frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor (2 kap. 1 § första stycket 1 RF). Europakonventionen innehåller också bestämmelser om yttrandefrihet i artikel 10. TF och YGL ger ett särskilt grundlagsskydd för friheten att yttra sig genom skrifter, radio, television och vissa andra medier.

Vad först avser yttrandefriheten i RF får denna fri- och rättighet när det gäller friheten att yttra sig i näringsverksamhet (t.ex. i kommersiell reklam) begränsas genom lag (2 kap. 12 § första stycket och 13 § första stycket RF). En sådan begränsning måste dock vara förenlig med följande krav som omnämns i 2 kap. 12 § andra stycket RF. Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Avslutningsvis får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning. De nu nämnda bestämmelserna i RF gäller för alla typer av medier. Yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen, som även omfattar rent kommersiell reklam, får också inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag. Vidare måste inskränkningen vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underättelser sprids eller för att upprätthålla domstolars auktoritet och opartiskhet.

Särskilda marknadsföringsreglerna för spel om pengar inskränker den i RF grundlagsfästa yttrandefriheten. Inskränkningen måste dock anses ske för ett godtagbart ändamål. Syftet med sådana regler är nämligen att motverka spelproblem. Inskränkningen bör även i övrigt anses godtagbar, eftersom den inte kan sägas gå längre än vad som är tillåtet och inte heller grundar sig på politisk eller annan sådan åskådning. Av motsvarande skäl bör förbudet också anses

godtagbart enligt bestämmelserna om yttrandefrihet i Europakonventionen.

Vad avslutningsvis avser tryck- och yttrandefriheten enligt TF och YGL gäller frågan närmare bestämt om de särskilda marknadsföringsreglerna för spel om pengar över huvud regleras av dessa grundlagar. Beträffande TF är utgångspunkten att tryckfrihetens innebörd och syfte är avgörande för vad som betraktas som ett överskridande av yttrandefrihetens gränser. I 1 kap. 1 § andra stycket TF anges som förordningens ändamål att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Av det sätt på vilket TF:s ändamål angivits har ansetts följa att det är möjligt att genom vanlig lag i viss mån reglera den kommersiella reklamen utan särskilt medgivande i TF, eftersom det kan göras utan att syftet att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning träds för när. Den moderna marknadsföringslagstiftningen har kunnat växa fram utan att TF har behövt ändras. Dock har det ansetts erforderligt att göra uttryckligt undantag för alkohol- och tobaksreklam från det grundlagsskyddade området (1 kap. 9 § TF och 1 kap. 12 § YGL). Yttrandefriheten i YGL är i princip avgränsad på samma sätt som TF i fråga om förhållandet till reklamen. Det är utredningens bedömning att de särskilda marknadsföringsreglerna för spel om pengar kan införas genom lag, utan att dessförinnan införa särskilda medgivanden härom i TF och YGL.

Sammanfattningsvis görs bedömningen att de särskilda marknadsföringsreglerna för spel om pengar är förenliga med grundlagarna och Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll.

10 Sanktionssystemet

10.1 Spelutredningens uppdrag

Spelutredningen har fått i uppdrag att analysera och lämna eventuella förslag om förbättrade och mer ändamålsenliga lagförings- och sanktionsmöjligheter, med beaktande även av de förändringar som eventuellt kommer att föreslås på spelområdet. Enligt direktiven ska Spelutredningen ta fram ett lagtekniskt förslag som innebär att Lotteriinspektionens vitesförelägganden ska gälla med omedelbar verkan om så bedöms lämpligt. Vidare ska utredningen överväga lämpligheten av att införa sanktionsavgifter som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden.

10.2 Nuvarande ordning

I detta avsnitt lämnas en redogörelse för de sanktioner som i dag kan tillämpas. Dessutom redovisas något om tillämpningen av dessa sanktioner.

Överträdelse av lotterilagens (1994:1000) bestämmelser kan föranleda såväl straffrättsliga som administrativa (förvaltningsrättsliga) sanktioner. Straffrättsligt är det i första hand fråga om specialstraffrättsliga bestämmelser i lotterilagen, men även allmän straffrätt kan aktualiseras. Härtill finns det i lotterilagen – förutom bestämmelser om straff och förverkande – regler om varning, ändring av lotteritillstånd, återkallelse av sådant tillstånd, förelägganden, förbud och vite.

10.2.1 Varning samt ändring och återkallelse av lotteritillstånd

Om något annat inte följer av lotterilagen, får lotterier anordnas bara efter tillstånd (9 § lotterilagen). Vad som avses med ett lotteri framgår av den i 3 § intagna definitionen. Som allmänna förutsättningar för tillstånd att anordna lotteri krävs att det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser (10 §). Tillstånd att anordna lotteri ska avse en viss tid och ett visst område där lotteriverksamheten får bedrivas (11 §). Tillståndsmyndigheten får förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser (12 §).

Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i lagen eller föreskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen, får den myndighet som har lämnat tillståndet meddela varning eller återkalla tillståndet (51 § första stycket). Av förarbetena framgår dock att tillståndsmyndigheten i första hand bör försöka nå rättelse på frivillig väg genom att exempelvis lämna råd och rekommendationer (prop. 1993/94:182 s. 83). Som en yttersta åtgärd ska det dock vara möjligt för tillståndsmyndigheten att meddela varning eller återkalla ett tillstånd. Det ligger i sakens natur att återkallelse bara bör ske när detta är nödvändigt.

Tillståndet får också återkallas eller ändras om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller har ändrats (51 § andra stycket).

Beslut om varning samt ändring och återkallelse av lotteritillstånd gäller omedelbart, om inte annat bestäms (51 § tredje stycket och prop. 1993/94:182 s. 84).

Såvitt Spelutredningen erfarit arbetar i vart fall Lotteriinspektionen kontinuerligt med såväl råd och rekommendationer som varningar och återkallelser inom lotterilagens tillämpningsområde. Särskilt vad gäller tillsynen över värdeautomater arbetar inspektionen även med ändringar av givna tillstånd. Oftast är det fråga om ändringar i tillstånden som innebär att vissa spelplatser inte tillåts inneha lika många automater som tidigare.

10.2.2 Föreläggande, förbud och vite

Av 48 § första stycket lotterilagen framgår att Lotteriinspektionen har den centrala tillsynen över att lotterilagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. Det innebär bl.a. att

inspektionen bör följa den allmänna utvecklingen på lotterimarknaden samt utfärda föreskrifter enligt bemyndigande därom (prop. 1993/94:182 s. 81). I nyssnämnda lagrum anges också att Lotteriinspektionen utövar den närmare tillsynen över sådana lotterier som anordnas efter tillstånd av inspektionen och regeringen.

Den kommunala tillstånds- och registreringsmyndigheten samt länsstyrelsen har den närmare tillsynen över sådana lotterier som får anordnas efter tillstånd av eller registrering hos myndigheten (48 § andra stycket). Vidare ska länsstyrelser och kommuner hjälpa Lotteriinspektionen att utöva den centrala tillsynen (48 § tredje stycket).

En tillsynsmyndighet får enligt 52 § första stycket meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lotterilagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen ska följas. Ett sådant föreläggande eller förbud får enligt 52 § andra stycket förenas med vite. Till skillnad från beslut om varning samt ändring och återkallelse av lotteritillstånd kan ett beslut om vitesföreläggande eller vitesförbud inte verkställas omedelbart.

De närmare bestämmelserna om offentligrättsliga viten finns i lagen (1985:206) om viten (VitesL). Ett vitesföreläggande ska vara riktat till en eller flera namngivna fysiska eller juridiska personer (adressater). Om föreläggandet innebär en skyldighet för adressaten att vidta en viss åtgärd, ska det vidare av föreläggandet framgå vid vilken tidpunkt eller inom vilken tidsfrist åtgärden ska vidtas (2 § VitesL). Om det i stället är fråga om ett vitesförbud föreligger inte på samma sätt ett rent faktiskt behov av att en tidsangivelse finns upptagen i beslutet. Om förbudet saknar en sådan angivelse, bör det kunna anses gälla från den tidpunkt då beslutet vinner laga kraft (se Rune Lavin, Viteslagstiftningen, 1989, s. 38). Enligt 3 § VitesL ska vitet fastställas till ett belopp som med hänsyn till vad som är känt om adressatens ekonomiska förhållanden och till omständigheterna i övrigt kan antas förmå honom att följa det föreläggande som är förenat med vitet.

Normalt föreläggs ett engångsvite, men om det är lämpligt med hänsyn till omständigheterna, får vitet i stället föreläggas som ett löpande vite (4 § VitesL). Med löpande vite avses att vitet bestäms till ett visst belopp för varje tidsperiod av viss längd under vilken föreläggandet inte har följts eller, om föreläggandet avser en återkommande förpliktelse, för varje gång adressaten underlåter att fullgöra denna. Om vitesföreläggandet innefattar ett förbud eller någon liknande föreskrift eller det annars är lämpligt, kan i stället

bestämmas att vitet ska betalas för varje gång föreskriften överträds. Ett löpande vite kan användas t.ex. om myndigheten befarar att adressaten i fråga kan komma att åsidosätta myndighetens beslut upprepade gånger.

Ett beslut att meddela ett vitessanktionerat föreläggande eller förbud får enligt 59 § första stycket lotterilagen överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Av 14 § lagen (1971:289) om allmänna förvaltningsdomstolar framgår att överklagande ska göras vid den länsrätt inom vars domkrets ärendet först prövats. Enligt 59 § andra stycket lotterilagen krävs prövningstillstånd vid överklagande till kammarrätten.

Frågor om utdömning av viten prövas sedan av länsrätt på ansökan av den myndighet som utfärdat vitesföreläggandet (6 § VitesL). Ansökan om utdömning görs enligt samma bestämmelse hos den länsrätt inom vars domkrets myndigheten är belägen och vid överklagande till kammarrätten krävs prövningstillstånd.

Enligt uppgift från Lotteriinspektionen meddelar inspektionen en handfull vitesförelägganden och vitesförbud varje år. Grunden för vitesföreläggandena och vitesförbuden är ofta överträdelser av främjandeförbudet i 38 § lotterilagen.

10.2.3 Straff

Specialstraffrättsliga sanktioner finns i 54–57 §§ lotterilagen. Brott mot lotterilagen faller under allmänt åtal (20 kap. 3 § rättegångsbalken, RB). Därmed är åklagare skyldig att åtala för brott mot lotterilagen, om inte annat är stadgat (20 kap. 6 § RB). Vidare kan överträdelser av lotterilagen föranleda ansvar enligt allmän straffrätt. De i sammanhanget intressanta bestämmelserna är de som gäller dobbleri och grovt dobbleri.

Olovligt anordnande av lotteri

Enligt 54 § första stycket 1 döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen anordnar lotteri till böter eller fängelse i högst sex månader.

Olovligt innehav av spelautomat

Enligt 54 § första stycket 2 döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen innehar en penningautomat, värdeautomat, varuspelsautomat eller skicklighetsautomat till böter eller fängelse i högst sex månader.

Olovligt främjande av lotteri

Enligt 54 § andra stycket döms den som olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige, till böter eller fängelse i högst sex månader.

Gemensamma bestämmelser

I ringa fall döms inte till ansvar för de ovannämnda brotten i lotterilagen (54 § tredje stycket). Exempel på fall som är att bedöma som ringa är när det ekonomiska värdet av insatserna är obetydligt, liksom att den ekonomiska vinning någon gjort är försumbar (prop. 1993/94:182 s. 87).

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år (54 § fjärde stycket). I förarbetena till bestämmelsen angavs att det med den snabba tekniska utvecklingen på exempelvis dator- och teleområdet fanns goda möjligheter att olovligen anordna spel och lotterier som kunde omsätta stora belopp och förorsaka enskilda stora förluster och samtidigt ge stor ekonomisk vinning åt anordnarna. För bl.a. sådana fall ansågs det finnas ett behov av att kunna bedöma gärningen som grov (prop. 1993/94:182 s. 86 f.).

Av 55 § följer att den som har överträtt ett vitesföreläggande eller ett vitesförbud inte får dömas till straff enligt 54 § för en gärning som omfattas av föreläggandet eller förbudet. Regeln grundas på den allmänna principen att det inte bör vara möjligt att döma ut straff för en gärning som omfattas av ett vitesföreläggande som har överträtts (prop. 1993/94:182 s. 87).

I 56 § upplyses att bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken gäller om flera har medverkat till brott enligt 54 §.

Enligt 57 § första stycket är ansvarsbestämmelserna i lotterilagen subsidiära i förhållande till ansvarsbestämmelserna i brottsbalken (BrB). Vad som närmast kan bli aktuellt att tillämpa är

bestämmelserna om dobbleri (16 kap. 14 § BrB) och grovt dobbleri (16 kap. 14 a § BrB). I 57 § andra stycket ges en erinran om och hänvisning till ansvarsbestämmelserna i lagen (2000:1225) om straff för smuggling (smugglingslagen). Sker överträdelse av förbudet i 29 § att föra in penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater kan bestraffning ske enligt bestämmelserna i smugglingslagen.

Dobblerseri

Bestämmelser om dobbleri återfinns i 16 kap. 14 § BrB och har en straffskala som stadgar böter eller fängelse i högst två år. Paragrafen omfattar två brottstyper. För dobbleri döms – för det första – den som olovligen för allmänheten anordnar spel eller liknande verksamhet, vars utgång helt eller till väsentlig del beror på slumpen, om verksamheten till sin art, insatsernas ekonomiska värde och övriga omständigheter framstår som äventyrlig eller ägnad att tillföra anordnaren en betydande ekonomisk vinning. För dobbleri döms – för det andra – den som tillåter en sådan verksamhet i en lägenhet eller ett annat utrymme som han upplåtit till allmänheten.

Kravet på att verksamheten sker olovligen innebär att verksamhet som sker med tillstånd enligt lotterilagen eller inte kräver tillstånd enligt samma lag inte kan drabbas av ansvar för dobbleri. Gränsdragningen mellan BrB och lotterilagen har skett så att de mera kvalificerade fallen omfattas av BrB.

Grovt dobbleri

Är brott som omfattas av 16 kap. 14 § att anse som grovt, ska enligt 16 kap. 14 a § för grovt dobbleri dömas till fängelse, lägst sex månader och högst fyra år. Vid bedömning om brottet är grovt ska särskilt beaktas, om verksamheten bedrivits yrkesmässigt, omfattat avsevärda belopp eller annars varit av särskilt farlig art.

Även försök och förberedelse till grovt dobbleri är straffbelagt (16 kap. 14 a och 17 §§ samt 23 kap. 1 och 2 §§).

Medverkan till dobbleri

I 16 kap. 18 § stadgas att ansvar såsom för medverkan under vissa omständigheter ska drabba den som med nyttjanderätt upplåtit en lägenhet utan att inse att lägenheten skulle användas för dobbleri, grovt dobbleri eller försök eller förberedelse till grovt dobbleri men som därefter får vetskap om att sådan verksamhet bedrivs i lägenheten. För straffbarhet krävs bl.a. att den som upplåtit lägenheten underlåter att göra vad som skäligen kan begäras av honom för att få upplåtelsen att upphöra. Samtidigt med att förevarande stadgande upptogs i BrB infördes i jordabalken (JB) en ny grund för förverkande av hyresrätt, avsedd bl.a. för det fall att dobbleribrott förövas i en lägenhet. Hyresrätten är förverkad och hyresvärden berättigad att säga upp hyresavtalet, om lägenheten helt eller till väsentlig del används för sådan näringsverksamhet eller liknande verksamhet som är brottslig eller där brottsligt förfarande ingår till en inte oväsentlig del (12 kap. 42 § första stycket 9 och 43 § JB). Motsvarande bestämmelser har upptagits i bostadsrättslagen (1991:614) 7 kap. 18 § 8 och 22 §.

Paragrafen kompletterar de allmänna reglerna i 23 kap. 4 och 5 §§ om medverkan till brott såvitt avser dobbleri och grovt dobbleri. Syftet med stadgandet är att motverka att lägenheter tillhandahålls för spelklubbsverksamhet. Det ska ge ökat underlag för ingripande mot de personer som inte sällan ligger bakom den brottsliga verksamheten utan att direkt delta i eller synas som organisatörer själva spelet.

Tillämpningen av straffrättsliga sanktioner

Det har varit svårt att få fram uppgifter som ger en helt klar bild över tillämpningen av de straffrättsliga sanktionerna. Från Lotteriinspektionen har dock inhämtats uppgift om att myndigheten under 2003–2007 gjorde sammanlagt 603 polisanmälningar för brott mot spellagstiftningen. Den siffran innefattar alltså även brott mot lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen). Av anmälningarna hänför sig 56 till 2003, 97 till 2004, 41 till 2005, 249 till 2006 och 160 till 2007.

Under åren 2003–2006 dömdes, enligt uppgifter från Brottsförebyggande rådet, 101 personer för brott mot spellagstiftningen som huvudbrott. Med huvudbrott avses vid flerfaldig brottslighet den

brottstyp som har den strängaste straffskalan av de aktuella brottstyperna. Av de 101 dömda personerna dömdes 70 för brott mot lotterilagen, 28 för brott mot automatspelslagen och tre för brott mot dobblribestämmelserna. Under samma period godkände 38 personer strafföreläggande för brott mot lotterilagstiftningen som huvudbrott. Av dessa avsåg 34 förelägganden brott mot lotterilagen och resterande fyra förelägganden avsåg brott mot automatspelslagen.

Av de som lagfördes för brott mot lotterilagstiftningen 2003–2006 dömdes åtta till fängelse eller villkorlig dom. Resten, 131 personer, dömdes till dagsböter.

Under 2003–2006 beslutades åtalsunderlåtelse i färre än fyra fall.

10.2.4 Förverkande

Lotterilagen

Insatser som tagits emot vid brott enligt lotterilagen ska förklaras förverkade (58 § första stycket). Enligt samma stycke ska även annat utbyte av sådant brott förklaras förverkat. Detsamma gäller utrustning, handlingar och annan egendom som har varit föremål för ett sådant brott. Med utbyte avses detsamma som i 36 kap. 1 § BrB, dvs. såväl den konkreta egendom som mottagits som värdet av det mottagna (prop. 2004/05:135 s. 80). Därmed kan exempelvis inträdesavgifter som tagits emot av den som anordnat otillåten spelverksamhet komma att förverkas (prop. 2004/05:135 s. 185). Likaledes i första stycket anges att för det fall en spelautomat förverkas ska även dess innehåll förklaras förverkat. En gemensam förutsättning för förverkande i ovannämnda fall är att förverkande inte får ske om det är uppenbart oskäligt.

Utrustning, handlingar och annan egendom som har använts som hjälpmedel vid brott enligt lotterilagen får förklaras förverkade, om det behövs för att förebygga brott eller om det annars finns särskilda skäl. Detsamma gäller egendom som varit avsedd att användas som hjälpmedel vid sådana brott, om brottet har fullbordats (58 § andra stycket).

Förverkande kan, utöver vad som framgår av 36 kap. 5 § BrB, ske hos den som yrkesmässigt tillhandahåller egendomen. I stället för egendomen kan dess värde förklaras förverkat (58 § tredje stycket). Detta tredje stycke tar sikte på det förhållandet att någon

olovligen har innehaft en spelautomat utan att olovligt spel anordnats på automaten.

Brottsbalken

Enligt 36 kap. 1 § BrB kan utbyte av dobbleri och grovt dobbleri förklaras förverkat. Detsamma gäller enligt 36 kap. 2 § BrB vid brottet använda spelutensilier, såsom roulettbord och annan utrustning som har anskaffats för användning vid verksamheten. Förverkande enligt 36 kap. 3 § BrB kan också komma i fråga, men det är att märka att föremål kan förklaras förverkat enligt detta lagrum endast om det på grund av sin särskilda beskaffenhet och omständigheterna i övrigt kan befaras komma till brottslig användning.

Tillämpningen av förverkandebestämmelserna

Någon tillgänglig statistik över användningen av förverkandebestämmelserna vid nu aktuella brott har Spelutredningen inte kunnat få fram. Enligt utredningen kan det dock hållas för visst att det förekommer att spelutrustning, insatser etc. tas i beslag och förverkas i samband med brott mot lotterilagen och dobbleri-bestämmelserna.

10.3 Grundläggande bestämmelser om ingripande

Bedömning och förslag: I den nya lotterilagen bör dagens ordning vad gäller de administrativa sanktionerna med varning samt ändring och återkallelse av lotteritillstånd bestå.

Vid mindre allvarliga överträdelser får Spelmarknadsinspektionen även möjlighet att meddela anmärkning.

För registreringslotterier införs en möjlighet för registreringsmyndigheten att upphäva registreringen om den som anordnar lotteri inte följer föreskrifterna i lagen eller föreskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen.

Skälen för bedömningen och förslaget: Såvitt framkommit fungerar nuvarande ordning med varning samt ändring och återkallelse av lotteritillstånd väl som reaktioner mot den som inte följer före-

skrifterna i lotterilagen och vid ändrade förhållanden. Utredningen finner därför att dessa sanktioner bör finnas kvar.

För att ytterligare öka flexibiliteten i sanktionssystemet bör dock även införas en möjlighet för Spelmarknadsinspektionen att meddela anmärkning. En anmärkning bör kunna användas när Spelmarknadsinspektionen vill ingripa mot överträdelser av mindre allvarligt slag. Införande av anmärkning som ett sanktionsmedel ska ses mot bakgrund av att en tillsynsmyndighet vid mindre allvarliga överträdelser för närvarande saknar en sådan möjlighet. En tillsynsmyndighet använder i sådana fall för närvarande råd och rekommendationer. En nackdel med sådana icke lagreglerade ingripanden är att det torde saknas möjlighet att överklaga dem. Beslut om anmärkning blir däremot överklagbara vilket tillgodoser kravet på rätts-säkerhet.

Ovan har beskrivits vissa sanktioner som kan tillgripas om tillståndshavaren missköter sig genom att inte följa lagens föreskrifter samt andra föreskrifter m.m. som meddelats med stöd av lagen. Någon motsvarande möjlighet till sanktioner finns däremot inte om det är ett registreringslotteri eller ett lotteri som inte kräver tillstånd som bedrivs på ett olämpligt sätt. När det gäller registreringslotterier bör det finnas en möjlighet att häva registreringen med den följd att anordnaren inte längre har rätt att anordna lotterier. En sådan bestämmelse bör införas i anslutning till den bestämmelse som avser anmärkning, varning eller återkallelse av tillstånd.

10.4 Omedelbart gällande vite

Bedömning och förslag: Tillsynsmyndigheten har behov av regler som medför att vitesförelägganden och vitesförbud blir så effektiva sanktioner som möjligt i tillsynsarbetet. Sådana förelägganden och förbud ska därför gälla omedelbart, om inte annat bestäms.

Skälen för bedömningen och förslaget: Gällande rätt beträffande vitessanktionen som återfinns i lotterilagen har redovisats i avsnitt 10.2.2. I den nya reglering som utredningen föreslår är effektiva sanktionsmöjligheter av avgörande betydelse för att lagens syften ska kunna upprätthållas. Den fråga som i första hand ska behandlas

i förevarande avsnitt är om det finns behov av vitesförelägganden och vitesförbud som gäller omedelbart.

I dag kan vid hanteringen av vitet två överklagandeförfaranden genomgå. Först kan själva vitesföreläggandet eller vitesförbudet överklagas. I rättspraxis anses vanligtvis, att skyldigheten att efterkomma ett föreläggande inte inträder, förrän föreläggandet vunnit laga kraft, även om den i föreläggandet angivna tidsfristen skulle ha löpt ut dessförinnan. Med detta synsätt måste adressaten dessutom ges en viss skälig tid efter lagakraftvinnandet att ställa sig föreläggandet till efterrättelse (se Rune Lavin, Viteslagstiftningen, 1989, s. 45). Därigenom blir tidpunkten för lagakraftvinnandet utgångspunkt för den reella tidsfristen i dessa fall. Det är dock fråga om en osäkerhetsmarginal för adressaten, som aldrig kan veta vad de dömande domstolarna kan räkna som skälig tid. Det är lätt att inse att lagakraftvinnandets betydelse för verkställbarheten – dvs. att ett vitesföreläggande eller vitesförbud blir gällande för adressaten, så att denne blir skyldig att rätta sig efter föreläggandet eller förbudet – i vissa fall kan förhindra en effektiv förvaltningsutövning. Sedan beslutet om vitesföreläggande eller vitesförbud väl har vunnit laga kraft kan även beslutet att döma ut vitet överklagas. Den ”dubbla” prövningen som beskrivits ovan kan göra att ett tillsynsärende drar ut på tiden och därmed drabbar de skyddsintressen som tillsynen ska tillgodose.

Spelutredningen kan konstatera att nuvarande reglering av vites-sanktionen i lotterilagen utgör hinder för en effektiv tillsynsverk-samhet. Enligt utredningen innebär överklagandena inte sällan att lång tid hinner förflyta innan föreläggandena vinner laga kraft. Under tiden har den ofta förhållandevis lukrativa verksamhet som Lotteri-inspektionen velat få att upphöra genom föreläggandet kunnat fortgå. När föreläggandet väl vunnit laga kraft har de faktiska för-hållandena ibland ändrats så att föreläggandet inte längre är aktuellt.

Den nya reglering som utredningen föreslår syftar till att mot-verka brott, motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar, skydda konsumenterna (spelarna) samt kanalisera spelet till de legala aktörerna. För att stärka skyddssyftena föreslår Spelutredningen en ny tillstånds- och tillsynsmodell (se kapitel 7). Det är enligt Spel-utredningen av avgörande vikt att myndigheten som ges ansvaret att utöva tillsynen över en lagstiftning med så viktiga och efter-strävansvärda syften, har effektiva sanktioner att tillgripa i sin verk-samhet. Därmed kan det inte anses tillfredsställande med dagens ordning, som innebär att det kan dröja mycket lång tid innan

utfärdade vitesförelägganden och vitesförbud vinner laga kraft och blir verkställbara.

Även om ett vitesföreläggande gäller omedelbart bör enligt doktrin själva utdömandet av vitet ofta anstå till dess att föreläggandet vunnit laga kraft (se Lavin, a.a., s. 47). Om laga kraft inväntas, kan vitet i ett omedelbart verkställbart föreläggande dömas ut för försummelse som hänför sig till tiden direkt efter tidsfristens utgång. Detta förutsätter emellertid att föreläggandets innehåll inte har ändrats av domstolen som prövat överklagandet. I ett föreläggande som inte är omedelbart verkställbart kan vitet endast dömas ut för tid efter det att föreläggandet vunnit laga kraft.

I bl.a. 3 kap. 16 § skollagen (1985:1100) och 14–15 §§ lagen (2008:112) om ekodesign har det ansetts nödvändigt med bestämmelser som innebär att vitesförelägganden är verkställbara fastän de inte har vunnit laga kraft. En annan modell återfinns i bl.a. 6 kap. 21 § föräldrabalken samt 25 och 31 §§ lagen (2008:475) om kör- och vilotid vid internationell järnvägstrafik. I dessa fall har det i stället överlåtits på den beslutande myndigheten att från fall till fall avgöra, om snabb verkställighet behövs.

Naturligtvis kan det uppstå situationer där tillsynsmyndigheten t.ex. saknar anledning att misstänka att adressaten för ett vitesföreläggande kommer att vidta åtgärder i förhållningssyfte och bedömer att det inte krävs särskild skyndsamhet i ärendet. I ett sådant fall kan det saknas behov av ett vitesföreläggande som gäller omedelbart. Spelutredningen förordar därför att det införs en modell, där beslut om föreläggande eller förbud gäller omedelbart, om inte annat bestäms. En sådan ordning överensstämmer med vad som redan i dag gäller för beslut om varning och återkallelse av tillstånd enligt 51 § lotterilagen.

10.5 Sanktionsavgift

10.5.1 Allmänt om sanktionsavgifter

En sanktionsavgift är en ekonomisk sanktion som åläggs en fysisk eller juridisk person på grund av ett rättsstridigt beteende. Sanktionsavgifter kan vara repressiva eller vinstbegränsande. För att fastställa sanktionsavgifter används ofta schabloner. Det är endera tillsynsmyndigheten eller en domstol som beslutar om sanktionsavgift. Ansvaret är vanligtvis strikt, dvs. skyldigheten att betala en avgift

uppkommer när ett regelbrott objektivt kan konstateras. Avgiften tillfaller, utom när det gäller straffavgiften för advokater i 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken, staten. Beloppens storlek varierar kraftigt, bl.a. beroende på förhållandena inom respektive område.

Avgiften kan användas vid sidan av eller i stället för skadestånd, vite, straff och förverkande. Det viktigaste skälet för att införa sanktionsavgifter har varit att lagstiftaren velat öka efterlevnaden av reglerna inom särskilda områden. Sanktionsavgifter har ofta förmodats föra med sig en effektivisering eftersom de anses erbjuda en snabb, enkel och billig lösning på de problem som beivrandet av regelbrott utgör.

10.5.2 Sanktionsavgifternas användningsområde och utformning

Frågan när sanktionsavgifter bör användas och hur de bör vara utformade för att uppfylla rimliga krav på effektivitet och rätts-säkerhet behandlades av regeringen under förarbetena till bestämmelsen om förverkande i 36 kap. 4 § BrB. De riktlinjer regeringen i detta sammanhang uppställde har behandlats av justitieutskottet och antagits av riksdagen (bet. 1981/82:JuU53 och rskr. 1981/82:328).

Regeringen utvecklade följande sex principer som skulle utgöra en god grund för ett sådant avgiftssystem (prop. 1981/82:142 s. 24 f.).

- Sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga i fall där regelöverträdelse är särskilt frekventa eller speciella svårigheter föreligger att beräkna storleken av den vinst eller besparing som uppnås i det särskilda fallet. Andra fall där sanktionsavgifter kan vara ändamålsenliga är fall där den ekonomiska fördelen av en isolerad överträdelse genomsnittligt sett kan bedömas som låg, samtidigt som samhällets behov av skydd på det aktuella området är framträdande.
- Sanktionsavgifter bör få förekomma endast inom speciella och klart avgränsade rättsområden.
- Bestämmelserna om beräkning av avgiftsbeloppet bör så långt som möjligt konstrueras så att de utgår från ett mätbart moment i den aktuella överträdelsen, en parameter som gör det möjligt att förutse och fastställa hur stor avgiften ska bli i det särskilda fallet.

- Det bör, beroende på det aktuella rättsområdets natur, särskilt prövas om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet kan bygga på strikt ansvar. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rättssäkerhetssynpunkt bör förutsättas att det finns starkt stöd för en presumtion om att överträdelser på området inte kan förekomma annat än som en följd av uppsåt eller oaktsamhet. Vidare måste uppmärksammas att särskilda undantag från det strikta ansvaret kan vara nödvändiga. Undantagen bör så långt möjligt vara preciserade, så att det inte föreligger någon tvekan om deras räckvidd.
- Något hinder bör inte föreligga mot att låta avgiftsregler som i första hand riktas mot juridiska personer och straffrättsliga bestämmelser riktade mot fysiska personer vara tillämpliga vid sidan av varandra. De subjektiva rekvisiten kan därvid vara annorlunda utformade i de olika systemen, strikt ansvar vid avgift och uppsåt eller oaktsamhet vid straffrättsligt ansvar. Om det rör sig om mindre allvarliga överträdelser, kan den vinsteliminering som uppnås genom avgiften framstå som en fullt tillräcklig åtgärd. Det kan i så fall bli aktuellt att låta införandet av ett avgiftssystem innebära att de aktuella gärningarna inte längre är straffbara.
- Om avgiftsskyldigheten görs beroende av huruvida överträdelsen har skett av uppsåt eller oaktsamhet och när reglerna är utformade på sådant sätt att det finns utrymme för betydande skönsmässiga bedömningar är det lämpligt att åläggande av avgiftsskyldighet överlämnas till allmän domstol. I övrigt kan prövningen överlämnas till de administrativa myndigheter som är verksamma på det aktuella området.

Vidare betonade regeringen vikten av att sanktionsavgifter på nya områden införs först efter noggranna överväganden om behov föreligger och i så fall utformas på ett sådant sätt att anspråken på rättssäkerhet blir fullt ut tillgodosedda.

Fortsättningsvis följer en redogörelse för sanktionsavgiftssystem som införts på vissa områden. Urvalet av områden har gjorts för att visa de olika lösningar som har valts vid utformningen av system med sanktionsavgifter.

10.5.3 Miljösanktionsavgifter

Miljösanktionsavgifter infördes genom miljöbalken (MB) 1999 och ersatte de miljöskyddsavgifter som tidigare reglerades i 52–63 §§ miljöskyddslagen (1969:387). För att en miljösanktionsavgift ska kunna påföras vid en överträdelse krävs inte, till skillnad mot vad som gällde för miljöskyddsavgifterna, att en ekonomisk fördel har uppkommit på grund av överträdelsen. Inte heller relateras miljösanktionsavgiften till den ekonomiska fördelens omfattning. Avgiftens syfte är således inte att vara vinsteliminierande, utan enbart styrande och på så sätt verka för att upprätthålla en hög standard i miljöpåverkande verksamhet.

Enligt bemyndigande i 30 kap. 1 § första stycket MB får regeringen meddela föreskrifter om att miljösanktionsavgift ska betalas av den som påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig utan att tillstånd har getts eller anmälan har gjorts. Regeringen får enligt samma lagrum även föreskriva att sådan avgift ska betalas av den som åsidosätter villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd, andra bestämmelser i balken, föreskrifter som har meddelats med stöd av balken eller bestämmelser i EG:s förordningar inom balkens tillämpningsområde.

Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska uppgå till minst 1 000 kr och högst 1 000 000 kr. När avgiftens storlek bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser (30 kap. 1 § andra stycket MB). Med ”överträdelsens allvar” avses de objektiva omständigheterna, t.ex. hur lång tid överträdelsen har pågått och överträdelsens omfattning, den typiska faran som överträdelsen medför samt känsligheten hos den omgivning som påverkas. Med ”betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser” syftar på betydelsen av bestämmelsen som sådan och intresset av det den är avsedd att reglera.

Miljösanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet, dvs. med strikt ansvar (30 kap. 2 § första stycket MB). Avgift behöver dock inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till vissa uppräknade faktorer, bl.a. sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige eller att överträdelsen föranlett straff enligt miljöbalken (30 kap. 2 § andra stycket MB).

Det är tillsynsmyndigheten som beslutar om miljöstraffavgift. Innan beslutet fattas ska den som anspråket riktas mot ha getts tillfälle att yttra sig (30 kap. 3 § MB). Den som ålagts en miljöstraffavgift får överklaga beslutet till miljödomstol (30 kap. 7 § MB).

Beslut om miljöstraffavgift får inte meddelas, om den som anspråket riktas mot inte inom fem år från det att förutsättningarna att besluta om avgift har inträffat har getts tillfälle att yttra sig (30 kap. 6 § MB). Om ett vitesföreläggande har överträtts, ska avgift inte tas ut för överträdelse som omfattas av föreläggandet (4 § förordningen [1998:950] om miljöstraffavgifter).

Regeringens föreskrifter som nämnts ovan återfinns i förordningen om miljöstraffavgifter. Av bilagan till förordningen framgår för vilka överträdelser straffavgifter ska utgå och med vilka belopp. Om den avgiftsskyldige inte, efter att ha fått skälig tid att vidta rättelse, upphör med överträdelserna efter det att en miljöstraffavgift har beslutats, ska en ny avgift för överträdelserna tas ut med dubbelt belopp, dock högst en miljon kronor (2 § förordningen om miljöstraffavgifter). Detsamma gäller om överträdelserna upprepas inom två år från det tidigare beslutet om miljöstraffavgift (3 § förordningen om miljöstraffavgifter).

Det finns överträdelser som enligt miljöbalken och förordningen om miljöstraffavgifter kan föranleda både straff enligt 29 kap. MB och miljöstraffavgift. Två bestämmelser i miljöbalken syftar dock till att mycket kraftigt begränsa utrymmet för dubbla straff.

Den första av dessa bestämmelser är en åtalsprövningsregel som omfattar alla fall där miljöstraffavgift kan åläggas (29 kap. 11 § fjärde stycket MB). Regeln medför att, när miljöstraffavgift kan åläggas för en överträdelse och det kan antas att påföljden stannar vid böter, åtal kommer att väckas endast om det är påkallat från allmän synpunkt. Utgångspunkten är således att åtal inte ska väckas i de aktuella fallen om det inte är särskilt motiverat att utöver straffavgift även döma till straff. Av förarbetena framgår att miljöstraffavgifter bör reserveras för de lindrigaste överträdelserna. (prop. 2005/06:182 s. 44). Mot bakgrund av att straffvärdet för flertalet lindriga överträdelser torde kunna stanna på bötesnivå bör åtalsprövningsregeln få stort genomslag.

Den andra begränsningsregeln tar sikte på utrymmet att påföra miljöstraffavgift (30 kap. 2 § andra stycket 4 MB). Regeln medför att avgift inte behöver tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till att överträdelserna föranlett straff enligt miljöbalken.

I förarbetena anges vidare att riskerna för dubbla sanktioner kan minskas ytterligare genom en renodling av de två sanktionsformerna på miljöområdet (prop. 2005/06:182 s. 45). Renodlingen bör innebära att en gärning omfattas antingen av straffansvar eller av miljöstraffavgift.

10.5.4 Vattenföroreningsavgift

I lagen (1980:424) om åtgärder mot förorening från fartyg (VFL) infördes 1984 bestämmelser om en särskild avgift, vattenföroreningsavgift. Avgiften ska påföras vid vissa otillåtna utsläpp från fartyg.

Inom Sveriges sjöterritorium och ekonomiska zon samt Östersjöområdet utanför dessa vattenområden får olja inte släppas ut från fartyg (2 kap. 2 § första stycket VFL). Denna bestämmelse gäller dock inte i fråga om fritidsfartyg (2 kap. 8 § förordningen [1980:789] om åtgärder mot förorening från fartyg, VFF). Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter med förbud mot utsläpp av olja även beträffande andra vattenområden (2 kap. 2 § andra stycket VFL). Vattenföroreningsavgift ska tas ut, om någon överträtt förbud mot utsläpp av olja från fartyg och utsläppet inte är obetydligt (8 kap. 1 § första stycket VFL). Vid bedömningen av om ett utsläpp är att anse som obetydligt ska främst beaktas om den utsläppta kvantiteten olja är obetydlig, men även oljans farlighetsgrad bör vägas in (prop. 1982/83:87 s. 36, 52 och 73).

Vid olyckshändelse som innebär att ett fartyg släpper ut olja i strid mot förbud föreligger en skyldighet att begränsa utsläppet så långt det är möjligt (2 kap. 4 § VFL). Vattenföroreningsavgift ska tas ut om ett utsläpp inte har begränsats i sådan utsträckning (8 kap. 1 § första stycket VFL).

Vattenföroreningsavgiften ska påföras den fysiska eller juridiska person som vid överträdelsen var fartygets ägare eller redare (8 kap. 2 § första stycket VFL). Visar ägaren att han eller hon har saknat inflytande över fartygets drift får avgift enligt samma lagrum dock inte påföras honom eller henne. För vattenföroreningsavgift som delägarna i ett partsrederi ska betala, svarar de solidariskt (8 kap. 2 § andra stycket VFL).

Avgiften ska bestämmas med hänsyn till utsläppets omfattning samt fartygets storlek (bruttodräktighet). Avgiftsbeloppen finns angivna i en särskild tabell (8 kap. 3 § VFL). Det lägsta avgifts-

beloppet är ett prisbasbelopp. Något högsta belopp finns inte. Av tabellen följer exempelvis att ett utsläpp på mellan 50 och 1 000 liter olja av ett fartyg med bruttodräktighetstal på mellan 3 001–15 000 ska medföra en avgift på tre prisbasbelopp, dvs. 123 000 kr (år 2008).

Vattenföroreningsavgiften tas ut enligt principen om strikt ansvar. Det behöver således inte visas att någon har handlat uppsåtligt eller av oaktsamhet för att avgift ska tas ut. Om den avgift som ska tas ut i enlighet med den särskilda tabellen med hänsyn till omständigheterna framstår som uppenbart oskälig, får avgiften nedsättas eller efterges (8 kap. 4 § VFL). Undantaget ska tillämpas restriktivt. Jämkning eller eftergift kan enligt förarbetena övervägas när utsläpp skett i samband med en olyckshändelse och omständigheterna är i hög grad förmildrande (prop. 1982/83:87 s. 40). Ett fall när eftergift bör tillämpas är om ett svenskt fartyg har släppt ut olja i främmande stat och tillräckligt stränga påföljder har dömts ut av den staten.

Kustbevakningen handlägger ärenden och fattar beslut om vattenföroreningsavgift (8 kap. 5 § VFL). För att säkra bevis eller betalning av avgiften kan Kustbevakningen bl.a. meddela nödvändiga förbud och förelägganden beträffande ett fartyg (8 kap. 6 och 7 §§ VFL). Ett beslut kan t.ex. innebära förbud mot fartygets avgång eller vidare resa eller föreläggande att fartyget ska anlöpa viss hamn. Beträffande utsläpp i den ekonomiska zonen från utländska fartyg finns vissa inskränkningar i rätten att meddela förelägganden och förbud för att säkra bevisning. I dessa fall krävs dels att det är klarlagt att ett utsläpp har skett från ifrågavarande fartyg, dels att utsläppet har medfört eller kan medföra betydande skador för Sveriges del (8 kap. 6 § andra stycket VFL). Även Sjöfartsverket får under vissa förhållanden meddela beslut om förelägganden och förbud för att säkra bevis (8 kap. 5 § VFF).

Beslut om vattenföroreningsavgift ska delges fartygets befälhavare samt, om det är möjligt, den beslutet avser (8 kap. 6 § VFF). Kustbevakningens beslut om vattenföroreningsavgift samt därmed sammanhängande beslut om förbud eller föreläggande får överklagas hos den tingsrätt som är sjörättsdomstol i den ort där den enhet vid Kustbevakningen som har meddelat beslutet har sitt säte (9 kap. 3 § VFL). I domstolen företräds staten av allmän åklagare (9 kap. 5 § fjärde stycket VFL).

När vattenföroreningsavgiften infördes var syftet att förstärka straffsanktionerna vid otillåtna utsläpp. Avgiften är således ett

komplement till och inte en ersättning för en straffpåföljd (prop. 1982/83:87 s. 14 f.).

De objektiva omständigheter som leder till att vattenföreningssavgift påförs kan alltså även konstituera straffrätligt ansvar. Den som uppsåtligt eller av oaktsamhet bryter mot förbud att släppa ut olja enligt 2 kap. 2 § första stycket eller inte begränsar ett utsläpp enligt 2 kap. 4 § VFL ska dömas till böter eller fängelse i högst två år, om inte gärningen är belagd med strängare straff i brottsbalken eller miljöbalken (10 kap. 1 § VFL). Befälhavare som uppsåtligt eller av oaktsamhet brutit i den tillsyn som behövs för att utsläpp inte ska ske i strid mot VFL ska dömas till samma straff (10 kap. 2 § VFL). Släpps ett skadligt ämne ut i strid mot förbud som gäller enligt 2 kap. 2 § första stycket eller 2 kap. 4 § VFL döms fartygets redare eller ägare som om han själv hade begått gärningen, om han underlåtit att göra vad som skäligen kunnat fordras av honom för att förhindra det inträffade (10 kap. 6 § 1 VFL).

Det bör i sammanhanget uppmärksammas att straffet och vattenföreningssavgiften oftast har olika adressater. Straffet åläggs en fysisk person medan vattenföreningssavgiften ska påföras den som vid en överträdelse var fartygets ägare eller redare, ofta en juridisk person.

10.5.5 Marknadsstörningsavgift

Enligt 29 § marknadsföringslagen (2008:486; MFL) får en näringsidkare under vissa förhållanden åläggas att betala en särskild avgift (marknadsstörningsavgift). Förutsättningarna är att näringsidkaren eller någon som handlar på näringsidkarens vägnar uppsåtligt eller av oaktsamhet har brutit mot vissa av lagens bestämmelser, bl.a. reglerna om aggressiv marknadsföring (7 §), vilseledande marknadsföring (8 § och någon av bestämmelserna i 9, 10 och 12–17 §§) och jämförande reklam (18 §). En näringsidkare kan vidare åläggas marknadsstörningsavgift för brott mot vissa bestämmelser i andra lagar, t.ex. 14 § första stycket 2 eller 3 eller 14 a § första stycket 2 eller 3 tobakslagen (1993:581) och 4 kap. 10 § alkohollagen (1994:1738).

Marknadsstörningsavgiften ska fastställas till lägst fem tusen kronor och högst fem miljoner kronor (31 § första stycket MFL). Avgiften får dock inte överstiga tio procent av näringsidkarens årsomsättning. Årsomsättningen ska avse omsättningen närmast före-

gående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under näringsidkarens första verksamhetsår eller om uppgifter om årsomsättning annars saknas eller är bristfälliga, får omsättningen uppskattas (31 § andra och tredje stycket MFL). Riktas talan mot flera näringsidkare, ska avgiften fastställas särskilt för var och en av dem (31 § fjärde stycket MFL).

När marknadsstörningsavgiften fastställs ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått (32 § första stycket MFL). Vid bedömningen kan hänsyn tas både till det slag av marknadsföring som är föremål för bedömning och till det mått av uppsåt, nonchalans eller systematiskt handlande som ligger bakom (prop. 1994/95:123 s. 177).

I ringa fall ska någon avgift inte dömas ut och avgiften får efterges, om det finns synnerliga skäl för det (32 § andra stycket MFL). Möjligheten till eftergift ska tillämpas restriktivt. Eftergift kan enligt förarbetena komma i fråga om näringsidkaren har gjort allt som rimligen kan krävas för att förhindra den uppkomna skadan (prop. 1994/95:123 s. 177).

Marknadsstörningsavgift får inte åläggas någon för en överträdelse av ett förbud eller en underlåtelse att följa ett åläggande som har meddelats vid vite enligt lagen (30 § MFL).

Avgiften ska betalas till Kammarkollegiet inom trettio dagar efter det att domen vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i domen (33 § första stycket MFL). Om avgiften inte betalas inom föreskriven tid, ska kollegiet lämna den obetalda avgiften för indrivning (33 § andra stycket MFL).

Talan om marknadsstörningsavgift väcks vid Stockholms tingsrätt av Konsumentombudsmannen (48 § första stycket MFL). Om Konsumentombudsmannen i ett visst fall beslutar att inte föra talan om marknadsstörningsavgift, får en enskild näringsidkare som berörs av marknadsföringen eller en sammanslutning av näringsidkare väcka en sådan talan (48 § andra stycket MFL).

För att säkerställa en fordran på marknadsstörningsavgift får rätten besluta om kvarstad enligt reglerna i 15 kap. rättegångsbalken om kvarstad för fordran (36 § MFL).

Marknadsstörningsavgift får bara dömas ut om stämningsansökan har delgetts den som anspråket riktas mot inom fem år från det att överträdelsen upphörde (34 § MFL). En utdömd avgift faller bort, om domen inte har kunnat verkställas inom fem år från det att den vann laga kraft (35 § MFL).

10.5.6 Straffavgift och förseningsavgift enligt lagen om bank- och finansieringsrörelse

Enligt 15 kap. 1 § första stycket lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse (BFL) ska Finansinspektionen ingripa, om ett kreditinstitut har åsidosatt sina skyldigheter enligt BFL, andra författningar som reglerar institutets verksamhet, institutets bolagsordning, stadgar eller reglemente eller interna instruktioner som har sin grund i författningar som reglerar institutets verksamhet. Ingripande sker enligt andra stycket samma paragraf genom utfärdande av föreläggande att inom viss tid begränsa rörelsen i något avseende, minska riskerna i den eller vidta någon annan åtgärd för att komma till rätta med situationen, förbud att verkställa beslut eller genom anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska kreditinstitutets tillstånd återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om institutet gör rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot institutet och dessa åtgärder bedöms tillräckliga får Finansinspektionen avstå från ingripande (15 kap. 1 § tredje stycket BFL). Ärenden som rör ingripanden enligt bl.a. 15 kap. 1 § BFL mot en bank prövas dock av regeringen, efter anmälan av Finansinspektionen, om ärendet är av principiell betydelse (15 kap. 6 § BFL).

Av 15 kap. 7 § BFL följer att Finansinspektionen får besluta att kreditinstitut ska betala en straffavgift, om institutet har meddelats beslut om anmärkning eller varning enligt 15 kap. 1 § BFL. För det fall regeringen beslutar om anmärkning eller varning får den enligt samma lagrum överlämna till inspektionen att besluta om straffavgift ska betalas. Det är således inte möjligt att kombinera förelägganden och förbud med en straffavgift. I dessa fall bör i stället vite användas (prop. 2002/03:139 s. 551). För att straffavgift ska kunna meddelas finns inte något uttryckligt krav på oaktsamhet eller uppsåt. Det agerande som föranlett anmärkningen eller varningen torde dock som regel innehålla något av dessa moment (prop. 2002/03:139 s. 551).

Straffavgiften ska fastställas till lägst femtusen kronor och högst femtio miljoner kronor (15 kap. 8 § första stycket BFL). Enligt samma bestämmelses andra stycke får avgiften emellertid inte överstiga tio procent av kreditinstitutets omsättning närmast föregående räkenskapsår. Om överträdelsen har skett under institutets första verksamhetsår eller om uppgifter om omsättningen annars saknas eller är bristfälliga, får den uppskattas. Av paragrafens tredje

stycke följer vidare att avgiften inte får vara så stor att institutet därefter inte uppfyller kraven på soliditet och likviditet enligt 6 kap. 1 § BFL. Avsikten med detta är att förhindra att uttaget av straffavgiften får till följd tillståndet måste återkallas (prop. 2002/03:139 s. 552). När straffavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn enligt 15 kap. 9 § BFL tas till hur allvarlig den överträdelse är som föranlett anmärkningen eller varningen och hur länge överträdelsen har pågått.

Enligt 16 kap. 1 § 5 BFL får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om vilka upplysningar som ett kreditinstitut och sådana utländska kreditinstitut som har inrättat filial enligt 4 kap. 4 § BFL ska lämna till Finansinspektionen. Om ett kreditinstitut underlåter att i tid lämna de upplysningar som föreskrivits med stöd av bestämmelsen, får inspektionen enligt 15 kap. 10 § BFL besluta att institutet ska betala en förseningsavgift med högst 100 000 kronor.

Såväl straffavgiften som förseningsavgiften ska enligt 15 kap. 11 § BFL betalas till Finansinspektionen inom trettio dagar efter det att beslutet om den vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet. Enligt 15 kap. 12 § BFL får Finansinspektionens beslut att påföra straffavgift eller förseningsavgift verkställas utan föregående dom eller utslag om avgiften inte har betalats inom den tid som anges i 15 kap. 11 § BFL. Finansinspektionen ska vid sådant dröjsmål lämna den obetalda avgiften för indrivning (15 kap. 13 § BFL). En straffavgift eller förseningsavgift som påförts faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

Finansinspektionens beslut att påföra straffavgift eller förseningsavgift får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol, dvs. vid en länsrätt (17 kap. 1 § BFL jämförd med 14 § lagen [1971:289] om allmänna förvaltningsdomstolar).

10.5.7 Sanktionsavgifter på andra rättsområden

Andra exempel på sanktionsavgifter är följande.

- Trafikförsäkringsavgift enligt 34 § trafikskadelagen (1975:1410).
- Sanktionsavgift enligt 8 kap. arbetsmiljölagen (1977:1160).
- Byggnadsavgift, tilläggsavgift och särskild avgift enligt 10 kap. plan- och bygglagen (1987:10).

- Skattetillägg enligt 5 kap. taxeringslagen (1990:324) och 15 kap. skattebetalningslagen (1997:483).
- Konkurrensskadeavgift enligt 3 kap. 5 § konkurrenslagen (2008:579).
- Tulltillägg enligt 8 kap. tullagen (2000:1281).
- Sanktionsavgift enligt 37 § produktsäkerhetslagen (2004:451).
- Kontrollavgift enligt 12 § lagen (2006:575) om särskild skattekontroll i vissa branscher.
- Straffavgift och förseningsavgift enligt 25 kap. lagen (2007:528) om värdepappersmarknaden.
- Kontrollavgift enligt 24 § lagen (2007:592) om kassaregister m.m.
- Sanktionsavgift enligt 50 a § fiskelagen (1993:787).

10.6 Behovet av en reform

Bedömning: För att syftena med den nya lotterilagstiftningen ska kunna uppnås är det av avgörande betydelse med snabba och effektiva reaktioner på överträdelser av lagstiftningen. Införande av sanktionsavgifter kan rätt utformade vara en åtgärd som bidrar till en sådan effektivisering.

Skälen för bedömningen: Utredningen kan konstatera att sanktionssystemet på lotterilagens område inte i alla delar är tillräckligt effektivt. I det system Spelutredningen föreslår är det av avgörande betydelse för att uppnå syftena med lotterilagstiftningen att överträdelser beivras både snabbt och effektivt.

Utifrån den statistik Spelutredningen har tillgång till rörande tillämpningen av de straffrättsliga sanktionerna (se avsnitt 10.2.3) går det inte att få fram några fakta om handläggningstiderna. Vidare går det inte att utifrån den statistiken säga något säkert om hur stor del av de gjorda polisanmälningarna som faktiskt leder fram till att åtal väcks och dom meddelas i saken. Enligt uppgifter från Lotteriinspektionen leder emellertid relativt få anmälningar till åtal. Utredningen anser att det är viktigt att brott mot lotterilagstiftningen följs av en så snabb reaktion som möjligt från samhällets sida. Rent

generellt är därför varje åtgärd som kan medföra en snabbare och effektivare reaktion på överträdelser av lotterilagstiftningen positiv.

Särskilt mot den här beskrivna bakgrunden behöver det undersökas om sanktionsavgifter kan vara ett alternativ även på spelområdet.

Sanktionsavgifter erbjuder ett enklare och snabbare beivrande av regelbrott. Utformningen av systemet har dock stor betydelse för hur omfattande effektivitetsvinst som kan uppnås. Som exempel är ett system där tillsynsmyndigheten beslutar om sanktionsavgift effektivare än ett system där tillsynsmyndigheten måste ansöka om avgiftens utdömande hos en domstol.

10.7 Är det lämpligt att införa sanktionsavgifter som komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden enligt lotterilagen?

Bedömning: Sanktionsavgifter bör vara aktuella att införa endast beträffande lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsinslaget är begränsat. För att behovet av effektiva och snabba reaktioner på överträdelser av lagstiftningen ska uppfyllas krävs vidare att åläggandet av sanktionsavgifter kan anförtros åt tillsynsmyndigheten.

Eftersom förutsättningar att anförtro åläggandet av avgifter till tillsynsmyndigheten inte föreligger, finns inte tillräckliga skäl för att införa sanktionsavgifter på detta område.

Skälen för bedömningen: I det föregående avsnittet har konstaterats att det finns behov av åtgärder som innebär snabbare och effektivare reaktioner på olovliga lotterier, olovligt innehav av spelautomater och olovligt främjande av lotterier. För närvarande kan ingripande mot dessa överträdelser bl.a. ske med hjälp av specialstraffrättsliga bestämmelser i lotterilagen (se avsnitt 10.2.3).

Fråga är nu om det är lämpligt att ersätta eller komplettera dessa straffbestämmelser med sanktionsavgifter. Ett system med sanktionsavgifter måste kunna utformas på ett sådant sätt att kraven på rättssäkerhet blir fullt ut tillgodosedda.

Lotterilagen är en förbuds­lagstiftning och anordnande av lotterier i Sverige kräver tillstånd. Samma förutsättningar kommer att gälla i den nya lotterilagen. Överträdelser av lotterilagen får anses ske

regelmässigt. Lotterilagstiftningen är därför ett område där sanktionsavgifter bör kunna användas.

En första fråga som inställer sig är om uppsåt eller oaktsamhet ska förutsättas för avgiftsskyldighet eller om denna skyldighet kan bygga på strikt ansvar. Vid strikt ansvar blir bedömningsinslaget betydligt mindre än om det krävs oaktsamhet eller uppsåt. För att en konstruktion med strikt ansvar ska vara försvarbar från rätts-säkerhetssynpunkt bör det finnas ett starkt stöd för en presumtion att överträdelser på området inte kan ske på annat sätt än som följd av uppsåt eller oaktsamhet. Utredningen har svårt att se att ett starkt stöd för en sådan presumtion kan föreligga på ifrågavarande område. Åläggande av avgiftsskyldighet som är beroende av att överträdelsen har skett med uppsåt eller oaktsamhet bör lämpligen överlämnas till allmän domstol.

Vidare ställs det mycket höga krav på förutsebarheten i fråga om sanktionsavgifter. Enligt de av regeringen uppställda och av riksdagen antagna principerna för användning av sanktionsavgifter ska det vara möjligt att i det enskilda fallet förutse hur stor en avgift ska bli (se avsnitt 10.5.2). Utrymmet för att överlåta skönsmässiga bedömningar till en förvaltningsmyndighet torde vidare generellt vara betydligt mindre än till domstol. Överträdelser av lotterilagen kan vara av mycket skiftande svårhetsgrad. Möjligheten att värdera en överträdelses svårhetsgrad och ta individuella hänsyn begränsas i ett system med sanktionsavgifter. Även detta talar för att avgiftsfrågan överlämnas till domstol.

I samband med utvecklandet av de principer som bör utgöra grund för sanktionsavgifter (se avsnitt 10.5.2) uttalade regeringen att sådana avgifter kunde bli aktuella i synnerhet för de fall då man på ett speciellt område har behov av ett regelsystem som säkerställer en särskilt fast och konsekvent praxis och som samtidigt är lätt för berörda myndigheter att tillämpa (prop. 1981/82:142 s. 21). Spelutredningen ansluter sig till regeringens principuttalande. Således bör sanktionsavgifter vara aktuella endast beträffande lätt konstaterbara överträdelser för vilka utredningsinslaget är begränsat. Sanktionsavgifter bör inte komma i fråga om mer ingående bedömningar behöver göras. Fråga blir då om det beträffande de i lotterilagen straffbelagda handlingarna föreligger en sådan fast och konsekvent praxis som bör krävas.

Lotterilagen är och kommer att förbli en förbudlagstiftning med en vid definition av begreppet lotteri. Av detta följer att en prövning måste göras i varje enskilt fall om en företeelse utgör ett

lotteri eller ej. Vidare finns främjandeförbudet (38 § lotterilagen) för vilket tillämpning fråga inom tryckfrihetens område kan bli aktuellt (jfr NJA 1961 s. 715).

Mot ovannämnda bakgrund kan det enligt utredningen svårligen hävdas att det föreligger en så fast och konsekvent praxis vad gäller överträdelse av lotterilagen att införande av sanktionsavgifter med strikt ansvar kan förordas.

För att det konstaterade behovet av snabbare och effektivare reaktioner mot överträdelse ska kunna uppfyllas krävs enligt utredningen att tillsynsmyndigheten beslutar om sanktionsavgifter. Ett system där tillsynsmyndigheten måste ansöka om avgiftens utdömande hos en domstol bedöms inte uppfylla behovet av effektivitet och snabbhet.

Sammanfattningsvis finner utredningen att anspråken på rätts-säkerhet i detta fall inte kan tillgodoses genom ett sanktionssystem som uppfyller behovet av effektiva och snabba reaktioner på överträdelse av de i lotterilagen straffbelagda handlingarna.

Det ska i detta sammanhang nämnas att Spelutredningen i avsnitt 8.10, föreslår nya bestämmelser om automatspel i syfte att illegalt spel på spelautomater och liknande anordningar effektivare ska kunna bekämpas av Spelmarknadsinspektionen tillsammans med polisen.

10.8 Straffavgift

Förslag: Spelmarknadsinspektionen får besluta att en anmärkning eller varning ska förenas med en straffavgift. Avgiften tillfaller staten.

Skälen för förslaget: Den allvarligaste administrativa sanktionen enligt den nya lotterilagen kommer att vara återkallelse av tillståndet. Denna sanktion får anses tillräcklig i sig själv. Om Spelmarknadsinspektionen beslutar att meddela anmärkning eller varning är det också en allvarlig reprimand. Omedelbart ekonomiskt kännbart blir det emellertid först om tillståndshavaren får betala någon typ av sanktionsavgift för överträdelsen. En sådan avgift förfinar dessutom ytterligare Spelmarknadsinspektionens sanktionsmöjligheter. Här föreslås därför att Spelmarknadsinspektionen när den meddelar beslut om anmärkning eller varning, enligt mönster från lagen om bank- och finansieringsrörelse, får förena beslutet med en

skyldighet att betala en straffavgift. Denna straffavgift ska tillfalla staten.

Det är Spelmarknadsinspektionen som bedömer om tillståndshavaren agerat på ett sätt som bör medföra att tillståndshavaren meddelas anmärkning eller varning. Straffavgiften avser samma agerande som den som föranledde anmärkningen eller varningen. Avgiften är ett ytterligare instrument för att gradera överträdelsen. Det framstår därför som rimligt att Spelmarknadsinspektionen inte behöver vända sig till domstol för att få straffavgiften utdömd, utan själv får fastställa hur stor avgiften ska vara i det enskilda fallet.

Bestämmelsen behandlas närmare i författningskommentaren. Där berörs bl.a. beräkningsgrunden.

10.9 Förseningsavgift

Förslag: Om den som har tillstånd enligt den nya lotterilagen underlåter att i tid lämna föreskrivna upplysningar om sin verksamhet till Spelmarknadsinspektionen får påföras en förseningsavgift med högst 100 000 kr. Avgiften tillfaller staten. Beslut om förseningsavgift fattas av Spelmarknadsinspektionen.

Skälen för förslaget: Enligt 50 § lotterilagen är bl.a. den som har tillstånd enligt lagen skyldig att på begäran av tillsynsmyndigheten lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar eller annat som behövs för tillsynen.

För att kunna utföra sina tillsynsuppdrag effektivt är det av vikt att Spelmarknadsinspektionen inom föreskriven tid får del av uppgifter från tillståndsinnehavarna. Försening är i normalfallet en sorts ordningsförseelse som ofta har sin grund i en felhantering någonstans i organisationen. För sådana fall är förseningsavgift, enligt mönster från lagen om bank- och finansieringsrörelse (BFL), en adekvat reaktion som också ger en tydlig signal till tillståndsinnehavaren. Ett system med förseningsavgifter blir administrativt mer lätthanterligt för Spelmarknadsinspektionen än att regelmässigt tillgripa vitesföreläggande. Om en tillståndsinnehavare skulle motätta sig att ge in upplysningar bör dock Spelmarknadsinspektionen kunna förelägga spelordnaren vid vite att komma in med upplysningarna. Vid upprepade fall av försening kan det även bli aktuellt att tillgripa anmärkning eller varning.

Liksom i BFL bör det föreskrivas att avgiften får bestämmas till högst 100 000 kr. En hög avgift bör tillämpas för de stora spelanordnarna, medan det för de mindre bör kunna tas ut en lägre avgift. Det bör dessutom finnas en möjlighet att i enskilda fall sätta ned avgiften. Om förseningen är ursäktlig eller ringa bör inspektionen få jämka avgiften, vid behov ända ned till noll.

11 Främjandeförbud

11.1 Inledning

Av direktiven följer att Spelutredningen ska bedöma behovet av att upprätthålla ett främjandeförbud liknande det som för närvarande finns i 38 § lotterilagen och hur ett sådant i förekommande fall lämpligen bör utformas. Vidare ska utredningen vid ett eventuellt införande av koncessions- eller licensförfarande analysera och lämna alternativa förslag till ett främjandeförbud som säkerställer att framtida licenshavare garanteras ett obehindrat utövande av sin verksamhet i Sverige utan påverkan av sådana aktörer som inte innehar tillstånd i Sverige.

Ytterligare utredningspunkter som nämns i direktiven och som måste anses ha beröringspunkter med frågorna rörande ett främjandeförbud är följande. Utredningen ska analysera vilka olika möjligheter som finns för att möjliggöra för tillståndshavare att exklusivt kunna erbjuda spel till människor i Sverige utan påverkan av aktörer utan licens eller koncession och då redovisa lämpliga åtgärder. Möjligheten och lämpligheten av att förbjuda banker och andra att förmedla pengar som betalning för spel utan tillstånd ska kartläggas samt ska det utredas huruvida Internet- eller telefonleverantörer kan blockera IP-adresser och telefonnummer som används för illegalt spel, med beaktande av tillämpligt EG- och WTO-regelverk.

Det förslag till en framtida spelreglering som presenteras i betänkandet har till syfte att den svenska spelpolitiken ska uppnås i den nya lagstiftningen. Spelutredningens förslag innebär dels att lagstiftningen stramas upp, dels som alternativ två att ett delvis nytt system för tillstånd i vissa spelformer införs. För att alternativ två ska kunna föreslås förutsätts att det främjandeförbud som finns i nu gällande lotterilag måste skärpas. För det fall främjandeförbudet inte kan skärpas gör Spelutredningen bedömningen att en delvis nyss system för tillstånd med nya aktörer inte kan införas.

11.2 Nuvarande ordning

Av 9 § lotterilagen följer, med vissa undantag, att lotterier får anordnas endast efter tillstånd. Enligt det s.k. främjandeförbudet är det för det första inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri (38 § första stycket 1 lotterilagen). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får dock medge undantag från förbudet att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om lotteriet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande, och den utländska lotterianordnaren har rätt enligt det egna landets regler att anordna lotteri eller vadhållning samt att samarbeta internationellt (38 § andra stycket).

I förarbetena till bestämmelsen anges att främjande av deltagande i ett otillåtet lotteri eller i ett utländskt lotteri kan ske på flera olika sätt, t.ex. genom att utbjuda, avyttra eller tillhandahålla lotter eller delaktighetsbevis i lotterierna, genom att uppbära eller förmedla insatser eller genom att förmedla vinster (prop. 1993/94:182 s. 78). Vidare anges där att ett främjande kan ske genom att sprida inbjudan, plan, vinstförteckning, dragningslista eller liknande meddelande beträffande lotterierna. Normala betalningsuppdrag av det slag som utförs bl.a. av Posten och bankerna är enligt samma lagmotiv inte att anse som otillåtna enligt bestämmelsen. Ett främjande av deltagande i ett lotteri kan också ske genom annonsering eller annan spridning av meddelanden om lotteriet (prop. 1998/99:29 s. 9). Vidare har Regeringsrätten i rättsfallet RÅ 2004 ref. 96 ansett att en person, som mot ersättning upplåtit plats på sin hemsida för en s.k. banner med länk till ett utländskt vadhållningsföretag, har främjat deltagande i ett utom landet anordnat lotteri.

Av redogörelsen ovan följer motsatsvis att det inte är förbjudet att delta i lotterier som anordnats olovligen i Sverige eller som anordnats utomlands.

Den som i strid med 38 § lotterilagen främjar deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri får av tillsynsmyndigheten meddelas föreläggande att upphöra med den verksamheten. Ett sådant föreläggandet får förenas med vite (52 § lotterilagen). I stället för denna administrativa sanktion kan straffrättsligt ansvar under vissa förutsättningar utkrävas av den som i strid med 38 § lotterilagen främjar deltagande i ett inom landet

anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri.

Vad först gäller den som främjar deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet gäller följande. Enligt 54 § första stycket 1 lotterilagen döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen anordnar lotteri till böter eller fängelse i högst sex månader. I 56 § lotterilagen upplyses att bestämmelserna i 23 kap. brottsbalken gäller om flera har medverkat till brott enligt 54 §. Således kan den som främjar deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet straffas för medverkan till brott mot lotterilagen med stöd av 23 kap. 4 § brottsbalken. Naturligtvis kan även ansvar enligt allmän straffrätt bli aktuellt, nämligen medverkan till antingen dobbleri eller grovt dobbleri (16 kap. 14 § eller 14 a § samt 23 kap. 4 § brottsbalken).

Beträffande den som främjar ett utom landet anordnat lotteri kan en uttrycklig straffbestämmelse i 54 § andra stycket lotterilagen aktualiseras. Enligt den bestämmelsen döms den som olovligen i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige, dömas till böter eller fängelse i högst sex månader. I ringa fall döms dock inte till ansvar (54 § tredje stycket lotterilagen). Eftersom anordnande av lotterier utom riket inte i sig utgör ett brott enligt svensk lag utgör inte heller ett främjande i Sverige av sådana lotterier någon straffbar medverkan.

11.3 Överväganden

11.3.1 Finns det behov av ett främjandeförbud?

<p>Bedömning: Behovet av ett främjandeförbud kommer även fortsättningsvis att vara starkt.</p>

Skälen för bedömningen: Det förslag till en framtida spelreglering som presenteras i betänkandet har till syfte att uppnå den svenska spelpolitiken. Spelutredningens förslag innebär dels att lagstiftningen stramas upp, dels att ett delvis nytt system för tillstånd i vissa spelformer införs.

Utredningen har kommit fram till att regleringen av lotterier även i framtiden bör vara en förbudslagstiftning. Med andra ord ska det krävas stöd i lagen, oftast genom beviljat tillstånd, för att få anordna

lotterier. Det torde vara helt nödvändigt att kombinera förbudslagstiftningen med ett främjandeförbud som så långt som möjligt kan bidra till att motverka att det inom landet förekommer spel om pengar som saknar erforderligt lagstöd.

För att ett delvis nytt system med tillstånd ska kunna föreslås krävs att de nya aktörer som erhåller tillstånd kan utöva dessa utan konkurrens från utlandet. Ett av syftena med den framtida spelregleringen är att kanalisera det spel som i dag sker på utländska webbsidor till de tillståndsgivna aktörerna i Sverige. För att detta ska ske krävs att det främjandeförbud som för närvarande finns skärps. Om främjandeförbudet inte kan skärpas kan enligt utredningen inte heller förordas att det införs ett delvis nytt system med tillstånd för nya aktörer.

11.3.2 Närmare om utformningen av främjandeförbudet

Förslag: Främjandeförbudet, som i dag återfinns i 38 § första stycket 1 lotterilagen, utformas så att det är förbjudet att främja deltagande i ett lotteri som inte anordnats med stöd av den nya lotterilagen.

Den till främjandeförbudet knutna specialstraffrättsliga bestämmelsen, som i dag återfinns i 54 § andra stycket lotterilagen, utvidgas till att avse alla överträdelser av det ovan nämnda främjandeförbudet.

Skälen för förslaget: Sedan länge har det råtta förbud mot att främja deltagande i ett inom landet anordnat otillåtet lotteri eller ett utom landet anordnat lotteri (i dag framgår detta främjandeförbud av 38 § första stycket 1 lotterilagen). Förbudet har historiskt även varit knutet till ett specialstraffrättsligt stadgande i lotterilagen eller motsvarande författning. I och med införandet av 1994 års lotterilag avkriminaliserades dock främjandeförbudet. Som skäl för avkriminaliseringen anfördes att det hos polis- och åklagarmyndigheter hade registrerats jämförelsevis få ärenden som gällde misstanke om brott mot bl.a. den straffbestämmelse som avsåg främjandeförbudet. Med hänsyn till de få ärenden som förekommit och då det i många fall torde vara tillräckligt med ett vitesföreläggande för att nå det önskade resultatet ansåg regeringen att bl.a. främjandeförbudet inte längre borde vara kriminaliserat (prop. 1993/94:182 s. 86). Genom en lagändring som

trädde i kraft den 1 januari 1999 (SFS 1998:1475) straffbelades emellertid åter främjande av deltagande i lotterier som anordnas utom landet (54 § andra stycket lotterilagen). Skälet till att främjandeförbudet såvitt avsåg främjande av deltagande i utländska lotterier kom att straffbeläggas på nytt var att vitesinstitutet i dessa fall inte ansågs tillräckligt verkningfullt (prop. 1998/99:29 s. 5 och 8).

EG-rättsliga frågor har uppkommit beträffande såväl främjandeförbudet i 38 § lotterilagen som straffbestämmelsen i 54 § andra stycket samma lag. Det har närmare bestämt satts i fråga om bestämmelserna strider mot diskrimineringsförbudet i EG-rätten, som innebär att nationell lagstiftning inte får vara diskriminerande eller tillämpas på ett diskriminerande sätt. I 38 § första stycket 1 lotterilagen görs visserligen uttryckligen skillnad mellan lotterier anordnade inom landet och lotterier anordnade utom landet. Regeringsrätten fann dock i RÅ 2004 ref. 95 att 38 § lotterilagen inte är diskriminerande, eftersom förbudet gäller främjande av alla, svenska som utländska, lotterier till vilka tillstånd inte lämnats. Vad gäller straffbestämmelsen i 54 § andra stycket lotterilagen finns det enligt Spelutredningen utifrån ordalydelsen fog för ett påstående att bestämmelsen diskriminerar lotterier anordnade i andra medlemsstater inom EU. Som framgått av redogörelsen för gällande rätt i avsnitt 11.2 är det emellertid bl.a. enligt 54 § första stycket lotterilagen och 23 kap. 4 § brottsbalken även brottsligt att främja deltagande i ett inom landet anordnat otillåtet lotteri. Någon otillåten diskriminering torde det enligt utredningen därför inte vara fråga om. Någon hållpunkt för att nu ifrågavarande bestämmelse tillämpas på ett diskriminerande sätt mot lotterier anordnade i andra medlemsstater har utredningen inte funnit. Avslutningsvis kan enligt utredningen varken främjandeförbudet eller de sanktioner som kan komma i fråga vid en överträdelse av detsamma anses vara oproportionerliga med hänsyn till syftena med den föreslagna lotterilagen. Sammanfattningsvis anser Spelutredningen att varken 38 § eller 54 § lotterilagen strider mot diskrimineringsförbudet i EG-rätten.

Emellertid bör anmärkas att Regeringsrätten i det ovannämnda rättsfallet, RÅ 2004 ref. 95, noterade att 38 § första stycket 1 lotterilagen hade getts en olycklig formulering. Vidare föreslog Lotteriutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 2006:11 s. 283) att det i stället borde föreskrivas att det inte är tillåtet att främja deltagandet i ett lotteri som inte anordnats med stöd i lotterilagen. Med anledning av den föreslagna ändringen av främjandeförbudets lydelse föreslog Lotteriutredningen vidare att kriminaliseringen i 54 § andra stycket

lotterilagen borde avse överträdelser av förbudet, vare sig främjandet hade avsett ett svenskt eller utländskt lotteri. Lotteriutredningen påpekade att det inte var fråga om någon utvidgning av det kriminaliserade området, utan en ändring som innebär att ett främjande av deltagande i ett olovligt svenskt lotteri kommer att anses som ett självständigt brott och inte enbart som medhjälp (a. SOU s. 285).

Förevarande utredning delar Lotteriutredningens ovannämnda förslag till ändringar av främjandeförbudet och av den till förbudet knutna straffbestämmelsen.

11.4 Förbud mot förmedling av betalningar för otillåtna spel

11.4.1 Inledning

Den teknologiska utvecklingen det sista decenniet har gett nya möjligheter till förmedling av spel om pengar. Framväxten och vidareutvecklingen av kommunikationsteknologin, såsom bl.a. Internet och mobiltelefoni, har gett spelbolagen möjlighet att använda teknologin för att anordna och marknadsföra spel. Samtidigt har teknologin öppnat för nya spel och gjort spel om pengar mer tillgängligt och enklare att använda för spelarna. Den teknologiska utvecklingen har gett en ökning av antalet nationella och internationella spel om pengar. Det handlar om tips och odds på idrottsarrangemang, kasinospel, bingo och traditionella lotterier. Det mest kända spelet som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor i Sverige torde vara poker via Internet.

De senaste åren har det blivit alltmer vanligt att delta i spel om pengar som på ovannämnda sätt förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor och där spelanordnaren och spelaren befinner sig på olika platser. Utvecklingen av dessa elektromagnetiskt förmedlade spel har gjort att spel om pengar generellt, och särskilt spel som saknar tillstånd, har blivit mer tillgängligt för spelarna.

Hög tillgänglighet räknas som en riskfaktor för att utveckla spelproblem. Vid spel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor är den sociala kontrollen av spelaktiviteten liten, eftersom aktiviteten pågår mellan spelaren och datorn, mobiltelefonen eller annan teknisk utrustning som används av spelaren för att spela. Härtill har många (interaktiva) elektromagnetiskt förmedlade spel möjlighet till höga insatser och vinster samt har en hög dragningsfrekvens. Detta är faktorer som kan ge ökad risk för spelproblem.

Uppgiften enligt direktiven är att kartlägga möjligheten och lämpligheten av att förbjuda banker och andra att förmedla pengar som betalning för spel utan tillstånd. De spel som i huvudsak torde avses är utom landet anordnade spel som tillhandahålls svenska spelare företrädesvis via Internet.

För att kunna betala insats i spel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor behövs normalt någon form av elektronisk överföring av betalningen till spelanordnaren. Elektronisk betalningsöverföring är därför en viktig förutsättning för att kunna genomföra spel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. I vissa fall har den som förestår betalningsförmedlingen tillgång till information om att betalningen avser deltagande i spel om pengar utan svenskt tillstånd. I det internationella elektroniska kortbetalningssystemet används detaljhandelskoder (Merchant Category Code, MCC) som normalt berättar vilken typ av inköpsställe som mottar betalningen. Verksamhet som rör spel om pengar har en egen detaljhandelskod. Detta system skulle kunna användas för att stoppa förmedling av insatser och vinster avseende otillåtna spel. En annan möjlighet skulle kunna vara att upprätta en förteckning som upptar de relevanta spelanordnare till vilka betalningsförmedlingar ska stoppas.

Beträffande räckvidden av det i 38 § lotterilagen upptagna främjandeförbudet uttalades i förarbetena till bestämmelsen att normala betalningsuppdrag av det slag som utförs bl.a. av Posten och bankerna inte är att anse som otillåtna enligt bestämmelsen (prop. 1993/94:182 s. 78). Lotterilagsutredningen anförde i sitt slutbetänkande *Från tombola till Internet* (SOU 2000:50 s. 192) att varken nätoperatörer eller banker som tillhandahåller nättjänster respektive banktjänster torde omfattas av lagrummet i dess nuvarande utformning så länge det är fråga om ett rent passivt tillhandahållande. Den efterföljande Lotteriutredningen tillade härtill i sitt slutbetänkande *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11 s. 275) att ett främjande enligt gällande rätt torde förutsätta någon faktisk åtgärd från förmedlarens sida, samt att förmedlaren i förväg haft kännedom om, eller möjligen endast bort känna till, avsikten med den begärda åtgärden. Ett vidare ansvar än så torde, såvitt Lotteriutredningen kunde bedöma, förutsätta en lagreglerad skyldighet att agera. Utredningen påpekade dock avslutningsvis att det är förenat med svårigheter att avgränsa främjandeförbudets räckvidd och att det inte är omöjligt att en domstol i det enskilda fallet skulle kunna komma till ett annat slut. Något nytt som föranleder en gentemot Lotteriutredningen avvikande uppfattning om främjandeförbudets räckvidd har inte framkommit.

I det följande ges en kort redogörelse för betalningsförmedlingar när det gäller kortbetalningar. Vidare görs en genomgång av vissa andra länders regleringar på detta område. Avslutningsvis redovisas utredningens överväganden beträffande möjligheten och lämpligheten av att införa ett förbud mot förmedling av betalningar som avser otillåtna spel.

11.4.2 Betalningsförmedling

Betalningsförmedlingen för spel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor torde i huvudsak ske genom att spelaren använder sig av kortbetalning. I Sverige är alla kort som ges ut av de stora bankerna knutna till VISA eller Mastercard. Korten kan delas in i olika korttyper. De tre vanligaste korttyperna är bankkort, betalkort och kreditkort. Bankkort (även kallat debetkort) innebär att beloppet debiteras direkt på kontoinnehavarens bankkonto. Betalkort ger kortinnehavaren kreditmöjlighet upp till ett visst belopp och skuldbeloppet betalas efter en angiven tid. Kreditkort fungerar som ett betalkort, men skuldbeloppet kan rullas över till en ny tidsperiod samt att ränta utgår på skuldbeloppet.

När det gäller kortbetalningar baseras dessa på två typer av kortsystem. Det finns dels ett trepartssystem, dels ett fyrtartssystem. I ett fyrtartssystem – som dominerar i Sverige – finns

1. kortinnehavaren/spelaren,
2. kortutgivande bank/spelarens bank,
3. säljföretaget/anordnaren av det speltjänsten, och
4. kortinlösande bank/bank som har inlösenavtal med spelanordnaren och i sin tur får ersättning för sitt utlägg från den kortutgivande banken.

Exempel på denna typ av kort är kort som är knutna till VISA och Mastercard. Givetvis kan även den kortutgivande banken vara densamma som den inlösande banken trots att det är ett fyrtartssystem. I ett trepartssystem är kortutgivaren även kortinlösare. Exempel på sådana system är American Express, Diners och de flesta av korten som ges ut av handeln i Sverige.

När kortinnehavaren (spelaren) använder sitt kort skickas en auktorisationstransaktion på angivet belopp till kortutgivande bank

(spelarens bank) via kortinlösande bank (bank som har inlösenavtal med spelanordnaren). Kortutgivande bank (spelarens bank) gör en kontroll av att kortet existerar, att kortet inte är spärrat, att det finns medel på kontot om det är ett bankkort eller att det finns en beviljad kredit om det är ett kreditkort. När kortinlösande bank (bank som har inlösenavtal med spelanordnaren) vidareförmedlar auktorisationstransaktionen till kortutgivande bank (spelarens bank) lämnas det upplysning om vilken typ av verksamhet som sälj företaget (spelanordnaren) bedriver genom att ange en detaljhandelskod. Systemen med detaljhandelskoder har som regel en egen kod för verksamhet som avser spel om pengar. För detaljhandelskodssystemet Merchant Category Code (MCC) är koden för verksamhet som rör spel om pengar 7995.

11.4.3 Internationell utblick

Danmark

Dansk lag förbjuder som utgångspunkt spel om pengar. Spel måste ha tillstånd. Det är förbjudet att erbjuda och förmedla deltagande i spel som saknar tillstånd i Danmark, inklusive utländska spel. Enligt dansk rätt anses ett spel förmedlat via Internet vara erbjudet i Danmark om det riktar sig mot den danska marknaden bl.a. genom att använda det danska språket och genom marknadsföring. Att förmedla spel omfattar bl.a. att främja deltagande i olovliga spel. Marknadsföring av spel utan tillstånd är förbjuden, vilket även inkluderar marknadsföring av utländska spel. Det är dock inte förbjudet för danskarna att delta i utländska spel.

I Danmark utgavs 2001 rapporten *Spil i fremtiden – overvejelser om en samlet spillelovgivning* av en arbetsgrupp med representanter från olika myndigheter. Arbetsgruppen föreslog att den som ställer ut betalkort skulle åläggas att blockera betalning med sådana kort över Internet, när mottagaren var en utländsk anordnare som erbjöd olovliga spel i Danmark. Förslaget har inte resulterat i några vidare lagstiftningsåtgärder.

Finland

I Finland krävs det också tillstånd för att bedriva spel om pengar. Det är förbjudet att erbjuda, sälja, förmedla och främja spel som saknar tillstånd. För att begränsa den internationella konkurrensen på spelmarknaden är det vidare förbjudet för finska anordnare av spel om pengar att sälja eller förmedla spel till utlandet om spelet inte är tillåtet där.

Spel via Internet regleras inte särskilt och det har inte vidtagits några åtgärder vad gäller betalningsförmedlingen för spel via Internet.

I januari 2008 lade en arbetsgrupp från Social- och hälsodepartementet fram en rapport där det förordades att myndigheterna skulle vidta åtgärder mot olika former av otillåtna spel om pengar, bl.a. sådana som förmedlas via Internet. Arbetsgruppens utgångspunkt för förslagen är att motverka problem orsakade av spel.

Norge

Enligt strafflagen, lotterilagen, pengaspelslagen och totalisatorslagen måste alla spel om pengar ha positivt stöd i lag för att vara legala. Såväl anordnande och förmedling som marknadsföring av spel om pengar som saknar norskt tillstånd är förbjudet, liksom medverkan till sådana handlingar.

Den 19 september 2008 lades det fram en proposition om lag om ändringar i pengaspels- och lotterilagstiftningen (Ot.prp. nr. 80 [2007–2008]). Förslaget innebär att det tydligt ska framgå av lotterilagen, pengaspelslagen och totalisatorslagen att förmedling av betalningar och vinster för pengaspel utan norskt tillstånd, i vissa fall ska räknas som olovligt anordnande eller förmedling av pengaspel. Betalningsförmedling träffas av förbudet så snart betalningsförmedlaren kan identifiera betalningen som en betalning till eller från en spelanordnare som saknar norskt tillstånd. Ändringarna ska bidra till att räckvidden av anordnande- och förmedlingsbegreppen i de nämnda lagarna blir klarare och att lagarna bättre anpassas till den teknologiska utvecklingen som har skett på området för pengaspel de senaste åren.

EFTA:s övervakningsorgan ESA har kommit med några synpunkter förslaget. Enligt ESA är den föreslagna regleringen icke-diskriminerande. Dock ställer sig ESA frågande till om den föreslagna regleringen på ett effektivt sätt kommer att hindra personer i Norge från att spela på spel om pengar via Internet. ESA påpekar

också att vissa spel som kommer att motverkas är av samma typ som redan erbjuds av Norsk Tipping och Rikstoto. Vidare ställer sig ESA frågande till om den föreslagna regleringen utgör en del av en konsekvent spelpolitik och om regleringen verkligen kommer att reducera möjligheterna till spel om pengar eller snarare öka kundmassan till de lovliga norska spelordnarna. Vidare framhöll ESA att förslaget kommer att hindra innehavare av norska bankkonton och kreditkort som är på resa utomlands att spela på lovliga spel i det land som besöks.

Även Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen) har framfört synpunkter på förslagens förenlighet med Norges EES-rättsliga förpliktelser. Enligt kommissionen är den låga andelen personer som har spelproblem på grund av spel om pengar online inte tillräckligt för att rättfärdiga restriktioner av ifrågavarande tjänster. Vidare är kommissionen tveksam till om regleringen är en effektiv åtgärd, bl.a. på grund av att den lätt kan kringgås. Enligt kommissionen finns det även risk för att den föreslagna regleringen går längre än vad som är nödvändigt för att bekämpa spelproblem, eftersom regleringen kan träffa betalningar för andra tjänster knutna till spel om pengar, som exempel betalningar från utländska spelordnare till forskare och juridiska rådgivare i Norge. Sammanfattningsvis antar kommissionen att den föreslagna regleringen kan vara ineffektiv, oproportionell och gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå ändamålen med regleringen.

Frankrike

Frankrike har en restriktiv reglering av spel om pengar. Som utgångspunkt är det förbud mot sådant spel. Bara några få operatörer har tillstånd att erbjuda spel. I Frankrike är det bara två statliga bolag som kan erbjuda spel om pengar.

Den 5 mars 2007 antogs en lag som är utformad speciellt för att hindra utbredningen av elektroniska spel som saknar franskt tillstånd. I lagförslaget finns bestämmelser som ålägger franska Internetleverantörer att varna kunder mot olovliga erbjudanden om spel om pengar när kunderna söker upp Internetsidor som erbjuder spel om pengar. Andra bestämmelser i förslaget ger franska myndigheter möjlighet att ålägga banker att stoppa pengatransaktioner från bankkonton som tillhör arrangörer av elektroniskt spel utan tillåtelse att verka i Frankrike till spelare. Lagen, som inte trätt i kraft ännu, innehåller även förbud mot att marknadsföra olovliga spel om pengar.

Tyskland

I Tyskland är spel om pengar reglerat både på federal- och delstatsnivå. Sådana spel som saknar tillstånd är förbjudna. Förbudet omfattar också förmedling och marknadsföring av spel om pengar utan tillstånd. Straffbestämmelser och reglering av hästkapploppning, lotterier och spelautomater ges centralt, medan den övriga regleringen ligger på delstaterna. Ett avtal mellan delstaterna säkrar ett gemensamt ramverk för reglering av lotterier i delstaterna.

Delstaterna har numera ingått ett nytt gemensamt avtal som trädde i kraft den 1 januari 2008. Detta avtal innebär begränsningar av monopolisternas agerande på marknaden. Det inför också nya regler om att begränsa betalningstransaktioner till och från utländska spelbolag.

USA

I USA har det i flera år pågått utredningar och politiska diskussioner om att begränsa spelaktiviteter via Internetsidor som inte är reglerade av de amerikanska myndigheterna. Den 13 oktober 2006 undertecknade presidenten *The Unlawful Internet Gambling Enforcement Act*, som förbjuder betalningsförmedlingar som rör gränsöverskridande spel om pengar. Betalningsförmedling inom en enskild delstatsgränser omfattas inte.

Ett förslag till närmare riktlinjer för handläggning av förbudet sändes ut på remiss den 1 oktober 2007 av Department of the Treasury och Board of Governors of the Federal Reserve System. Det föreslås i riktlinjerna att förbudet först och främst ska träffa betalningsförmedlingar där man genom transaktionskoder kan identifiera mottagarens verksamhet som spel om pengar. Remisstiden löpte ut den 12 december 2007.

11.4.4 Överväganden

Bedömningar: Vid ett införande av ett förbud mot förmedlingar av insatser och vinster avseende otillåtna spel bör i första hand övervägas att stoppa transaktionerna med hjälp av de detaljhandelskoder som används inom det elektroniska kortbetalningssystemet.

Varken EG-rätten eller relevant WTO-regelverk torde utgöra hinder mot ett transaktionsförbud enligt ovan. Dock synes Sveri-

ges åtaganden inom OECD hindra ett förbud mot överföringar av spelvinster.

Förslag: Främjandeförbudet kompletteras med en bestämmelse om förbud mot förmedling av insatser avseende otillåtna lotterier.

Skälen för bedömningarna och förslaget

Olika alternativ för blockering av betalningsförmedlingar

I avsnitt 11.4.1 har utredningen lyft fram två huvudalternativ som kan användas för att stoppa förmedlingar av insatser och vinster avseende otillåtna spel. Enligt det första alternativet kan de detaljhandelskoder som används inom det elektroniska kortbetalningssystemet användas för att få fram de relevanta betalningar som ska förhindras. Det andra alternativet innebär att det upprättas en spärlista över de spelanordnare för vilka betalningsförmedlingar ska stoppas.

Enligt utredningen bör i första hand övervägas att använda systemet med detaljhandelskoder för att blockera de aktuella betalningsförmedlingarna. Detta system torde nämligen vara lättare att använda än en spärlista, som måste uppdateras kontinuerligt för att vara någorlunda komplett. Vidare är det i första hand detta system som Norge synes vilja använda enligt sin föreslagna reglering för att stoppa förmedling av betalningar och vinster avseende spel som saknar norskt tillstånd.

Finns det EG-rättsliga förutsättningar att förbjuda betalningsförmedlingar?

Inledningsvis kan konstateras att direktivet om elektroniska handel¹ inte ska tillämpas på spelverksamhet som innebär att penningvärden satsas på hasardspel, inbegripet lotterier och vadslagning (artikel 1.5.d). Inte heller tjänstedirektivet² tillämpas på spelverksamhet som

¹ Europaparlamentets och rådets direktiv 2000/31/EG av den 8 juni 2000 om vissa rättsliga aspekter på informationssamhällets tjänster, särskilt elektronisk handel, på den inre marknaden (EGT L 178, 17.7.2000, s. 1–16).

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (EUT L 376, 27.12.2006, s. 36–68).

innebär att insatser med penningvärde görs i hasardspel, t.ex. lotterier, kasinospel och vadslagningar (se artikel 2.2.h).

Beträffande betalningstjänster följer vissa EG-rättsliga förpliktelser av finalitydirektivet³ som genomförts bl.a. genom lagen (1999:1309) om system för avveckling av förpliktelser på finansmarknaden, direktiv 2002/65/EG om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter⁴ som genomförts genom distans- och hemförsäljningslagen (2005:59) och direktiv 2007/64/EG om betaltjänster på den inre marknaden⁵ som ska genomföras senast den 1 november 2009.

Direktivet om betaltjänster på den inre marknaden reglerar de krav som ställs i samband med inhemska och gränsöverskridande betalningar inom EES och innebär en modernisering och skärpning av de regler som finns i dag. Direktivet syftar till att ge möjlighet till auktorisation och europapass till en ny kategori av betalningsinstitut (payment institutions). Direktivet skapar också ett rättsligt ramverk för en inre marknad för elektroniska betalningar. Direktivet innehåller också regler om överföringstider, ansvarsregler och informationskrav. Syftet är att undanröja kvarvarande lagliga hinder för skapandet av ett gemensamt betalningsområde inom EES. Betalningar till andra EES-länder ska därmed bli lika enkla, billiga och säkra som nationella betalningar. I artikel 65.2 – som handlar om vägran att genomföra betalningsorder – föreskrivs att betalarens betaltjänstleverantör inte får vägra att utföra en auktoriserad betalningsorder, såvida inte detta är förbjudet enligt annan relevant gemenskapslagstiftning eller nationell lagstiftning. Således ser inte utredningen att detta direktiv skulle utgöra hinder mot begränsningar i lag av betalningsförmedlingar som avser otillåtna spel. Inte heller finalitydirektivet och direktivet om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter bedöms utgöra hinder för en sådan lagstiftning.

Även om den ovannämnda sekundärrätten inte hindrar införandet av ett förbud mot förmedling av insatser och vinster avseende otillåtna spel måste en sådan åtgärd även i övrigt stå i överensstämmelse med EG-rättens generella principer om fri rörlighet.

Syftet med den nya lotterilagen är bl.a. att motverka brott och att motverka spelberoende. Ett eventuellt införande av förbud mot för-

³ Europaparlamentets och rådets direktiv 98/26/EG av den 19 maj 1998 om slutlig avveckling i system för överföring av betalningar och värdepapper (EGT L 166, 11.6.1998, s. 45–50).

⁴ Europaparlamentets och rådets direktiv 2002/65/EG av den 23 september 2002 om distansförsäljning av finansiella tjänster till konsumenter och om ändring av rådets direktiv 90/619/EEG samt direktiven 97/7/EG och 98/27/EG (EGT L 271, 9.10.2002, s. 16–24).

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv 2007/64/EG av den 13 november 2007 om betaltjänster på den inre marknaden och om ändring av direktiven 97/7/EG, 2002/65/EG, 2005/60/EG och 2006/48/EG samt upphävande av direktiv 97/5/EG (EUT L 319, 5.12.2007, s. 1–36).

medling av betalningar avseende otillåtna spel skulle vara ett viktigt led i arbetet för att uppnå dessa syften. Den ökade tillgängligheten av spel som saknar tillstånd och förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor utgör enligt utredningen ett hot mot dessa skyddssyften. Flera faktorer som kännetecknar elektroniskt förmedlade spel medför ökad risk för spelberoende, såsom att spelet är lättillgängligt och ofta ger möjlighet till höga insatser och vinster. EG-domstolen har i sin rättspraxis godtagit ett antal tvingande hänsyn av allmänintresse, som under vissa förutsättningar kan motivera inskränkningar i den fria rörligheten genom nationella bestämmelser. Exempel på sådana tvingande hänsyn är att skydda konsumenterna och förhindra att medborgarna lockas till överdrivna spelutgifter. Målsättningen med en åtgärd som innebär förbud mot betalningsförmedlingar till otillåtna spel utgör således ett tvingande hänsyn av allmänintresse.

Vidare måste inskränkningar i den fria rörligheten vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas. Ett förbud mot att förmedla insatser och vinster till elektroniskt förmedlade spel, företrädesvis via Internet, kommer att vara en viktig åtgärd för att begränsa tillgängligheten av sådana spel. Minskad tillgänglighet kan antas leda till att spelproblem förebyggs. Visserligen lär ett förbud av ovannämnt slag kunna kringgå på olika sätt. Som exempel kan utlandsbaserade betalningsförmedlare som inte omfattas av den svenska lagstiftningen användas eller kan en annan detaljhandelskod än den för spelverksamhet användas. Dessutom förekommer tjänster med direktbetalning eller genom ”virtuella plånböcker” såsom Paynova och som inte torde träffas av ett förbud mot betalningsförmedling. Dock får det enligt utredningen hållas för visst att aktiviteterna som krävs för ett kringgående av förbudet utgör en komplicerande faktor som medför att många spelare kommer att dra sig för att delta i sådana spel. Förbudet kan måhända även innebära att de spelanordnare som träffas av förbudet får ett minskat intresse av den svenska marknaden. På angivna skäl finner utredningen att även kravet på ändamålsenlighet får anses vara uppfyllt.

En ytterligare förutsättning för att en inskränkning i den fria rörligheten ska kunna accepteras är att åtgärden inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå den åberopade målsättningen. I detta sammanhang har EG-domstolen fastställt att medlemsstaterna ska ges ett tillräckligt utrymme för skönmässiga bedömningar när det gäller att fastställa hur omfattande skydd som ska säkerställas inom landet i fråga om spel och lotterier. Det är dock viktigt att åtgärden inte anses som orimligt långtgående i förhållande till målen som ska uppnås. För-

bud mot betalningsförmedling till spel utan svenskt tillstånd syftar till att motverka både brott och spelproblem genom att begränsa tillgängligheten av i huvudsak elektroniskt förmedlade spel. I detta betänkande föreslås en systematisk och sammanhållen reglering för att uppnå syftena med lagen. Ett förbud mot transaktioner rörande otillåtna spel skulle utgöra en del i detta system. I det perspektivet bör ett dylikt transaktionsförbud kunna anses vara både nödvändigt och proportionellt.

Andra internationella förpliktelser

World Trade Organization (WTO) är den organisation i världen som har hand om regler för internationell handel. WTO:s huvuduppgift är att skapa stabila spelregler för den globala handeln. De avtal som WTO:s medlemsländer förhandlar fram syftar till att avveckla handelshinder och motverka protektionism. Ett av huvudavtalen inom WTO är det allmänna tjänstehandelsavtalet GATS. Spel- och vadhållningstjänster omfattas av GATS-avtalet och hänförs till tjänstesektorn "Sport och övriga rekreationstjänster" i det klassificeringssystem som används för avtalet.

Beträffande svenska åtaganden i GATS-avtalet kan nämnas följande. Ett åtagande är en garanti där Sverige anger om utländska tjänsteföretag ska få tillträde till den svenska marknaden och om de ska behandlas på samma sätt som svenska företag. För varje tjänstesektor har Sverige valt att göra antingen inga åtaganden (dvs. varken garantera tillträde eller icke-diskriminering), fulla åtaganden (garanterar att alla aktörer får tävla på lika villkor) eller begränsade åtaganden (garanterar tillträde, men under vissa uppräknade villkor). Vad gäller tjänstesektorn "Sport och övriga rekreationstjänster" har Sverige valt att göra begränsade åtaganden, men för hasardspel har Sverige inte gjort några åtaganden. Således menar utredningen att GATS-avtalet inte utgör något hinder för en reform.

Däremot har Sverige genom att åta sig förpliktelserna i OECD:s kapitalliberaliseringsstadga (B-listan XIV. G. Gaming) gått med på att medge överföringar av spelvinster. Bestämmelsen gäller dock inte för insatser i spel.

Sammanfattande bedömning

I avsnitt 11.3.1 har Spelutredningen kommit fram till att det även för framtiden finns behov av ett främjandeförbud, som om möjligt bör skärpas. En sådan skärpning skulle kunna åstadkommas genom införandet av ett förbud mot förmedling av insatser och vinster avseende otillåtet spel. Utredningen har funnit att ett sådant förbud bör vara i enlighet med EG-rätten och relevant WTO-regelverk. Däremot utgör Sveriges åtaganden enligt OECD:s kapitalliberaliseringsstadga hinder mot en ordning där förmedling av spelvinster förhindras.

Med hänsyn till det ovan anförda är det som kan komma i fråga ett förbud mot förmedling av insatser avseende otillåtet spel. En betalningsförmedlare som kan identifiera en betalning som en betalning till en spelbolag som inte har svenskt tillstånd kommer att träffas av ett sådant förbud. För att identifiera dessa betalningar kan betalningsförmedlare i dag använda sig av de detaljhandelskoder (Merchant Category Code, MCC) som används i det internationella elektroniska kortbetalningssystemet. Verksamhet som rör spel om pengar har nämligen en egen kod.

11.5 Förbud mot elektronisk kommunikation av spel till domännamn och IP-adresser

11.5.1 Inledning

Utredningen skall enligt direktiven kartlägga huruvida Internet- eller telefonleverantörer kan blockera IP-adresser och telefonnummer som används för illegalt spel, med beaktande av tillämpligt EG- och WTO-regelverk,

Inledningsvis skall nämnas att Lotteriutredningen hade samma fråga att utreda och gjorde bedömningen att det inte skulle införas något särskilt förbud i lotterilagen riktat till den som tillhandahåller förmedlingstjänster som möjliggör att bedriva spelverksamhet som riktas mot svenska spelare. Lotteriutredningen anförde följande.⁶

Internetleverantörer

Lagstiftningsåtgärder i syfte att kontrollera trafiken över Internet torde kunna riktas mot antingen Internetoperatörerna (som tillhandahåller den nödvändiga infrastrukturen) eller Internetleverantörerna (som tillhandahåller den nödvändiga infrastrukturen).

⁶ Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11) s. 292–293.

håller tjänsten Internet). Utredningen bedömer emellertid inte att ett förbud som riktar sig mot operatörerna skulle vara en framkomlig väg. För dessa är innehållet i trafiken oväsentligt och avtal om nyttjande av sådan infrastruktur torde avse överföring av en viss mängd data. Ett ansvar för operatören att undersöka vad slags tjänster som överföringen avser skulle eventuellt vara tekniskt möjligt. Ett sådant ansvar skulle dock innebära en kapacitetssänkning samt vara förenat med så höga kostnader att det inte kan anses vara försvarbart. Ett eventuellt kontrollansvar skulle därför rimligen endast kunna åläggas Internetleverantören. Denne har en möjlighet att kontrollera de data som skickas och därmed till vilka adresser uppkoppling sker. Om spärllistor upprättas, där otillåtna Internetadresser förtecknas, skulle leverantören ha möjlighet att blockera trafik till hemsidor där spel och lotterier erbjuds. Ansvaret för upprättande och uppdatering av sådana spärllistor torde få åvila en offentlig myndighet. Ett ansvar för leverantörerna att självmant undersöka om en viss Internetadress utgör en spelsida är enligt utredningen inte rimligt att tänka sig. Ett kontrollansvar för Internetleverantören skulle då innebära att denne var skyldig att blockera trafik till särskilt angivna Internet (IP-) adresser enligt de upprättade spärllistorna. En enskild spelare skulle därmed nekas åtkomst till den begärda spelsidan, om denna finns förtecknad i spärllistan. Ett kontrollansvar borde leda till att spel från Sverige över Internet hos utlandsbaserade anordnare skulle minska kraftigt. Frågan är om det finns förutsättningar att i lag fastslå ett sådant ansvar. Det bör noteras att något motsvarande ansvar inte gäller i något annat sammanhang. Dock finns det exempel på leverantörer som blockerar trafik till kända sidor med olagligt innehåll, såsom barnpornografi, men någon lagstadgad skyldighet till detta finns inte. Det finns goda möjligheter för spelare att kringgå spärllistor, t.ex. genom att använda anonymiserande proxyserverar. Ett förbud kan även kringgås genom att spelaren anlitar utländska Internetleverantörer. Det senare lär dock, åtminstone i dag, vara relativt ovanligt. Slutligen finns det en risk att även legitim trafik över Internet kommer att förhindras genom ett förbud av ifrågavarande slag. Utredningen fäster stor vikt vid att ett förbud av detta slag inte har införts i fråga om annan trafik över Internet. Det finns ingen skyldighet för Internetleverantörerna att blockera för trafik till hemsidor med illegalt innehåll, t.ex. sådana som innehåller barnpornografiska bilder. Att överväga en sådan skyldighet när det gäller utländska webbsidor skulle därför kräva mycket starka skäl. Ett sådant skäl skulle kunna vara om det finns ett uppenbart behov av att skydda spelarna mot spelverksamhet som bedrivs i utlandet. I och för sig förekommer det säkert spelsidor, där anordnaren har bedrägliga avsikter. De ledande anordnarna kan dock förutsättas bedriva sin verksamhet med erforderliga tillstånd och med beaktande även av konsumenternas intressen. Vidare kan det inte antas att riskerna för att spelarna skall drabbas av sociala och ekonomiska skadeverkningar är så mycket större när spelandet sker i verksamheter utomlands än när det sker här i landet. Mot bakgrund av det anförda finner utredningen inte heller att ett förbud som riktar sig mot förmedlingstjänster av detta slag kan anses vara proportionerligt i förhållande till

förbudets syfte. Ett förbud riktat mot Internetleverantörerna att blockera för trafik till utländska webbsidor skulle dock kunna motiveras av en verklig önskan att minska spelandet totalt sett. Emellertid torde det då inte finnas något direkt utrymme att låta svenska anordnare bedriva motsvarande verksamhet. Ekonomiska hänsyn kan slutligen över huvud taget inte motivera en sådan åtgärd. Utredningen finner därför, med beaktande av att kringgåendemöjligheterna av ett förbud av ifrågavarande slag bedöms vara stora, att tillräckliga skäl inte framkommit för att ålägga Internetleverantörerna att blockera för trafik till utländska spelsidor.

Fråga uppkommer då om ett särskilt förbud ska riktas mot den som förmedlar speltjänster via Internet.

På sätt som redan 2006 års Lotteriutredning konstaterade är valet att antingen rikta ett förbud mot operatörer eller leverantörer av Internettjänster. Spelutredningen gör i denna del samma bedömning som Lotteriutredningen om att förbudet inte torde kunna läggas på operatören. Lotteriutredningen gjorde bedömningen att ett förbud skulle kunna läggas på Internetleverantören men gjorde där efter bedömning som framgått ovan att detta ändå inte skulle föreslås.

Fråga uppkommer om ett förbud rent tekniskt är möjligt att lägga på en Internetleverantör, om det är förenligt med EG-rätten och slutligen om det kan anses lämpligt.

11.5.2 Allmänt om Internet

Internet är översiktligt beskrivet i Lotteriutredningens slutbetänkande *Spel i en föränderlig värld* (SOU 2006:11, s. 78).

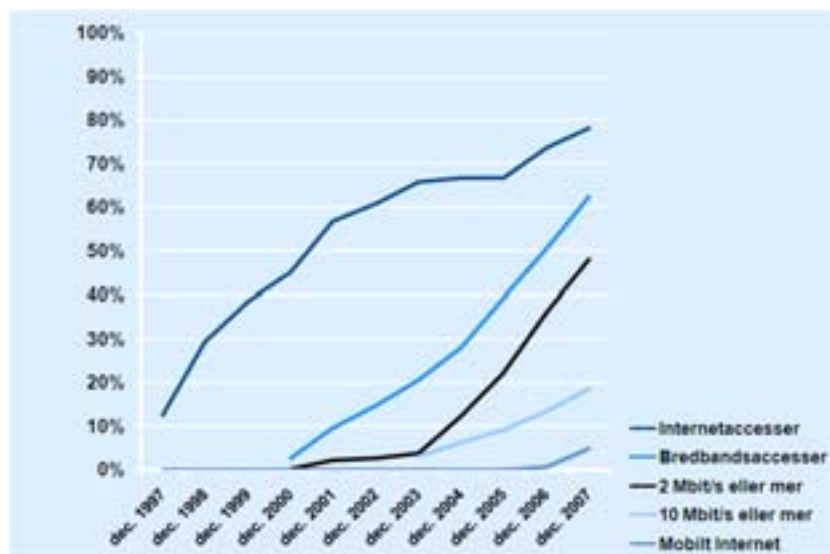
Internet består av ett stort antal små nätverk, vilka är sammankopplade på ett standardiserat sätt. Ett flertal leverantörer är verksamma inom Internet och trafiken sker efter affärsmässiga överenskommelser dem emellan om s.k. routing mellan näten. Adressering, för att förmedla information, sker enligt internationell standard. Internet är uppbyggt på flera nivåer med en hierarkisk struktur. Internetleverantören (ISP, Internet Service Provider) tillhandahåller tjänsten Internet. Kunderna, Internetanvändarna, köper möjligheten av Internetleverantören att koppla upp sig på Internet. Exempel på Internetleverantörer i Sverige är Telia, ComHem, Bredbandsbolaget m.fl. Vissa av dessa är även Internetoperatörer. IP-adresser används för att etablera kontakt mellan olika aktörer inom Internet, såsom Internetanvändaren och Internetleverantören, vilka båda har IP-adresser. Prefixet, t.ex. http, till hemsidesadressen styr vilket "språk" som används i kommunikationen. En hemsida på Internet anges ofta med en bokstavs-kombination som i regel anknyter till företagets eller organisationens namn. T.ex. har Statens Offentliga Utredningars hemsida adressen

www.sou.gov.se. Varje sådan adress motsvaras emellertid av en IP-adress, i detta fall 193.15.137.122. Överföring av information inom Internet sker företrädesvis via (opto-) kablar, men till viss del sker överföringen via satellit. Det senare gäller framför allt interkontinental överföring. Några få interkontinentala och ett antal internationella operatörer finns. Nationellt eller regionalt förekommer många operatörer. Informationsöverföring kan i regel ske på alternativa vägar. Internetleverantörer tillhandahåller Internet såsom tjänst till användarna och ombesörjer alltså inte överföringen av information i nät. Ett stort antal leverantörer finns. Vissa leverantörer är tillika operatörer.

För att den enskilde användaren av Internet skall hitta tjänsteleverantören behövs en katalog över namn på alla de webbplatser som någon gjort tillgängliga på Internet, benämnd Domain Name Server (DNS). En DNS är en lista över alla de domännamn som någon låtit registrera som ett unikt kännetecken för en webbplats. För att den enskilde användare ska kunna komma i kontakt med domännamshavarens webbplats krävs att användaren sänder en förfrågan om uppkoppling till domännamnet till sin Internet Service Provider (ISP). ISP:n förfogar över en DNS i vilken domännamnet letas upp. När namnet hittats identifieras den unika IP-adress som hör till domännamnet. IP-adressen är en nummerserie som ISP:n sänder ut på Internet för att få svar från den server på vilken den sökta webbplatsen är lagrad och identifierbar med sitt IP-nummer. Systemet liknar alltså den vardagliga situation då man vet vem man vill ringa per telefon och slår upp namnet i telefonkatalogen (DNS), får reda på numret (IP adress) och därefter genom att slå numret på telefonen begär en uppkoppling.

Marknaden för Internetaccess har under ett antal år genomgått stora förändringar i samband med övergången från uppringd anslutning till bredbandsanslutning. Under 2007 har genombrottet för mobilt Internet bidragit till att denna marknad än en gång står inför stora förändringar.

Diagram 11.1 Mobilt Internet avser abonnemang som har aktiva användare av mobil paketdata via datainstickskort, interna datakort och datakort som ansluter via USB eller liknande och inkluderas även under bredbandsaccesser (mindre än 2Mbit/s)



Antalet privatkunder med Internetaccess i förhållande till antalet hushåll framgår av tabell 17 som hämtats från Post- och telestyrelsen. Antalet aktiva kunder med bredband ökade från 2 489 000 till 3 131 000 mellan sista december 2006 och sista december 2007 vilket motsvarar en tillväxt på ungefär 26 procent. Trådbundet bredband stod för 56 procent av ökningen och trådlöst bredband (mobilt Internet) för 44 procent. Uppringt Internet minskar dock i snabb takt. Den sista december 2007 hade 78 hushåll av 100 någon typ av Internetaccess. Motsvarande tidpunkt 2006 fanns 74 privatkunder för Internetaccess per 100 hushåll. Andelen privatkunder med bredband i relation till antalet hushåll ökade under 2007 från 51 till 62 hushåll av 100.

Antalet abonnemang på Internettjänster ökar således och det är de snabba uppkopplingarna som står för ökningen. Antalet personer som kan ta del av Internet är dock betydligt större än antalet abonnemang. Mer än 80 % av befolkningen mellan 16 och 74 år hade 2007 tillgång till Internet i hemmet, väsentligen i form av bredbandsuppkoppling.⁷

⁷ Post- och Telestyrelsen, PTS, Svensk telemarknad 2007 s. 21.

Tabell 11.1 Tillgänglighet till Internet i svenska hushåll uppdelat per anslutningsteknik⁸

Tillgång till Internet på olika sätt i hemmet	Andelar			Antal		
	Samtliga	Kvinnor	Män	Samtliga	Kvinnor	Män
Tillgång till Internet hemma	84	82	85	5 566 630	2 692 895	2 873 736
Tillgång till bredband hemma*	71	67	75	4 750 603	2 221 221	2 529 382
via modem och telefonlinje eller ISDN	30	31	30	2 023 755	1 013 455	1 010 299
via ADSL eller VDSL	58	55	60	3 840 492	1 806 426	2 034 065
via kabel-TV, lokalt nätverk	16	16	17	1 088 632	519 126	569 506
via GSM-nätet	6	5	8	430 005	150 504	279 501
via 3G-nätet	6	3	9	431 005	114 173	316 832

*Bredband definieras här som tillgång till Internet via ADSL, VDSL, kabel-TV, LAN/fiber eller 3G

Den svenska befolkningens Internetvanor är väl utvecklade. Inom EU är det genomsnittliga antalet hushåll som använder bredband för att ansluta till Internet 42 % . Länder i Syd- och Östeuropa har låg bredbandsanvändning i hemmen, de Nordeuropeiska länderna hög. Den individuella användningen av Internet visar motsvarande variationer. Bland länderna inom EU ligger Sverige på femte respektive sjätte plats vad avser bredbandsanslutning av hushåll och Internetanvändning. Bland länder med lägre användning av bredband i hushållen och individuell användning av Internet än genomsnittet inom EU återfinns t.ex. Polen, Portugal, Italien och Grekland. Andelen av befolkningen som använder Internet för att köpa varor eller tjänster skiljer markant mellan å ena sidan norra Europa och å andra sidan södra. I Nordeuropa, exklusive Estland, Lettland och Litauen är den andelen 25–55 %, i övriga länder är andelen lägre än 10 %. Sverige ligger på sjätte plats med en andel på knappt 40 %.⁹

⁸ Statistiska Centralbyrån (SCB)

<http://www.scb.se/statistik/IT/IT0102/2007A01/Tabell%2015.xls>

⁹ Privatpersoners användning av datorer och Internet 2007, Statistiska Centralbyrån (SCB), 2007, s. 33 ff.

Antal ISP

Av 2 kap. 2 § lagen (2003:389) om elektronisk kommunikation, LEK, jämförd 2 § förordning (2003:396) om elektronisk kommunikation, framgår att det krävs anmälan till Post- och telestyrelsen (PTS) av den som tillhandahåller allmänna kommunikationsnät eller allmänna kommunikationstjänster i Sverige. Det finns 455 operatörer inom området för elektronisk kommunikation som anmält att de tillhandahåller någon typ av anmälningspliktig tjänst som omfattas av LEK.¹⁰ Bland dessa finns alltså inte endast de som erbjuder Internet-Access, utan också telefonoperatörer m.m. Antalet ISP:r (som erbjuder Internet-access) varierar över tid. Utöver de större leverantörerna finns många mindre lokala ISP:r¹¹. Antalet ISP:r i Sverige uppskattades 2000 till 120 stycken.¹² Från PTS har inhämtats att antalet ISP:r 2008 kan uppskattas till 150 stycken.

11.5.3 Telefoni

Lotteriutredningen anför (SOU 2006:11 s. 79)

Det föreligger ingen skillnad mellan spel över Internet och spel via mobiltelefonen om det är fråga om Internetbaserade spel, där spelaren kopplar upp sig på Internet via telefonen. Skillnaderna är mer affärs-
mässiga än tekniska. När Internet används köper kunden uppkopplingen och kan ansluta sig till vilken spelordnare som helst. Telefonen är betydligt mera operatörsstyrd, och det kan vara beroende på avtal mellan operatör och spelordnare som avgör var spel kan ske. Emellertid torde utvecklingen gå mot en mera Internetlik telefonmarknad. För spelbolagen är det däremot ingen skillnad om spelaren deltar via Internet eller spelar över mobiltelefon. Även vid interaktiv TV föreligger en mycket stark bindning till operatören. Hittills har intresset för spel över mobiltelefon varit lågt, men det torde vara en tidsfråga innan det verkliga genombrottet kommer.

Spelutredningen har vid samråd med Post och telestyrelsen (PTS) erfarit att utvecklingen inom området för mobiltelefoni synes gå mot att i telefonsystemen använda samma kommunikationsprotokoll (läs: språk) i mobiltelefonsystemet som på Internet. Språket benämns Hyper Text Transfer Protokoll (http) och utgör grunden för identifiering genom IP-adresser. Detta skulle leda till att det i en framtid

¹⁰ Post- och telestyrelsen, Svensk telemarknad 2007, s. 14.

¹¹ Internetmarknaden i Sverige – en kartläggning på uppdrag av Post- och telestyrelsen, oktober 2000, Docere Intelligence, s. 84.

¹² A.a. sid. 15.

inte behövs någon "översättning" av "Internetspråket" i telefoner eller telefonsystem för att en webbaserad tjänst skall vara tillgänglig i mobiltelefon och att det inte heller kommer att vara någon större skillnad mellan bärbara datorer och avancerade mobiltelefoner. (Redan i dag kan en bärbar dator användas som mobiltelefon genom de olika tjänster för Internetbaserade telefonsamtal som i dag erbjuds, t.ex. Skype i kombination med mobil Internetuppkoppling.)

Det system som i dag används för snabb överföring av bilder och interaktiva funktioner inom mobiltelefonin 3G – och som därför lämpar sig för speltjänster förutsätter att spelanordnaren producerar en särskild version av sin spelprogramvara för mobiltelefoni. Denna programvara gör det möjligt för mobiltelefonanvändare att använda gränssnittet i 3G-telefonen för att interagera med den spelserver som byggts upp för funktionalitet via Internet. Att särskilt programvara för gränssnittet i 3G-telefoner måste tillhandahållas utgör en hämmande faktor på användning av mobiltelefoni för de mer avancerade interaktiva spelen.

SMS-meddelanden är ett enkelt sätt att kommunicera t.ex. odds och vad mellan spelbolag och spelare, men utgör inte, i spelsammanhang, någon mer avancerad kommunikation än ett telefonmeddelande – bara snabbare. Den traditionella telefonin kan användas för att ringa till spelbolaget och meddela vilka satsningar man vill göra, men metoden är personalkrävande för spelbolagen och, i den mån tjänsten erbjuds, är den ett mindre servicekomplement till de internetbaserade speltjänsterna.

11.5.4 Tekniska möjligheter till blockeringar

Allmänt om blockering

Det finns flera olika metoder att spärra viss trafik på Internet. I avsnitt 11.5.1 och 11.5.2 har redovisats Internets tekniska struktur. Dels kan en blockering göras i den strukturen, men också hos de producenter eller konsumenter som använder Internet kan blockering ske.¹³

Den som på en server lagrar system för speltjänsten (host) kan förbjudas att förmedla kommunikation till just den delen av serverinnehållet. Detta förutsätter dock att tillsyn utövas och sanktioner

¹³ Jfr Internet Gambling Report X, The River City Group LLC, Missouri USA, 2008, kapitel 9.

verkställas. Internets gränslösa karaktär kräver därför internationella avtal om erkännande och bistånd med åtgärder.

Spärren kan läggas hos konsumenten (Internetabbonnten) genom att det i dennes dator läggs in ett filterprogram.

- Filtrering kan ske genom särskilt programvara som filtrerar bort vissa tjänster sedan de av innehållsleverantören eller annan tredje part åsatts en ”etikett” typisk för innehållstypen. Sådana program används i dag bl.a. för att föräldrar i hemmets dator ska kunna filtrera bort innehållstjänster mindre lämpliga för barn. Detta förutsätter dock dels att ”etiketteringen” som måste bekräftas av innehållsleverantören eller av denne godkänd tredje part fungerar, och dels att konsumenten själv använder filterprogramvaran.
- Ytterligare filtreringssystem kan vara att användning av vissa nyckelord medför att webbsidor med dessa ord inte kopplas upp. T.ex. skulle sökningar på ord som kasino eller poker kunna finnas i en sådan ordlista. Nackdelen är att listan måste göras mycket omfattande med hänsyn tagen till den mängd ord som skulle behöva spärras och dessas olika stavningar. Dessutom skulle om t.ex. ord som poker spärras, den som söker hjälp för spelberoende riskera att inte hitta relevant information om ordet poker använts för att leda sökningar till den webbsida där hjälp erbjuds.

Blockering hos konsumenten, innehållsleverantören eller hos den som lagrar innehållsleverantörens webbtjänst för spel, förutsätter således medverkan av dessa aktörer. Om blockering med någon framgång ska införas måste den därför genomföras utan krav på medverkan från varken konsumenten, innehållsleverantören eller den som lagrar innehållsleverantörens webbtjänst för spel. Det alternativ som återstår är därför att blockering sker någonstans i distributionssystemet.

Särskilt om tekniska möjligheter att blockera spel

En grundläggande förutsättning för att blockering av något slag skall kunna göras i den tekniska strukturen är att de metoder som väljs är anpassade till den teknik som allmänt används i kommunikationssystemen och kan användas i kommunikationssystemens struktur.

Det finns några identifierbara anslutningspunkter (noder) för den svenska Internet-infrastrukturen till omvärlden och de större opera-

törerna har för sina anslutningsbehov centrala noder till Internetinfrastrukturen. I dessa noder förmedlas emellertid trafik inte bara till och från svenska abonnenter. En stor del av trafiken är ren s.k. transfertrafik. Kommunikationen är inte avsänd från Sverige och inte heller avsedd för kunder i Sverige. Trafiken som egentligen inte berör Sverige leds bara om via den svenska delen av Internet av rena framkomlighetsskäl. Så mycket som hälften av all trafik i dessa noder kan sakna anknytning till Sverige. Om blockering ska göras i dessa noder kommer alltså även trafik som inte har anknytning till svenska intressen att också blockeras.

Syftet med en eventuell blockering ska vara att svenska abonnenter inte ska erbjudas vissa speltjänster. Andra nivåer i Internetinfrastrukturen som ligger nära slutabonnten bör därför väljas. Den nivå som väljs bör ligga så nära denne slutabonntent att det inte finns risk för blockering av trafik som saknar samband med svenskars deltagande i speltjänster. Detta innebär att det är den av slutabonnten beställda kommunikationen som bör vara föremål för eventuell blockering. Sådan blockering bör således ske, inte vid centrala noder, utan i slutanvändarens uppkoppling till Internet, dvs. hos slutabonntentens tjänsteleverantör.

Metoden att söka domännamn och identifiera med IP-nummer är generell för Internet och de nationella nätverken med ISP som första kontaktpunkt för användaren är en grundläggande fysisk förutsättning. Bl.a. nedanstående fyra metoder skulle därför kunna användas.

DNS-filtrering

Möjlighet att identifiera sökta domännamn, via en DNS är, (se avsnitt 11.5.2) nödvändigt för att uppkoppling ska kunna ske. DNS-filtrering skulle kunna genomföras enligt följande.

Domännamn associerade med kända speltjänster sätts upp på en lista. Listan görs tillgänglig för ISP:r i Sverige. När användare inom ISP:ns nät söker en domänadress på listan blockeras uppkoppling genom ISP:ns DNS.

Listan måste administreras så att den är uppdaterad, förmedlad och används, lika för alla. Det måste därför finnas en förvaltare av listan som ansvarar för att upptäcka domännamn som ska föras till listan, som förmedlar listan till avsedda ISP:r och som kontrollerar att den används. Listan torde lämpligen kunna tillhandahållas i elektronisk

form för att underlätta både snabb uppdatering och enkel implementering hos ISP:erna.

URL-filtrering

URL-filtrering bygger på att man tittar på innehållet i den trafik som sker. Detta innebär att filtreringen kan ske av delar av trafiken till en server. Detta förutsätter att kommunikation har etablerats mellan ISP:ns användare och den server på vilken speltjänsten är lagrad.

Speltjänster är oftast av säkerhetsskäl krypterade för att såväl spel som penningtransaktioner skall ske säkert. Detta innebär att det inte är praktiskt möjligt att ta del av innehållet i trafiken.

URL-filtrering innebär att innehållet i kommunikation ska analyseras. Antingen måste analysen ske i realtid för att pågående främjande ska kunna avbrytas, eller så måste en lagring av trafikdata ske för senare analys och blockering av den tjänst som erbjudits. Det framstår som om metoden antingen är mycket personalkrävande eller medför behov av mycket avancerade datorprogram. Att lagra eller analysera innehållet i kommunikation framstår som betänkligt. Spelutredningen förordar därför inte blockering av detta slag.

IP-filtrering

Möjligheten att identifiera speltjänstens IP-adress är nödvändig för att uppkoppling ska kunna ske (se avsnitt 11.5.2). En filtrering vid IP-identifieringen skulle kunna ske. IP-filtreringen skulle kunna genomföras enligt följande.

IP-nummer associerade med kända speloperatörers webbsidor för spel kan sättas upp på en lista. Listan görs tillgänglig för ISP:er i Sverige. Listan läggs till en spärrlista i ISP:ns routrar. Trafik till och från de spärrade IP-adresserna blockeras sedan. Blockeringen får effekt i ISP:nät, dvs. för de som är kunder och därför har sin Internetuppkoppling hos ISP:n.

En lista bör finnas och handhas på samma sätt som en lista över domännamn.

Routing-filtrering

Routing-filtrering innebär samma sak som blockering av IP-adresser, men sker på en högre hierarkisk nivå. Inte bara enstaka IP-nummer blockeras, utan hela nummerserier filtreras bort. Sådana nummerserier hör ofta till en och samma ISP, varför metoden kan innebära att hela ISP:r blockeras. Vidare kan i en nummerserie finnas inte bara speltjänstsidor, utan också helt laglig verksamhet eller information, t.ex. finansiell- eller annan företagsinformation för ett spelbolag.

Router-filtrering innebär att hela serier av IP-nummer skall blockeras. Metoden medför risk att mer än speltjänsten blockeras. Åtgärden bedöms inte stå i proportion till syftet med blockeringen – att förhindra främjande av otillåten spelverksamhet – eftersom metoden kan hindra mer än så, t.ex. fullt laglig information från spelföretaget. Spelutredningen förordar inte blockering av detta slag.

Sammanfattningsvis finns det två tekniska modeller (DNS- och IP filtrering) som är möjliga för blockering av spel över Internet.

11.5.5 Internetleverantörerna

Av avsnitt 11.5.4 framgår att om metoderna för blockering av IP-adress eller domännamn väljs, en efterhand uppdaterad lista över vad som ska blockeras bör iordningsställas av t.ex. Spelmarknadsinspektionen och distribueras till svenska ISP:r.

I dag samarbetar Sveriges större Internetleverantörer med Rikspolisstyrelsen om att blockera visuellt barnpornografiskt material på Internet. Rikspolisstyrelsen tillhandahåller en lista över objekt som ska spärras. För Internetleverantörerna innebär inte rutinerna för att införliva spärrlistan i sina system en så hög kostnad i förhållande till syftet med blockeringen att någon beräkning därav har gjorts. Däremot innebär blockeringen att abonnenter ibland ringer till kundtjänst för att närmare efterhöra bakgrunden till blockeringen. Det befaras att om blockering av speltjänster genomförs det kommer att resultera i ett stort antal förfrågningar till Internetleverantörernas kundtjänster om skälen för blockeringen.

Det är därför viktigt att den abonnent som söker en blockerad speltjänst, inte bara förvägras uppkoppling, utan också kopplas vidare till en för alla gemensam informationssida. Spelmarknadsinspektionen, som enligt Spelutredningen bör vara den myndighet som beslutar vil-

ka webbsidor som ska blockeras, bör därför också ansvara för en sådan informationssida.

11.5.6 Åtgärder för att kringgå en blockering

De möjligheter som beskrivits ovan kan naturligtvis bli föremål för olika motåtgärder i syfte att kringgå blockeringen. För detta behövs inte expertkunskaper, men man måste känna till hur man gör.

I syfte att undvika blockering vid svenska ISP:r och DNS:r kan Internetanvändaren teckna avtal om Internetuppkoppling hos utländsk Internetleverantör. Kunden kopplar då upp sig till Internet först vid en utom landet befintlig ISP genom att på annan kommunikationsväg ta kontakt med ISP:n, tex. genom uppringt modem. För den enskilde användaren blir det dyrare och uppkopplingshastigheten lägre.

Det finns i dag av spelmarknaden oberoende tjänster för anonymisering av Internetanvändning. Tjänsterna erbjuder mot en avgift Internetanvändaren en egen annan IP-adress än den som erhålls av Internetleverantören i kombination med en krypterad uppkoppling mot Internet. Vilka domännamn eller IP-adresser som användaren därefter söker och använder kan då inte uppfattas av andra än den som tillhandahåller den anonymiserande tjänsten. Tekniken är densamma som används då t.ex. ett företag möjliggör för sina anställda att från dator i hemmet få tillgång till känslig information på företagets server utan att kommunikationen ska vara möjlig att "avlyssna" hos den anställdes ordinarie ISP. Blockeringsfilter hos ordinarie ISP får då inte någon effekt.

Det IP-nummer som domännamnet är kopplat till kan bytas efterhand av speloperatören. Hela nummerserier kan efterhand användas för att associera domännamnet med rätt plats på rätt server. Uppgifter om det nya korrekta IP-numret läggs till uppdateringslistor som sänds till Internetoperatörer runt om i världen så att aktuellt IP-nummer alltid associeras med domännamnet.

Domännamnet kan också ändras och på samma sätt sändas ut till Internetoperatörer. Detta innebär dock att kunden måste få reda på vilket domännamn som ska efterfrågas.

Varje användares dator måste veta vilken server den skall koppla upp sig mot – vilken server som är dess värd, dess "host". Detta anges i grundinställningarna i datorn och uppgiften läggs ofta in automatiskt med hjälp av de startprogramfiler som Internetleverantören tillhandla-

håller nya kunder. Det går att byta ut denna grundinställning så att den server som först söks är en annan än den av Internet leverantören tillhandahållna. Användaren behöver veta identiteten på den server som han ska koppla upp sig till.

De som redan är kunder hos en speloperatör har oftast sina e-postadresser lagrade hos speloperatören. Speloperatören kan därigenom nå samtliga kunder med massutskick i vilken kan meddelas namnet på den server som kunderna ska koppla upp sig till. Metoden kan också användas för att meddela nya domännamn eller IP-adresser efterhand som t.ex. tillsynsmyndigheten upptäcker vilka domännamn som används för speltjänster och begär blockering hos ISP:erna. Så snart en kontaktväg med spelservern blir känd och därpå blockerad kan nya vägar att nå den meddelas kunderna.

Många speltjänster förutsätter att användaren laddar ner en särskild programvara på sin dator, en s.k. klient. Klienten är särskilt framtagen för att kunna kommunicera med speloperatörens spelserver. Klienten tillhandahålls av speloperatören och kan gratis laddas ner av nya kunder. Klienten uppgraderas när nya funktioner läggs in i spelservern. Man kan tänka sig att en sådan klient också förbereds av speloperatören med särskilda programmerade instruktioner för hur spelarens dator ska koppla upp sig mot Internet för att undvika gängse uppkoppling och därmed blockering hos svenska ISP:er. Klienten styr alltså själv över användaren till en med avseende på speltjänster neutral s.k. proxy-server tillhandahållen av speloperatören för vidare befordran till den server där spelet äger rum. Användaren behöver då inte själv veta hur han ska ta sig runt blockeringen – spelplanörnaren svarar för detta automatsikt. Detta förfarande innebär att speloperatörens kunder inte besväras av eventuell blockering och inte själva behöver bemöda sig med några särskilda åtgärder. Förfarandet innebär också att speloperatören inte behöver kommunicera med varje kund, en åtgärd räcker för att samtliga kunder fortsatt skall kunna ta del av speltjänster.

Det finns således ett antal åtgärder som kan vidtas, antingen av den enskilde spelaren eller av det av denne anlitade spelbolaget, för att gå runt blockeringar.

11.5.7 Det italienska blockeringssystemet

Spelutredningen har vid besök hos den organisation som i Italien ansvarar för bl.a. sådana uppgifter som Lotteriinspektionen utför i Sverige, Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato (AAMS), inhämtat uppgifter om det system för blockering av speltjänster som tillämpas i Italien sedan snart två år. Italien har valt att blockera domännamn och IP-nummer, dvs. ett DNS-filter och IP-filter. De Internet- och telekommunikationsföretag i Italien som tillhandahåller den primära uppkopplingen för italienska användare i Italien får en gång per månad en lista med 1 300 domännamn (september 2008) och tillhörande IP-adresser. Listan görs tillgänglig för Internetleverantörer på AAMS webbsida.¹⁴ Kommunikationsföretagen är skyldiga enligt lag¹⁵ att tillämpa blockeringen och ska då någon söker en blockerad webbplats koppla om användaren till en särskild informationssida på AAMS server.

De webbplatser som förs till listan har identifierats med hjälp av särskild sökmotor hos AAMS, eller rapporterats av lokala myndigheter, tillsynsmyndigheter inom andra områden eller av tillåtna speloperatörer, och som därefter kvalitetssäkrats.

Informationssidan hos AAMS informerar användaren att dennes försök att koppla sig till den blockerade webbsidan har stoppats eftersom den sökta webbspeltjänsten saknar erforderligt tillstånd i Italien, samt anvisar en lista på AAMS webbplats över de operatörer som har erforderligt tillstånd att erbjuda spel i Italien.

Att kommunikationsföretagen i Italien tillämpar aktuell blockeringslista övervakas med hjälp av särskilt av AAMS utvecklad programvara. Övervakningen utförs av Finanspolisen och motsvarigheten till Post- och telestyrelsen.

Varje konstaterat fall då ett kommunikationsföretag har släppt igenom en användare till en webbsida som borde varit blockerad enligt listan, innebär att kommunikationsföretaget måste betala en sanktionsavgift som uppgår till mellan 30 000 och 80 000 €.

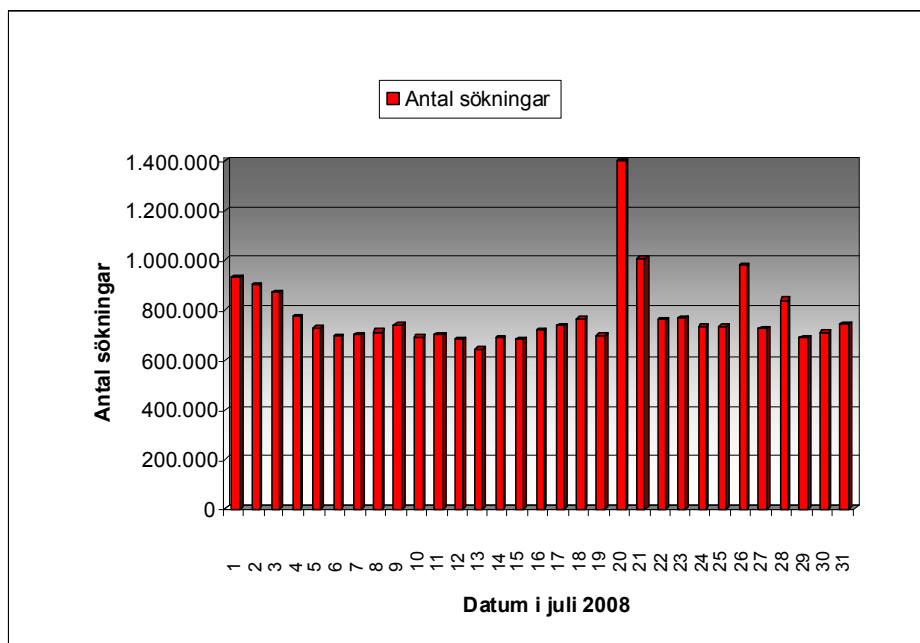
Eftersom alla som söker en webbsida som finns på blockeringslistan kopplas till AAMS informationssida är det möjligt för AAMS att i realtid mäta hur många användare som sökt de blockerade webbsidorna och hur många webbsidor detta är. Under juli 2008 omdirigerades 2 665 904 användar-IP-adresser som sökt de blockerade webbsidorna till AAMS informationssida. Det totala antalet omdirigeringar

¹⁴ www.aams.it/site.php?page=20060213093339750&op=download.

¹⁵ Lag n. 296/2006 – art.1 jfr 50 och 51.

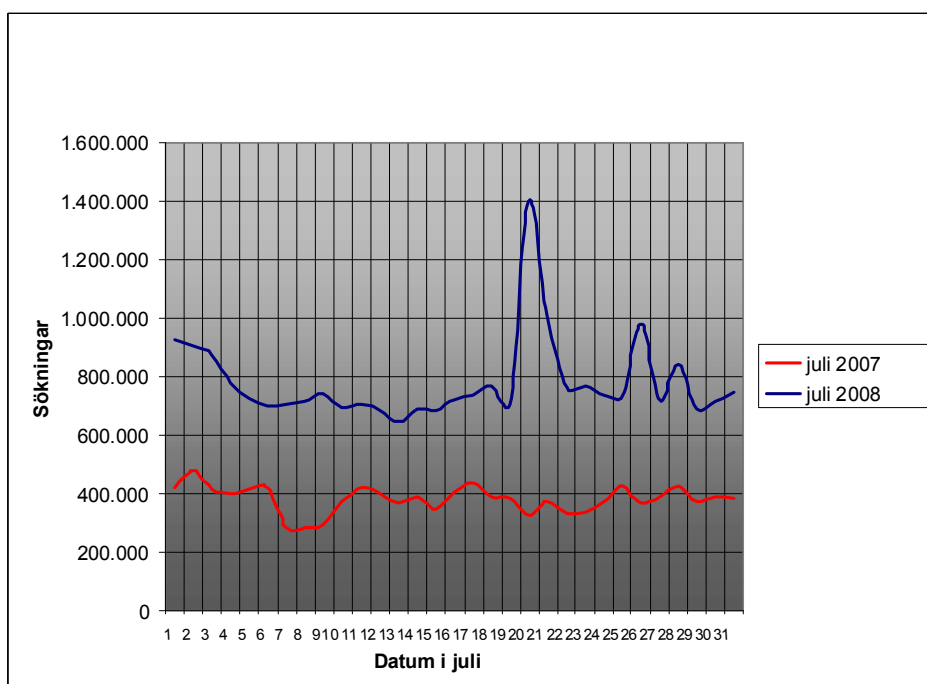
uppgick till cirka 800 000 per dag. Att fler omdirigeringar gjorts än IP-adresser som omdirigerats förklaras av att en användare kan ha gjort flera sökningar på olika webbsidor och att IP-adresser inte alltid är unika för Internetanvändare och att därför flera användare kan ha samma IP-adress (s.k. dynamisk IP-adress).

Diagram 11.2 Antal omdirigerade sökningar av blockerade webbsidor i Italien per dag under juli 2008



Efterhand som antalet webbplatser som förts till listan ökat har också antalet omdirigerade sökningar ökat. I juli 2007 var antalet omdirigerade sökningar cirka 400 000 per dag och i juli 2008 hade antalet ökat till cirka 800 000 per dag. Under juli 2007 omdirigerades totalt 11 810 234 sökningar, i juli 2008 var antalet 24 176 681.

Diagram 11.3 Antal i Italien blockerade sökningar i juli 2007 jämfört med juli 2008



Under 2007 omdirigerades sammanlagt 240 339 465 sökningar till AAMS informationssida. Underperioden januari t.o.m. juli 2008 var antalet 274 558 088.

11.5.8 Förhållandet mellan ett (straffsanktionerat) förbud att förmedla kommunikation till domännamn och IP-adresser för otillåtna speltjänster och vissa grundläggande fri- och rättigheter

En särskild fråga är hur ett straffsanktionerat förbud för kommunikationsföretag att förmedla kommunikation från sina kunder till domännamn och IP-adresser för otillåtna speltjänster förhåller sig till vissa fri- och rättigheter i RF, TF och YGL samt fri- och rättigheter enligt Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll.

Enligt RF är varje medborgare gentemot det allmänna tillförsäkrad s.k. opinionsfriheter, däribland yttrandefrihet och informations-

frihet (2 kap. 1 § första stycket 1 och 2 RF). Med yttrandefrihet avses att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Informationsfrihet innebär frihet att inhämta och motta upplysningar samt att i övrigt ta del av andras yttranden. Europakonventionen innehåller också bestämmelser om yttrandefrihet i artikel 10. TF och YGL ger ett särskilt grundlagsskydd för friheten att yttra sig genom skrifter, radio, television och vissa andra medier.

Vad först avser yttrandefriheten och informationsfriheten i RF får dessa fri- och rättigheter begränsas genom lag med hänsyn till rikets säkerhet, folkförsörjningen, allmän ordning och säkerhet, enskilda anseende, privatlivets helgd eller förebyggandet och beivrandet av brott (2 kap. 12 § första stycket och 13 § första stycket RF). Vidare får friheten att yttra sig i näringsverksamhet begränsas. I övrigt får begränsningar av yttrandefriheten och informationsfriheten ske endast om särskilt viktiga skäl föranleder det. Slutligen måste begränsningen vara förenlig med följande krav som omnämns i 2 kap. 12 § andra stycket RF. Begränsning får göras endast för att tillgodose ändamål som är godtagbart i ett demokratiskt samhälle. Vidare får begränsningen aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och ej heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen såsom en av folkstyrelsens grundvalar. Därtill får begränsningen inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning.

Yttrandefriheten enligt artikel 10 i Europakonventionen får också inskränkas under förutsättning att inskränkningen anges i lag. Vidare måste inskränkningen vara nödvändig i ett demokratiskt samhälle med hänsyn till statens säkerhet, till den territoriella integriteten eller den allmänna säkerheten, till förebyggande av oordning eller brott, till skydd för hälsa eller moral eller för annans goda namn och rykte eller rättigheter, för att förhindra att förtroliga underrättelser sprids eller för att upprätthålla domstolarnas auktoritet och opartiskhet.

Ett förbud för kommunikationsföretag att förmedla kommunikation från sina kunder till domännamn och IP-adresser för otillåtna speltjänster inskränker den i RF grundlagsfästa yttrande och informationsfriheten. Inskränkningen måste dock anses ske för ett godtagbart ändamål. Syftet med en sådan regel är nämligen i huvudsak att förebygga brott. Inskränkningen bör även i övrigt anses godtagbar, eftersom den inte kan sägas gå längre än vad som är tillåtet och inte heller grundar sig på politisk eller annan sådan åskådning. Av motsvarande

skäl bör förbudet också anses godtagbart enligt bestämmelserna om yttrandefrihet i Europakonventionen.

Utöver det allmänna skyddet för yttrandefriheten i RF ges särskilt skydd för yttrandefriheten i vissa typer av massmedier i TF och YGL. Innehållet på en hemsida faller dock i princip utanför tillämpningsområdena för både TF och YGL.¹⁶

Beträffande grundlagsskyddet i YGL omfattas yttranden som förmedlas genom ”radioprogram” och ”tekniska upptagningar”. Vad som sägs i grundlagen om radioprogram gäller förutom program i ljudradio också program i television och innehållet i vissa andra överföringar av ljud, bild eller text som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor (1 kap. 1 § tredje stycket YGL). Det är dock inte alla radioprogram som omfattas av grundlagsskyddet. Enligt 1 kap. 6 § första stycket YGL omfattas endast radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel (första meningen) liksom tillhandahållande av direktsända och inspelade program ur en databas (andra meningen). Att sändningarna ska *riktas till allmänheten* innebär att den sändande utan särskild begäran från mottagaren riktar sändningen till vem som helst som önskar ta emot den.¹⁷ Mottagaren varken kan eller behöver vara mer aktiv än att slå på den mottagande utrustningen och välja kanal för att ta del av innehållet i sändningen. Det typiska fallet är en rundradiosändning genom eteren som kan tas emot av alla som skaffar sig en mottagare. Anledningen till denna avgränsning är att skilja massmedier från medier avsedda för individuell kommunikation.

Enligt den s.k. databasregeln i 1 kap. 9 § första stycket YGL är emellertid grundlagens föreskrifter om radioprogram tillämpliga också när vissa massmedieföretag och redaktioner med hjälp av elektromagnetiska vågor

1. på särskild begäran tillhandahåller allmänheten information ur en databas, vars innehåll kan ändras endast av den som driver verksamheten, direkt genom överföring eller indirekt genom framställning av en teknisk upptagning, en skrift eller en bild, eller
2. annars, enligt överenskommelse i förväg, tillhandahåller allmänheten information som överförs direkt ur en sådan databas.

Enligt andra stycket i nyssnämnda paragraf kan även andra aktörer få grundlagsskydd. Där stadgas nämligen att vad som sägs i första styc-

¹⁶ Jfr Justitiekanslerns beslut den 12 maj 2004 med dnr 1675-04-31.

¹⁷ (prop. 1986/87:151 s. 164 f.).

ket också gäller annan som har utgivningsbevis för sådan verksamhet. Ansökan om utgivningsbevis görs hos Radio- och TV-verket. För att sådant bevis ska utfärdas krävs att verksamheten är ordnad så att innehållet i databasen kan ändras endast av den som driver verksamheten, att överföringarna utgår från Sverige, att en behörig utgivare har utsetts och åtagit sig uppdraget samt att verksamheten har ett namn som inte lätt riskerar att förväxlas med en annan verksamhet av samma slag. Radio- och TV-verket för ett register över verksamheter som bedrivs enligt databasregeln.

I litteraturen påpekas att varje användning av Internet måste ses och bedömas för sig ur grundlagssynpunkt.¹⁸ Det betyder att databasregeln kan vara tillämplig på t.ex. elektroniska tidningar som publiceras på nätet. I den mån Internet används för sändningar eller därmed jämförbart tillhandahållande av radioprogram kan också 1 kap. 6 § YGL och, i vissa fall, 1 kap. 7 § andra stycket TF vara att tillämpa.

11.5.9 Överväganden

Förslag: Förbudet att främja ett utom landet anordnat lotteri eller ett inom landet anordnat lotteri som saknar tillstånd, förtydligas med en bestämmelse om att kommunikationsföretag inte får förmedla kommunikation från sina kunder till domännamn och IP-adresser för speltjänster.

Skälen för bedömningarna och förslaget

Att öppna den svenska spelregleringen för nya aktörer kräver att de nya aktörerna kan utöva sina tillstånd utan konkurrens från utlandet. För att detta skall kunna ske krävs att det främjandeförbud som finns i nu gällande lotterilag (1994:1000) måste skärpas. Detta kan ske i två avseenden dels genom IP-blockeringar och dels genom förbud för penningtransaktioner av spelinsatser och spelvinster. Ett av syftena med de förslag som nu nämnts är att de spel som i dag sker på utländska webbsidor bör kanaliseras till aktörer i Sverige. Om främjandeförbudet inte kan skärpas ställer sig Spelutredningen mycket tveksam till frågan om att öppna marknaden för nya aktörer.

¹⁸ Wennberg m.fl., Yttrandefrihetsgrundlagen, 3 u. 2003, s. 94.

De stater inom EU som nyligen genomför eller avser att ändra sina lagstiftningar har valt olika vägar för att möta det gränsöverskridande spelet. Italien har öppnat Internetspel på nationell nivå så att näringslivet kan erhålla tillstånd till spel inom Italien. Italien har samtidigt (se 11.5.7) infört blockeringar av utländska webbsidor. Frankrike arbetar med en ny spelreglering som bygger på samma grundtankar som den italienska, dvs. öppna en nationell spelmarknad på Internet för nya aktörer och samtidig införa bl.a. blockeringar för utländska webbsidor. Tyskland har i ny lagstiftning den 1 januari 2008 förbjudit allt Internetspel, dvs. både inhemskt och utländskt.

Frågan om blockering av webbsidor över Internet har enbart till syfte att träffa utländska spelbolags spelverksamhet. Vad som skall bli föremål för blockering är rent kommersiell verksamhet. Fördelarna med blockering av IP-adresser och domännamn hos ISP:erna är att det skulle träffa bara den trafik som är nödvändig för att uppnå syftet med främjandeförbudet, dvs. endast spel från ej tillåtna operatörer skulle blockeras och detta endast för svenska kunder. Någon annan trafik påverkas inte. Mot bakgrund av detta gör Spelutredningen bedömningen att blockering av IP-adresser och domännamn inte är i strid med fri- och rättigheter i RF, TF och YGL samt fri- och rättigheter enligt Europakonventionen och dess tilläggsprotokoll.

Blockering av domännamn – DNS-filtrering – innebär att användarens blotta förfrågan om webbsidan bryter kommunikation. Blockering av IP-adresser innebär att en speciell sida på Internet blockeras. Identifikationen är mer detaljerad än den som följer av DNS-filtrering. IP-blockering innebär också att inte bara namnet på tjänsten utan den plats på Internet där speltjänsten är lagrad blockeras. IP-adresser kan i och för sig bytas och hela spelsystem kan av speloperatören flyttas till annan server med andra IP-adresser, men metoden framstår ändå på grund av sin ”kirurgiska precision” som ändamålsenlig. Även denna metod bedöms av Spelutredningen som realistisk.

Fördelarna med blockering av IP-adresser och domännamn hos ISP:erna är som nyss sagts att det skulle träffa bara den trafik som är nödvändig för att uppnå syftet med främjandeförbudet, dvs. endast spel från ej tillåtna operatörer skulle blockeras och detta endast för svenska kunder. Någon annan trafik påverkas inte. Nackdelarna med blockeringen är att den inte kan blockera all åsyftad trafik. Möjligheterna att kringgå blockeringen finns (se 11.5.6).

Det framstår inte som rimligt att en speloperatör skulle byta domännamn hur som helst. Kopplingen till speloperatörens varu-

märke måste av kommersiella skäl finnas kvar. En blockering av domännamn skulle enligt Spelutredningens mening inte kunna mötas med att speloperatören fjärrar sig allt för långt från sitt varumärke, eftersom kunderna måste känna igen sin speloperatör. Även mindre förändringar av ett domännamn skulle dock innebära att en blockering kringgås. T.ex. kan ett ursprungligt domännamn `www.spelbolaget.com` ändras till `www2.spelbolaget.com`, `www.vecka52.spelbolaget.com` eller `www.4spelbolaget.com`. Sådana ändringar skulle kunna ske enligt ett på förhand uppgjort system som förmedlas till kunderna eller lagts in i spelklienten. Den av AAMS tillhandahållna blockeringslistan uppvisar en mycket stor mängd domännamn från speloperatörer som gjort sådana mindre ändringar och därför förekommer på listan med ett flertal likartade domännamn.

Ett sätt att delvis blockera även framtida varianter av domännamn är att blockera huvuddomänen t.ex. `spelbolaget.com`. Varierande prefix som `www`, `www2`, `www.vecka52` m.fl. kommer då att bli blockerade. Denna metod innebär dock att all elektronisk kommunikation med huvuddomänen stoppas, även e-posttrafik till `sven.svensson@spelbolaget.com`. En sådan övergripande blockering innebär alltså att det inte går att kommunicera med speloperatören ens i fullt lagliga syften, vilket jämfört med syftet – att hindra ett otillåtet främjande av spel – måste anses vara oproportionerligt.

En kombination av DNS-filter och IP-filter torde vara en metod som medför tillräckligt precis blockering för att inte gå utöver syftet med blockeringen och ändå ha god effekt. DNS-filtret hindrar bekräftelse på att speltjänsten finns och IP-filtret hindrar att man kan få en uppkoppling. Spelutredningen förordar därför att eventuell blockering av webbsidor på Internet bör på sätt sker i Italien ske genom en kombination av DNS-filter och IP-filter.

Det kan konstateras att om blockering av något slag ska ske, bör det ske genom att tillsynsmyndigheten tillhandahåller listor över de domännamn och IP-nummer som ska blockeras, samt att det förtydligas i lag att främjandeförbudet även omfattar förmedling av spelkommunikation. På vilket sätt listor ska distribueras bör anförtros tillsynsmyndigheten att, efter samråd med berörda kommunikationsföretag, besluta.

Finns det EG-rättsliga förutsättningar att blockera IP-adresser m.m.

I avsnitt 11.4.4 har Spelutredningen bedömt frågan om det finns EG-rättsliga förutsättningar för att förbjuda betalningsförmedlingar. Då frågan om att förbjuda betalningsöverföringar och blockera IP-adresser båda gäller omfattningen av lotteriregleringens främjandeförbud hänvisar Spelutredning till de skäl som anförts i avsnitt 11.4.4 och gör samma bedömning av de EG-rättsliga förutsättningarna att kunna införa blockering av IP-adresser och domännamn.

Sammanfattande bedömning

I avsnitt 11.3 har Spelutredningen konstaterat att det även för framtiden finns behov av ett främjandeförbud, som bör skärpas. En sådan skärpning skulle kunna åstadkommas genom att främjandeförbudet förtydligades med ett förbud mot elektronisk kommunikation av spel till domännamn och IP-adresser.

12 Expertråd för spelberoende

Förslag: Vid Spelmarknadsinspektionen inrättas ett expertråd i frågor om spelberoende. Expertrådet skall bestå av fyra ledamöter som utses av inspektionen.

Rådets uppgifter är att bistå Spelmarknadsinspektionen med råd i frågor om spelberoende.

12.1 Inledning

I den nya ramlagstiftningen för lotterier som Spelutredningen föreslår kommer Spelmarknadsinspektionen få en helt annan roll än vad nuvarande Lotteriinspektionen har. Genom utökad delegation till Spelmarknadsinspektionen förslås som framgått ovan föreskriftsrätt inom områdena utbildnings- och informationskrav, förebyggande åtgärder och krav för att motverka spelets skadeverkningar. Spelmarknadsinspektionen kommer också enligt Spelutredningens förslag att bli tillståndsmyndighet för allt lotteri i Sverige. Ett övergripande syfte med den nya lotterilagen är att lagens skyddssyfte stärks vilket bl.a. kommer att ske med stöd av den utökade föreskriftsrätten. Ansvaret på Spelmarknadsinspektionen kommer därför att vara stort vilket medför att myndigheten måste ha erforderlig kompetens och kunskap om spelberoende. Då Spelmarknadsinspektionens roll på en framtida spelmarknad blir avgörande för att den svenska spelpolitiken skall upprätthållas uppkommer frågan om nödvändigheten av att ett Expertråd för spelberoendefrågor bör tillskapas i myndigheten.

12.2 Nuvarande ordning

Frågan om särskilda besluts- och rådgivningsorgan inom myndigheten behandlades i betänkandet Från verksamhetsförordning till myndighetsförordning (SOU 2004:23). I nämnt betänkande anförs bl.a. följande (a.a. s. 153–154).

Flera av de större myndigheterna har inom sig flera olika typer av självständigt beslutande organ. Uppgiften för ett sådant organ är oftast att handha vissa specifika frågor med nära anknytning till myndighetens verksamhet, t.ex. att fastställa normer inom ett visst område eller besluta stöd till forskningsverksamhet. I många fall prövar man ansökningar av olika slag.

Det förekommer också organ inom myndigheterna som har främst rådgivande uppgifter samt organ som är såväl rådgivande som beslutande.

Det enda självständigt beslutande organet av den typ som här avses och som regleras i verksamhetsförordningen är personalansvarsnämnden. Dess verksamhet regleras i dag i 19 och 20 §§ verksamhetsförordningen. Personalansvarsnämnden skall pröva frågor om skiljande från anställning på grund av personliga förhållanden, om disciplinansvar, åtalsanmälan och avstängning. Av myndighetens instruktion skall framgå om det vid myndigheten skall finnas en personalansvarsnämnd. Myndighetens chef skall vara ordförande i nämnden.

För övriga särskilt beslutande eller rådgivande organ inom myndigheterna sker regleringen i första hand i respektive myndighets instruktion. Där anges att det skall finnas ett sådant organ samt vilka uppgifter och vilket ansvar som ankommer på organet. I instruktionen regleras också antalet ledamöter och hur de skall utses. Ofta deltar någon från myndigheten och ibland myndighetens chef. I något fall utses ledamöterna av regeringen, i andra fall utses ledamöterna av myndighetens styrelse eller chef.

Vissa myndigheter har i sina arbetsordningar beslutat att reglera frågor som rör det eller de särskilda besluts- eller rådgivningsorganen närmare. Vissa utav organen har också upprättat egna arbetsordningar.

I detta sammanhang bör nämnas att det också förekommer att myndigheter på egen hand bildar självständiga besluts- eller rådgivningsorgan inom ramen för sin organisation. Exempel på detta finns inom Statens kulturråd där man bl.a. bildat arbetsgrupper med självständig beslutanderätt beträffande exempelvis ansökningar om bidrag inom olika konstområden.

Under avsnittet överväganden anfördes följande (a.a.s.157–158)

I dag är det inte reglerat i verksamhetsförordningen i vad mån myndighetens ledning har ansvar för den verksamhet som sköts av ett särskilt besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheten. För att ansvarsförhållandena inom myndigheterna skall bli så tydliga som möjligt bör

även ansvarsförhållandena i de fall som här avses regleras i myndighetsförordningen.

I de fall där en myndighet själv valt att delegera till ett särskilt besluts- eller rådgivningsorgan att avgöra vissa frågor blir en naturlig följd att organet ansvarar för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Myndighetens ledning ansvarar i sin tur inför regeringen. Organets ledamöter är på samma sätt som andra vid myndigheten självständigt ansvariga för sina beslut.

I de fall där regeringen bestämt att det skall finnas särskilda besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheten blir ansvarsförhållandena något mer komplexa. Å ena sidan har regeringen bestämt att organet skall finnas för att svara för vissa uppgifter, å andra sidan finns organet inom myndigheten som en del av verksamheten.

Enligt utredningens uppfattning innebär det förhållandet att regeringen anförtror vissa uppgifter åt ett särskilt besluts- eller rådgivningsorgan inom myndigheten att det är myndighetens ledning som inför regeringen ansvar för att organet tilldelas medel för sin verksamhet genom myndighetens budget, för att verksamheten i övrigt fungerar samt för att den bedrivs på sätt som anges i 6 § förslaget till myndighetsförordning.

På samma sätt som anförts ovan ansvarar organets ledamöter självständigt för de beslut som fattas inom organet. Organets ledamöter är inför myndighetens ledning ansvarigt för verksamheten i övrigt.

Eftersom organet finns inom myndigheten sker eventuell redovisning av verksamheten (om inte regeringen angett något annat) till myndighetens ledning. Myndighetens ledning i sin tur rapporterar till regeringen. Den externa revision som görs av myndighetens verksamhet omfattar då även det särskilda organet. I annat fall skulle det, för att få någon kontroll av det särskilda besluts- eller rådgivningsorganets verksamhet, krävas någon form av rapportering från det särskilda organet till regeringen samt att regeringen säkerställde att verksamheten blev föremål för externrevision.

Besluten fattas inom myndigheten och vad som angetts om överklagande av myndighetens beslut gäller, om inte annat föreskrivs särskilt, beträffande det särskilda beslutsorganets beslut. I de fall en särskild författning reglerar organets verksamhet finns vanligen bestämmelser om överklagande i den författningen.

12.3 Överväganden

Med den nya roll som Spelmarknadsinspektionen föreslås få i den framtida lotterilagstiftningen med utökad delegation till myndigheten kommer myndighetens roll för att uppnå regeringens spelpolitik att bli helt avgörande. För att kunna föreslå att ett så stort ansvar läggs på Spelmarknadsinspektionen krävs dels att myndigheten har en styrelse med fullt ansvar (som redan gäller och bör

bestå) dels att myndigheten har erforderlig kunskap för de nya arbetsuppgifterna. Spelutredningen bedömer att mycket höga kompetenskrav måste ställas på Spelmarknadsinspektionen för att en utökad föreskriftsrätt skall kunna föreslås. Spelutredningen bedömer att en sådan kompetens inte kan uppnås på annat sätt än att det i Spelmarknadsinspektionen inrättas ett rådgivande expertorgan i spelberoendefrågor. Av avsnitt 4.11 framgår att Spelutredningen föreslår att Spelmarknadsinspektionen också ska initiera och bevilja anslag till forskning och att det för den uppgiften förutsätts ett expertråd.

Expertorganets roll bör vara att bistå myndigheten och dess styrelse med expertutlåtanden i särskilda frågor som myndigheten hänskjuter till expertorganet.

Expertorganet bör bestå av experter både inom förebyggande åtgärder, forskning om spelberoende samt kunskap om vård och behandling.

Expertorganet bör självt bestämma sina arbetsformer. Expertorganet bör vara ansvarig för sin verksamhet inför myndighetens ledning. Myndighetens ledning är ansvarig för att expertrådet tilldelas medel för sin verksamhet.

Expertorganet blir således ett rådgivande organ inom myndigheten som redovisar sina rekommendationer till myndighetens ledning och styrelse.

Rekommendationerna skall ingå i myndighetens underlag för beslut och ska inte vara överklagbara till domstol.

I instruktionen för Spelmarknadsinspektionen bör det införas en bestämmelse med innebörden att det i myndigheten skall finnas ett expertråd om spelberoende. Vidare bör anges att expertrådets uppgift skall vara att med råd bistå myndighetens ledning och övriga organ i fråga om spelberoende.

13 Ägarstyrning m.m.

13.1 Regeringens roll som ägare av Svenska Spel

Förslag: Regeringens roll som ägare av Svenska Spel förtydligas enligt följande.

- Verksamhetsmålen för Svenska Spel beslutas av riksdagen.
- Verksamhetsmålen för Svenska Spel skrivs in i bolagsordningen.
- Staten som ägaren av Svenska Spel utövar sin styrning vid bolagsstämman.
- Ägaren och styrelseordförande (bolagets ledning) har regelbundna möten.
- Ändamålet med Svenska Spel ska vara att bolaget efter tillstånd ska anordna spel i betryggande former under offentlig kontroll med inriktning att förebygga de negativa konsekvenserna av spel samtidigt som företaget drivs rationellt.

13.1.1 Inledning

Allmänt om regeringens uppdrag att förvalta statens företag samt regeringens ägarstyrning

I rapporten Statens ägarpolitik 2007¹ redogörs för regeringens förvaltning av statens 55 företag. Av rapporten kan bl.a. följande nämnas som är av betydelse för regeringens roll som ägare av Svenska spel.

Statens medel och dess övriga tillgångar står till regeringens disposition enligt 9 kap. 8 § regeringsformen. Enligt 9 kap. 9 § RF skall riksdagen fastställa grunderna – i den omfattning som behövs – för förvaltningen av statens egendom och förfogande över denna. Detta är

¹ Informationsmaterial från Näringsdepartementet.

ramen för det förvaltningsmandat regeringen har för förvaltningen av företag med statligt ägande. Uppdraget innebär att regeringen under vissa förutsättningar skall få riksdagens godkännande vid väsentliga ändringar av företagets inriktning.

Beslut som rör företagen följer förvaltningsregler inom regeringskansliet.

De statligt ägda företagen lyder under samma lagar som privatägda bolag, som t.ex. aktiebolagslagen (ABL) konkurrens-, bokförings- och insiderlagstiftningen.

Företagens verksamhet styrs främst av riksdagsbeslut och ytterligare bestämmelser för verksamheten som kan finnas i lag eller avtal mellan staten och företagen.

Regeringens ägarstyrning utövas främst genom aktivt styrelsearbete, dialog med styrelseordförande och på årsstämman. Uppföljning och utvärdering av företagen sker bl.a. genom ekonomiska analyser, branschanalyser och olika typer av rapporter från företagen. Även mål utöver ekonomiskt värdeskapande följs upp och utvärderas. Inom ägarförvaltningens uppdrag ryms även att utveckla och införa statens ägarpolicy i samtliga företag med statligt ägande. Regeringe redogör för förvaltning av företag med statligt ägande i sin årliga skrivelse till riksdagen. Skrivelsen består huvudsakligen av verksamhetsberättelsen för företag med statligt ägande.

Regeringen har riksdagens uppdrag att aktivt följa och förvalta statens tillgångar så att den långsiktiga värdeutvecklingen blir den bästa möjliga och – i förekommande fall – att de särskilda samhällsintressena infrias.

Staten äger 55 företag, varav 42 ägs helt och 23 ägs tillsammans med andra. Staten äger företag i verksamheter som spänner såväl från gruvindustri till opera, som från fastigheter till spel.

De konkurrensutsatta statligt ägda företagen ska ges samma förutsättningar och ha samma krav på sin verksamhet som andra aktörer på marknaden.

För företag med *särskilda samhällsintressen* sätts främst samhälls-ekonomiska mål varför kraven på ekonomiska mål kan avvika från vad som är gängse i verksamheter som bedrivs helt på markandsmässiga villkor. De samhälls-ekonomiska målen kan variera betydligt mellan de olika företagen. Målen kan vara fastslagna i lag, men kan även vara fastslagna i regeringsbeslut eller avtal mellan företaget och staten.

AB Svenska Spel är ett statligt företag som har särskilda mål för sin verksamhet.

AB Svenska Spel bildades år 1996 genom en sammanslagning av Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst. Penninglotteriet bildades år 1939 och AB Tipstjänst år 1934.

I prop. 1995/96:169 Sammanslagningen av Svenska Penninglotteriet AB och AB Svenska Spel m.m., kap. 4, angav regeringen utgångspunkterna för förslaget enligt följande.

Regeringen anser att staten även i framtiden bör äga, styra eller på annat sätt ha insyn i de stora aktörerna på spelmarkanden. Sociala skyddshänsyn, bedrägeririsker och konsumentintressen måste beaktas när nya spelformer utvecklas och i verksamheten i övrigt. Därigenom ges dessutom statens engagemang en större tydlighet avseende ambitionen att bibehålla den nationella självbestämmandet över spelmarknaden. De statliga bolagen bör ges koncessioner bl.a. för sådan spelformer som kan bedömas medföra risker av social karaktär och som bedöms kunna stävja illegalt spel i okontrollerade former. maximal säkerhet i den legala spelhanteringen skall eftersträvas och en effektiv och oberoende kontroll möjliggöras.

I Svenska Spels gällande bolagsordning anges som bolagens ändamål följande: Föremålet för bolagets verksamhet ska vara att efter tillstånd anordna lotterier om penningar och vadhållning (tippning) i samband med tävlingar samt bedriva därmed förenlig verksamhet.

Vid bolagsstämman lämnar ägaren information till styrelsen genom dokumentet "Information till styrelsen för AB Svenska Spel vid årsstämman". Regeringens uppdrag till bolaget kan sammanfattas enligt följande.

- AB Svenska Spel skall efter tillstånd av regeringen anordna lotteri och spel
- AB Svenska Spel skall beakta konsumenterna intresse av ett trovärdigt alternativ till illegal spelverksamhet. En väl utbyggd service såväl i storstad som i glesbygd skall eftersträvas.

Sociala skyddshänsyn skall prioriteras när spelformer utvecklas och i övrig verksamhet. Risker för bedrägerier och olagligt spel skall också beaktas. Maximal säkerhet i spelhantering skall eftersträvas. En effektiv och oberoende kontroll skall möjliggöras för tillsynsmyndigheten.

AB Svenska spel skall i sin marknadsföring av verksamheten ha en ansvarsfull inriktning som också innebär ett socialt ansvarstagande, i syfte att inte uppfattas som alltför påträngande.

Ägarstyrning av andra statliga företag med särskilda samhällsintressen

Systembolaget

Systembolaget AB innehar i Sverige ensamrätt till detaljhandel med spritdrycker, vin och starköl. Ensamrätten har ett socialpolitiskt syfte att begränsa alkoholens tillgänglighet. Begränsningen kommer tillstånd genom dels att Systembolaget har kontroll över butiksetableringar och öppettider dels att försäljning inte sker till personer under 20 år eller är märkbart påverkade eller det finns anledning att varan är avsedd att olovligen tillhandahållas någon.

Ägarstyrningen av systembolaget sker bl.a. genom ett avtal mellan Systembolaget och staten som reglerar produktval, marknadsföring och produktinformation, detaljhandel, partihandel auktioner och provningar. Staten som ägare överlämnar även statens ägardirektiv inför årsstämma i bolaget

Vidare finns inom Systembolaget framtaget en arbetsordning för styrelsen där bl.a. ansvarsfördelningen mellan styrelsen och ägare regleras. Där anges att styrelsen genom ordföranden bör i fråga av avgörande betydelse samordna sin syn med företrädare för ägaren, såsom större strategiska verksamhetsförändringar, större förvärv, fusioner eller avyttringar och beslut som innebär väsentligt förändrad balansräkning eller riskbild för bolaget.

Apoteket AB

Statens ägarstyrning av Apoteket sker bl.a. genom ett verksamhetsavtal den 13 mars 2008 mellan staten och Apoteket AB (SFS 2008:129) och Statens ägardirektiv inför årsstämma i Apoteket AB

Verksamhetsavtalet har stora likheten med avtalet mellan staten och Systembolaget.

13.1.2 Överväganden

Staten äger AB Svenska Spel av spelpolitiska skäl. De spelpolitiska målen måste då framgå i ägarstyrningen av bolaget.

Som framgått i avsnitt 6.3 föreslår Spelutredningen att allt lotteri författningsregleras i den nya lotterilagen. Med den nya tillstånds- och tillsynsorganisation som föreslås i kapitel 7 kommer med Spelutred-

ningens förslag regeringen inte längre vara tillståndsmyndighet för Svenska Spel utan detta kommer att vara Spelmarknadsinspektionen. Regeringens styrande roll mot Svenska Spel kommer att utövas genom förordningsreglering, dvs. i form av generella förutsättningar för hur olika spel får bedrivas, och genom ägarstyrningen. Med den nya tillståndsorganisation som Spelutredningen förslår blir regeringens möjlighet till ägarstyrning av Svenska Spel av betydelse för genomförandet av regeringens spelpolitik.

Frågan Spelutredningen har att ställa är hur den politiska ägarstyrningen av Svenska Spel skall utformas. Som framgått ovan utövas regeringens ägarstyrning av de statligt ägda företagen främst genom aktivt styrelsearbete, dialog med styrelseordföranden och på årsstämman.

Den verksamhet Svenska spel skall bedriva framgår av prop. 1995/96:169, se avsnitt 13.1.1. Ändamålet med verksamheten är fastslagen i bolagsordningen för bolaget. I ägarens information framgår uppdraget till bolaget. Svenska Spels tillstånd att bedriva spel regleras i tillstånd med stöd av lotterilagen och kasinolagen.

Spelutredningen har vid uppbyggnaden av den nya spelregleringen valt att skilja på statens roll som reglerare av den svenska spelmarknaden och statens roll som ägare av Svenska Spel. Vad särskilt gäller regeringens roll som reglerare av spelmarknaden omfattar detta i Spelutredningens förslag det självklara att regeringen styr spelpolitiken och detta i huvudsak i förordningsformen. I Spelutredningens förslag kommer däremot regeringen inte längre att vara tillståndsgivare för spel.

Särskilt skall också framhållas att regelstyrning och statligt ägande regleras av olika regelverk, dvs. aktiebolagslagen respektive lotterilagen och kasinolagen.

Ägarstyrningen bör därför tas tillvara så långt som gällande lagstiftning tillåter det.

Då Svenska Spel är ett aktiebolag regleras detta av aktiebolagslagen. Aktiebolagslagen är i och för sig dispositiv i allt väsentligt men är uppbyggt kring ägarens roll, styrelsens roll, vd:s roll m.m.

Ett alternativ för att uppnå så effektiv styrning av Svenska Spel som över huvud taget är möjlig skulle vara att organisera om bolaget till en myndighet. På detta sätt skulle regeringen ha ett större handlingsutrymme. Spelutredningen ser dock inte att utredningsdirektiven sträcker sig så långt som att associationsformen för Svenska spel ska göras om. På de skäl som anges nedan finner Spelutredningen även att en

effektivare ägarstyrning är möjlig att åstadkomma också inom aktiebolagslagens område.

Att Svenska Spel har särskilda samhälliga mål med sin verksamhet måste införas i verksamhetsbeskrivningen för företaget. Då det är riksdagen som fastställer bolaget verksamhet bör de samhälliga klara framgå av ett verksamhetsmål som skall fastställas av riksdagen.

Fråga uppkommer då om en ägarstyrning liknande den som staten har för Systembolaget och Apoteket med ett avtal bör föreslås. Spelutredningen avser skilja mellan staten som ägare av spelbolag och staten som reglerare av spelmarknaden. Med denna fördelning kommer spelverksamheten i Svenska spel att omfattas av en tillståndsgivning inom vilken frågan om vilka spel som ska anordnas och på vilket sätt det ska ske avgörs. Statens roll som ägare av bolaget Svenska Spel handlar då om att se till att bolaget agerar på sätt ägaren avsett. En stor skillnad mellan Systembolaget och Apoteket å ena sidan och Svenska Spel å andra sidan är att Systembolaget och Apoteket är detaljhandelsmonopol medan Svenska Spel har tillstånd till att anordna vissa typer av spel vilket sker med egna produkter och genom egen försäljningsorganisation.

Ändamålet med Svenska Spel bör vara att efter tillstånd anordna spel i betryggande former under offentlig kontroll med inriktning att förebygga de negativa konsekvenserna av spel – dvs. spelberoende och brott – samtidigt som företaget drivs rationellt.

Ändamålet bör fastställas av riksdagen och därefter skrivas in i bolagsordningen. Härmed är klarlagt att ändamålet med bolaget är spelpolitiskt och vilka särskilda hänsyn som skall tas.

Ägarstyrning får sedan ske på bolagsstämman och via ordföranden i styrelsen. Ägaren bör kalla bolaget till sig vid ett antal tillfällen per år och då låta bolaget redovisa sin verksamhet.

I övrigt kommer staten genom Spelmarknadsinspektionens tillståndsgivning och tillsyn, besluta om vilken verksamhet bolaget har rätt att bedriva.

Med Spelutredningens förslag till ändringar kommer statens roll som ägare av Svenska Spel, ett företag med ett klart spelpolitiskt syfte, att tydliggöras.

Förlagen är fyra.

1. Verksamhetsmålet beslutas av riksdagen,
2. Verksamhetsmålet skrivs in i bolagsordningen
3. Ägaren utövar sin styrning vid bolagsstämman
4. Ägaren och styrelseordförande (bolagets ledning) har regelbundna möten. I arbetsordningen för styrelsen skrivs in att ordföranden har ett ansvar för att hålla ägaren regelbundet informerad om utvecklingen och i avgörande frågor samordna styrelsens syn på verksamheten med företrädare för ägaren.

13.2 Regeringens roll som kontrollerande av ATG

Bedömning: Den konstruktion med vadhållning på hästtävlingar som funnits sedan 1973 bör vara kvar. Konstruktionen innebär dels att staten ingår ett avtal med hästsportens huvudorganisationer, dels att ATG erhåller ensamrätt till vadhållning på hästspel i Sverige. Staten ska alljämt utse majoriteten av styrelseledamöterna i ATG, däribland ordförande som har utslagsröst, och bolagsordningen ska godkännas av staten.

Statens styrning av ATG kommer med den nya lotteriregleringen dels ske genom avtalet, dels ske genom inflytande i bolaget, dels ske genom att ATG:s verksamhet blir författningsreglerad och dels genom att Spelmarknadsinspektionen blir tillståndsmyndighet för ATG.

13.2.1 Inledning

Enligt direktiven anges följande

Hur kan ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna bli tydligare?

Hur spel och spelberoende skall hanteras ansvarsmässigt mellan olika aktörer inom den svenska regleringen är av stor betydelse för att lagens skyddssyften skall kunna tas till vara och få bättre genomslag. Spelansvaret är i dag fördelat på myndigheter på central, regional och lokal nivå, branschnivå och spelordningsnivå. Denna ansvarsfördelning och rollfördelning behöver utvecklas och förtydligas. Lotteriinspektionen bör dessutom få ökade befogenheter. En ökad samverkan mellan inspektionen och de rättsutredande myndigheterna bör komma till stånd i fråga om brottsbekämpning. Ett annat exempel är att ägarstyrningen av de statligt kontrollerade bolagen bör stramas upp. Tydligare krav kommer att ställas i syfte att öka de statligt ägda och kontrollerade aktörernas trovärdighet som spelalternativ. Ett klart socialt åtagande när det gäller spelberoende och andra sociala problem bör dessutom ligga hos samtliga anordnare av spel. De statligt kontrollerade bolagen måste axla ett större och tydligare ansvar i detta hänseende. Förutom de statligt kontrollerade bolagen bör ett sådant angreppssätt även omfatta eventuella framtida licensierade bolag inom ramen för ett nytt system. Krav på klara och tydliga uppföljningsrutiner bör ställas på aktörerna.

Utredaren skall därför

- föreslå en tydligare ansvarsfördelning mellan aktörerna på spelområdet,

Fråga uppkommer då om ägarstyrning av de statligt kontrollerade bolagen och nu särskilt gällande ATG.

Enligt gällande lotterireglering har ATG tillstånd av regeringen att med ensamrätt bedriva vadhållning på hästtävlingar i Sverige. Den konstruktion för vadhållning på hästtävlingar som gäller i Sverige har funnits sedan 1974. Konstruktionen är beskriven i avsnitt 5.3.3.

13.2.2 Överväganden

Med den konstruktion för vadhållning på hästtävlingar som riksdagen beslutande 1973 utövas regeringens inflytande över ATG dels genom avtalet, dels genom utseende av styrelseledamöter och styrelseordförande, dels genom godkännande av bolagsordningen och dels genom tillståndsgivning i koncessionen.

Som framgått i kapitel 5 gör Spelutredningen bedömningen att konstruktionen för vadhållning i samband med hästtävlingar alltjämt skall bestå i Sverige.

Staten har då genom avtalskonstruktionen tillförsäkrat sig ett starkt inflytande över ATG genom styrelserepresentationen. Särskilt skall framhållas att staten utser ordförande för bolaget vilken också har utslagsröst. Staten kommer således alltså ha ett starkt inflytande över ATG genom styrelserepresentationen.

Med Spelutredningens förslag kommer avtalet mellan staten och hästsportens huvudorganisationer att skrivas om och tillståndsgivningen för ATG kommer enbart att regleras i lagen. Genom att Spelmarknadsinspektionen blir tillstånds- och tillsynsmyndighet för ATG kommer kraven på bolaget att även i denna del skärpas. Här skall också framhållas att samtliga nya bestämmelser i spelregleringar såsom marknadsföringsregler, åldersgränser, tillstånd för ombud m.m. givetvis också kommer att gälla för bolaget.

Sammanfattningsvis kommer statens styrning av ATG, dels ske genom avtalet, dels ske genom inflytande i bolaget, dels ske genom att ATG:s verksamhet blir författningsreglerad och dels ske genom att Spelmarknadsinspektionen blir tillståndsmyndighet för ATG.

14 Myndigheternas roll m.m.

14.1 Myndigheternas roll

14.1.1 Inledning

Enligt Direktiven ska följande frågor utredas gällande ansvarsfördelningen mellan de olika aktörer.

Hur kan ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna bli tydligare?

Hur spel och spelberoende skall hanteras ansvarsmässigt mellan olika aktörer inom den svenska regleringen är av stor betydelse för att lagens skyddssyften skall kunna tas till vara och få bättre genomslag. Spelansvaret är i dag fördelat på myndigheter på central, regional och lokal nivå, branschnivå och spelanordnarnivå. Denna ansvarsfördelning och rollfördelning behöver utvecklas och förtydligas. Lotteriinspektionen bör dessutom få ökade befogenheter. En ökad samverkan mellan inspektionen och de rättsvärdande myndigheterna bör komma till stånd i fråga om brottsbekämpning. .../...

Statens folkhälsoinstitut har regeringens uppdrag att bl.a. motverka och förebygga spelproblem. Folkhälsoinstitutet fungerar som ett nationellt kunskapscentrum för spelberoendefrågor, stimulerar forskning och annan utveckling på området, sprider kunskap om spelberoende till strategiska grupper i samhället samt verkar för förebyggande insatser och andra åtgärder för att minska spelberoendet. Folkhälsoinstitutet ansvarar också för den s.k. stödlinjen samt utvecklingsarbete när det gäller behandling av personer med spelproblem.

Med den uppdelning som i dag finns mellan Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut är risken att det inte tas tillräcklig hänsyn till spelberoendeproblematiken vid tillståndsgivningen och vid utövandet av tillsyn.

Utredaren skall därför

- föreslå en tydligare ansvarsfördelning mellan aktörerna på spelområdet,
- utreda förutsättningarna för Lotteriinspektionen att i högre grad beakta spelberoendefrågor vid tillståndsgivning och utövande av tillsyn och då uppmärksamma att Statens folkhälsoinstitut alltjämt bör ha ett sektorsövergripande ansvar för dessa frågor,

- presentera en lämplig rollfördelning mellan dessa myndigheter.

Hur frågor om spel och spelberoende skall hanteras ansvarsmässigt mellan olika aktörer inom den svenska regleringen är av grundläggande betydelse för att den nya lotterilagens skyddssyften skall uppnås.

Frågan som uppkommer i nu aktuellt avsnitt berör hela det förslag till framtida spelreglering som Spelutredningen föreslår i betänkandet. De frågor som gäller ansvarsfördelningen är redovisade i andra avsnitt i betänkandet varför Spelutredningen i detta avsnitt i huvudsak hänvisat tillbaka till respektive avsnitt där frågan är behandlad.

14.1.2 Nuvarande ansvarsfördelning

Ansvarsfördelningen i fråga om lotterier samt spelberoende i nuvarande reglering kan beskrivas både i en horisontell nivå som i en vertikal nivå.

Den vertikala nivån kan inledas i fyra nivåer

1. riksdag och regering
2. myndighetsnivå,
3. branschnivå, och
4. spelanordnarnivå.

Den horisontella nivån kan beskrivas som ansvarsfördelningen inom varje nivå, exempelvis de olika myndigheternas ansvarsområden.

Nuvarande ansvarsfördelning i fråga om lotterier samt spelberoende kan i huvudsak beskrivas med följande sammanställning.

Nivå 1- Riksdag och regering

Riksdag	Regering
Lagstiftning och statens budget - anslag till Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut	Ägare av AB Svenska Spel, Styrande av ATG Tillståndsmyndighet (AB Svenska Spel, Casino Cosmopol AB och ATG)

Nivå 2 – Myndigheter, kommun och landsting

Lotteriinspektion	Statens Folkhälsoinstitut	Konsumentverket	Polismyndigheterna
Förvaltningsmyndighet för spel och lotter	Regeringens uppdrag att ansvara för spelberoende	Marknadsföringslagen	Brottsbekämpande verksamhet
Tillstånds- och tillsynsmyndighet (rikslotterier m.m.)	såvitt avser förebyggande arbete, vård och behandling samt forskning		
Central tillsynsmyndighet			
Följa och underrätta regeringen om utvecklingen på lotterimarknaden m.m.			
Främja allmän kännedom om spel- och lotterilagstiftningen			
Verka för en sund utveckling inom tillsynsområdet			
	Länsstyrelserna	Landstingen	Kommunerna
	Tillståndsmyndighet (lotteri och bingo)	Inget särskilt utpekade ansvar i lag gällande spelberoende - dock ansvarig för	Tillståndsmyndighet och registreringsmyndighet (lokala lotterier m.m.)

Tillsynsmyndighet (lotteri och bingo) samt del i den cen- trala tillsynen	psykiatri och spelberoende	Tillsynsmyndighet (lokala lotterier m.m.)
		Ansvar för sina invån- are enligt socialtjänst- lagen
		Inget utpekat ansvar i lag för spelberoende

Nivå 3 – Branschsamverkan m.m.

Branschsamverkan

Bl.a. gemensamma riktlinjer inom spelbranschen
för marknadsföring

Nivå 4 - aktörerna

Svenska Spel	ATG	Folkrörelserna
Ansvar som följer med till- stånden och lagens bestämm- elser	Ansvar som följer med till- stånden och lagens bestämm- elser	Ansvar som följer med till- stånden och lagens bestämm- elser
Regeringens ägarstyrning	Avtal med staten	

14.1.3 Överväganden

Frågor om ansvarsfördelningen för spel och spelberoende är redovisade i andra avsnitt i betänkandet varför Spelutredningen hänvisar till aktuella avsnitt. Sammanfattningsvis kommer med de förslag Spelutredningen lämnar följande ansvarsfördelning att gälla inom lotteriområdet.

Nivå 1 Riksdag och regeringen

Riksdagen kommer i den nya reglering att lagstifta om huvudreglerna för all lotteriverksamhet i Sverige (se avsnitt 6.3).

Regeringen kommer i den nya regleringen att utöva spelpolitik bl.a. genom förordningsreglering. Regeringen styrning av AB Svenska Spel och ATG föreslås stramas upp (se kapitel 13). Regeringens roll som tillståndsgivare för ATG och Svenska Spel upphör (se kapitel 7).

Nivå 2 Myndigheterna

Lotteriinspektionen

I syfte att skapa en effektiv och stark tillsynsmyndighet för spel om pengar innebär förslagen till en ny spelreglering dels att myndigheten föreslås byta namn till Spelmarknadsinspektionen, dels att myndigheten tillförs ett antal nya ansvarsområden enligt följande.

1. Tillstånds- och tillsynsmyndighet för allt tillståndsgivet lotteri i Sverige, se kapitel 7.
2. Tillstånds- och tillsynsmyndighet för det delvis nya systemet med tillstånd, se kapitel 15.
3. Tillsynsmyndigheten för särskilda marknadsföringsregler för spel, se kapitel 9.
4. Utökad föreskiftsrätt i den nya lotterilagen, se kapitel 8.
5. Ansvar för spelberoendefrågor vid tillståndsgivning av spel, se kapitel 8.
6. Visst ansvar vad gäller arbetet mot illegalt spel , se avsnitt 14.3.
7. Främjandeförbudet, bl.a. IP-blockeringar och blockeringar av banköverföringar, se kapitel 11.

Spelutredningen föreslår vidare att grundforskning om spels inverkan på individer och samhälle och uppdragsforskning om framför allt förebyggande åtgärder mot överdrivet spelande skall kunna finansieras med anslag som beviljas av Spelmarknadsinspektionen.

De nya uppgifterna för Spelmarknadsinspektionen innebär att inspektionen behöver tillföras nya, och utöka befintliga, kompetensområden. Spelutredningen bedömer att inspektionen behöver utöka sin personal med kompetens inom bl.a. juridik, företags- och mark-

nadsanalys, teknik och säkerhet, elektronisk kommunikation, omvärldsanalys, spelberoende, tillsynsmetodik samt information och utbildning. Mängden uppgifter och den större storleken på myndigheten medför behov av ytterligare administrativa resurser. Spelutredningen bedömer vidare att inspektionen behöver utveckla och vidmakthålla ett brett internationellt kontaktnät och bedriva sin verksamhet i nära kontakt med motsvarande myndigheter i andra länder.

Konsumentverket

Konsumentverket har med Spelutredningens förslag alljämt ansvaret för marknadsföringslagen och därmed också ansvaret för eventuella överträdelser av bestämmelser i den lagen som spelanordnare gör sig skyldiga till.

De nya marknadsföringsreglerna för lotterier som Spelutredningen föreslår i den nya lotterilagen kommer att höra till Spelmarknadsinspektionens ansvarsområde och berör därför inte Konsumentverket, se avsnitt 9.5.3.

Kommunerna

Kommunernas roll i Spelutredningens förslag till framtida reglering blir att vara registreringsmyndighet för lokala lotterier. Deras nuvarande roll som tillståndsgivare för lotterier upphör och överflyttas till Spelmarknadsinspektionen, se kapitel 7.

Länsstyrelserna

Länsstyrelserna roll som tillstånds- och tillsynsmyndighet för bingo och lotterier upphör och överflyttas till Spelmarknadsinspektionen, se avsnitt 8.

Polisen

Polisens roll framgår av avsnitt 14.3.

Landstinget

Landstingets ansvar för de spelare vars spelande medfört att de kan diagnostiseras som spelberoende enligt vedertagna diagnoskriterier, se avsnitt 4.10.2.

Nivå 3 Branschsamverkan

En samverkan som inte direkt berörs av frågan om ansvarsfördelning från statens sida.

Nivå 4 Spelaktörerna

Den nya reglering Spelutredningen föreslår bygger på principen att allt lotteri i den nya lotterilagen blir författningsreglerat. I den nya lotterilagen kommer ansvaret på aktörerna att öka.

14.2 Ansvarsfördelning mellan Spelmarknadsinspektionen och Statens folkhälsoinstitut

14.2.1 Inledning

Enligt direktiven skall följande fråga utredas.

- utreda förutsättningarna för Lotteriinspektionen att i högre grad beakta spelberoendefrågor vid tillståndsgivning och utövande av tillsyn och då uppmärksamma att Statens folkhälsoinstitut alltjämt bör ha ett sektorsövergripande ansvar för dessa frågor,
- presentera en lämplig rollfördelning mellan dessa myndigheter.

14.2.2 Nuvarande ansvarsfördelning

Lotteriinspektionen

Lotteriinspektionen bildades den 1 januari 1995 (se prop.1993/94:182 Ny lotterilag och SOU (1992:130) vinna eller försvinna – folkrörelserna lotterier och spel i framtiden). Lotteriinspektionen hade föregåtts av Lotterinämnden som bildats år 1974. Ett viktigt

skäl för att bilda Lotteriinspektionen var att få en effektiv tillsyn och kontroll över spelverksamheten. Samtidigt blev tillsynen över de statsägda (dåvarande Penninglotterier och Tipstjänst) och statskontrollerade bolagen (ATG) en uppgift för den nya tillsynsmyndigheten.

Uppgifter

Lotteriinspektionens arbetsuppgifter framgår av dess instruktion som är ny sedan den 1 januari 2008 – förordning (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen. Den nya instruktionen är i huvudsak i överensstämmelse med tidigare gällande instruktion Uppgifter är enligt myndighetens instruktion följande.

Lotteriinspektionen är förvaltningsmyndighet för frågor om spel och lotterier.

Utöver det som följer av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel, lotterilagen (1994:1000) och kasinolagen (1999:355), ska myndigheten

1. svara för en enhetlig tillämpning av lagen om anordnande av visst automatspel, lotterilagen och kasinolagen samt för en ändamålsenlig tillsyn och kontroll över att lagstiftningen följs,
2. följa och underrätta regeringen om utvecklingen på spel- och lotteri-marknaden, nationellt och internationellt, samt bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet,
3. främja allmän kännedom om spel- och lotterilagstiftningen, och
4. verka för en sund utveckling inom tillsynsområdet.

Organisation

Lotteriinspektion leds av en styrelse (med fullt ansvar) och en generaldirektör är myndighetschef. Myndigheten har sitt säte i Strängnäs har ca 40 anställda. Myndigheten är indelad i fyra enheter, koncessionsenhet, tillstånds- och tillsynsenheten, rättsenheten och administrativa enheten. För sitt arbete har generaldirektören även en stab. Lotteriinspektionen har även behovsanställda arvoderade kontrollanter.

Statens folkhälsoinstitut

Folkhälsoinstitutet bildades den 1 juli 1992. En ombildning med ändrade uppgifter och namnbyte till Statens folkhälsoinstitut skedde den 1 juli 2001. Samtidigt övertog institutet Alkoholinspektionens uppgifter. Statens folkhälsoinstitut huvuduppgifter är:

- Följa upp den nationella folkhälsopolitiken.
- Nationellt kunskapscentrum för folkhälsa.
- Bedriva tillsyn inom alkohol-, narkotika- och tobaksområdena.

Institutet ska särskilt:

- analysera utvecklingen av folkhälsan med utgångspunkt i de faktorer som påverkar denna,
- förse regeringen med information och med underlag för beslut,
- ställa samman och till kommuner och landsting sprida forskningsresultat om metoder och strategier inom folkhälsoområdet,
- samarbeta med myndigheter som har uppgifter inom institutets ansvarsområden,
- svara för tillståndsgivning, tillsyn och föreskrifter i enlighet med vad som anges i alkohollagen och lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
- bevaka och utreda behovet av narkotikaklassificering av sådana varor som inte utgör läkemedel samt behovet av kontroll av varor enligt lagen om förbud mot vissa hälsofarliga varor,
- svara för tillsyn och föreskrifter i enlighet med vad som anges i tobakslagen
- främja tillgången på statistik av god kvalitet inom alkohol, narkotika och tobaksområdena, samt
- följa och aktivt medverka i det internationella folkhälsoarbetet.

Särskilt vad gäller spelberoende

Statens folkhälsoinstitut har regeringens uppdrag att redovisa kunskapsläget och omfattningen av ohälsa i samband med spelberoende samt vilka åtgärder som vidtagits i syfte att minska spelberoendet.

- Fungera som nationellt kunskapscentrum när det gäller spelberoendefrågor
- Stimulera forskning och annan kunskapsutveckling inom området
- Sprida kunskap om spelberoende till strategiska grupper i samhället (socialtjänst, skola, m.fl.)
- Verka för förebyggande insatser och andra åtgärder för att minska spelberoendet

Överväganden

Ansvarsfördelningen mellan Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut i frågor om spelberoende blir med Spelutredningens förslag enligt följande.

Spelmarknadsinspektionens nya roll med ansvar för spelberoende i den nya lotterilagen har beskrivits ovan i avsnitt 14.1.3.

Spelutredningens förslag om Statens folkhälsoinstituts ansvar för spelberoende är beskrivet i avsnitt 4 och kan sammanfattas enligt följande.

Statens folkhälsoinstitut bör ges i uppdrag att i samråd med Socialstyrelsen, Statens beredning för medicinsk utvärdering och Sveriges Kommuner och Landsting

- stödja utveckling av program för vård, behandling och annat stöd för spelmissbrukare och spelberoende
- upprätta ett nationellt register över anordnare av sådan verksamhet,
- utarbeta en plan för utvärdering av samtliga vård-, behandlings- och andra stödformer som i dag erbjuds spelmissbrukare och spelberoende i Sverige,
- till registret efterhand föra de utvärderingar som görs

Uppgiften att stödja utveckling program för vård, behandling och annat stöd, innebär att Statens folkhälsoinstitut bör initiera utveckling av sådana program hos kommuner, landsting eller andra vård-

givare. Syftet ska vara att stimulera utveckling hos kommuner, landsting eller andra producenter av vård och behandling och ta fram goda exempel på hur program kan utformas. På längre sikt är syftet att, genom uppgifterna att sammanställa register över program eller vårdgivare och därtill hörande utvärderingar, möjliggöra en allmänt förekommande vård och behandling av spelberoende i den ordinarie verksamheten hos kommuner och landsting.

14.3 Central tillsyn

Bedömning: Spelmarknadsinspektionen bör alltså ha den centrala tillsynen över att den nya lotterilagen efterlevs.

14.3.1 Inledning

Ett av de övergripande målen med den svenska spelregleringen är att motverka kriminalitet.

I syfte att få en effektivare tillsyn över den svenska spelmarknaden har Spelutredningen bl.a. i kapitel 7 förslagit en ny tillstånds- och tillsynsorganisation. Med den nya organisationen som föreslagits blir Spelmarknadsinspektionen tillståndsmyndighet för allt tillståndsgivet lotteri i Sverige och också tillsynsmyndighet över dessa lotterier.

Som vidare framgått i betänkandet föreslår Spelutredningen en ramlagstiftning för lotterier i syfte att bemyndiganden inom området skall kunna ske till regeringen och Spelmarknadsinspektionen. Med denna nya ramlag kommer med Spelutredningens förslag Spelmarknadsinspektionen få en helt ny roll.

Fråga uppkommer då om Spelmarknadsinspektionens framtida roll gällande central tillsyn och illegalt spel.

14.3.2 Nuvarande ordning

Enligt 48 § lotterilagen (1994:1000) har Lotteriinspektionen den centrala tillsynen över att lotterilagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. Lotteriinspektionen har enligt förordning (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen att svara för en enhetlig tillämpning av lagen om anordnande av visst automatspel, lotterilagen och kasinolagen samt för en ändamålsenlig tillsyn och

kontroll över att lagstiftningen följs. Med central tillsyn avses enligt lotterilagens förarbeten följande.

Tillsynsmyndigheten skall vara expert på lotterifrågor. Spel- och lotteri-verksamhet förekommer dock ofta tillsammans med annan verksamhet t.ex. hotell- och restaurangverksamhet. Vidare innefattar spel- och lotteri-verksamhet för det mesta ett arbetsgivaransvar med allt vad det för med sig i form av t.ex. löneutbetalningar och inbetalningar av skatter och sociala avgifter. För sådana delar av verksamheten har andra myndigheter, t.ex. skattemyndigheterna, ett förstehandsansvar när det gäller kontroll och tillsyn. Vidare är det ofrånkomligt att polis- och åklagarmyndigheter har ett ansvar när brott misstänks. Tillsynsmyndigheten kan således inte ha ett ensamt ansvar för kontroll och tillsyn av all verksamhet på spel- och lotteriområdet.¹

14.3.3 Särskilt om illegala spelautomater

Illegala spelautomater är ett problem i Sverige.

Lotteriinspektionen har uppmärksammat problemet i två rapporter (år 2003 och 2007) enligt följande.

Lotteriinspektionen genomförde år 2003 i samråd med Rikspolisstyrelsen en kartläggning av antalet spelautomater som saknar erforderligt tillstånd.² Utredningen omfattade dels en fältstudie och dels enkätundersökningar till samtliga polismyndigheter samt kontakter med Statens Kriminaltekniska laboratorium, Riksåklagaren och Ekobrottsmyndigheten. Utredningen bedömde att det då fanns minst 3 000 sådana automater i Sverige och att de kunde antas omsätta tillsammans 3 miljarder kronor årligen. Utredningen visade vidare att den organiserad brottslighet var involverad i verksamheten. Lotteriinspektionen genomförde hösten 2007 en uppföljning av 2003 års utredning³. Denna uppföljning visar att antalet automater som saknar erforderligt tillstånd då kunde uppskattas till minst 1 750. Uppföljningen 2007 genomfördes dock endast i form av fältkontroll. Underlaget för uppföljningen 2007 var alltså sämre än för undersökningen 2003 varför uppskattningen av antalet spelautomater 2007 har en lägre tillförlitlighet.

Spelutredningen har från Polismyndigheten i Stockholms län inhämtat bl.a. följande. Problem med illegalt spel gäller främst illegala spelautomater. Illegala automater står ofta hos enskilda näringsutövare t.ex. i butiker, och dessa erbjuder kunder spel på spelauto-

¹ prop. 1993/94:182 sid. 42.

² Lotteriinspektionen dnr 76/2003.

³ Lotteriinspektionen dnr 528/2007.

materna. Brott mot lotterilagen har i domstolspraxis ett lågt straffvärde och inte sällan måste beslagtagna automater också återlämnas. Om framför allt förverkande av utrustning för spel kunde ske i större omfattning skulle polisen mer effektivt komma åt denna verksamhet. För att mer effektivt kunna arbeta mot det illegala spelet bör ett närmare samarbete kunna ske mellan polismyndigheterna och Lotteriinspektionen.

14.3.4 Lotteriinspektionens arbete med Central tillsyn och samverkan med andra myndigheter

Från och med verksamhetsåret 2008 anges i regleringsbrevet för Lotteriinspektionen att 7 miljoner kronor får användas för arbete med Central tillsyn.

Lotteriinspektionen har numera särskild personal avdelad med huvuduppgift att arbeta med frågor om central tillsyn. Möjligheten med nya resurser och särskild avdelad personal för arbetet med central tillsyn har medfört att inspektionen numera kan arbeta med sådana samarbeten med andra brottsbekämpande myndigheter som bedöms ha störst möjlighet för framgång och påverkan på spelmarknaden. Detta arbetssätt har på kort tid visat sig vara framgångsrikt genom att inspektionen bidragit med omfattande kartläggningar till grund för större tillslag mot illegalt spel, dels inom ramen för Las Vegas – ett projekt i samverkan mellan Rikskriminalpolisen, Ekobrottsmyndigheten, Skattemyndigheten och Lotteriinspektionen, som resulterade i ett stort tillslag hösten 2007 mot organiserad brottslighet och vid vilket hundratals illegala spelautomater över hela riket togs i beslag, och dels till grund för en mycket stor polisiär insats mot norra Europas största årligen återkommande pokerturning våren 2007.

Lotteriinspektionen har som en rutinåtgärd då t.ex. spel på ej tillåtna spelautomater upptäcks att anmäla detta till berörd polismyndighet. Lotteriinspektionens erfarenhet av vilken effekt dessa polis-anmälningar ger är sådan att inspektionen inte uppfattar metoden som framgångsrik.

En grundläggande framgångsfaktor för Lotteriinspektionens arbete med Central tillsyn är alltså att en god kartläggning kommer rätt funktion inom rättsväsendet tillhanda genom Lotteriinspektionens försorg och att inspektionen erbjuder sin förmåga i form av kunskap om spel och spelmarknad och resurser i form av personal. Svårig-

heten ligger enligt Lotteriinspektionen i att kontakta rätt nivå eller funktion hos de olika polismyndigheterna.

14.3.5 Övervägande

Polisens möjlighet att ingripa effektivt mot olagliga spelautomater förutsätter att automaterna i större utsträckning skall kunna förverkas. Spelutredningen har i avsnitt 8.10 föreslagit en ny definition av automatspel och penningautomat i syfte att illegala spelautomater och liknande spelanordningar kommer att omfattas av krav på innehavstillstånd i den nya lotterilagen. Bestämmelsen är straffsanktionerad. Med dessa förslagna ändringar bedömer Spelutredningen att polisen erhåller bättre verktyg för att mer effektivt kunna ingripa mot illegala spelautomater.

Lotteriinspektionens arbete inom ramen för dess uppdrag central tillsyn har lett till att inspektionen infört ett nytt arbetssätt. Lotteriinspektionen har därigenom i samverkan med andra myndigheter åstadkommit goda resultat. Denna förmåga bör enligt Spelutredningen utvecklas och ge möjligheter att fortsatt driva arbetet med central tillsyn till än högre effektivitet. Det nya arbetssättet har visat att kommunikation och dubbelriktad kunskapsöverföring mellan Lotteriinspektionen och andra rättsvårdande myndigheter har brister. Nyligen har inspektionen tagit initiativ till att förbättra situationen därvidlag. Ett ytterligare närmande mellan inspektionen och främst polismyndigheter synes enligt Spelutredningen vara behövligt.

Med den nya roll Spelmarknadsinspektionen får med Spelutredningens samlade förslag kommer myndigheten bli en kunskapsmyndighet för spel och spels bedrivande i Sverige. Spelmarknadsinspektionen bör i denna nya roll i större utsträckning kunna samarbeta med andra myndigheter i frågor om illegalt spel. Spelmarknadsinspektionen bör därvid ta initiativ till samarbeten med andra brottsbekämpande myndigheter bl.a. polismyndigheterna. Ett sådant ansvar bör inbegripa att Spelmarknadsinspektionen förser andra brottsbekämpande myndigheter med kunskap och information om företeelser inom myndighetens ansvarsområde, allt i syfte att effektivt komma åt illegal spelverksamhet. Ett sådant arbete har som nämns redan påbörjats vid Lotteriinspektionen och bör därför utvecklas.

Sammanfattningsvis gör Spelutredningen bedömningen att Spelmarknadsinspektionen alltjämt bör ha den centrala tillsynen över den nya lotterilagen och i sin nya roll söka aktivt samarbetet med övriga brottsbekämpande myndigheter.

15 En öppning för nya aktörer (Alternativ 2)

15.1 Inledning

Spelutredningen har utifrån direktiven till utredningen i kapitel 5 redovisat de allmänna förutsättningarna för en framtida spelreglering. För att möta problemet med det okontrollerade spelet som sker på utländska webbsidor har ett alternativ 2 föreslagits.

Som angetts i kapitel 5 är en grundförutsättning för att kunna föreslå en delvis ny tillståndsmodell att de som erhåller tillstånd är skyddade i det nationella systemet. Att föreslå ett nationellt system i vilket vissa spelformer ska öppnas för näringslivet kräver att lagstiftningen så långt det är möjligt garanterar den nationella marknaden. Att föreslå en öppning för nya aktörer och samtidigt möjliggöra för spelbolag med tillstånd från andra stater att erbjuda spel över Internet fyller ingen funktion. I det fallet finns inget incitament att söka tillstånd i Sverige om villkoren för licenser är bättre i någon annan stat. Som Spelutredningen bedömer situationen måste alltså främjandeförbudet i lagstiftningen blir mer effektiv. Frågan är behandlad i kapitel 11.

Som regeringen särskilt framhåller i direktiven är kontroll- och tillsynsfunktionen särskilt viktig vid utformningen av ett nytt system. Som Spelutredningen redovisat i kapitel 5 kräver detta att Sverige alltjämt har en nationell reglering och att den öppning för nya aktörer som kan bli aktuell ska ske på nationell basis. För att kunna utöva effektiv kontroll av spel – i avsaknad av ett internationellt regelverk – kräver detta att den svenska kontrollmyndigheten har kontroll över det spel som bedrivs i Sverige. Som förutsättning gäller därför att en öppning för nya aktörer som princip måste bygga på ett svensk tillstånd med svensk kontroll.

Spelutredningen har i kapitel 5 redovisat att den nya lotterilagen till sin karaktär blir en ramlagstiftning. Syftet med detta är dels att få en större flexibilitet i lagstiftningen, dels att få en klar ansvarsfördelning mellan riksdag, regering och tillsynsmyndighet och därmed i betydligt större utsträckning kunna delegera ned ansvar till myndigheten. Regeringens spelpolitik har det övergripande målet att motverka spelberoende och kriminalitet och i direktiven anges att ett delvis nytt system ska ha en inriktning på att de sociala skyddsaspekterna genomgående ges hög prioritet. Mot bakgrund av vad som nu sagts och vad i övrigt framgår av utredningsdirektiven har Spelutredningen i kapitel 5 gjort bedömningen att allt lotteri – alltså även en öppning för nya aktörer – bör regleras i den nya lotterilagen.

Som framhållits tidigare i detta betänkande har statens inflytande på spelområdet historiskt varit starkt. Staten har varit både spelreglerare och ägare av spelbolag. Vidare har allt överskott från spel om pengar tillfallit allmänna och allmännyttiga ändamål. Syftet med den politik som förs är att staten vill tillgodose det intresse för spel som finns hos befolkningen och endast tillhandahålla spel som ur allmän synpunkt anses lämpliga. Ett av syftena med den reglering som gäller i Sverige är att privata intressen inte ska förekomma på spelmarknaden. Att föreslå ett delvis nytt system för tillståndsgivning som möjliggör för näringslivet att anordna vissa spel är således en vattendelare mot den spelpolitik som historiskt sett bedrivits i Sverige.

Spelutredningen har i kapitel 5–15 lämnat förslag på en framtida spelreglering. I kapitel 5 har vidare redovisats de allmänna förutsättningarna för ett delvis nytt system och vilka spelformer som bör kunna bli föremål för en öppning. De spelformer som föreslagits är vadhållning (oddsspel och tipsspel) med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar. Syftet med förslaget är att spel ska kanaliseras till aktörer med svenska tillstånd.

Enligt direktiven till utredningens ska ställningstaganden för ett delvis nytt system med nya aktörer göras i bl.a. följande delar.

- Licenssystemets syfte
- Licens eller koncession
- Omfattning av och detaljgrad i regelverket
- Licensens omfattning och innehåll

- Antal licenser
- Tillstånds- och tillsynsmyndighet
- Tillståndsförfarande och tillsyn
- Krav för att kunna erhålla tillstånd, bl.a. lämplighetsbedömning och krav på verksamheten
- Krav på verksamhet förlagt till Sverige och övriga krav
- Sanktioner
- Skatt
- Licensavgifter

Mot bakgrund av att direktiven anger att ställningstaganden ska göras i var och en av nämnda frågor har Spelutredningen inte funnit förutsättningar föreligga att presentera ett fullständigt system för ny tillståndsgivning. Spelutredningen har valt att i vart fall ge förslag på en modell för tillståndsgivning som kan bli föremål för fortsatt beredningsarbete inom Regeringskansliet.

Enligt direktiven ska utredning bedöma lämpligheten av att bygga in någon form av kontrollmekanism, t.ex. i form av en tidsbegränsad kommitté eller arbetsgrupp, med ansvar för uppföljning och övervakning av arbetet med införandet av ett eventuellt kompletterande system, för att på detta sätt möjliggöra för regeringen och riksdagen att successivt ta ställning till om och på vilket sätt en omreglering ska ske.

Mot bakgrund av vad som nyss sagts om fortsatt beredningsarbete i Regeringskansliet av förslaget finner inte Spelutredningen skäl att föreslå någon kontrollmekanism.

Samtliga principfrågor gällande en framtida spelreglering är behandlade i kapitel 5. Den nya lotterilagen som Spelutredningen förslår kommer även att omfatta den delvis nya tillståndsmodellen. Med den lagtekniska lösningen med en ramlag som föreslås kommer ansvaret för regelgivningen i ett nytt tillståndsförfarande att delegeras till Spelmarknadsinspektionen. I detta avsnitt kommer därför i huvudsak principerna för ett delvis nytt system att behandlas.

15.2 Lagteknisk lösning och licensgivningens syfte

Bedömning: En delvis ny tillståndsmodell för vissa lotterier bör regleras i den nya lotterilagen.

Lagen syftar till att lotterier ska anordnas sunt och säkert under offentlig kontroll, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt spelberoende, att motverka brott i samband med lotterier, att skydda konsumenterna och att kanalisera spelandet till lotterier som anordnas med stöd av lagen.

Skälen för bedömningen: Som regeringens spelpolitik är utformad i direktiven till utredningen är det övergripande syftet med den svenska spelregelringen att motverka spelberoende och kriminalitet. Syftena som en delvis ny reglering ska uppnå blir därför desamma för spelregleringen i övrigt. I annat fall skulle detta få till följd att en del av spelmarknaden byggde på att spelet skulle öka medan en annan del, exempelvis traditionella lotterier, skulle vara striktare reglerat. En sådan politik skulle följaktligen kunna leda till överflyttningseffekter i spelandet.

Som Spelutredningen anført i kapitel 5 är Spelutredningens bedömning att allt lotteri i Sverige ska regleras i den nya lotterilagen. Ett delvis ny system måste därför, för att lagens övergripande mål skall kunna upprätthållas, omfattas av samma allmänna förutsättningar för tillståndsgivning som övriga spel.

Syftena med en delvis ny tillståndsmodell är desamma som spelregleringen i övrigt, dvs.

- att lotterier ska anordnas sunt och säkert under offentlig kontroll,
- att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar som deltagande i lotterier kan orsaka,
- att motverka spelberoende som deltagande i lotterier kan orsaka,
- att motverka brott i samband med lotterier,
- att tillvarata konsumentskydd, samt
- att kanalisera spelandet till lotterier som anordnas med stöd av lagen.

15.3 Koncessions- eller licenssystem

Förslag: Ett tillståndssystem införs i vilket de grundläggande kraven för att erhålla tillstånd framgår i den nya lotterilagen.

Skälen för förslaget: Enligt direktiven ska Spelutredningen ta ställning till om det delvis nya systemet ska ha formen av ett koncessions- eller licensförfarande.

I den nya lotterilagen som Spelutredningen föreslår kommer allt lotteri att bli författningsreglerat i samma lag och därmed omfatta även det delvis nya systemet.

Den delvis nya tillståndsmodell Spelutredningen föreslår ska vara i överensstämmelse med EG-rätten och dess krav på icke-diskriminering. Att föreslå ett koncessionssystem som det nu gällande, dvs. med ensamrätter för vissa spelformer skulle dock vara mycket svårt att förena med EG-rätten vilket framgår redan av EG-domstolens dom i Placanica-målet. Ett koncessionssystem kan därför främst vara aktuellt i ett monopolsystem med bolag som staten äger eller har ett avgörande inflytande över.

Det som bör övervägas är ett tillståndssystem som är öppet och genomlyst och i vilket förutsättningarna för tillstånd är givna redan i lagstiftningen. Vid tillskapandet av en spelreglering som är tillgänglig för flera aktörer måste denna således vara icke-diskriminerande och förutsägbar.

Allt lotteri kommer att författningsregleras i den nya lotterilagen som bygger på principen om tillstånd och tillsyn. Den nya lotterilagens tillståndsförfarande kommer att tillämpas även på de nya aktörerna.

15.4 Omfattningen av regelverket och lämplig detaljeringsgrad

Bedömning: I den nya lotterilagen kommer huvuddragen i spelregleringen att framgå i lag.

I den nya lotterilagen kommer spelpolitiska frågor att kunna delegeras till regeringen för att beslutas i förordningsform.

En tillståndsgivning för nya aktörer kommer att ställa betydande administrativa krav på tillståndsgivningen. Därför bör lagstiftningen bygga på att frågor så långt som möjligt kan delegeras ned till Spelmarknadsinspektionen.

Skälen för bedömningen

Omfattning av regelverket

Ett regelverk kring spel om pengar ska givetvis inte var mer ingripande än vad lagens syften kräver. Omfattningen av regelverket begränsas således av vilka bestämmelser som är nödvändiga för att uppnå lagens syften. Varje bestämmelse som föreslås ska därför kunna härledas ur de syften lagen avser att tillgodose. Spelutredningens förslag till en framtida spelreglering har redovisats i kapitel 7–14. Dessa bestämmelser kommer att bli tillämpliga också på nya aktörer.

Detaljgrad i regelverket

Som Spelutredningen anført ovan bygger Spelutredningens förslag på att en ramlag för spel om pengar genomförs och i vilket huvuddragen anges i lagform, regeringens spelpolitik ges i förordningsform och övriga frågor beslutas av en myndighet. Frågor som bör beslutas av en myndighet är tillståndsgivningen, tillsyn, frågor om säkerhet i spel och frågor om spelberoende.

I ett delvis nytt system för tillstånd blir de administrativa kraven kring regelgivning större både vad gäller tillståndsförfarandet och tillsynen. Ett större regelpaket måste tas fram för exempelvis ansökningsförfarandet och för vad som krävs av den som söker. Detaljgraden i de bestämmelser som ska tas fram är av sådan art att detta bör ligga på myndighetsnivå.

15.5 Tillståndets omfattning och innehåll

Förslag: Tillstånd föreslås kunna omfatta vadhållning (oddsspel och tipsspel) med undantag av vadhållning i samband med hästtävlingar.

En typ av tillstånd ska ges som ger rätt att tillhandahålla spelformerna hos spelombud och över Internet.

Skälen för bedömningen: Spelutredningens förslag är att tillstånd bör kunna ges för vadhållningsspel (oddsspel och tipsspel) med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar och att sådana tillstånd ska omfatta både ombudsspel och spel över Internet.

Som framgått ovan kommer den nya lotterilagen att omfatta allt spel om pengar i Sverige. Samma allmänna förutsättningar för att få tillstånd kommer därför att gälla även i det delvis nya tillståndssystemet, exempelvis kommer det inte krävas särskilda tillstånd för spel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Vidare kommer det i förordning bl.a. att ställas krav på högsta vinståterbetalning för alla spelformer (se avsnitt 15.9).

Som framgår av direktiven till utredningen är det viktigt att ett delvis nytt system inte medför att spelet expanderar. Att tillåta tillstånd för olika tekniker skulle kunna medföra att konkurrensen ökade. Detta skulle komma i konflikt med regeringens krav på att spelet inte får expandera.

Spelutredningen föreslår en form för tillstånd och att ett tillstånd kan omfatta vadhållning (oddsspel och tipsspel), dvs. vadhållning på idrottstävlingar m.m., med undantag av vadhållning i samband med hästtävlingar. Spelformerna ska kunna tillhandahållas hos spelombud och över Internet.

Att tillåta att fler ska kunna erbjuda vissa spelformer till den svenska allmänheten innebär att dessa ska kunna öppna spelombud. Dessa kan drivas antingen i egen regi eller genom avtal med andra aktörer. Som framgått i avsnitt 8 är Spelutredningens förslag att alla ombud ska vara föremål för tillstånd. Detta innebär givetvis att även nya aktörers ombud kommer att omfattas av samma regler.

Enligt Spelutredningens förslag kommer tillståndsgivningen även att omfatta vadhållning på Internet. Den nya lotterilagen bygger på principen om att allt lotteri i Sverige kräver tillstånd och står under offentlig kontroll samt ett förbud mot främjande av ett lotteri som

inte anordnas med stöd av lagen. Tillstånd till spel på Internet kommer därför endas att kunna ges till en webbsida i Sverige.

15.6 Antal tillstånd

Bedömning: Någon begränsning av antalet tillstånd föreslås inte.

Skälen för bedömningen:

Spelutredningens förslag är att öppna spelmarknaden för vadhållning (oddsspel och tipsspel) med undantag för vadhållning på hästtävlingar.

En fråga är om antalet tillstånd ska vara begränsat eller inte.

En mer öppen tillståndsmo­dell ska enligt EG-rättens krav vara icke-diskriminerande.

Frågan om vilka krav EG-rätten ställer på möjligheten att begränsa antalet tillstånd är behandlad i EG-domstolens dom *Placanica* enligt följande.

Kravet på koncession

50 För att kunna bedriva verksamhet på området för hasardspel i Italien måste en aktör erhålla en koncession. Enligt det använda koncessions-systemet är antalet aktörer begränsat. I fråga om mottagande av vadhållningsinsatser är antalet koncessioner för att bedriva annan sportvadhållning än i samband med hästtävlingar begränsat till 1 000. Samma antal koncessioner beviljas för vadhållning i samband med hästtävlingar.

51 Domstolen framhåller inledningsvis att det förhållandet att antalet koncessioner för vadhållning på dessa två områden, såsom det framgår av handlingarna i målen, på grundval av en särskild värdering bedömdes som "tillräckligt" för Italien, inte i sig kan motivera de hinder för etableringsfriheten och friheten att tillhandahålla tjänster som följer av denna begränsning.

52 I fråga om de mål som kan motivera dessa hinder skall det i det nu aktuella sammanhanget göras en åtskillnad mellan å ena sidan målet att minska spel­möjligheterna och å andra sidan, i den utsträckning som hasardspel är tillåtna, målet att bekämpa kriminalitet genom att underkasta de aktörer som är verksamma inom detta område kontroll och genom att styra in hasardspelsverksamheten i kontrollerade banor.

53 När det gäller den första typen av mål framgår det av domstolens rättspraxis att även om begränsningar av antalet aktörer i princip kan motiveras, skall dessa begränsningar i vilket fall som helst tjäna syftet att verkligen minska spel­möjligheterna och att begränsa verksamheten

på detta område på ett sammanhängande och systematiskt sätt (se, för ett liknande resonemang, domarna i de ovannämnda målen Zenatti, punkterna 35 och 36, och Gambelli m.fl., punkterna 62 och 67).

54 Det framgår emellertid av rättspraxis från Corte suprema di cassazione att den italienska lagstiftaren för en expansiv politik på området för hasardspel i syfte att öka skatteintäkterna och att den italienska lagstiftningen inte kan motiveras av skäl som rör begränsning av konsumenternas spelbenägenhet eller begränsning av spelutbudet.

55 Det är nämligen den andra typen av mål, det vill säga målet att förhindra att hasardspelsverksamhet används i bedrägliga eller brottsliga syften genom att styra in den i banor som är möjliga att kontrollera, som såväl Corte suprema di cassazione som den italienska regeringen i sitt yttrande till domstolen har angett vara det verkliga syftet med den italienska lagstiftning som är aktuell i målen vid de nationella domstolarna. Med detta perspektiv kan en kontrollerad expansiv politik på området för hasardspel vara helt i överensstämmelse med målet att locka över spelare som ägnar sig åt förbjuden och dold spel- och vadhållningsverksamhet till tillåten och reglerad verksamhet. Som särskilt den belgiska och den franska regeringen har påpekat kan detta mål endast uppnås om de lagliga aktörerna utgör ett trovärdigt, men samtidigt attraktivt, alternativ till förbjuden verksamhet. Detta kan i sig innebära att tillhandahålla ett omfattande spelsortiment, att göra reklam i viss omfattning och att använda ny distributionsteknik.

56 Den italienska regeringen har för övrigt åberopat faktiska omständigheter, som till exempel en utredning från italienska senatens sjätte ständiga utskott (finans- och skatteutskottet) om spel- och vadhållningssektorn. I denna utredning blev slutsatsen att förbjuden och dold spel- och vadhållningsverksamhet utgör ett betydande problem i Italien som en utvidgning av den tillåtna och reglerade verksamheten skulle kunna avhjälpa. Enligt samma utredning härrör hälften av den samlade omsättningen av hasardspelsverksamheten i Italien från den illegala verksamheten. I utredningen bedömdes vidare att det skulle vara möjligt att genom en utvidgning av den enligt lag tillåtna spel- och vadhållningsverksamheten återta en del av omsättningen av den illegala verksamheten. Det belopp som härigenom skulle kunna återtas är minst lika stort som det belopp som den enligt lag tillåtna verksamheten omsätter.

57 Domstolen konstaterar att ett koncessionssystem under dessa omständigheter i själva verket kan utgöra en effektiv mekanism som gör det möjligt att kontrollera de aktörer som är verksamma inom området för hasardspel för att förhindra att de använder sin verksamhet i bedrägliga eller brottsliga syften. Den har däremot inte tillgång till tillräckliga uppgifter om de faktiska omständigheterna för att bedöma begränsningen av det totala antalet koncessioner som sådan mot bakgrund av de krav som följer av gemenskapsrätten.

58 Det ankommer på de nationella domstolarna att pröva huruvida den nationella lagstiftningen, i den mån som den begränsar antalet aktörer på området för hasardspel, verkligen svarar mot det syfte som den italienska regeringen har åberopat, nämligen att förhindra att verksamheten på detta område används i bedrägliga eller brottsliga syften. På samma sätt ankommer det på de nationella domstolarna att pröva om dessa inskränkningar uppfyller de krav på proportionalitet som följer av domstolens rättspraxis.

Av domen framgår att möjligheten att begränsa antalet koncessioner omfattas av samma EG-rättsliga grundkrav som i övrigt gäller för möjligheter att begränsa spelet.

Regeringens spelpolitik bygger på restriktivitet i betydelsen att spelet ska följa skyddssyften och att spelet inte ska tillåtas expandera. Man kan anta att ju fler tillstånd som ges desto större konkurrens kommer att ske mellan aktörerna. Konkurrens kommer givetvis att kunna leda till att spelet i viss mån ökar.

Spelutredning konstaterar vidare att om en begränsning ska ske av antalet aktörer torde två urvalsmöjligheter stå till förfogande för att begränsa antalet tillstånd.

Den ena är att ha auktion på tillstånd och den som bjuder högst erhåller tillstånd. Detta system kan starkt ifrågasättas då syftet med lagen är att vara en skyddslagstiftning med de motiv som anges. Att i detta fall låta en aktion avgöra tilldelning av tillstånd får anses gå emot lagens syften.

Det andra urvalskriteriet kan definieras som en skönhetstävling. Tillstånd ska tilldelas den som bäst uppfyller lagens krav. Detta system förutsätter att bedömningen ska ske av de ansökningar som lämnas in jämförda med det regelverk som ska uppfyllas. Om antalet tillstånd sätts till ett begränsat antal och flera söker och uppfyller kraven finns risk att rättsliga processer kommer att dra ut på tiden för införandet.

Vad Spelutredningen i stället förespråkar är ett öppet tillståndsförfarande där de som uppfyller kraven har rätt att få ett tillstånd.

I den nya lotterilagen som föreslås kommer bl.a. marknadsföringsbestämmelser att införas och i förordningsform bl.a. bestämmelser om vinståterbetalningsregler. Spelutredningen gör bedömningen att konkurrens därmed kommer att kunna dämpas.

Sammanfattningsvis är Spelutredningens förslag att någon begränsning i antalet tillstånd inte bör ske.

15.7 Tillstånds- och tillsynsmyndighet

Förslag: Tillståndsförfarandet och tillsynen för en ny tillståndsmodell läggs på Spelmarknadsinspektionen.

Skälen för förslaget: Det delvis nya tillståndsförfarande som föreslås har i vissa delar likheter med det koncessionssystem som regeringen i dag tillämpar för ATG och Svenska Spel och även med det tillståndsförfarande som tillämpas av Lotteriinspektionen vad gäller de s.k. restaurangkasinona (se 32–34 §§ lotterilagen). Ett delvis nytt system har å andra sidan också stora skillnader mot dagens tillståndsgivning då antalet behöriga sökande kommer att vara betydligt fler och att tillståndsförfarandet kommer att vara administrativt mer ingripande.

Den tillståndsgivning som blir aktuell kommer därför mer att inriktas på att pröva om en sökande är lämplig att bedriva spel. Prövningen kommer därför att likna det tillståndsförfarande som tillämpas av Finansinspektionen. Det som skiljer från den finansiella sektorn är att den verksamheten är harmoniserad inom EU. Inom den finansiella sektorn är principen att varje stat ger tillstånd till egna nationella aktörer och vid gränsöverskridande frågor inom EU har Finansinspektionen ett reglerat samarbete med motsvarande myndigheter inom EU. Något motsvarande samarbete mellan EU:s spelmyndigheter finns inte.

De stater som har licensgivning för spel – Italien, Malta och Storbritannien – har särskilda spelmyndigheter som handhar licensgivningen.

Spelutredningen har i kapitel 7 föreslagit en ny tillstånds- och tillsynsmodell för lotterier i Sverige, i vilket all tillståndsgivning för spel i Sverige föreslås centraliseras till en myndighet, Lotteriinspektionen, som föreslås byta namn till Spelmarknadsinspektionen.

Lotteriinspektionen är central förvaltningsmyndighet för spel och tillsynsmyndighet för lotterier i Sverige. Myndigheten är tillståndsmyndighet för i huvudsak folkrörelsernas lotterier. Förutsättningarna för vem som får bedriva spel och hur spel ska bedrivas är lagreglerat. Prövningen myndigheten gör av anordnare av lotteri är om förutsättningarna för en ideell förening föreligger och om denna bedriver allmännyttig verksamhet. Någon annan prövning av ideella föreningar görs inte i tillståndsprövningen. Vad däremot gäller s.k. restaurangkasinon (32–34 §§ lotterilagen) omfattar

Lotteriinspektionens prövning bl.a. om den som söker tillstånd är lämplig att driva verksamheten. Lämplighetsprövningen omfattar sökandens erfarenhet på området, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse. I fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar sker prövningen även av vissa ledande personer och även vissa ägare av verksamheten och deras anhöriga. Det ska dock framhållas att de s.k. restaurangkasinona i lagen är reglerade både vad avser var de får bedrivas och även under vilka villkor det får ske. Dessa spel är av förströelsekaraktär med begränsade insatser och vinster. Lotteriinspektion har således redan en viss erfarenhet av att pröva bolags lämplighet.

Att som myndighet ha ansvaret för ett delvis nytt system med tillståndsgivning ställer krav på stor kompetens. Tillståndsgivningen och framtagande av ett regelverk samt att utöva tillsyn över spelet kräver att myndigheten har kunskap om spel och spels bedrivande, har kunskap om affärsmässiga frågor inom spel, har kunskap om teknik och har kunskap om finansiella frågor.

Med den nya tillstånds- och tillsynsmodell som föreslås i kapitel 8 samt den nya ramlagstiftning som föreslås för den framtida spelregleringen kommer Spelmarknadsinspektionen att i framtiden få en helt annan roll än enligt nu gällande lotterireglering. Att lägga tillståndsgivningen för ett delvis nytt system på Spelmarknadsinspektionen får ses som en naturlig del för att stärka effektiviteten i tillsynen av den svenska spelmarknaden.

Sammanfattningsvis föreslår Spelutredningen att tillstånds- och tillsynsmyndighet för det delvis nya systemet blir Spelmarknadsinspektionen. Spelutredningen bedömer att med ett genomförande av Spelutredningens samtliga förslag kommer Spelmarknadsinspektionen att kunna uppjobba kunskap och kompetens inom området.

15.8 Tillstånds- och tillsynsmyndighetens roll

<p>Bedömning: Tillstånd och tillsyn bör administreras av Spelmarknadsinspektionen.</p>

Skälen för bedömningen: Den stora förändringen i förhållande till den tillståndsgivning som i dag sker enligt lotterilagen är att

tillståndsprövningen blir avgörande för att den nya lotterilagens syften ska kunna upprätthållas. Tillståndsprövningen kommer bli mer administrativt omfattande än dagens tillståndsgivning enligt lotterilagen.

Med den nya lotterilag Spelutredningen föreslår kommer tillstånds-givning och tillsyn att ligga på Spelmarknadsinspektionen. Inspektionen har, som framgått i avsnitt 15.4, att ta fram det detaljerade regelverk som kommer att vara nödvändigt för tillstånds-givningen.

I ett delvis nytt system för tillstånd är tillsynen av avgörande betydelse. Tillsyn kan sägas börja redan i tillståndsförfarandet under vilket sökanden har att visa att han kan uppfylla lagens krav. Detta innebär således att förhandsprövning av sökanden är ett mycket viktigt steg i tillsynen.

Med den nya ramlag för lotterier som föreslås kommer den nya lotterilagens tillsyns- och sanktionsbestämmelser att gälla för samtliga spelordnare på den svenska lotterimarknaden. Det avgörande med denna lagtekniska lösning är att tillsynsmyndigheten ges möjlighet att bestämma både metod och nivå för tillsynen. Med det sanktionssystem som föreslås i kapitel 10 bedömer Spelutredningen att en effektiv tillsyn kan möjliggöras.

15.9 Krav för att kunna få tillstånd

Bedömning och förslag: Tillstånd att anordna ett lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas *sunt och säkert* samt på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt enligt bestämmelserna i lotterilagen och andra författningar som reglerar verksamheten.

Särskilda krav ska gälla för sökandens lämplighet att bedriva verksamheten. Kraven ska gälla att sökanden måste visa att han eller hon, med hänsyn till sina personliga och ekonomiska förhållanden och omständigheter i övrigt är lämplig att utöva verksamheten. För aktiebolag ska prövningen omfatta verkställande direktören och andra som har ett bestämmande inflytande över verksamheten.

En spelordnare ska identifiera, styra, rapportera och ha kontroll över de risker som spelverksamheten är förknippad med. Spelordnaren ska härvid se till att den har en tillfredsställande intern kontroll.

En spelanordnares verksamhet ska bedrivas på ett sådant sätt att dess struktur, förbindelser med andra företag och ställning kan överblickas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela bestämmelser gällande krav på tillståndsförfarandet. Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela bestämmelser om krav på spelformer, vinstutdelning och andra krav på anordnandet av vadållning.

15.9.1 Inledning

En allmän förutsättning för att kunna erhålla ett tillstånd till lotteri är att det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas sunt och säkert samt på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt enligt bestämmelserna i lotterilagen och andra författningar som reglerar verksamheten.

Den nya lotterilagens allmänna krav framgår i kapitel 8 där Spelutredningen bl.a. föreslagit nya bestämmelser för åldersgränser och tillstånd för ombud. Dessa bestämmelser omfattar givetvis också tillståndsgivningen i ett delvis nytt tillståndssystem.

Som framgått i kapitel 8 ställs i den nya lotterilagen särskilda krav på respektive spelanordnare av lotteri, exempelvis folkrörelsernas lotterier, de statliga lotterierna och hästsportens lotterier.

Fråga uppkommer då vilka särskilda krav utöver lagens allmänna krav som bör ställas på en licenshavare.

För att lagens syften ska kunna upprätthållas måste ställas krav på att sökanden är lämplig både vad gäller personer och verksamheten.

15.9.2 Jämförbara områden

Lotterilagen (1994:1000)

I dagens lotterilag finns redan ett område där näringslivet är föremål för tillståndsprövning och detta är de s.k. restaurangkasinona, se 32–34 §§ lotterilagen. I 32 § lotterilagen anges förutsättningarna för att kunna få tillstånd att anordna roulettspel och tärningsspel. Bestämmelserna reglerar både var man får bedriva spelet och vidare förutsättningarna för spelet med regler om begränsade insatser och

vinster, allt i syfte att spelet ska ha karaktär av förströelse. I 32 § p. 4 anges sedan den viktiga bestämmelsen om att den som ansöker som tillstånd ska bedömas vara lämplig att bedriva spelet. I 33 § anges vad som ska beaktas av myndigheten vid lämplighetsprövningen.

33 § Vid prövningen enligt 32 § 4 skall tillståndsmyndigheten beakta sökandens erfarenheter på området, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse.

I fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar skall prövningen även omfatta

1. verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, och
3. bolagsmännen i handelsbolag.

Som närstående till en styrelseledamot eller en styrelsesuppleant anses den som enligt 4 kap. 3 § första stycket konkurslagen (1987:672) är att anse som närstående till gäldenären.

Vilka handlingar som ska bifogas en ansökan om s.k. restaurang-kasinospel anges i 4 § lotteriförordningen (1994:1451).

4 §

Vid ansökan om tillstånd att anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel enligt 32 och 34 §§ lotterilagen (1994:1000) ska Lotteriinspektionen inhämta eller av sökanden begära

1. handlingar som styrker att sökanden inte är försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud och inte heller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken,
2. intyg om yrkesmässig kompetens för de personer som ansökan avser,
3. handlingar som styrker sökandens ekonomiska förhållanden,
4. handlingar som styrker sökandens vandel, och
5. registreringsbevis, om sökanden är juridisk person

En licensprövning måste givetvis innehålla de delar av prövningen som redan i dag framgår av ovannämnda bestämmelser i lotteri-

lagen. Skillnaden i förhållande till restaurangkasinona är att prövningen hos tillståndsmyndigheten måste vara betydligt mer ingående eftersom licenserna kommer att omsätta betydligt mer pengar.

Finansinspektionens ansvarsområde

Vid jämförelse med annan tillståndspliktig verksamhet i Sverige är främst av intresse att se på hur tillståndsgivning i den finansiella sektorn är uppbyggd då finansiella system i likhet med lotterier är transfereringssystem för pengar. Den stora skillnaden i förhållande till den finansiella sektorn är att den är harmoniserad inom EU, vilket medför att om en tillståndmyndighet inom EU godkännt en verksamhet så är verksamheten godkänd inom EU som helhet. Av intresse i denna utredning är att utröna vad som prövas i en tillståndsprövning och vilka handlingar som begärs in.

Grundläggande bestämmelser om tillstånd till bank- och finansieringsrörelser regleras i lagen (2004:297) om bank och finansieringsrörelse (nedan Banklagen).

Av särskilt intresse är Banklagens bestämmelser om tillstånd (3 kap.), övergripande bestämmelser om ett kreditinstituts rörelse (6 kap.), tillsyn (13 kap.) ingripanden (15 kap.) och bemyndiganden (16 kap.).

Enligt 3 kap. Banklagen ska en lämplighetsprövning göras dels av den som har ett kvalificerat ägande i företaget, dels av företagets styrelse, verkställande direktör eller ersättare för någon av dessa. Enligt 14 kap. Banklagen får ett förvärv av aktier eller andel i kreditinstitutet som medför ett kvalificerat innehav bara ske efter tillstånd från Finansinspektionen.

I 6 kap. Banklagen regleras övergripande bestämmelser om ett kreditinstituts rörelse. Krav som gäller för ett kreditinstitut är exempelvis krav på riskhantering (2 §), krav på genomlysning (3 §), krav på sundhet (4 §) och krav på riktlinjer och instruktioner (5 §).

I 16 kap. Banklagen regleras bemyndiganden. Bl.a. bemyndigas regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att besluta vilka åtgärder ett kreditinstitut ska vidta för att uppfylla kraven på exempelvis riskhantering, genomlysning samt riktlinjer och instruktioner. Vidare delegeras att bestämma vilka upplysningar som ett kreditinstitut ska lämna till Finansinspektionen för dess tillsynsverksamhet.

I förordning (2004:329) om bank- och finansieringsrörelse anges bl.a. vilka handlingar som ska bifogas en anmälan (se 2 kap. 1 §) samt återfinns i 5 kap. bemyndiganden till Finansinspektionen.

15.9.3 Internationell utblick

Storbritannien

Storbritannien har en ny spellagstiftning sedan år 2007 (The Gambling Act 2005). I samband med den nya lagen tillskapades den nya myndigheten Gambling Commission med säte i Birmingham. The Gambling Act är en ramlagstiftning i vilken en omfattande delegation skett till myndigheten att utfärda villkor och ”codes of practice”.

För vadhållning (både spelbutiker och Internet-spel) finns särskilda krav utfärdade. Förutom krav på ”operating licences” och ”Personal licences” ställs särskilda villkor om finansiell robusthet, skydd för spelarnas pengar, penninghantering, öppna och rättvisa villkor, samt informationskrav.

Malta

Maltas reglering är beskriven i avsnitt 5.6.4.

Skälen för bedömningen

I den nya lotterilagen som föreslås kommer samtliga de krav som framgår av lagen att gälla även för nya aktörer, bl.a. åldersgränser, bestämmelser för marknadsföring och kreditförbud.

Den nya lotterilagen kommer att innehålla de övergripande bestämmelserna för tillståndsgivningen. Genom delegation bör Spelmarknadsinspektionen utfärda de närmare föreskrifterna för tillståndsgivningen.

15.9.4 Lämplighetsprövningen

Att vara lämplig innebär att sökanden är laglydig, följer sina åligganden mot det allmänna, har insikt och erfarenhet av området, samt i övrigt bedöms som lämplig att utöva verksamheten.

I lagen ska anges att sökanden – ägare och ledning – ska vara lämpliga att driva verksamheten.

Prövningen av lämplighet ska göras av tillståndmyndigheten. I den ramlagstiftning Spelutredningen föreslår ankommer det på myndigheten att utarbeta de närmare bestämmelserna om vad sökanden har att visa. Av vikt är även att myndigheten utarbetar rutiner för hur denna prövning ska gå till både vad avser skriftliga underlag som muntliga möten med sökanden.

Ägar- och ledningsprövning

Den första gruppen att pröva är de personer som har ett bestämmande inflytande över verksamheten. För ett aktiebolag är detta den verkställande direktören och andra som har ett bestämmande inflytande.

För bolag är det även av intresse att pröva styrelseledamöter och även ägarna av verksamheten. Vad gäller ägare bör prövningen även omfatta juridiska och fysiska personer som har ett kvalificerat innehav. Kvalificerat innehav bör ges samma betydelse som i lagen om bank- och finansieringsrörelse, dvs. ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

Laglydnad

Att den som söker är en lämplig person i betydelse att vara laglydig är av största vikt.

Erfarenhet på området

Att sökande kan visa kompetens och erfarenhet på området innebär att denne ska visa att han kan driva verksamhet i form av vad-hållning på sport och kräver att sökanden har både en organisation

med oddssättare och en kompetens att bedöma risker i detta spel om pengar.

Vilja och förmåga att fullgöra sina förpliktelser mot det allmänna

Den som söker ska betala sina skatter och övriga avgifter till det allmänna

15.9.5 Övriga omständigheter

Riskhantering

En tillståndshavare måste ha kontroll över de risker som verksamheten är förknippad med. Kravet är att bolaget har en internkontroll för dessa frågor.

Organisation

Kravet på verksamheten är att den bedrivs på ett sätt som medför att den är genomlyst.

15.9.6 Krav på spelverksamheten

I den nya lotterilagen bör regleras att tillstånd kan lämnas till vadhållning (oddsspel och tipsspel), med undantag av vadhållning på hästar.

I förordning bör regeringen besluta vilka spelformer som får bedrivs och vinståterbetalningsregler. Som framgått i kapitel 5 bör inga nya vadhållningsformer bli aktuella, dvs. tillstånd bör inte kunna ges till s.k. ”spel-börser” eller s.k. ”spread-betting”.

Det övergripande syftet med den svenska spelpolitiken är att motverka bl.a. spelberoende. Som framgått i kapitel 4, är frågor om spelberoende och om effekter av förebyggande åtgärder för att motverka spelberoende under ständig utveckling. För att löpande kunna följa utvecklingen om bl.a. effekter av förebyggande arbete förslår Spelutredningen i kapitel 12 att ett expertråd för spelberoende inrättas hos Spelmarknadsinspektionen. För att ny

kunskap om förebyggande åtgärder för att motverka spelberoende ska kunna införas föreslås att Spelmarknadsinspektionen får en föreskriftsrätt i detta avseende.

Med Spelutredningens förslag blir Spelmarknadsinspektionen tillståndsmyndighet för den nya tillståndsgivningen. Genom delegation bör Spelmarknadsinspektionen få utfärda de närmare föreskrifterna om tillståndsförfarandet.

Spelmarknadsinspektionen blir även tillsynsmyndighet och har rätt att meddela de särskilda villkor som är nödvändiga. Med detta förslag ges Spelmarknadsinspektionen rätt att återkalla ett tillstånd. I villkorsgivning bör sedan frågor som exempelvis samarbeten med andra och överlåtelse av verksamhet regleras.

15.10 Krav på aktiebolag

Förslag: Tillstånd att anordna vadhållning med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar får ges till ett aktiebolag eller därmed jämförligt bolag med säte inom EES-området.

15.10.1 Inledning

Att driva spelverksamhet och då särskilt spelformer där spelaren spelar mot spelbolaget är i viss mån en riskbransch. Från lagstiftarens sida är det därför av vikt för att kunna uppnå lagens syften att ställa krav på företagets struktur och finansiella förmåga. Kravet kan uppnås på två sätt, dels genom att ställa krav på sökanden att ha en viss kapitalbas, i princip kräva att man är ett aktiebolag eller liknande, alternativt att i lagen ange de krav som ställs på en sökande.

Lotterier är som sagt inte harmoniserade inom EU. Något gemensamt regelverk finns inte inom EU och därmed inte heller några reglerade samarbeten mellan staternas kontrollmyndigheter. En prövning av de syften den svenska lagstiftningen har att fylla ställer därför krav på att den svenska tillståndsmyndighetens prövning rent faktiskt ska kunna utföras.

15.10.2 Internationell utblick

Malta

Den maltesiska tillståndsgivningen är beskriven i avsnitt 5.6.4. Enligt "Remote Gaming Regulations 2004" Part III p 4 anges "To qualify for a licence, an applicant must be a liability company registered in Malta".

Maltesisk lag ställer alltså krav på att licenshavaren är en maltesisk motsvarighet till aktiebolag.

Italien

Vid det besök utredningen gjort hos den italienska myndigheten AAMS har framgått att kravet för att erhålla en licens för Internet-spel är att man är ett aktiebolag eller motsvarande bolag.

Storbritannien

Vid det besök utredning gjorde hos den brittiska spelmyndigheten Gambling Commission har framgått att den brittiska myndigheten inte ställer några särskilda krav på associationsform.

Skälen för bedömningen

Den nya lotterilagen bygger på principen om svenskt tillstånd och alla tillstånd ska stå under svensk kontroll. Lotterier är som nyss sagts inte harmoniserade så något gemensamt regelverk finns inte. Det finns därmed inte heller något europeiskt samarbete på myndighetsnivå.

Ett första krav måste vara att en tillståndsprovning omfattar en verksamhet som har en organisation och struktur som är kontrollerbar. För svensk del innebära det att främst aktiebolag i aktiebolagslagen har denna fasta struktur. I alla stater inom EU finns motsvarigheter till aktiebolag vilka har en motsvarande fast struktur med aktieägare, styrelser, bolagsledning, redovisningskrav m.m.

Som framgått har både Malta och Italien infört krav på associationsform, varvid Malta ställt krav på ett maltesiskt aktiebolag.

Den nya italienska regleringen med licenser ställer inte upp några krav på sökanden, dvs. både fysiska och juridiska personer kan söka. För att erhålla ett tillstånd i Italien måste sökande ombilda sig till ett aktiebolag eller motsvarande. Skälet till kravet i Italien är att aktiebolag och motsvarande bolag omfattas av ett regelverk och finns registrerade.

För att en tillståndsprövning ska kunna uppnå lagens syften ställer detta enligt Spelutredningen krav på att den verksamhet som prövas har en organisation och struktur som går att pröva. Spelutredningen finner att aktiebolag är en associationsform som finns inom hela EU och som uppfyller kravet på kontrollmöjlighet. Spelutredningen finner att ett aktiebolag eller motsvarande bolag inom EES-området ska kunna erhålla tillstånd. Att tillåta aktiebolag eller motsvarande inom EES att kunna få tillstånd innebär att ett sådant bolag kommer att lyda under någon EU- eller EFTA-stats jurisdiktion och även att EU:s övriga regelverk kommer att vara tillämpligt på området.

Fråga uppkommer om ytterligare krav bör ställas på sökanden, exempelvis omsättningskrav på verksamheten eller krav på viss erfarenhet, dvs. att sökanden har att visa att man redan verkar på en marknad sedan viss tid.

Spelutredningen ser inte skäl till att föreslå några ytterligare krav än att verksamheten drivs i ett aktiebolag eller därmed jämförbart bolag.

Spelutredningen föreslår att tillstånd ska kunna lämnas till aktiebolag eller motsvarande bolag inom EES-området.

Varje inskränkning som görs i form av en nationell spelreglering måste uppfylla EG-rättens krav. Att införa begränsningar vad gäller associationsform måste därför

- vara icke-diskriminerande,
- motiveras med tvingande hänsyn av allmänintresse och säkerställa förverkligandet av dessa målsättningar på så sätt att inskränkningarna bidrar till att begränsa vadhållningsverksamheten på ett sammanhängande och systematiskt sätt, och
- vara nödvändig och proportionerlig.

Frågan som blir aktuell är främst om det kan anses nödvändigt och proportionerligt.

EG-rättens krav är bl.a. att regleringen inte är diskriminerande. Som framgår föreslår Spelutredningen att tillstånd kan ges till aktiebolag eller motsvarande bolag inom EES-området. Som en grundprincip gäller för svensk spelpolitik att alla tillstånd ska stå under statlig tillsyn.

Att av kontrollskäl ställa krav på aktiebolag eller motsvarande bolag inom EES-området kan enligt Spelutredningens bedömning inte anses vara oproportionerligt. Kraven ställs redan av både Malta och Italien.

15.11 Krav på verksamhet förlagd till Sverige och övriga krav

Bedömning: Viss teknisk utrustning som är nödvändig för kontroll ska finnas i Sverige.

Skälen för bedömningen: Spel om pengar i Sverige måste för att kunna tillåtas vara underkastade svensk kontroll. Som Spelutredningen föreslagit kommer tillstånd att kunna ges till aktiebolag eller motsvarande bolag inom EES-området.

Svensk myndighetsutövning sker inom rikets gränser. Spelmarknadsinspektionen har endast möjligheter att vidta förvaltningsrättsliga åtgärder inom Sveriges gränser. Kravet ställs därför att Spelmarknadsinspektionen har tillgång till utrustningen för att kunna utöva kontroll.

Bestämmelserna i Storbritannien ställer kravet att en tillståndshavares "key Equipment" måste finnas i Storbritannien och för Maltas del är kravet dels att ett tillståndsgivet företag är maltesiskt och dels att personal och utrustning finns i Malta.

Som Spelutredningen bedömer frågan måste krav ställas på att den del av tillståndsgiven verksamheten som myndigheten finner nödvändig för att kunna utföra effektiv kontroll måste finnas i Sverige. Frågan bör regleras i villkorsgivningen.

15.11.1 EG-rättslig bedömning

Som en grundprincip gäller för svensk spelpolitik att alla tillstånd ska stå under offentlig tillsyn. Svensk myndighetsutövning kan endast ske på svenskt territorium. Detta leder till att EG-rätten inte hindrar att Spelutredningen ställer krav på licenstagare så länge dessa krav bygger på möjligheten att utöva full kontroll.

15.12 Penningtvätt

Bedömning: Det föreligger inte skäl att föreslå ytterligare krav än vad som framgår av penningtvättslagen.

15.12.1 Inledning

Den svenska rättsliga regleringen av penningtvätt är beskriven i betänkandet *Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet* (SOU 2007:23, s. 71–72) enligt följande.

De grundläggande straffrättsliga bestämmelserna, vilka således inte omfattas av utredningens arbete, återfinns i 9 kap. 6–7 a §§ brottsbalken. Penningtvätt är kriminaliserat som penninghäleri eller penninghäleriförseelse. Enligt svensk lag straffas inte den som begått även förbrottet särskilt för penninghäleri eller annat brott som innebär penningtvätt. Det bör noteras att Sverige, till skillnad från vissa andra länder således inte kriminaliserat ”självtvätt”. Finansiering av terrorism är för närvarande kriminaliserat genom lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i viss fall m.m. Lagen genomför FN-konventionen om bekämpning av finansiering av terrorism. Förutom straffrättsliga bestämmelser innehåller lagen även bestämmelser för verksamhetsutövare inom den finansiella sektorn, motsvarande dem som finns i penningtvättslagen, rörande gransknings- och rapporteringsplikt m.m.

EG:s första direktiv rörande åtgärder för att förhindra att finansiella systemet används för tvättning av pengar (91/308/EEG) genomfördes i svensk rätt genom lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt. Den lagen har bestått i sina huvuddrag, men ändringar har gjorts vid ett antal tillfällen. De senaste trädde i kraft den 1 januari 2005 (prop. 2003/04:156, bet. 2004/05 JuU07, rskr. 2004/05:70). Genom lagstiftningen genomfördes således de administrativa, förebyggande åtgärder som åvilar vissa verksamhetsutövare inom främst den finansiella sektorn. Lagen innehåller i huvudsak följande. 1 § definierar penningtvätt. Med penningtvätt avses sådana åtgärder med avseende på egen-

dom som har förvärvats genom brott, som kan medföra att denna egenskap fördöljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att återskaffandet av egendomen försvåras, samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen. Med penningtvätt avses även åtgärder med annan egendom, om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning. Lagens tillämpningsområde anges i 2 § vari anges de fysiska och juridiska personer (verksamhetsutövare) som bedriver verksamhet av uppräknat slag enligt hänvisning till den lagstiftning som, i förekommande fall, reglerar verksamheten. Lagen gäller endast verksamhet riktad mot kunder och även filialer i Sverige till vissa utländska juridiska personer. Vissa personer omfattas enbart såsom uppgiftsskyldig enligt 9 c §. De verksamhetsutövare som omfattas av lagen får inte medvetet medverka vid transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt. Skyldigheterna innebär att de skall identifiera kunden genom att denne legitimerar sig när en affärsförbindelse inleds (4 §). Detsamma gäller vid transaktioner som uppgår till 15 000 euro eller mer. S.k. distanskunder föranleder ytterligare åtgärder. Vissa undantag finns från kravet på identitetskontroll, vilka anges i 4 a § och 5 §. Om det kan antas att kunden inte handlar för egen räkning skall verksamhetsutövaren på lämpligt sätt söka skaffa sig kännedom om identiteten (6 §). Om det kan antas att en transaktion innebär penningtvätt skall kontroll alltid utföras (7 §). Handlingar skall bevaras under fem års tid (8 §). Gransknings- och rapporteringskyldigheten, liksom vissa undantag härifrån, regleras i 9–9c §§. Undantag gäller för bl.a. advokatunder vissa förhållanden. När uppgifter har lämnats till Finanspolisen skall även annan person lämna uppgifter för utredningen som myndigheten begär. Polisens begäran måste alltså omfatta frågor i ett pågående ärende. Förhållandet till eventuell tystnadsplikt regleras i 10 §. Uppgifter som lämnas i tro att de bör lämnas innebär inte ansvar för åsidosatt tystnadsplikt. Den fysiska eller juridiska personen får inte röja för kunden eller för någon utomstående att granskning eller rapportering ägt rum. Finansinspektionen, som är tillsynsmyndighet, skall enligt 12 § underrätta Finanspolisen om myndigheten får kännedom om transaktioner som kan antas utgöra penningtvätt. Krav på rutiner, information och utbildning för anställda regleras i 13 §. 14 § innehåller ansvarsbestämmelser. 13 a § innehåller bemyndiganden. Genom förordningen (2002:552) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall har Finansinspektionen bemyndigats att utfärda föreskrifter. Så har skett genom FFFS 2005:5 som även innehåller allmänna råd.

15.12.2 Hur är spel om pengar reglerat i penningtvättslagen

I lagen om åtgärder mot penningtvätt (1993:768) faller verksamhet för kasinospel enligt kasinolagen (1999:355) inom lagens tillämpningsområde (se 2 § första stycket 9). För lotteri- och spelverksamhet gäller enligt 9 c § samma lag att den som yrkesmässigt bedriver lotteri- och spelverksamhet på begäran av Rikspolisstyrelsen eller den myndighet regeringen bestämmer ska lämna de uppgifter som myndigheten anser vara av betydelse för utredning om penningtvätt. I propositionen anförs följande (prop. 1998/99:19 s. 74–75).

Paragrafen är ny. Bestämmelsen har justerats på förslag av Finanspolisen ges här möjlighet att vända sig till branscher där penningtvätt kan antas förekomma och som inte omfattas av uppgiftsskyldigheten i 2 §, för att inhämta information i ett visst penningtvättsärende. Det krävs alltså att ett konkret ärende redan har initierats hos finanspolisen för att svarsskyldighet skall inträda.

De verksamheter som omfattas av svarspunkten är handel med antikviteter, konst, ädelstenar, metaller, skrot eller transportmedel, förmedling av fastigheter eller bostadsrätter eller lotteri- och spelverksamhet. Med handel med transportmedel avses t.ex. försäljning av bilar och båtar. För att svarsskyldighet skall inträda krävs det att handeln bedrivs yrkesmässigt.

I begreppet yrkesmässig handel ligger att det är fråga om en verksamhet som bedrivs med självständighet, regelbundenhet och varaktighet samt i regel även i vinstsyfte.

Bestämmelsen är även berörd i prop. 2003/04:156 s. 52–53 enligt följande.

Riksåklagaren och Åklagarmyndigheten i Västerås har ifrågasatt varför inte också andra spelverksamheter än kasinon skall omfattas av penningtvättslagen. Även fortsättningsvis bör dock den som yrkesmässigt driver lotteri- och spelverksamhet omfattas enbart av den i penningtvättslagen stadgade skyldigheten att svara på frågor från Rikspolisstyrelsen eller annan polismyndighet (jfr prop. 1998/99:19 s. 45 och 46). Penningtvättsdirektivet ställer inte heller krav på att andra spelarrangörer än kasinon skall omfattas av nationell penningtvättslagstiftning. Frågan om att utöka kretsen av spelverksamheter som omfattas av penningtvättsreglerna bör lämpligen hanteras inom ramen för det EG-rättsliga samarbetet.

15.12.3 Bedömning

Spel om pengar omfattas i dag av lagen om penningtvätt såvitt avser kasinospel enligt kasinolagen samt med viss uppgiftsskyldighet den som yrkesmässigt driver lotteri- och spelverksamhet.

I fråga om tillsyn av penningtvätt enligt kasinolagen anfördes i betänkandet *Genomförande av tredje penningtvättsdirektivet* (SOU 2007:23, s. 179–180) följande.

Den som driver kasinospel enligt kasinolagen (1999:355) omfattas av penningtvättslagens bestämmelser sedan 1 januari 2005. Kasinon har dock anmält misstänkta transaktioner sedan 2001, då kasinon blev legala i Sverige. Under år 2005 rapporterades 48 fall till Finanspolisen.

I det senaste lagstiftningsärendet rörande genomförande av det andra penningtvättsdirektivet (se prop. 2003/04:156) konstaterades att de bestämmelser om tillträde till kasinon och den registrering som görs av besökare begränsar möjligheterna till penningtvätt. Den bedömningen kvarstår. Den materiella bestämmelsen i kasinolagen uppfyller kravet i artikel 10, som innebär att alla kasinokunder skall identifieras och identiteten kontrolleras om de köper eller växlar spelmarker till ett värde av 2 000 euro eller mer. Enligt 4 § kasinolagen får inte den som inte är känd och inte heller legitimerar sig ges tillträde till ett kasino. Vidare förs ett register över besökarna i brottsbekämpande syfte (5–8 §§). För att ordna kasinospel krävs tillstånd av regeringen. Tillståndskravet i artikel 36 är därmed tillgodosett. När det gäller tillsyn har Lotteriinspektionen enligt kasinolagen uppgiften att utöva tillsyn att de villkor och bestämmelser som meddelats med stöd av lagen följs. Myndigheten har dock inget uttryckligt stöd för att utöva tillsyn enligt penningtvättslagen. I propositionen (a.a. s. 81 f) förutsattes att respektive tillsynsorgan skulle bevaka att de skyldigheter som penningtvättslagen uppställer efterlevs. Vid utvärderingen som gjordes av FATF framhölls emellertid, under rekommendation 25, att ingen myndighet direkt utpekats som behörig och att Lotteriinspektionen har begränsade befogenheter. När det gäller bl. a. kasinon skall myndigheterna, enligt det tredje penningtvättsdirektivet, ha förstärkta befogenheter, i synnerhet möjlighet att utföra inspektioner på plats (se art. 37.3)

Vad som därmed kan ifrågasättas är om tillsynen i Sverige är anordnad på ett sådant sätt att direktivet och FATF:s rekommendationer följs. Den statliga kasinoverksamheten har nyligen varit föremål för utredning genom Internationella kasinon i Sverige – En utvärdering (SOU 2006:64). Såväl frågor om befarad penningtvätt på kasinona som Lotteriinspektionens tillsyn granskades. Utredaren konstaterade bland annat att reglerna om tillsyn, till skillnad mot vad som vanligen är fallet, är allmänt formulerade och därmed svåra att lägga till grund för tillsyn och att inspektionens ingripandeformer är svaga och skulle kunna göras effektivare. Med hänsyn till bland annat denna utrednings arbete avstod dock kasinoutvärderingsutredningen från förslag (s. 106

f). Utredningen redovisade dock den tillsyn som de facto bedrivs av Lotteriinspektionen, vilken bland annat inkluderar platsbesök och vissa ingripanden (s 48 ff.).

Det är denna utrednings uppfattning att Lotteriinspektionens tillsyn bör regleras på ett tydligare sätt i kasinolagen och att där även bör framgå att inspektionen bedriver tillsyn enligt penningtvättslagen. Bestämmelserna bör, med hänsyn även till avgränsningssvårigheter, göras generellt tillämpliga, dvs. inte begränsas till tillsynsåtgärder som enbart rör penningtvättslagen.

För Lotteriinspektionens vidkommande bör de föreslagna förändringarna inte innebära någon egentlig förändring av verksamheten. De tillsynsbeslut som fattas med stöd av bestämmelserna bör dock vara överklagbara, till skillnad mot vad som gäller i dag.

Fråga uppkommer då om Spelutredningens föreslagna förändringar till ny tillståndsgivning innebär att penningtvättslagen ska gälla även allt spel om pengar. Som framgått ovan har man i det tredje penningtvättsdirektivet endast tagit med kasinospel. Enligt den brittiska licensgivningen omfattas endast företag som bedriver kasino och Internetkasino av penningtvättsbestämmelserna och inte övrig spelverksamhet.

Penningtvätt är kriminaliserat i brottsbalken. Som framgått ovan omfattar lagen om åtgärder mot penningtvätt verksamhet för kasinospel enligt kasinolagen. Därutöver gäller att för lotteri- och spelverksamhet föreligger enligt 9 c § lagen om åtgärder mot penningtvätt en skyldighet för den som yrkesmässigt bedriver lotteri- och spelverksamhet att på begäran av Rikspolisstyrelsen eller den myndighet regeringen bestämmer lämna de uppgifter som myndigheten anser varav av betydelse för utredning om penningtvätt. Att därutöver ställa krav på de administrativa rutinerna som framgår av penningtvättslagen, kan mot bakgrund av ovan nämnda förarbetsuttalanden och i avsaknad av att övrigt spel inte omfattas av det tredje penningtvättsdirektivet inte föreslås.

Sammanfattningsvis gör Spelutredningen bedömningen att det inte föreligger skäl att föreslå ytterligare krav än vad som framgår av penningtvättslagen.

15.13 Avgifter

Förslag: Det redan befintliga systemet för uttag av bl.a. ansöknings- och tillsynsavgifter ska gälla även för de nya aktörer som kan bli aktuella på den svenska lotterimarknaden om ett licenssystem införs.

15.13.1 Inledning

Enligt direktiven ska utredningen redovisa förutsättningarna och formerna för ett avgiftsuttag för de föreslagna licenserna. En självklar utgångspunkt blir att utröna hur avgiftsuttaget ser ut för dagens aktörer på den svenska spel- och lotterimarknaden.

15.13.2 Nuvarande ordning

Enligt 53 § första stycket lotterilagen får avgifter tas ut i ärenden om tillstånd, registrering, typgodkännande och tillsyn enligt lagen.

Vad först gäller ärenden hos en kommunal nämnd anges i 53 § andra stycket lotterilagen att avgiften ska betalas enligt den taxa som fullmäktige bestämmer. Bestämmelsen innebär ingen skyldighet för kommunen att ta ut avgifter utan en rätt att göra det. Kommunen kan således avstå från att ta ut avgifter för vissa slags lotterier. Med hänsyn till den kommunala självkostnadsprincipen kan en kommun aldrig ta ut högre avgifter än som svarar mot självkostnaden (prop. 1993/94:182 s. 84).

När det sedan gäller avgifter i andra fall, dvs. avgifter hos de statliga myndigheterna Lotteriinspektionen och länsstyrelserna stadgas i 53 § tredje stycket lotterilagen att avgift ska betalas enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer. Sådana föreskrifter ges till en början i 5–8 §§ lotteriförordningen, varav 5–7 §§ rör ansökningsavgifter och 8 § rör tillsynsavgifter.

När det gäller ansökningsavgifter följer det av 5 § första stycket lotteriförordningen att Lotteriinspektionen och länsstyrelserna ska ta ut avgifter för att pröva ansökningar enligt lotterilagen i de fall som framgår av andra stycket i samma paragraf. I 5 § andra stycket lotteriförordningen listas de ansökningar som är avgiftsbelagda.

Vidare anges där att för ansökningsavgiftens storlek m.m. gäller 9–14 §§ avgiftsförordningen (1992:191).

I 10 § avgiftsförordningen föreskrivs tio olika avgiftsklasser där avgiftsklass ett, som motsvarar 220 kr, är den billigaste klassen och avgiftsklass tio, som motsvarar 33 000 kr, är den dyraste klassen. Av 5 § andra stycket lotteriförordningen framgår vilken avgiftsklass som gäller för de där avgiftsbelagda ansökningsärendena. Vidare anges i 5 § tredje stycket lotteriförordningen att om prövningen av en ansökan medför extraordinära kostnader, ska sökanden betala en extra avgift motsvarande dessa kostnader.

För sådan ansökan om tillstånd enligt lotterilagen som ska prövas av regeringen tas avgift ut enligt 9–13 §§ avgiftsförordningen, varvid avgiftsklass sju, som motsvarar 7 400 kr, ska tillämpas (se 7 § lotteriförordningen och 10 § avgiftsförordningen).

Enligt 11 § avgiftsförordningen ska avgiften betalas när ansökan ges in. Om inte detta sker ska sökanden föreläggas att betala avgiften inom en viss tid. Följs inte föreläggandet ska ansökan avvisas, men sökanden måste ha blivit informerad om risken för avvisning i föreläggandet.

Ansökningsavgift ska betalas för varje avgiftsbelagt ärende som en ansökan avser (12 § avgiftsförordningen). I 6 § lotteriförordningen upptas en bestämmelse om att ansökan om tillstånd från flera sammanslutningar att gemensamt anordna antingen egentligt lotteri enligt 16 eller 21 b § lotterilagen eller bingospel enligt 22 § lotterilagen vid tillämpningen av avgiftsförordningen ska anses utgöra ett ärende. Enligt 13 § avgiftsförordningen får en myndighet, om det finns särskilda skäl, betala tillbaka hela eller en del av ansökningsavgiften.

Beträffande avgifter för Lotteriinspektionens och länsstyrelsernas tillsyn stadgas i 8 § första stycket lotteriförordningen att avgifter ska tas ut av tillståndshavaren för den tillsyn och kontroll som respektive myndighet utövar enligt 48 § lotterilagen. Avgifterna ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för tillsyns- och kontrollverksamheten. Enligt 8 § tredje stycket lotteriförordningen ska samråd ske med Ekonomistyrningsverket innan en avgift fastställs. I fråga om avgifter som fastställs av länsstyrelsen ska länsstyrelsen samråda även med Lotteriinspektionen.

Lotteriinspektionen har med stöd av 4 d § lotteriförordningen meddelat föreskrifter om avgifter för kontroll och tillsyn (LIFS 2008:1). Enligt 3 § i föreskrifterna fastställer Lotteriinspektionen för respektive kontroll- och tillsynsområde den timkostnad eller

princip som ligger till grund för debitering av avgift. I en bilaga till föreskrifterna ges en förteckning över timkostnad och beräkningsprinciper för olika lotterier. Enligt bilagan utgår 200 kr per månad och spelställe i avgift för automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel enligt lotterilagen. För övriga lotterier enligt lotterilagen är avgiften 1 100 kr per timme samt, i förekommande fall, kostnader för resor, logi och övriga kontrollkostnader som är direkt hänförliga till lotteriet/spelet. Enligt 5 § i föreskrifterna ska avgift enligt 3 § betalas månadsvis till Lotteriinspektionen mot faktura.

15.13.3 Överväganden

Såvitt utredningen erfarit fungerar det nu gällande avgiftssystemet tillfredsställande. Några ändringar i avgiftshänseende för dagens aktörer torde därför inte vara påkallade.

De nya aktörerna ska som förslaget är utformat också vara underkastade ett ansökningsförfarande och tillsyn från Spelmarknadsinspektionen. I likhet med de redan etablerade aktörerna på spel- och lotterimarknaden bör även licenshavarna åläggas en avgiftsskyldighet när det gäller ansökan och tillsyn. En viktig strävan bör vara att uppnå konkurrensneutralitet mellan de etablerade aktörerna och nya tillståndshavare när det gäller avgifterna. Sådan konkurrensneutralitet uppkommer om licenshavarna omfattas av dagens avgiftssystem. Det blir därför utredningens förslag att nya tillståndshavarna ska betala avgifter på samma sätt som dagens aktörer. Den enda lagtekniska åtgärd som behöver vidtas för att uppnå detta är vissa ändringar i det som i dag är 5 § lotteriförordningen. Mot bakgrund av vad som nyss sagt föreligger inte skäl för att införa någon särskild licensavgift för tillstånd. Beskattning av nya aktörer behandlas i kapitel 16.

16 Skatt

16.1 Inledning

Direktiven till Spelutredningen innehåller ett antal utredningspunkter som avser beskattning av spel och lotterier. Således ska utredningen analysera förutsättningarna för att fortsatt låta folkrörelserna vara befriade från skatt. Därvid ska utgångspunkten vara att folkrörelsernas roll i egenskap av spelanordnare på marknaden i möjligaste mån ska vara oförändrad. Vidare ska utredningen överväga formerna för en hållbar beskattningsmodell när det gäller allt spel som kan komma att anordnas i Sverige. Därvid ska särskild vikt fästas vid möjligheterna till en bruttoomsättningsbeskattning. En utgångspunkt bör också vara en utjämning av konkurrensförutsättningarna för de olika aktörerna och en skatteneutralitet i händelse av en omreglering. Utredningen utgår från att de aktörer som avses med uppdraget är staten, hästsporten, folkrörelserna och de nya aktörer som kan tillkomma vid införandet av ett licenssystem.

16.2 Nuvarande ordning

16.2.1 Punktskatter

För spel och lotterier tas punktskatt ut enligt tre olika lagar. Det är lagen (1972:820) om skatt på spel (spelskattelagen), lagen (1991:1482) om lotteriskatt (lotteriskattelagen) och lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande m.m. Regler för förfarandet vid beskattningen finns i skattebetalningslagen (1997:483). Detta innebär att reglerna i skattebetalningslagen om skattekontroll, beskattningsbeslut, redovisning och betalning av skatt, överklagande m.m. är tillämpliga.

Spelskattelagen

Enligt 1 § spelskattelagen föreligger skatteplikt för sådant roulettspel, för vilket tillstånd krävs enligt lotterilagen. Av samma bestämmelse följer att kort- och tärningsspel jämställs med roulettspel vid tillämpningen av spelskattelagen. Detta innebär att s.k. restaurangkasinon beskattas enligt spelskattelagen.

Det är tillståndshavaren som är skattskyldig (4 §). I fråga om roulettspel som bedrivs med utrustning som upplåtits av någon med fast driftställe i landet är dock upplåtaren skattskyldig. Den senare regeln medför att det vid roulettspel i regel endast förekommer upplåtare som skattskyldiga.

För det fall någon anordnar skattepliktigt spel utan tillstånd är anordnaren skattskyldig enligt 16 §. Även den som inte är skattskyldig kan enligt 19 § bli ansvarig för skatt på roulettspel. Detta gäller för det fall att upplåtare som är skattskyldiga enligt 4 § inte betalat skatt. Då blir den som bedriver spelet ansvarig för skatten. Om spelutrustningen har upplåtits i flera led och den upplåtare som enligt 4 § är skattskyldig inte betalat skatt, blir även upplåtare som inte själv är skattskyldig ansvarig för skatten.

Särskilda bestämmelser om skattskyldigheten vid vissa bolagsformer och i händelse av konkurs m.m. finns i 5 §.

Spelskatt på roulettspel tas enligt 10 § ut med olika belopp för varje kalendermånad, nämligen med

2 000 kr för tillstånd som innebär rätt till spel på ett spelbord,
4 000 kr för tillstånd som innebär rätt till spel på två spelbord,
9 000 kr för tillstånd som innebär rätt till spel på tre spelbord,
18 000 kr för tillstånd som innebär rätt till spel på fyra spelbord,
25 000 kr för tillstånd som innebär rätt till spel på fem spelbord
och därutöver med 5 000 kr för varje ytterligare spelbord. Även om spel rent faktiskt bedrivs på ett färre antal bord än tillståndet medger, utgår skatten efter den rätt att anordna spel som framgår av tillståndet. Skatten har således karaktär av licensavgift.

Lotteriskattelagen

Enligt 1 § första stycket lotteriskattelagen ska lotteriskatt betalas för svenskt lotteri. Enligt andra stycket i samma bestämmelse ska dessutom, under vissa närmare angivna förutsättningar, lotteriskatt betalas för utländskt lotteri som omfattas av undantaget i 38 §

andra stycket lotterilagen och som avser vadhållning i samband med hästtävlingar.

I 1 a § anges vilka lotterier som är undantagna från skatteplikt. Där anges att lotteriskatt inte ska betalas för:

1. lotterier som avses i spelskattelagen (dvs. s.k. restaurangkasinon),
2. lotterier som avses i lagen om skatt på vinstsparande m.m. (dvs. vinstsparande som anordnas av bank eller sparkassa och lotterier i tidningar och radio som omfattas av 21 § lotterilagen),
3. vinstdragning på här i landet utfärdade premieobligationer,
4. lotterier som har anordnats av sådan sammanslutning som avses i 15 § lotterilagen (dvs. föreningslivets lotterier),
5. sådant lotteri och sådant spel enligt kasinolagen (1999:355) som har anordnats av företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten (dvs. Svenska Spels och Casino Cosmopols verksamheter), eller
6. lotterier där vinsterna inte utgörs av pengar (dvs. s.k. marknads- och tivolinöjen).

Sammanfattningsvis innebär undantagen i 1 a § att det i princip endast är ATG:s verksamhet som beskattas med lotteriskatt.

Lotteriskatt tas enligt 1 b § ut med 35 procent av den behållning som återstår sedan de sammanlagda vinster som betalats ut till vinnarna i lotteriet räknats av från de sammanlagda insatserna (s.k. bruttoöverskottsbeskattning). Med utbetalade vinster avses de vinster som betalats ut inom 90 dagar från skattskyldighetens inträde. Av 3 § framgår när skattskyldigheten inträder. Redovisningen måste således ske vid två tillfällen för varje lotteri. Vid det första tillfället redovisas skillnaden mellan de sammanlagda insatserna och de sammanlagda vinsterna enligt vinstplan eller annat beslut om att viss andel av insatserna ska betalas ut som vinster (5 § 1). Vid det andra tillfället redovisas de vinster som inte har blivit utbetalda inom 90 dagar från skattskyldighetens inträde (5 § 2).

Av 2 § framgår att det är anordnaren av lotteriet som är skattskyldig.

Lagen om skatt på vinstsparande m.m.

Enligt 1 § första stycket lagen om skatt på vinstsparande m.m. ska skatt betalas till staten för penningvinst vid vinstdragning i sådant vinstsparande anordnat av bank eller sparkassa som utgör svenskt lotteri och för sådant lotteri som avses i 21 § lotterilagen. I vinstsparande får en viss del av avkastningen på det samlade sparbeloppet i banken eller sparkassan lottas ut som penningvinster i stället för att betalas ut som ränta. Enligt 21 § lotterilagen får det, i samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift, utan tillstånd anordnas ett egentligt lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften, om

1. det som villkor för att delta i lotteriet inte fordras att skriften innehas eller att insats betalas, och
2. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 basbelopp.

Skatten utgör 30 procent av vinstens värde inklusive skatt (1 § andra och tredje stycket lagen om skatt på vinstsparande m.m.). Det motsvarar 42,86 procent på vinstens värde exklusive skatt. För vinst i lotteri som anordnas med stöd av 21 § lotterilagen ska skatt enligt samma bestämmelse dock inte betalas med högre belopp än att 100 kr återstår av vinsten. Ej heller ska skatt betalas för vinster som inte tagits ut av vinnaren (1 § fjärde stycket lagen om skatt på vinstsparande m.m.). Betald skatt för vinst, som inte avhämtats av vinnaren inom föreskriven tid, återbetalas efter ansökan till den skattskyldige efter beslut av Skatteverket (3 § lagen om skatt på vinstsparande m.m.).

Enligt 2 § lagen om skatt på vinstsparande m.m. är den som anordnar lotteriet skattskyldig.

16.2.2 Inkomstbeskattning

Svenska Spel och dess helägda dotterbolag som bara bedriver spelverksamhet (dvs. Casino Cosmopol) samt ATG är enligt 7 kap. 17 § inkomstskattelagen (1999:1229; IL) skattskyldiga bara för inkomst på grund av innehav av fastigheter. Det kan noteras att Stiftelse- och föreningsskatteutredningen (Fi 2007:09) har i uppdrag att se över 7 kap. 17 § IL (Dir. 2007:97). Stiftelse- och föreningsskatteutredningen beräknas avsluta sitt arbete den 30 juni 2009.

Enligt 8 kap. 3 § första stycket IL är vinster i svenska lotterier eller vid vinstdragning på svenska premieobligationer inte skattepliktig intäkt. Detsamma gäller enligt andra stycket samma paragraf för vinster i utländska lotterier som avses i 1 § andra stycket lotteriskattelagen. En förutsättning för skattefrihet för en lotterivinst är att vinsten till åtminstone övervägande del beror på slumpen och inte på skicklighet. Vidare får det inte heller vara fråga om en ersättning för någon form av arbetsprestation.

Enligt 42 kap. 25 § första stycket IL beskattas däremot vinst i ett utländskt lotteri eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer som inkomst av kapital om vinsten överstiger 100 kr. Detta gäller dock inte vinst i utländska lotterier som avses i 1 § andra stycket lotteriskattelagen (42 kap. 25 § andra stycket IL).

I en dom från EG-domstolen den 13 november 2003 i mål C-42/02, Lindman, konstaterade domstolen att det inte är förenligt med artikel 49 i EG-fördraget att inkomstbeskatta vinnaren av en lotterivinst från en annan medlemsstat medan vinster i lotterier som anordnats i den egna medlemsstaten är skattefria vid inkomstbeskattningen. Enligt artikel 49 i EG-fördraget ska inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten.

Med anledning av domen har det i prop. 2008/09:47 föreslagits att 8 kap. 3 § och 42 kap. 25 § IL ska ändras på så sätt att vinster i utländska lotterier som anordnas i en EES-stat ska vara fria från inkomstskatt i Sverige och att detsamma ska gälla för vinster vid vinstdragning på utländska premieobligationer om premieobligationen ställts ut i en stat inom EES. Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2009 och tillämpas första gången vid 2010 års taxering.

16.3 Internationell utblick

16.3.1 Danmark

I Danmark är flera lagar tillämpliga när det gäller frågor om skatter och avgifter på spel och lotterier.

För de spel och lotterier som omfattas av *lovbekendtgørelse nr 273 af 17 april 2008 om visse spil, lotterier og væddemål* utgår en avgift som varierar beroende på vilken speltyp det gäller. Vid spel,

lotterier och vadhållning är avgiften 16 procent av intäkterna. När det gäller bookmakerspel är avgiften i stället 30 procent av brutto-intäkten (intäkter minus utbetalda vinster). Vid totalisatorspel på hästar och hundar varierar avgiften mellan 11 och 19 procent. Härutöver kommer för vissa spel en avgift på 15 procent av vinsterna.

För lotterier och bingo som omfattas av *lovbekendtgørelse nr 1146 af 2 december 2005 om afgift ved lotterispil mv.* betalas en avgift på upp till 17 procent av vinsternas värde. Dock föreligger ingen avgiftsplikt om det är en litteraturtävling eller en tävling av konstnärlig, vetenskaplig eller teknisk karaktär. Dock är vinsterna skattepliktiga för vinnarna i denna typ av tävlingar.

För totalisatorspel som faller under *lovbekendtgørelse nr 22 af 16 januar 2006 om lokale totalisatorspil* betalas en avgift på upp till 25 procent av intäkterna.

För spelautomater som omfattas av *lovbekendtgørelse nr 820 af 26 juni 2006 om gevinstgivende spilleautomater* utgår en avgift med upp till 70 procent av bruttointäkten. Därtill kommer att 1 procent av bruttointäkten ska användas för att motverka spelberoende. Vidare ska det betalas en avgift om 750 danska kronor per spelautomat.

För kasinospel som omfattas av *lovbekendtgørelse nr 1145 af 2 december 2005 om afgift af spillekasinoer* utgår avgift med 45–75 procent av bruttointäkten.

För spel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor finns ingen särskild avgiftslag. I stället omfattas spelet antingen av någon av de ovannämnda lagarna eller så föreligger inkomstskatteplikt för vinsterna.

Avgifterna enligt de ovannämnda lagarna betalas av spelanordnaren. Om spelet inte omfattas av dessa lagar ska vinnaren betala inkomstskatt på sina vinster.

Det är emellertid inte allmän skatteplikt på vinster på spel och lotterier som är godkända och kontrollerade av en offentlig myndighet i ett annat EU-land, om motsvarande spel eller lotteri inte inkomstbeskattas i Danmark.

16.3.2 Norge

De norska skattereglerna skiljer mellan följande tre grupper av spel- och lotterivinster. Vinster som är helt skattefria, vinster som är skattefria upp till 10 000 norska kronor (NOK) och vinster som

är skattepliktiga fullt ut. De skattepliktiga vinsterna är belagda med 28 procents skatt. Det är mottagaren av vinsten som är skyldig att betala skatten.

Spel om pengar delas upp i dels större spel som erbjuds av företag med ensamrätt, dels mindre lotterier som kan erbjudas av allmännyttiga och humanitära organisationer. Denna uppdelning återverkar på de avgifter m.m. som ska betalas för att få erbjuda olika typer av spel. Gemensamt för alla spel om pengar är att överskotten ska gå till samhällsnyttiga och humanitära ändamål.

Vadhållning på sportspel och spelautomater tillhandahålls av Norsk Tipping. Bolagets överskott fördelas direkt till idrotts- och kulturändamål. Detta är inte att betecknas som skatt eller avgift, utan är en i lag bestämd disponering av överskottet från Norsk Tipping. Bolaget betalar också en årlig ersättning till tillsynsmyndigheten, Lotteritilsynet, som går till att täcka myndighetens kostnader för tillsynsverksamheten.

Lotterier erbjuds både av humanitära och samhällsnyttiga organisationer samt Norsk Tipping. De humanitära och samhällsnyttiga organisationerna betalar en årlig avgift om 1 000 NOK till staten för lotterier med en omsättning överstigande 150 000 NOK.

Totalisatorspel erbjuds av Norsk Rikstoto. Bolaget betalar en årlig avgift till staten på 3,7 procent av bruttoomsättningen. Vidare betalar Norsk Rikstoto på samma sätt som Norsk Tipping ersättning till Lotteritilsynet.

16.3.3 Finland

Lotteriskatt ska betalas till staten på lotterier som anordnas i Finland. Med lotterier avses i huvudsak i lotterilagen avsedda penning- och varulotterier, gissningstävlingar, bingospel, tippning, vadhållning och totospel samt hållande av penningautomater och varuvinstautomater, anordnande av kasinospel, kasinoverksamhet och hållande av sådana spelautomater och spelanordningar.

Skattskyldig är den som anordnar ett lotteri. Skattebasen utgörs antingen av lotteriets avkastning eller värdet av de utdelade vinsterna. Med avkastningen avses skillnaden mellan penninginsatsernas sammanlagda belopp och de vinster som utbetalts till spelarna. Med avkastning av varulotterier och gissningstävlingar avses dock det sammanlagda beloppet av de penninginsatser som betalts för deltagande i dessa och totalinkomsten av lottförsälj-

ningen samt med avkastning av varuvinstautomater det sammanlagda beloppet av penninginsatser som betalats för användning av automaterna. Vinstens värde är som huvudregel vinstens belopp eller föremålets eller nyttighetens anskaffningspris.

Lotteriskatten för ett lotteri som anordnas med ensamrätt är 9,5 procent av avkastningen. Lotteriskatten för penningautomater och kasinospel är dock 8,25 procent av avkastningen. För varulotterier, gissningstävlingar och hållande av varuvinstautomater är skatten 1,5 procent av avkastningen av lotteriet. För bingospel är skatten 5 procent av det sammanlagda värdet av de utdelade vinsterna, till vilka inte hänförs vinster som berättigar till ett nytt spel. För andra lotterier är skatten 30 procent av det sammanlagda värdet av utdelade vinster.

16.3.4 Storbritannien

Vadhållning är belagd med 15 procents skatt på nettoinsatserna (insatserna minus vinster) av vad som är gjorda hos återförsäljare med säte i Storbritannien. De flesta brittiska vadhållningsföretagen har baserat sina Internet- och telefonverksamheter i Storbritannien och betalar även spelskatt där. Dock har vissa företag flyttat sina verksamheter till andra jurisdiktioner (oftast till Gibraltar eller Malta). Dessa företag betalar inte skatt till Storbritannien för de vad som görs av brittiska medborgare.

Den statliga lotterianordnaren, the National Lottery, betalar 12 procent av insatserna i skatt.

Totalisatorspel beskattas liksom annan vadhållning med 15 procent av nettoinsatserna. Det är spelanordnaren som betalar skatten. När totalisatorn är baserad på en greyhound- eller hästbana och vaden görs personligen är insatserna undantagna från skatt.

Den person eller det företag som gör spelautomater tillgängliga för spel är skyldiga att betala en licensavgift per automat. Det finns olika licensavgifter för olika kategorier av automater. Vilken kategori av automat det är fråga om beror på insats- och prisbegränsningar för automaten. Dessutom tillkommer 17,5 procents mervärdesskatt på nettointäkterna.

Spelskatten för kasinon är en bunden skatt på nettoinsatserna (insatser minus vinster). Varje kasino betalar en progressiv skatt från 15–50 procent.

Bingo beskattas med 15 procent av nettoinsatserna. Mervärdesskatt med 17,5 procent utgår på de flesta deltagaravgifterna.

Spel förmedlade med hjälp av elektromagnetiska vågor är underkastade en skatt om 15 procent av nettoinsatserna om spelordnaren har sitt säte i Storbritannien och har fått sin licens från deras spelmyndighet, the Gambling Commission. Spelanordnare med säte utomlands beskattas inte, även om det är brittiska konsumenter som är deras spelare.

De inkomster som spelarna får genom vinster från spel beskattas inte. Detta är ett ställningstagande som går långt tillbaka i tiden. Det har ansetts vara logiskt, att för det fall vinsterna beskattades, skulle förluster hänförliga till spel vara avdragsgilla kostnader. En sådan ordning skulle sannolikt leda till minskade skatteintäkter för regeringen.

I Storbritannien är allt spel, förutom spel anordnade av the National Lottery och vissa vad, reglerade av the Gambling Commission. För att få driva de flesta former av kommersiellt spel i Storbritannien måste spelordnarna få en licens av the Gambling Commission samt betala en licensavgift. Avgiftens storlek beror på vilken typ av spel som anordnaren vill erbjuda och flera andra faktorer. Avgiften används för att finansiera spelmyndighetens löpande kostnader.

16.3.5 Nederländerna

Vinster från lotterier, vadhållning och tävlingar beskattas med 29 procent. Spelanordnaren ska hålla inne skatten och vidareförmedla densamma till myndigheterna.

Beträffande kasinospel och snart även spelautomater och spel via Internet gäller följande. Skatten baseras på bruttovinsten, dvs. skillnaden mellan intäkterna och utbetalda vinster. Skatten betalas av spelordnaren och skattesatsen är 29 procent. För spelautomater utgår en särskild kommunal avgift.

Inkomstskatt betalas inte på vinsterna från spel och lotterier.

16.3.6 Irland

Beträffande vadhållning utgår skatt med 1 procent av beloppet för varje vad. Det är spelanordnaren som är skyldig att betala skatten. Spelanordnaren måste ha licens för sin verksamhet. Licensavgiften är 250 euro per år. Vidare utgår en registreringsavgift med 380 euro. När vad från irländare accepteras utanför landet, oftast via Internet, föreligger ingen skattskyldighet.

På lotterier, totalisatorspel, kasinospel, bingo och spel förmedlade med hjälp av elektromagnetiska vågor utgår ingen skatt.

Det krävs licens för att anordna spel på spelautomater. För licens krävs att vissa fasta skatter betalas av spelanordnaren. Om licensen avser en period som inte överstiger tre månader är skatten 145 euro samt en årlig licensavgift på 175 euro. Om licensen avser en period som överstiger tre månader men inte ett år är skatten 505 euro samt en årlig licensavgift på 630 euro.

Vinster från spel är inte uttryckligen undantagna från inkomstskatt, men generellt kräver inte Skattemyndigheten in skatt från sådana vinster.

Den irländska regeringen har tillsatt en parlamentarisk kommitté för att se över spellagstiftningen i Irland och ge förslag till förändringar.

16.3.7 Slovenien

I Slovenien görs en uppdelning mellan klassiska slumpspel och specialslumpspel. Klassiska slumpspel är lotterier, skraplotter, bingo, vadhållning och liknande spel. Specialslumpspel är kasinospel, såsom spelautomater och kortspel. Specialslumpspel finns tillgängliga antingen i kasinon eller i spelhallar.

För de klassiska slumpspelen gäller följande beskattning. Först utgår 5 procents skatt på bruttointäkten (insatserna minus vinsterna). För det andra utgår, beroende på vilken speltyp det gäller, en koncessionsavgift på 25–45 procent av bruttointäkten. Avslutningsvis beskattas spelföretaget med 22 procent av dess vinst.

För specialslumpspelen utgår 18 procents skatt på bruttointäkten och 5–20 procent i koncessionsavgift beroende på bruttointäktens storlek. Avslutningsvis beskattas spelföretaget med 22 procent av dess vinst.

Beträffande spelarna är deras vinster i klassiska slumpspel beskattningsbara med 15 procent om vinstsumman överstiger 300 euro. Vinster i specialslumpspel är däremot befriade från skatt.

I Slovenien tillåts spel via Internet om spelet anordnas i landet. Spelanordnare som har licens för klassiska slumpspel och kasinon får även erbjuda spel förmedlade med hjälp av elektromagnetiska vågor. Slovensk lag förbjuder utländska operatörer att erbjuda såväl elektromagnetiskt förmedlade spel som spel från platser i landet. Skattemässigt behandlas elektromagnetiskt förmedlade spel antingen som klassiska slumpspel eller som specialslumpspel.

16.3.8 Ungern

Vadhållning på hästar, inklusive spel på totalisator, är befriat från skatt. Aven dragna spel som inte kräver licens för att anordnas (oftast mindre lotterier) är skattebefriade. Vid andra former av totalisatorspel utgör prispoolen skattebas med en skattesats på 20 procent. Vid övrig vadhållning är det nettointäkterna med avdrag för ogiltiga vad som utgör skattebas och skattesatsen är här 17 procent.

För följande spel och lotterier är det prispoolen som utgör skattebas, men skattesatserna som anges inom parantes varierar mellan speltyperna. Lotto (24 procent), bingo (7 procent), joker (17 procent), andra lotterier (17 procent) och icke-kontinuerliga tomboladragningar (16 procent).

För spelautomater som betalar ut vinst i form av pengar betalar spelanordnaren skatt för varje utlokalisering av maskinerna. Närmare bestämt betalas minst 100 000 ungerska forint (HUF) för varje lokalisering.

Kasinon betalar skatt utifrån årets nettointäkt plus 50 procent av erlagd dricks. Om skattebasen inte överstiger fem miljarder HUF är skattesatsen 30 procent. Från fem till tio miljarder HUF är skatten 1,5 miljarder HUF plus 25 procent av skattebasen över fem miljarder HUF. Om skattebasen överstiger tio miljarder HUF är skatten 2,75 miljarder HUF plus tio procent av skattebasen över tio miljarder HUF. Skatten är således regressiv.

För den som får licens att anordna spel om pengar via Internet bestämmer Skattemyndigheten vilken redan existerande spelkategori som spelet ska tillhöra, t.ex. dragna spel eller vadhållning.

Spelanordnaren måste sedan betala den skatt som gäller för den spelkategorin.

Beträffande vinnarna måste de betala inkomstskatt om vinsten härrör från dragna spel (omedelbart dragna spel och dragna spel som inte kräver licens för att anordnas omfattas dock inte) gåvodragningar och totalisatorspel. På vinster i pengar är skatten 25 procent, medan skatten på andra vinster är 33 procent av marknadsvärdet.

Vinster från myntaktiverade spelautomater, kasinon, vadhållning på hästar och annan vadhållning är befriad från inkomstskatt.

Det är spelanordnaren som betalar spel- och lotteriskatt och drar av inkomstskatt från vinsterna när sådan skatt ska utgå.

Koncessionsavgiften för vadhållning och totalisatorspel på hästar är 100 miljoner HUF per år, medan avgiften för övrig vadhållning och totalisatorspel är 200 miljoner HUF per år. Eftersom lotterier och bingo anordnas av en statlig speloperatör utgår inga koncessionsavgifter i dessa fall. Inte heller utgår koncessionsavgifter för spelautomater, där marknaden är liberaliserad.

Ett klass I kasino i Budapest eller Pest betalar årligen minst 600 miljoner HUF i avgift, medan ett dito klass II kasino betalar minst 350 miljoner HUF för samma tid. Utanför nyssnämnda regioner är koncessionsavgiften minst 500 miljoner HUF för ett klass I kasino och minst 50 miljoner HUF för ett klass II kasino.

För spel om pengar som förmedlas via Internet beror koncessionsavgiften på vilken typ av spel som anordnas.

16.3.9 Österrike

Vadhållning på sportspel regleras inte i landets spellag eftersom möjligheten att vinna anses bero mer på skicklighet än slump. Vadhållning på sportspel och totalisatorspel beskattas utifrån spelarnas insatser. Avtalsparterna och förmedlaren är skattskyldiga. Skattesatsen är 2 procent.

Lotterier och bingo beskattas utifrån spelarnas insatser med 16 procent. Vidare utgår en licensavgift på 18,5 procent för intäkter upp till 400 miljoner euro och med 27,5 procent för intäkter därutöver. För skraplotter är licensavgiften 17,5 procent, för bingo, nummerlotto och keno 27,5 procent, för slumpspel via Internet 24 procent och för klasslotterier 2 procent. Licenshavaren är skattskyldig.

Spelautomater och kasinon betalar skatt som baseras på den årliga bruttointäkten. Licenshavaren är skattskyldig. Skattesatsen är 39 procent för spelautomater. För kasinon skatten progressiv från 35 till 80 procent vid fransk roulett och kortspel samt för övriga kasinospel 48 procent.

Elektroniskt förmedlade spel betalar skatt baserad på den årliga bruttointäkten. Vidare utgår en licensavgift. Licenshavaren är skattskyldig.

Spelvinster är inte underkastade inkomstskatt.

16.4 Överväganden

16.4.1 Utgångspunkter för en hållbar beskattningsmodell

Bedömning: Lotteriskattelagen bör läggas till grund för de fortsatta övervägandena om en för framtiden hållbar beskattningsmodell.

Dagens skattesystem bör så långt som möjligt bevaras, om inte övervägande skäl talar för en förändring.

Skälen för bedömningen: Den svenska spel- och lotterimarknaden är väsentligen förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna. Staten agerar på marknaden genom Svenska Spel och dess helägda dotterbolag Casino Cosmopol, medan hästsporten agerar genom ATG. De kommersiella inslagen har hittills i huvudsak varit inskränkta till s.k. restaurangkasinon.

Den grundläggande punktskattelagen på spel- och lotteriområdet är lotteriskattelagen. En redogörelse för den lagen, liksom för övrig relevant skattelagstiftning på området, har lämnats i avsnitt 1.2.

För närvarande är det endast ATG av de ovannämnda aktörerna som betalar lotteriskatt enligt lotteriskattelagen. Såväl Svenska Spel och Casino Cosmopol som folkrörelserna är undantagna från skatteplikt enligt den lagen.

Med hänsyn till lotteriskattelagens centrala ställning bland skattelagarna på spel- och lotteriområdet finner utredningen det naturligt att lägga den lagen till grund för de fortsatta övervägandena om en för framtiden hållbar beskattningsmodell. Således bortses i det följande i stort från de båda övriga punktskattelagarna på området, nämligen spelskattelagen och lagen om skatt på vinstsparande m.m. En annan utgångspunkt kan vara att dagens skatte-

system så långt som möjligt bör bevaras, om inte övervägande skäl talar för en förändring.

Utredningen har identifierat vissa förhållanden som kan innebära att förändringar av dagens skattesystem framstår som nödvändiga. Ett sådant förhållande är det förslag till licenssystem för vissa spelformer som lämnas i och med detta betänkande. Om förslaget genomförs kan de kommersiella inslagen på den svenska spel- och lotterimarknaden antas öka. Dessa nya aktörer på den svenska spel- och lotterimarknaden bör naturligtvis erbjudas acceptabla och konkurrensmässiga villkor. De ska omfattas av den beskattningsmodell som föreslås. Vid utformningen av beskattningsmodellen blir det naturligt att beakta kravet på att licensinnehavarna ska kunna erbjudas konkurrensmässiga villkor. Ett annat förhållande som kan göra det påkallat att vidta förändringar i det föreliggande beskattningssystemet är EG-rättens regler om statligt stöd, som även är tillämpliga på skatter. Bl.a. de nu särskilt utpekade förhållandena kommer att behandlas i det följande.

16.4.2 Val av beskattningsmodell

Bedömning: En framtida beskattningsmodell bör, liksom för närvarande är fallet med lotteriskattelagen, föreskriva att skatten ska tas ut på den behållning som återstår sedan de sammanlagda vinster som betalats ut till vinnarna i lotteriet räknats av från de sammanlagda insatserna (bruttoöverskottsbeskattning).

Skälen för bedömningen: Lotteriskattelagen föreskriver en bruttoöverskottsbeskattning. Detta innebär i lotteriskattelagens fall att skattebasen utgörs av den behållning som återstår sedan de sammanlagda vinster som betalats ut till vinnarna i lotteriet räknats av från de sammanlagda insatserna. Av skattebasen går sedan 35 procent i skatt.

I direktiven anges att produkter med hög vinståterbetalning till kunderna antas ge större spelproblem än produkter med lägre vinståterbetalning. Enligt direktiven bör därför särskild vikt fästas vid möjligheterna till en bruttoomsättningsbeskattning, dvs. en beskattningsmodell där skattebasen utgörs av de sammanlagda insatserna utan avdrag för utbetalda vinster. En sådan beskattningsmodell kan enligt direktiven vara att föredra om avsikten är att begränsa framväxandet av s.k. lågmarginalprodukter.

Det står för utredningen klart att en bruttoomsättningsbeskattning är en effektiv beskattningsform om avsikten är att begränsa s.k. lågmarginalprodukter. I förarbetena till lotteriskattelagen belystes detta genom en jämförelse av olika beskattningsformer utifrån ett antagande att administrationskostnaden för ett visst spel var 12 procent av omsättningen och att skattesatsen bestämdes så att skatteuttaget var detsamma i de olika fallen (prop. 1991/92:1 s. 13 f.). Resultatet för en bruttoomsättningsskatt om 9,5 procent blev att olönsamhet skulle komma att inträda vid en återbetalningsprocent om 78,5 procent. För en bruttoöverskottsbeskattning om 35 procent skulle olönsamhet däremot komma att inträda vid en återbetalningsprocent om 81,5 procent.

I förarbetena till lotteriskattelagen uttalades vidare (a. prop. s. 14) att regleringen av spelmarknaden inte ska ske via skattesystemet utan via tillståndsgivningen och via lagstiftningen avseende lotteriverksamhet. Uttalandet bör enligt utredningen fortsatt ha visst fog för sig. Utredningen föreslår dessutom att vinståterbetalningsprocenten för olika spel och lotterier ska regleras i förordningsform. Därmed kommer regeringen genom sin spelpolitik att kunna begränsa förekomsten av s.k. lågmarginalprodukter. Sammanfattningsvis finner utredningen att tillräckliga skäl för att föreslå en förändrad beskattningsmodell inte föreligger.

16.4.3 Utjämning av konkurrensförutsättningarna

Bedömning: Konkurrenshänsyn talar för att både etablerade och framtida aktörer på den svenska spel- och lotterimarknaden bör beskattas på samma sätt.

Skälen för bedömningen: Direktiven nämner särskilt att en utgångspunkt vid arbetet med utformningen av en hållbar beskattningsmodell bör vara en utjämning av konkurrensförutsättningarna för de olika aktörerna. Konkurrensaspekten kommer därför att behandlas närmare i detta avsnitt.

Enligt dagens ordning är det som tidigare nämnts endast ATG av de stora aktörerna på spel- och lotterimarknaden som betalar lotteriskatt enligt lotteriskattelagen. Det har dock inte alltid förhållit sig på detta sätt. Tidigare beskattades de spel som bedrevs av Svenska Spels föregångare – Penninglotteriet och Típstjänst –

enligt lagen (1928:376) om lotterivinster med 30 procent av vinstens värde inklusive skatten. Det spel som bedrevs av ATG beskattades vid samma tid enligt lagen (1984:351) om totalisator-skatt med 11 procent av de sammanlagda insatserna upp till 3 150 miljoner kr och med 8 procent på överstigande insatser. Eftersom bolagen bedrev likartad verksamhet uppfattades beskattningsordningen som olämplig (prop. 1991/92:1 s. 13). Genom införandet av lotteriskattelagen, som trädde i kraft 1 januari 1992, infördes en likformig beskattning av Penninglotteriet, Tipstjänst och ATG med skattesatsen 35 procent av omsättningen efter avdrag för vinsterna.

I samband med sammanslagningen 1996 av Penninglotteriet och Tipstjänst till Svenska Spel undantogs dessa bolag från lotteriskatt (SFS 1996:588). Som skäl för förändringen anfördes följande i förarbetena, prop. 1995/96:169 s. 17.

För att få en enkel och rak fördelningsmodell mellan staten och föreningslivet bör de statligt ägda spelbolagen befrias från lotteriskatt. Varje krona bolagen tjänar på marginalen kan då delas enligt bestämda andelar utan hänsyn till skatten, vars storlek bestäms av vinstandelarna (och alltså varierar mellan olika spelformer). En skattefrihet innebär vidare en likformighet och konkurrensneutralitet i skattehänseende mellan de statliga spelbolagen och folkrörelsernas lotterier som är skattebefriade. En nackdel med skattebefrielsen är att konkurrensneutraliteten med ATG upphör. Denna nackdel kan dock inte, enligt regeringens uppfattning, tillmätas lika stor vikt på spelmarknaden som på en marknad fri från regleringar.

Inom skatterätten talas ofta om en likformighetsprincip, som vid utformningen av lagstiftningen anger inriktningen att man ska sträva efter att likartade fall så långt som möjligt ska beskattas på ett likartat sätt. Med hänsyn till denna princip finner utredningen att dagens system med skatt för en aktör och skattebefrielse för en annan aktör framstår som tvivelaktigt. Även ur konkurrenssynpunkt är det viktigt med ett system där aktörerna skattemässigt behandlas lika. Eftersom direktiven knappast ger stöd för ett förslag som går ut på total skattefrihet på spel- och lotteriområdet, ligger det vid sådant förhållande närmast till hands att föreslå beskattning även av de statligt ägda bolagen och av folkrörelsernas lotterier.

I sammanhanget ska även beaktas att det i betänkandet lämnas förslag till licenssystem för vissa spelformer. De nya aktörer som därigenom kan komma att etablera sig på den svenska spel- och

lotterimarknaden måste rimligen erbjudas acceptabla och konkurrensmässiga villkor. De ska omfattas av den beskattningsmodell som föreslås. Naturligtvis är beskattningssystemets utformning av central betydelse från konkurrenssynpunkt. Det framstår därmed för utredningen närmast som självklart att en ordning där licensinnehavarna beskattas på samma sätt som de redan etablerade aktörerna är att föredra.

16.4.4 Statsstödsrättsliga överväganden

Bedömning: Skattebefrielsen av de statligt ägda spelbolagen är problematisk ur ett statsstödsperspektiv.

Skälen för bedömningen

Inledning

I avsnitt 3.7.3 har lämnats en generell redogörelse för de EG-rättsliga reglerna om statligt stöd som finns upptagna i artiklarna 87–89 i EG-fördraget. Artikel 87.1 innehåller kriterierna för att en åtgärd ska klassificeras som statligt stöd. I artikeln uppställs ett principiellt förbud mot stöd

- som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel, av vilket slag det än är,
- som snedvrider eller hotar att snedvrida konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion (selektivitetskriteriet) och
- som påverkar handeln mellan medlemsstaterna (samhandelskriteriet).

Huvudfrågan i detta avsnitt är om det kan vara motiverat ur ett statsstödsperspektiv att vidta förändringar av dagens beskattningsordning. Det är skattebefrielsen av de statsägda spelbolagen och folkrörelsernas lotterier som kommer att behandlas. I tur och ordning kommer de ovannämnda kriterierna i artikel 87.1 att tas upp till diskussion. När det gäller statsstödsreglernas tillämpning på skatter har kommissionen utfärdat ett meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt

beskattning av företag¹ (i fortsättningen kommissionens meddelande eller meddelandet). Detta meddelande, som också bör kunna användas på området för indirekta skatter, kommer att inta en central roll vid den följande prövningen.

Stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel

För att statligt stöd ska anses föreligga krävs för det första att det är fråga om stöd som ges av en medlemsstat eller med hjälp av statliga medel.

Av punkt 9 i kommissionens meddelande följer att den ifrågavarande åtgärden måste ge mottagarna en fördel som minskar de kostnader som normalt belastar deras budget. En sådan fördel kan enligt samma punkt ges genom olika former av skattelättnader för företaget, bl.a. genom total eller partiell nedsättning av skattebeloppet. Vidare måste skattefördelen, enligt punkt 10 i meddelandet, beviljas av staten eller med hjälp av statliga medel. Enligt sistnämnda punkt är en förlust av skatteintäkter likvärdig med förbrukning av statliga medel i form av skatteutgifter.

Med ”den ifrågavarande åtgärden” enligt punkt 9 i meddelandet avses i det följande åtgärden att befria de statligt ägda spelbolagen och folkrörelsernas lotterier från lotteriskatt. Denna åtgärd måste enligt utredningen utgöra en fördel som enligt punkt 9 i meddelandet minskar de kostnader som normalt belastar budgeten för de statligt ägda spelbolagen och folkrörelsernas lotterier. I punkt 9 talas nämligen bl.a. om total nedsättning av skattebeloppet, vilket en skattebefrielse ju faktiskt innebär. Att denna skattefördel beviljas med hjälp av statliga medel på sätt som nämns i punkt 10 är uppenbart. Således finner utredningen att detta första statsstödsrekvisit är uppfyllt vad gäller åtgärden att skattebefria de statligt ägda spelbolagen och folkrörelsernas lotterier.

¹ Kommissionens meddelande om tillämpningen av reglerna om statligt stöd på åtgärder som omfattar direkt beskattning av företag (EUT C 384, 10.12.98, s. 3–9).

Selektivitetskriteriet

Det andra statsstödsrekvisitet – selektivitetskriteriet – innebär att det måste vara fråga om ett stöd som snedvrider eller hotar att snedvrیدا konkurrensen genom att gynna vissa företag eller viss produktion.

Selektivitetskriteriet syftar till att skilja mellan generella åtgärder och s.k. selektiva åtgärder. Åtgärder som anses vara generella omfattas inte av artikel 87.1, medan selektiva åtgärder gör det. På skatteområdet kan det vara svårt att avgöra när en skatt är generell och hur en avvikelse ska fastställas.

Punkt 12 i kommissionens meddelande stadgar följande. Åtgärden måste vara specifik eller selektiv i det att den gynnar ”vissa företag eller viss produktion”. Denna karaktär av selektiv fördel kan vara ett resultat av ett undantag från skattereglerna i lag. En åtgärds selektiva karaktär kan emellertid vara motiverad ”av systemets art eller funktion”. Om så är fallet anses åtgärden inte vara statligt stöd enligt artikel 87.1 i fördraget.

I punkt 16 i meddelandet ges följande utveckling. Vad som är mest relevant vid tillämpningen av artikel 87.1 på en skatteåtgärd är att det genom denna åtgärd införs ett undantag från tillämpningen av skattesystemet till förmån för vissa företag i medlemsstaten. Det är alltså nödvändigt att först fastställa vilken generell ordning som är tillämplig. Därefter måste det undersökas om undantag från eller avvikelse inom denna ordning är motiverade ”av skattesystemets art eller funktion”, dvs. om de är en direkt följd av grundprinciperna i eller riktlinjerna för skattesystemet i den berörda medlemsstaten. Om så inte är fallet är det fråga om ett statligt stöd.

För att fastställa vad som är ett undantag måste det finnas en utgångspunkt. Av praxis följer att det tycks vara det existerande skattesystemet som utgör utgångspunkten vid fastställande av vad som utgör ett undantag enligt bestämmelserna om statligt stöd. Enligt lotteriskattelagen är det endast hästsporten genom ATG som betalar lotteriskatt. De statligt ägda bolagen Svenska Spel och Casino Cosmopol samt folkrörelsernas lotterier är befriade från lotteriskatt. Vid fastställandet av den generella ordningen som nämns i punkt 16 i meddelandet skulle kunna hävdas att de statligt ägda bolagen och folkrörelserna tillsammans innehar en större andel av den svenska spel- och lotterimarknaden än ATG och att skattebefrielse därför är den generella ordningen. Utredningen anser emellertid att det mest naturliga är att hävda att skattskyldig-

het enligt lotteriskattelagen är den generella ordningen och att undantag från skatteplikten är en avvikelse från denna ordning. I sammanhanget kan punkt 19 i kommissionens meddelande uppmärksammas. Där anges nämligen att det i många medlemsstater tillämpas olika skatteregler beroende på företagens rättsliga ställning. Som exempel ges att vissa offentliga företag befrias från t.ex. kommunalskatt eller bolagsskatt. Sådana regler, som gynnar företag som har rättslig ställning av offentliga företag och bedriver ekonomisk verksamhet, kan utgöra statligt stöd enligt artikel 87.1 i fördraget. Sammanfattningsvis anser utredningen att de statsägda bolagen och folkrörelserna är undantagna från den generella ordningen med lotteriskatt. Vid denna bedömning måste undersökas om avvikelsen är motiverad ”av skattesystemets art eller funktion”.

Möjligheterna till rättfärdigande av ett undantag på grund av ”systemets art och funktion” regleras närmare i punkterna 23–27 i meddelandet. Enligt utredningen synes ingen av punkterna vara relevanta när det gäller de statsägda spelbolagen. Beträffande folkrörelserna kan dock punkt 25 vara av intresse. Där stadgas nämligen att det är självklart att vinstskatt inte kan tas ut om det inte finns någon vinst. Det kan således, enligt samma punkt, vara motiverat med hänsyn till skattesystemets art att företag som saknar vinstsyfte, såsom t.ex. stiftelser och föreningar, särskilt undantas från vinstskatt om de i praktiken inte kan gå med vinst.

Enligt 1 a § 4 lotteriskattelagen ska lotteriskatt inte betalas för lotteri som har anordnats av sådan sammanslutning som avses i 15 § lotterilagen. Sistnämnda bestämmelse har följande lydelse.

Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får lämnas till en svensk juridisk person som är en ideell förening och som

1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet,
2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,
3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och
4. för sin verksamhet behöver lotteriinkomster.

Tillstånd får lämnas också till en annan juridisk person än en ideell förening eller en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet, om det finns särskilda skäl för det.

Således ställs i första stycket krav på att det är en ideell förening som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet och bedriver en verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål. Begreppet "allmännyttigt ändamål" kan inrymma ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja (prop. 1993/94:182 s. 59). Utanför begreppet faller ett syfte att främja medlemmarnas egna ekonomiska intressen.

I bestämmelsens andra stycke anges två undantag från huvudregeln. Tillämpningen av dessa undantag förutsätter särskilda skäl. För det första kan annan juridisk person än en ideell förening i vissa fall få tillstånd att anordna lotterier, såsom aktiebolag, ekonomiska föreningar och stiftelser. Även om det inte framgår av lagtexten synes detta undantag förutsätta att den juridiska personen har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål (a. prop. s. 60). För det andra kan en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utom landet i vissa fall få lotteritillstånd.

Gemensamt för alla sammanslutningar som avses i 15 § lotterilagen är således att de ska ha till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål. Därmed omfattas inte sammanslutningar som har till huvudsakligt syfte att främja medlemmarnas egna ekonomiska intressen av 15 § lotterilagen. Det bör därför, enligt Spelutredningen, kunna hävdas att sammanslutningar som omfattas av 15 § lotterilagen på sätt som anges i punkt 25 i meddelandet saknar vinstsyfte. Sammanslutningarna som omfattas av vinst 15 § lotterilagen torde inte heller i praktiken kunna generera som tillfaller medlemmarna. Därmed bör sammanfattningsvis kunna hävdas att skattebefrielsen av folkrörelsernas lotterier är motiverad "av systemets art eller funktion" och inte ska anses vara statligt stöd enligt artikel 87.1 i fördraget. Avslutningsvis är det endast för de statligt ägda spelbolagen som mycket pekar på att även selektivitetskriteriet är uppfyllt.

Samhandelskriteriet

Det avslutande rekvisitet – samhandelskriteriet – innebär att stödet måste påverka handeln mellan medlemsstaterna. Begreppet har i kommissionens praxis liksom av EG-domstolen givits en mycket

vid tolkning². Det räcker normalt att visa att varan eller tjänsten som företaget producerar handlas över gränserna³.

Med hänsyn till den vida tolkning samhandelskriteriet getts i praxis och det förhållandet att spel- och lotterier, särskilt med hjälp av Internet, förmedlas över gränserna, talar mycket för att även detta rekvisit är uppfyllt vad gäller skattebefrielsen av de statsägda spelbolagen.

Inskränkningar m.m. i förbudet mot statligt stöd

Genomgången ovan av statsstödsrekvisiten ger vid handen att skattebefrielsen av de statligt ägda spelbolagen är problematisk ur ett statsstödsperspektiv. Fråga är om någon inskränkning eller liknande i förbudet mot statligt stöd kan åberopas som motivering av dagens ordning.

I artikel 87.2 räknas vissa godkända former av stöd upp. Således är t.ex. stöd för att avhjälpa skador som orsakats av naturkatastrofer eller andra exceptionella händelser förenligt med den gemensamma marknaden. Vidare uppräknas i artikel 87.3 vissa former av stöd som kan vara förenliga med den gemensamma marknaden. Som exempel på sådant stöd kan nämnas stöd för att främja den ekonomiska utvecklingen i regioner där levnadsstandarderna är onormalt låg eller där det råder allvarlig brist på sysselsättning. Det är enligt utredningen uppenbart att varken artikel 87.2 eller artikel 87.3 kan åberopas när det gäller skattebefrielsen av de statligt ägda spelbolagen.

Statsstödsreglerna är inte heller tillämpliga när stöd från staten utgör nödvändig ersättning för en allmännyttig tjänst. Kommissionen har genom beslut om tillämpningen av artikel 86.2 på statligt stöd i form av ersättning för tjänster av allmänt ekonomiskt intresse framställt närmare villkor för sådan ersättning som inte behöver anmälas till kommissionen⁴. För att undantas från anmälningskyldigheten för statligt stöd krävs det att medlemsstaterna följer bestämmelserna i beslutet. Något förenklat innebär villkoren att företaget som tillhandahåller tjänster av allmänt ekonomiskt intresse måste anförtros en specificerad uppgift i en officiell hand-

² Allgårdh, EU och EG-rätten, 4 u. 2004, s. 477.

³ Allgårdh, a.a., s. 490.

⁴ Kommissionens beslut 2005/842/EG av den 28 november 2005 om tillämpningen av artikel 86.2 i EG-fördraget på statligt stöd i form av ersättning för offentliga tjänster som beviljas företag som fått i uppdrag att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse.

ling. Ersättningen ska bestämmas på visst sätt med beaktande av kostnaderna och en rimlig vinst. Vidare ska ersättningen regelbundet kontrolleras av medlemsstaten och eventuell överkompensation ska återbetalas. Utredningen har svårt att se hur någon större del av de statsägda spelbolagens skulle kunna definieras som tjänster av allmänt ekonomiskt intresse. Utredningen anser därför att detta undantag från statsstödsreglerna inte synes vara en framkomlig väg för att motivera befrielsen från lotteriskatt.

En annan möjlighet att lagligen genomföra statligt stöd utan föregående godkännande av kommissionen enligt artikel 87.3 är om den ifrågavarande åtgärden faller inom en s.k. gruppundantagsförordning. Någon sådan förordning som mera generellt skulle kunna omfatta skattebefrielsen av de statligt ägda spelbolagen har utredningen inte kunnat identifiera. Om det däremot skulle bli aktuellt att diskutera gruppundantagsförordningar även vad gäller folkrörelsernas lotterier skulle förordningen om stöd av mindre betydelse⁵ vara av intresse. Enligt den förordningen är nämligen stödåtgärder som inte överstiger 200 000 euro under en period om tre beskattningsår inte att betrakta som statsstöd enligt artikel 87.1 i EG-fördraget. Om ett sammanlagt stödbelopp som ges inom ramen för en stödåtgärd överskrider detta tak, omfattas emellertid inte stödet av förordningen, inte ens den del av stödbeloppet som inte överskrider taket. I ett sådant fall kan man inte göra gällande att förordningen ska tillämpas på den ifrågavarande stödåtgärden.

16.4.5 Sammanfattning

Förslag: De nya aktörer som kan bli aktuella på den svenska spel- och lotterimarknaden om ett system med licenser införs ska skattemässigt omfattas av lotteriskattelagen.

Dagens generella skattebefrielse av de statligt ägda spelbolagen när det gäller lotteriskatt upphävs.

Bedömning: Det kan finnas skäl att i det fortsatta lagstiftningsarbetet överväga att sänka skattesatsen som föreskrivs i lotteriskattelagen.

⁵ Kommissionens förordning (EG) nr 1998/2006 om tillämpningen av artiklarna 87 och 88 i fördraget på stöd av mindre betydelse.

Skälen för förslagen och bedömningen

Beskattning av nya aktörer

Av den internationella utblicken i avsnitt 16.3 har framkommit att alla undersökta länder har någon form av beskattning eller avgiftsreglering när det gäller spel- och lotterier. Däremot finns det ingen större enhetlighet när det gäller beskattningsmodell och skattesatser. Således ger utblicken inte någon större vägledning för utredningens arbete med utformningen av en framtida svensk beskattningsmodell på området.

Utredningen har funnit att beskattningsmodellen så långt som möjligt bör överensstämma med dagens lotteriskattelag. Den lagen föreskriver en bruttoöverskottsbeskattning. Tillräckliga skäl att förorda en övergång till en bruttoomsättningsskatt har utredningen inte ansett föreligga.

I betänkandet lämnas förslag till licenssystem för vissa spelformer. Om förslaget genomförs kommer de nya aktörerna att omfattas av lotteriskattelagen. Licenshavarna kommer alltså att bli skyldiga att betala lotteriskatt.

Ska de statsägda spelbolagen och folkrörelsernas lotterier även fortsatt vara befriade från lotteriskatt?

För närvarande är det bara ATG som betalar lotteriskatt. Ovan har föreslagits att även licenshavare ska betala sådan skatt. Utredningen har vidare funnit att konkurrenshänsyn talar för att även de statsägda spelbolagen och folkrörelsernas lotterier bör beskattas med lotteriskatt (avsnitt 16.4.3). Härtill har utredningen bedömt att dagens skattebefrielse av de statligt ägda spelbolagen är problematisk ur ett statsstödsperspektiv (avsnitt 16.4.4).

I sammanhanget ska dock beaktas att lotterier sedan lång tid tillbaka utgjort en viktig finansieringskälla för föreningslivet. Genom att ideella föreningar tillåtits anordna lotterier har dessa delvis kunnat självfinansiera sin verksamhet. De ekonomiska konsekvenserna skulle antagligen bli betydande för folkrörelserna, om deras lotterier skulle underkastas lotteriskatt. Det sagda måste vägas mot ovannämnda konkurrenshänsyn, som i sig talar för beskattning även av folkrörelsernas lotterier. Vidare anger direktiven att utgångspunkten ska vara att folkrörelsernas roll i egenskap av spelordnare i möjligaste mån ska vara oförändrad. Med hänsyn

till det anförda finner utredningen att folkrörelsernas lotterier även fortsatt bör vara befriade från lotteriskatt.

Beträffande de statligt ägda spelbolagen är argumenten för lotteribeskattnings tyngre än för folkrörelsernas lotterier. Förutom konkurrenshänsyn talar även statstödsproblematiken för beskattning. Därför finner utredningen att de statligt ägda spelbolagen bör betala lotteriskatt. Enligt preliminära siffror från Lotteriinspektionen hade Svenska Spel 2007 en omsättning på 8 663 miljoner kr efter utbetalda vinster. Motsvarande siffra för Casino Cosmopol var 1 153 miljoner kr. Utifrån dessa omsättningstal skulle, vid en oförändrad lotteriskatt om 35 procent, lotteriskatten uppgå till ca 3 435 miljoner kr. Av Svenska Spels ovannämnda omsättning avsåg 1 450 miljoner kr sportspel, som vid införandet av det föreslagna licenssystemet kommer att undandras bolaget. Med hänsyn till denna omständighet skulle lotteriskatten för de statsägda bolagen i stället uppgå till ca 2 928 miljoner kr.

Skattesatsen

För närvarande uppgår skattesatsen i lotteriskattelagen till 35 procent. Enligt utredningen finns det emellertid skäl att något beröra frågan om den skattesatsen bör sänkas.

För det första ges i betänkandet förslag på hur den svenska spel- och lotterimarknaden till viss del ska kunna öppnas även för andra spelordnare än de som för närvarande tillåts anordna spel och lotterier här. Vissa spelordnare som skulle kunna tänkas vara intresserade av möjligheten att skaffa en licens för att anordna spel i Sverige har gett uttryck för att dagens skattesats i lotteriskattelagen är allt för hög. Det står klart för utredningen att ju lägre skattesatsen är desto attraktivare kommer ett licenssystem att bli för spelordnare som för närvarande inte tillåts på den svenska marknaden. I sammanhanget kan även nämnas att ATG, som redan betalar lotteriskatt, har uttryckt önskemål om en sänkt lotteriskatt.

För det andra kan det antas att basen för uttagandet av lotteriskatt breddas något om ett licenssystem införs. Syftet är ju att kanalisera spelet från utländska spelsidor på Internet till tillståndsgivna spel i Sverige. Spel från Sverige på utländska webbsidor bedöms årligen omsätta mångmiljardbelopp. Om delar av detta spel kan kanaliseras till spelordnare med tillstånd i Sverige innebär det en viss breddning av basen för uttagandet av lotteriskatt.

17 Konsekvensutredning

17.1 Inledning

Enligt 14 § kommittéförordningen (1998:1474) ska i ett betänkande, om förslagen påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, redovisas en beräkning av dessa konsekvenser. Om förslagen innebär samhälls-ekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, ska kommittén föreslå en finansiering.

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, ska, enligt 15 § kommittéförordningen, konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Detsamma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

Om ett betänkande innehåller förslag till nya eller ändrade regler, ska enligt 15 a § kommittéförordningen förslagets kostnadsmissiga och andra konsekvenser anges i betänkandet. Konsekvenserna ska anges på ett sätt som motsvarar de krav på innehållet i konsekvensutredningar som finns i 6 och 7 §§ förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

Enligt 6 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska en konsekvensutredning innehålla följande:

1. en beskrivning av problemet och vad man vill uppnå,
2. en beskrivning av vilka alternativa lösningar som finns för det man vill uppnå och vilka effekterna blir om någon reglering inte kommer till stånd,
3. uppgifter om vilka som berörs av regleringen,

4. uppgifter om vilka kostnadsrämsiga och andra konsekvenser regleringen medför och en jämförelse av konsekvenserna för de övervägda regleringsalternativen,
5. en bedömning av om regleringen överensstämmer med eller går utöver de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen, och
6. en bedömning av om särskilda hänsyn behöver tas när det gäller tidpunkten för ikraftträdande och om det finns behov av speciella informationsinsatser.

Enligt 7 § förordning (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning ska om regleringen kan få effekter av betydelse för företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt, utöver vad som följer av 6 § och i den omfattning som är möjlig, innehålla en beskrivning av följande:

1. antalet företag som berörs, vilka branscher företagen är verksamma i samt storleken på företagen,
2. vilken tidsåtgång regleringen kan föra med sig för företagen och vad regleringen innebär för företagens administrativa kostnader,
3. vilka andra kostnader den föreslagna regleringen medför för företagen och vilka förändringar i verksamheten som företagen kan behöva vidta till följd av den föreslagna regleringen,
4. i vilken utsträckning regleringen kan komma att påverka konkurrensförhållandena för företagen,
5. hur regleringen i andra avseenden kan komma att påverka företagen, och
6. om särskilda hänsyn behöver tas till små företag vid reglernas utformning.

Av Spelutredningen Direktiv (2007:79) framgår att utredningen ska bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen beträffande en anpassning av den svenska spelregleringen. Särskild vikt ska läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna. Spelets samhällsekonomiska konsekvenser samt förslagets effekter för föreningslivet och hästsporten ska belysas. Utredaren ska även beakta de administrativa konsekvenserna för näringslivet och ska utforma för-

slagen så att företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt.

17.2 Allmänt

17.2.1 Grundförutsättningar

De problem Spelutredningen haft att lösa behandlas i kapitel 1–2. Där behandlas också målet för den svenska spelpolitiken, dvs. vad som ska uppnås med Spelutredningens förslag. Alternativa lösningar och val av lösning behandlas i kapitel 5.

Av Spelutredningen föreslagna ny reglering berör Regeringskansliet, Lotteriinspektionen, Statens folkhälsoinstitut, de i dag i enlighet med lotterilagen (1994:1000) verksamma spelordnarna och deras ombud, Riksidrottsförbundet, Ungdomsstyrelsen, företag verksamma i Sverige inom området för elektronisk kommunikation, banker och andra betalningsförmedlare med verksamhet i Sverige.

Spelutredningens bedömning är att förslaget överensstämmer med de skyldigheter som följer av Sveriges anslutning till Europeiska unionen. Bedömningen redovisas i kapitel 3.

Spelutredningens förslag, att samtliga som uppträder som ombud för någon spelordnare ska ha ett särskilt tillstånd, innebär att om utredningens förslag genomförs det för de cirka 7 000 ombud som i dag finns i Sverige ska sökas och erhållas sådant tillstånd hos Spelmarknadsinspektionen. Spelutredningens förslag ställer delvis nya krav på anordnare av spel i Sverige. Dessa nya krav omfattar krav på socialt program, information och utbildning av personal, samt ställer krav på utformning av marknadsföring. Inom samtliga dessa områden föreslås att regeringen eller myndighet som regeringen beslutar ska utfärda närmare föreskrifter. Sådana föreskrifter bör enligt Spelutredningen kunna utfärdas koordinerat i tid med den av Spelutredningen föreslagna lagen.

Såväl de regler Spelutredningen föreslår som de följdörfattningar som behöver utfärdas av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer, bedöms vara anmälningspliktiga enligt direktiv 98/34 EG.

Redaktionella följdändringar behöver ske i författningar enligt bilaga 6.

17.3 Det allmänna

17.3.1 Kostnader och intäkter

Lotteriinspektionen, som föreslås byta namn till Spelmarknadsinspektionen, får väsentligt utökade uppgifter enligt Spelutredningens förslag. Spelmarknadsinspektionens nya uppgifter innebär bl.a. att inspektionen ska

- ha förmåga att bedöma marknadsförings innehåll
- ha förmåga bedöma effekter av åtgärder för att förebygga överdrivet spelande,
- ha förmåga att bedöma ansökningar om tillstånd till spel även mot bakgrund av bedömningar av risker i enskilda spelerbjudanden och vad speloperatören avser vidta för åtgärder för att minska riskerna,
- utgöra nationellt kompetenscentrum för illegalt spel och utgöra stöd till rättsväsendet i övrigt,
- inom ramen för sin centrala tillsyn över spellagstiftningens efterlevnad, självständigt besluta om sanktioner i form av, utöver vite, sanktionsavgifter, som båda ska gälla omedelbart
- överta tillståndsgivningen för AB Svenska Spel och ATG från regeringen,
- pröva ansökningar om tillstånd till spel från privata aktörer och därvid bedöma lämpligheten hos dessa,
- pröva ansökningar om att få uppträda som ombud för spelanordnare och bedöma lämpligheten hos sådana ombud,
- utfärda föreskrifter inom huvuddelen av sitt ansvarsområde
- initiera forskning och bedöma ansökningar om forskningsmedel, samt
- utgöra kansli för ett till inspektionen knutet expertråd som ska utgöra stöd vid inspektionens bedömningar och beslut i frågor om överdrivet spelande och tilldelning av forskningsanslag.

De nya uppgifterna för Spelmarknadsinspektionen innebär att inspektionen behöver tillföras nya, och utöka befintliga, kompetensområden. Ett utökat resursbehov uppstår före det att den nya lagstiftningen kan träda i kraft, eftersom den ramlag Spelutredningen föreslår förut-

sätter att föreskrifter utfärdas och tillstånd- och tillsynsförmåga i enlighet med den nya spelregleringen är utvecklad. Spelutredningen bedömer att inspektionen behöver utöka sin personal med kompetens inom bl.a. juridik, företags- och marknadsanalys, teknik och säkerhet, elektronisk kommunikation, omvärldsanalys, spelberoende, tillsynsmethodik samt information och utbildning. Mängden uppgifter och den större storleken på myndigheten medför behov av ytterligare administrativa resurser. Myndigheten kommer att behöva fördubbla sina kontorslokaler. Spelutredningen bedömer vidare att inspektionen behöver utveckla och vidmakthålla ett brett internationellt kontaktnät och bedriva sin verksamhet i nära kontakt med motsvarande myndigheter i andra länder. Det närmare resursbehovet beror av hur Spelmarknadsinspektionen avser lösa de nya uppgifterna. Spelutredningen bedömer efter samråd med Lotteriinspektionen att inspektionens årliga anslag behöver ökas med minst 30 miljoner kronor.

Spelutredningen föreslår vidare att grundforskning om spels inverkan på individer och samhälle och uppdragsforskning om framför allt förebyggande åtgärder mot överdrivet spelande ska kunna finansieras med anslag som beviljas av Spelmarknadsinspektionen. Spelutredningen bedömer att 10 miljoner kronor årligen bör anslås för detta ändamål.

Den verksamhet som Spelmarknadsinspektionen enligt Spelutredningens förslag ska ansvara för kommer således innebära en ökad årlig kostnad med 40 miljoner kronor.

Statens folkhälsoinstitut föreslås fortsätta med den verksamhet inom området spelberoende som bedrivs sedan 1999, samt att därutöver få utökade uppgifter som innebär att finansiellt stödja utveckling av vård- och behandlingsprogram för spelberoende. Den nya uppgiften leder till kostnadsökningar som belastar statsbudgeten med 10 miljoner kronor årligen.

Spelutredningens förslag, att AB Svenska Spel ska upphöra med all verksamhet som avser vadhållning, medför en minskning av bolagets årliga spelöverskott med 1 450 000 kronor.¹

Spelutredningen föreslår att främjandeförbudet förtydligas eller kompletteras med bestämmelser som bl.a. innebär att det spel som i dag bedrivs av spelanordnare utan svenskt tillstånd inte längre kan bedrivas i annat än mindre omfattning. Spelet avses, med Spelutredningens förslag att nya aktörer ska kunna få tillstånd att anordna

¹ Årsredovisning 2007 AB Svenska Spel.

vadhållning, kanaliseras till aktörer med tillstånd att anordna spel i Sverige. Hur mycket det spel som spelanordnare utan tillstånd att erbjuda spel i Sverige omsätter i olika spelformer med svenska kunder finns det ingen officiell statistik på. Att spelet omsätter mångmiljardbelopp i svenska kronor kan dock hållas för visst.

Ett effektivt främjandeförbud, innebär inte endast att huvudsyftet – att det spel som erbjuds i Sverige ska stå under svensk myndighetskontroll – uppnås, utan medför också att den efterfrågan på spel som i dag tillgodoses av från utlandet erbjudna spel via Internet, i stället måste tillgodoses av i Sverige tillåtna speloperatörer. Det reglerade spelet i Sverige bedöms därför kunna öka, vilket skulle skapa beskattningsbara spelinkomster.

AB Svenska Spel ska beskattas, men det påverkar inte statens inkomster.

Sammantaget innebär detta att Spelutredningens förslag innebär att statens årliga kostnader ökar med minst 50 miljoner kronor och att inkomster till AB Svenska Spel minskar med 1 450 miljoner (vadhållningsnettot). Statens inkomster i skatt kommer att kunna öka. Hur stora dessa inkomster kan bli är beroende av vilka skattesatser som kommer att bestämmas.

Spelutredningens förslag leder därför till en negativ resultatpåverkan på statens finanser.

Spelutredningen kan inte finna annat sätt finansiera förslagen än att staten får bära kostnaden över statsbudgeten.

17.3.2 Påverkan på kommunalt självstyre

Det kommunala självstyret ger kommunerna, landstingen och regionerna rätt att fatta självständiga beslut och att ta ut skatt av invånarna för att kunna sköta sina uppgifter.

Spelutredningens förslag ålägger inte kommunerna några nya uppgifter. Uppgiften för kommunerna att pröva ansökningar om tillstånd till lotteri enligt 16 § lotterilagen (1994:1000), överförs enligt Spelutredningens förslag till Spelmarknadsinspektionen. Uppgiften i sig utgör i dag inte en del kommunernas egna angelägenheter, utan är en av staten i lag ålagd uppgift för dem. Spelutredningens förslag påverkar således inte det kommunala självstyret.

17.3.3 Brottslighet och brottsförebyggande

Spelutredningen föreslår bl.a. en ny definition av begreppet spelautomat. Detta innebär att automater som används för spel, men som enligt dagens reglering inte faller inom definitionen, om Spelutredningens förslag genomförs, kommer att omfattas av definitionen och därmed kunna förverkas. Förändringen innebär också att det, trots de låga påföljder som brott mot spellagstiftningen leder till, kan motiveras att landets polismyndigheter avdelar resurser för denna typ av brott. Antalet spelautomater som saknar tillstånd bedöms därför minska.

Spelmarknadsinspektionens beslut att förelägga någon att vid vite upphöra med verksamhet som står i strid med spellagstiftningen får i dag inte verkställas förrän de vunnit laga kraft. Spelutredningen föreslår att sådana beslut ska verkställas även om de överklagas. Detta bedöms minska benägenheten att bedriva lagstridig verksamhet under tiden överprövning sker.

17.3.4 Sysselsättning och offentlig service

AB Svenska Spel har i dag enligt egna uppgifter 900 ombud för vilka andra skäl än lönsamhet ligger till grund för ombudsavtalet. Av dessa återfinns 300 i glesbyggd och 600 är ensamt ombud i sin ort. Avtalen upprätthålls i syfte att även i glesbyggd och på mindre orter kunna tillhandahålla en service som i dag det är förbehållet bolaget att erbjuda. Spelutredningens förslag att AB Svenska Spel ska upphöra med vadhallning och att detta spelsegment i stället ska erbjudas andra aktörer på en öppnare marknad, innebär att affärsmässiga hänsyn behöver tas i större utsträckning av de framtida aktörerna och att sådana servicehänsyn därför inte kommer att göra sig gällande i samma utsträckning som i dag. Spelutredningen anser sig, mot bakgrund av att spelregleringen ska ha en på spel återhållande effekt, inte ha möjlighet att lämna förslag som innebär förpliktelser för de framtida speloperatörerna att erbjuda spel hos ombud i större utsträckning än vad de själva finner motiverat. Det får därför antas att, om Spelutredningens förslag genomförs, antalet ombud för spel i glesbyggd eller på mindre orter kommer att minska och att detta kan påverka också antalet arbetstillfällen.

17.3.5 Jämställdhet och integration

Spelutredningens förslag bedöms inte få några konsekvenser för jämställdhet mellan kvinnor och män eller för möjligheterna att nå de integrationspolitiska målen.

17.4 Spelaktörerna

Spelutredningen förslag får inte några särskilda konsekvenser för hästsporten.

Den av Spelutredningen föreslagna gränsdragningen mellan de mest riskabla spelformerna och övriga spelformer, innebär att bingo på Internet endast ska få anordnas av staten. Folkrörelsernas traditionella inkomstkälla bingo kommer alltså inte att kunna utvecklas på Internet av folkrörelserna. Spelutredningen föreslår vidare en generell åldersgräns på 18 år för att få delta i spel. Folkrörelserna traditionella lotterier omfattas i dag inte av någon åldergräns. Konsekvensen av spelutredningens förslag är att distribution av lotterierna kan försvåras.

Spelutredningen föreslår att en ideell förening ska få beräkna överskottet av sin lotteriverksamhet baserat på samtliga lotterier som bedrivs. Detta medför att lotterier med god avkastning delvis kan finansiera utveckling av nya lotteriformer och att det för tillstånd till nytt lotterier inte krävs att det lotteriet visas omedelbart lönsamt, så länge samtliga lotterier föreningen driver tillsammans ger ett skäligt överskott. Konsekvensen är att folkrörelserna får bättre förutsättningar att utveckla sitt traditionella lotterisegment.

AB Svenska Spel föreslås utveckla sin vadslagningsverksamhet. Vidare föreslås att bolagets spelverksamhet ska beskattas. Konsekvensen blir att Svenska Spels vinst minskar.

Spelutredningen föreslår att alla som uppträder som ombud för en spelanordnare ska omfattas av tillståndsplikt. Detta krav omfattar bl.a. AB Svenska Spels och ATG:s ombudsbutiker.

Förslaget innebär att varje ombud ska söka särskilt tillstånd hos Spelmarknadsinspektionen. Tillstånd får emellertid inte ges om sökanden inte har ett samarbetsavtal med en tillåten spelanordnare. Det får förutsättas att ansökningar därför inte ges in av andra än dem som redan inlett samarbete med spelanordnare och före ingående av samarbetsavtal, av spelanordnaren, konstaterats besitta för tillstånd nödvändiga kvalifikationer. Spelanordnarnas administrativa system bör

således komma att av affärsmässiga skäl innehålla sådana uppgifter eller funktioner att ombudens tillståndsansökningar underlättas genom samarbetet. Kostnaden för ombuden får därför antas stanna vid den avgift Spelmarknadsinspektionen kan behöva ta ut för prövningen.

17.5 Riksidrottsförbundet och Ungdomsstyrelsen

Riksidrottsförbundet och Ungdomsstyrelsen erhåller för sin verksamhet del av AB Svenska Spels överskott. Spelutredningens förslag leder till att det överskottet kommer att minska.

Idrottsstödsutredningen föreslår i sitt slutbetänkande² att dagens vinstdelningssystem ersätts av ett behovsprövat och i förväg fastställt spelbidrag för finansiering av idrottsrörelsens statliga lokala aktivitetsstöd och att idrottsrörelsen alltjämt ska tilldelas stöd via statens intäkter från spelmarknaden men att det är idrottspolitiskt ovidkommande om bidraget hämtas från AB Svenska Spels överskott eller via andra framtida, statliga intäktskällor från spelmarknaden, samt att bidragets omfattning ska fastställas i förväg och godkännas i samband med riksdagens behandling av det ordinarie statsanslaget.

Den svenska idrottens finansiering ska således enligt Idrottsstödsutredningens förslag fortsatt ske genom anslag ur statens intäkter från spelmarknaden, men inte vara beroende av AB Svenska Spels utveckling. Konsekvensen av Spelutredningens förslag – att AB Svenska Spels intäkter kommer att minska och bolagets vinst beskattas – påverkar därför inte statens anslag till idrotten.

Idrottsstödsutredningen har inte haft i uppdrag att se över statens stöd till ungdomsorganisationer i övrigt, men noterar att om idrottens anslag görs oberoende av AB Svenska Spels överskott, det finns skäl att tro att även ungdomsorganisationerna i övrigt finner den nuvarande finansieringslösningen osäker. Idrottsstödsutredningen förutsätter därför att regeringen i dialog med ungdomsorganisationerna och Ungdomsstyrelsen prövar om även deras vinstandel bör ersättas av ett i förväg fastställt spelbidrag.

Regeringen tillsatte i mars 2008 en särskild utredare med uppgift (Dir 2008:35) att se över statsbidraget som lämnas till ungdomsorganisationer med stöd av förordningen (2001:1060) om statsbidrag till ungdomsorganisationer. I uppdraget ingår att föreslå vilken reglering som bör gälla för bidrag som betalas ut genom överskottet från

² Förslag till ny inriktning på statens stöd till idrotten (SOU 2008:59).

AB Svenska Spel. Utredaren ska vidare ge förslag på fördelningskriterier för stöd som ges genom överskottet från AB Svenska Spel och föreslå en modell för att säkerställa att överskottet kommer ungdomsorganisationernas lokala verksamheter till del. Utredaren som ska redovisa sitt uppdrag senast 28 februari 2009 ska bl.a.

- föreslå vilken reglering som bör gälla för bidrag som betalas ut genom överskottet från AB Svenska Spel,
- föreslå fördelningskriterier för stöd som ges genom överskottet från AB Svenska Spel

Spelutredningen konstaterar att fråga om såväl idrottens som ungdomsorganisationernas finansiering med medel av statens inkomster från spelmarknaden är föremål för förslag om förändringar. Dessa förändringar är i huvudsak föranledda av andra skäl än en förväntad minskning av AB Svenska Spels överskott. Spelutredningen bedömer därför att konsekvenser av förslagen i det sammanhanget inte påverkar Riksidrottsförbundets eller Ungdomsstyrelsens anslag.

17.6 Näringslivet i övrigt

Samtliga i Sverige verksamma företag inom området för elektronisk kommunikation, föreslås bli skyldiga att, om de erbjuder Internet-access, filtrera abonnenternas sökningar så att domännamn och IP-adresser som är upptagna på en av Spelmarknadsinspektionen efterhand upprättad lista, ska omdirigeras till en webbplats som anges av inspektionen. Tidsåtgång och kostnad för den tekniska filtreringen och omdirigeringen kan inte beräknas. Lotteriinspektionen har låtit SIFO undersöka svenskars spelvanor på Internet. Senaste undersökningen från 2007³ visar att 8 % av allmänheten spelat på Internet och att cirka 40–45 % av dem spelat på en spelsida som saknar svenskt tillstånd. Detta innebär att 325 000 svenskar någon gång under ett år kan komma att mötas av en blockering.

Samtliga banker och andra betalningsförmedlare föreslås omfattas av ett förbud att förmedla insatser till och från spelanordnare som inte har tillstånd att anordna spel i Sverige.

För att förebygga kostnader hos Internetoperatörer och finansiella institut bedömer Spelutredningen att särskild vikt måste läggas vid

³ <http://www.lotteriinspektionen.se/PageFiles/Spel%20p%C3%A5%20internet%20-%20Sifounders%C3%B6kning%20h%C3%B6sten%202007.pdf>

informationsinsatser om Spelutredningens förslag till blockering genomförs. Ansvaret för sådana insatser ligger hos Spelmarknadsinspektionen.

Spelutredningens förslag bedöms inte medföra andra kostnader eller åtgärder för näringslivet.

De av Spelutredningen föreslagna reglerna är generella och bedöms därför inte påverka konkurrensförhållanden negativt. Spelutredningen förslag att såväl ATG som AB Svenska Spel och nya aktörer inom vadhållningssegmentet ska beskattas bedöms utjämna konkurrensförhållanden positivt.

Spelutredningen bedömer att utredningens förslag inte leder till annan påverkan på näringslivet än vad som ovan redovisats.

Spelutredningen bedömer inte att särskilda hänsyn behöver tas till mindre företag.

17.7 Sammanfattning

Spelutredningens förslag leder till konsekvenser främst för det allmänna. Statens kostnader ökar genom att Spelmarknadsinspektionens och Statens folkhälsoinstituts verksamhet föreslås öka, och inkomsterna minskar genom att AB Svenska Spel föreslås upphöra med vadhållningsverksamhet. Ökningen av kostnader och minskningen av inkomster bedöms inte motsvaras av inkomstökningar.

18 Ikraftträdande

Sedan 1983 finns inom EU ett informationssystem som syftar till att motverka handelshinder orsakade av tekniska föreskrifter. Bestämmelserna finns nu i Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssektorns tjänster, ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG.

Enligt direktivet är medlemsstaterna skyldiga att anmäla alla förslag till tekniska föreskrifter till kommissionen. Kommissionen och de övriga medlemsstaterna har möjlighet att lämna synpunkter på det anmälda förslaget. Detta ska ske inom tre månader från det att kommissionen tog emot förslaget. Om kommissionen eller en medlemsstat under denna period i ett s.k. detaljerat utlåtande gör gällande att den planerade åtgärden kan skapa hinder för den fria rörligheten för varor, får medlemsstaten inte anta förslaget innan sex månader har förflutit från det att kommissionen tog emot förslaget. Under vissa förhållanden kan denna period utsträckas ytterligare.

De i betänkandet föreslagna reglerna om förbud mot förmedling av insatser avseende otillåtna lotterier och blockering av spelsidor är sådana tekniska regler som ska anmälas till kommissionen. Sådan anmälan sker vanligen med lagrådsremissen som underlag. Den tidsutdräkt som detta förfarande innebär måste beaktas när det gäller frågan om förslagets ikraftträdande.

Vidare innebär förslagen i betänkandet att ytterligare uppgifter läggs på det som i dag är Lotteriinspektionen och som i betänkandet föreslås ändra namn till Spelmarknadsinspektionen. Inspektionen får en stor mängd nya uppgifter. Vidare ska den utfärda föreskrifter och allmänna råd. Erforderliga hänsyn behöver tas till inspektionens behov av tid.

Sammantaget bör samtliga förslag kunna träda i kraft den 1 januari 2011.

19 Författningskommentar

19.1 Förslaget till lotterilag (2008:000)

1 §

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 8.1.

Lagens syften anges till att lotterier ska anordnas sunt och säkert under offentlig kontroll, att motverka sociala och ekonomiska skadeverkningar samt spelberoende, att motverka brott i samband med lotterier, att skydda konsumenterna och att kanalisera spelandet till lotterier som anordnas med stöd av lotterilagen.

Lagens syften sammanfattar målen med den svenska spelpolitiken. Det övergripande målet för spelpolitiken är att motverka spelets skadeverkningar.

Till lagens syften hör även att kanalisera spelet till de lagliga aktörerna. Kanaliseringen möjliggör att spel och nya spelformer ska kunna utvecklas samt att marknadsföring av spel kan förekomma.

2 §

Paragrafen reglerar lagens tillämpningsområde.

Bestämmelsen motsvarar i *första till tredje stycket* 1 § lotterilagen (1994:1000).

Fjärde stycket är nytt och har behandlats i avsnitt 6.4. Av detta stycke följer att lotterilagen ska tillämpas även i fråga om lotterier som anordnas i Sverige och som är tillgängliga för allmänheten i annan stat, men där svenska spelare utestängs från att delta.

3 §

Bestämmelsen motsvarar 2 § lotterilagen (1994:1000) och avgränsar lagens tillämpningsområde.

4 §

I paragrafen definieras *lotteri*. Bestämmelsen motsvarar 3 § lotterilagen (1994:1000) och är behandlad i avsnitt 6.4.

5 §

I paragrafen anges ett antal definitioner.

Bingospel definieras på samma sätt som i 5 § lotterilagen (1994:1000). Till definitionen görs ett tillägg "...bingobricka *eller liknande*". Tillägget avser att göra definitionen teknikneutral och därmed även omfatta en viss teknisk utveckling av bingospelet.

Automatspel: Definitionen är behandlad i avsnitt 8.7.1. Definitionen är densamma som i 6 § lotterilagen (1994:1000) med tillägget "*eller liknande spelanordningar*". Tillägget avser att vidga begreppets tillämpningsområde. Med liknande spelanordningar avses alla spelanordningar som är konstruerade eller i övrigt anpassade för spel. En dator som står utställd för allmänheten med tillgång till Internet omfattas inte av definitionen. Om datorn på ett eller annat sätt är styrd mot spel omfattas den av definitionen.

Varuspelsautomat: Definitionen är den samma som i 6 § lotterilagen (1994:1000) med tillägget "*eller liknande spelanordning*". Tillägget avser att vidga begreppets tillämpningsområde.

Penningautomat: Definitionen är ny och behandlas i avsnitt 8.7.1. Definitionen anger att en penningautomat är en spelautomat eller liknande spelanordning som kan ge spelaren en vinst i form av pengar och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen. Gällande uttrycket "*liknande spelanordning*" är detta behandlat ovan. Uttrycket "*som kan ge spelaren en vinst i form av pengar*" innebär att vinsten inte behöver betalas ut av maskinen utan att vinsten kan tillhandahållas på annat sätt.

Värdeautomat: Definitionen är densamma som i 6 § lotterilagen (1994:1000) med tillägget "*eller liknande spelanordning*". Tillägget avser att vidga begreppets tillämpningsområde.

Skicklighetsautomat: Definitionen är densamma som i 6 § lotterilagen (1994:1000) med tillägget ”*eller liknande spelanordning*”. Tillägget avser att vidga begreppets tillämpningsområde.

Interaktiva spel: Definitionen, som är ny, behandlas i avsnitt 9.4.2. Enligt 30 § kan tillstånd till interaktiva spel endast ges till ett företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten. Med interaktiva spel avses lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, dvs. med hjälp av Internet, mobil eller interaktiv TV och där deltagandet ska ske med hjälp av elektromagnetiska vågor samt att deltagandet i spelet endast ska kunna ske med hjälp av elektromagnetiska vågor. För att ett interaktivt spel ska föreligga krävs att samtliga tre förutsättningar är uppfyllda. Detta innebär att spel som Internet-poker, Internet-bingo, Internet-kasino och skraplotter på Internet är att anse som interaktiva spel. Vadhållning på hästtävlingar eller idrottstävlingar är däremot inte att anse som interaktiva spel då deltagande i spelet kan ske på Internet, hos ett ombud eller på bana. Försäljning av efterhandsdragna lotterier är inte heller att anse som interaktiva spel.

Kvalificerat innehav: Definitionen är ny och är behandlad i kapitel 15.

6 §

Paragrafen motsvarar 9 § lotterilagen (1994:1000). I bestämmelsen klargörs att allt anordnande av lotteri i Sverige är förbjudet utan tillstånd. Vidare anges i paragrafen att under vissa förutsättningar som anges i lagen, kan lotterier anordnas utan tillstånd. Dessa undantag framgår i 29 § och 49 §.

7 §

Bestämmelsen motsvara i huvudsak 10 § lotterilagen (1994:1000) och behandlas i avsnitt 8.8. I paragrafen anges de särskilda förutsättningarna för att få anordna lotterier.

Paragrafens räckvidd har utvidgats till att omfatta samtliga lotterier enligt lotterilagen.

Till de allmänna förutsättningarna har även tillagts att det ska kunna antas att verksamheten kommer att bedrivas *sunt och säkert*. Detta begrepp behandlas i avsnitt 8.1.

8 §

Bestämmelsen motsvara i huvudsak 11 § lotterilagen (1994:1000). Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.8.

I paragrafen anges att tillstånd ska ges för viss tid och att tillstånd ska ges till den som anordnar lotteriet.

9 §

Bestämmelsen motsvarar 12 § lotterilagen (1994:1000) och behandlas i avsnitt 8.8.

I paragrafen anges att ett tillstånd eller en registrering får förenas med villkor för anordnandet av lotteriet och tillsynen av detsamma. Vidare klargörs att tillståndsmyndigheten och registreringsmyndigheten har rätt att ändra villkor.

10 §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 8.12.

I paragrafen ställs krav på att ett ombud, som av en tillståndshavare fått i uppdrag att försälja lotteri, ska ha ett särskilt tillstånd. Särskilda bestämmelser om ombud finns i 22 §.

11 §

Paragrafen, som är ny, behandlas i avsnitt 4.8.1.

Bestämmelsen lägger i *första stycket* ett informationskrav på anordnare av lotterier och deras ombud. Informationen ska omfatta riskerna att bli spelberoende, möjligheterna till rådgivning mot spelberoende samt spelets förutsättningar.

I *andra stycket* delegeras till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om hur informationen ska lämnas.

12 §

Bestämmelsen, som är ny, behandlas i avsnitt 4.8.1.

I *första stycket* åläggs anordnare av lotterier och deras ombud en skyldighet att befrämja att spel sker på ett ansvarsfullt sätt.

I *andra stycket* ställs krav på att anordnaren av lotterier utvecklar ett handlingsprogram mot spelets risker samt utbildar sin personal i dessa frågor.

I *tredje stycket* delegeras till regeringen eller till den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kraven på ett handlingsprogram och om utbildning.

13 §

Bestämmelsens *första stycke*, som reglerar säkerheten i förslutna lotterier, motsvarar delvis 14 § lotterilagen (1994:1000).

I *andra stycket*, som är nytt, bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att föreskriva krav på förslutna lotter. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.13.

14 §

I *första stycket*, som är nytt, bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att – beträffande teknisk utrustning som används för insatser, vinstutbetalning, vinstdragning och liknande – föreskriva krav på utrustning som används av anordnare av lotteri. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.13.

Andra stycket motsvarar – med undantag för tillägget att bestämmelsen även gäller interaktiva spel – 21 d § lotterilagen (1994:1000).

15 §

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 8.11.

I *första stycket* stadgas en generell åldersgräns på 18 år för allt deltagande i tillståndspliktigt lotteri i Sverige. Bestämmelsen omfattar dels den som anordnar lotteriet, dels ombudet och dennes personal.

I *andra stycket* införs en rätt för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att vid särskilda skäl medge undantag från åldersgränsen i första stycket. Vid bedömningen av om särskilda skäl föreligger ska särskilt beaktas spelets risker för spelberoende. Särskilda skäl skulle då kunna anses föreligga vid efterhandsdragna lotterier med viss tid mellan försäljning och dragning. Det bör påpekas att vid frågans prövning ska givetvis det expertråd som inrättas vid Spelmarknadsinspektionen höras.

I *tredje stycket* bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om sättet för säkerställande av åldersgränsen. Detta kan gälla exempelvis krav på viss legitimering m.m.

16 §

I bestämmelsen, som motsvarar 37 § lotterilagen (1994:1000), stadgas förbud för anordnare av ett lotteri m.fl. att lämna kredit för insatser i lotteri.

17 §

I bestämmelsen anges att anställda och funktionärer hos den som anordnar vissa lotterier inte får delta i lotteriet.

Första meningen motsvarar 36 § lotterilagen (1994:1000). *Andra meningen* är ny och avser anställda och funktionärer hos bolag som omfattas av 41 § första stycket, dvs. anställda och funktionärer hos ett aktiebolag eller därmed liknande bolag med säte inom EES som fått tillstånd att anordna viss vadhållning.

18 §

Bestämmelsen, som i sak motsvarar 37 a § lotterilagen (1994:1000), reglerar det s.k. inlösenförbudet.

19 §

I paragrafen regleras det s.k. främjandeförbudet.

Förbudet enligt *första stycket 1* har i jämförelse med främjandeförbudet i 38 § första stycket 1 lotterilagen (1994:1000) ändrats till att avse främjande av deltagande i ett lotteri som inte anordnats med stöd i lotterilagen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 10.3.2.

Förbudet enligt *första stycket 2* motsvarar 38 § första stycket 2 i lotterilagen (1994:1000).

Andra stycket är nytt och innebär en komplettering av förbudet i första stycket 1. För det första införs ett förbud mot förmedling av insatser i ett lotteri som inte anordnas med stöd av lotterilagen. Detta förbud behandlas i avsnitt 10.4.4.

För det andra införs ett förbud mot förmedling av kommunikation till domännamn och IP-adresser för ett lotteri som inte anordnas med stöd av lotterilagen. Detta förbud behandlas i avsnitt 11.5.8.

Tredje stycket motsvarar i sak 38 § andra stycket lotterilagen (1994:1000).

20 §

Paragrafen är ny.

Första stycket innehåller en grundläggande bestämmelse om vad som ska gälla vid marknadsföring av lotterier. Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 9.5.3.

Regeln omfattar all marknadsföring av lotterier som kan anses riktad till konsumenterna, men däremot inte marknadsföring som en spelanordnare vidtar i förhållande till återförsäljare.

Begreppen ”konsument” och ”marknadsföring” ska ha samma innebörd som i marknadsföringslagen (2008:486).

I *andra stycket* föreskrivs att marknadsföringen av lotterier inte får rikta sig särskilt till barn och ungdomar som inte har fyllt 25 år eller innefatta skildring av sådana personer. Bestämmelsen kommenteras närmare i avsnitt 9.5.3.

21 §

I paragrafen, som är ny, anges att interaktiva spel och spel på värdeautomater inte får marknadsföras. Bestämmelsen har kommenterats närmare i avsnitt 9.5.3.

Begreppen ”interaktiva spel” och ”värdeautomater” definieras i 5 §.

22 §

I bestämmelsen, som är ny, regleras tillståndsförfarandet för ombud enligt 10 § lotterilagen. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.12. Lämplighetsprövningen som ska ske motsvarar i huvudsak den lämplighetsprövning som föreskrivs i 32 § 4 och 33 § lotterilagen (1994:1000).

23 §

Bestämmelsen motsvara i huvudsak 11 § lotterilagen (1994:1000).

Paragrafen reglerar folkrörelsernas lotterier och området där detta får bedrivas. För folkrörelserna lotterier ska alltså gälla att lotteriverksamhet ska få bedrivas där den sammanslutning som söker tillstånd huvudsakligen är verksam.

24 §

Bestämmelsen motsvarar 15 § lotterilagen (1994:1000).

I bestämmelsen regleras dels vilka lotterier ideella föreningar får bedriva, dels vilka krav som ställs på en ideell förening.

25 §

Första och andra stycket motsvarar 16 § första stycket 3 och tredje stycket lotterilagen (1994:1000). I bestämmelsen regleras vilka förutsättningar som gäller för folkrörelserna spel.

Tredje stycket, som är nytt, behandlas i avsnitt 8.5. Bestämmelsen innebär att anordnarens samlade lotteriverksamhet ska beaktas vid bedömning av om ett rikslotteri kan antas ge anordnaren skälig avkastning. Vid bedömningen ska således beaktas såväl den avkastning som sökande får av lotterier för vilka tillstånd har getts tidigare som den avkastning som det aktuella lotteriet kan antas komma att ge.

I *fjärde stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om krav på högsta vinstandel i lotter.

26 §

I bestämmelsen regleras förutsättningarna för bingospel.

Första och andra stycket motsvarar 22 § första stycket 4 och andra stycket lotterilagen (1994:1000).

I *tredje stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om krav på högsta vinst och vinstandel i lotteri.

27 §

Bestämmelsen motsvarar 24 § lotterilagen (1994:1000).

28 §

Bestämmelsen reglerar registreringslotterier.

Första och andra stycket motsvarar 17 § första stycket 1–2 och 6–7 samt andra stycket lotterilagen (1994:1000).

I *tredje stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om krav på insatsbelopp, vinstandel och högsta vinstbelopp.

29 §

Bestämmelsen reglerar de lokala lotterier m.m. som en ideell förening enligt 24 § första stycket får anordna utan tillstånd.

Första och andra stycket motsvarar 19 § första stycket 1–2 och 5–8 samt andra stycket lotterilagen (1994:1000).

I *tredje stycket* bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om krav på högsta insats och högsta vinst.

30 §

Bestämmelsen är ny och anger de spel som med ensamrätt endast får bedrivas av ett företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.4.2.

De ifrågavarande spelen är interaktiva spel och spel på värdeautomater. Interaktiva spel definieras i 5 §.

31 §

I bestämmelsen anges särskilda regler för värdeautomatspelet.

Första stycket motsvarar 27 § första stycket 1 och 6–9 lotterilagen (1994:1000).

I *andra stycket* delegeras till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela de närmare förutsättningarna och andra krav på värdeautomatspelet. Värdet av högsta insats, högsta vinst och vinståterbetalning bör regeringen besluta om i förordning. Det övergripande syftet med den svenska spelpolitiken är att motverka bl.a. spelberoende. Som framgått i kapitel 4 är frågor om spelberoende och om effekter av förebyggande åtgärder för att motverka spelberoende under ständig utveckling. För att löpande kunna följa utvecklingen om bl.a. effekter av förebyggande arbete förslår Spelutredningen i kapitel 13 att ett expertråd för spelberoende inrättas i Spelmarknadsinspektionen. Med stöd av bemyndigandet kan även andra krav på anordnaren ställas upp, såsom krav på skydd mot överdrivet spelande.

32 §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 8.4.2.

Enligt bestämmelsen ska ett särskilt tillstånd utfärdas för varje spelplats. Spelanordnaren ansöker om tillstånd hos Spelmarknadsinspektionen, som i sin tur ska bereda berörd kommun tillfälle att yttra sig i saken innan beslut meddelas.

33 §

Bestämmelsen är ny och anger de särskilda krav som gäller för tillstånd till interaktiva spel. Bestämmelser är behandlad i avsnitt 8.4.2.

Enligt *första stycket* krävs att spelaren sätter en beloppsgräns för förluster, en tidsgräns för spelet och en möjlighet att stänga av sig från spelet.

I *andra stycket* delegeras till regeringen att meddela bestämmelser om spelformer, vinståterbetalningar och andra krav på anordnande av lotteri.

I *tredje stycket* delegeras till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela andra krav på Internetspelet. En föreskiftsmöjlighet bör finnas hos Spelmarknadsinspektionen med

möjlighet att besluta om ytterligare krav på det interaktiva spelet varefter ny kunskap om spelets risker föreligger. Med stöd av bemyndigandet kan även andra krav på anordnaren ställas upp, såsom krav på skydd mot överdrivet spelande.

34 §

Bestämmelsen är ny och behandlas i avsnitt 9.4.2. Enligt paragrafen får tillstånd inte lämnas till automatliknande spel.

35 §

Bestämmelsen är ny och reglerar de övriga spel, förutom spelen enligt 30 §, som tillstånd får ges till ett statligt spelbolag. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 8.4.2.

36 §

Bestämmelsen är ny och är behandlad i avsnitt 9.4.2.

I *första stycket* anges att lottning endast får anordnas med fast vinstplan om inte särskilda skäl föranleder annat.

I *andra stycket* framgår att tillstånd får lämnas till kombinationer av olika spelformer, vilket är i enlighet med vad som gäller för dagens tillståndsgivning för det statliga spelbolaget.

37 §

I paragrafen, som är ny, delegeras till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om spelformer och vinståterbetalningen m.m.

38 §

Bestämmelsen är ny och anger att tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar med ensamrätt endast får lämnas till ett spelföretag där staten, direkt eller indirekt, utövar det rättsligt

bestämmande inflytandet och verksamheten bedrivs till förmån för hästsporten. Bestämmelsen är behandlad i avsnitt 8.4.1.

39 §

Paragrafen, som är ny, anger att tillstånd enligt 38 § endast får avse totalisatorspel. Bestämmelsen är behandlad i avsnitt 8.4.1

40 §

I paragrafen, som är ny, delegeras till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om förutsättningarna för vadhållning i samband med hästtävlingar och övriga krav. Spelformer och vinståterbetalningen bör regeringen besluta om i förordning. Med stöd av bemyndigandet kan även andra krav på anordnaren ställas upp, såsom krav på skydd mot överdrivet spelande.

41 §

Paragrafen är ny och behandlas i kapitel 15.

I *första stycket* anges de spelformer som aktiebolag eller liknande bolag med säte inom EES kan få tillstånd till att anordna. Tillåtna spelformer är vadhållning med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar som enligt 38 § är förbehållna ett spelföretag där staten, direkt eller indirekt, utövar det rättsligt bestämmande inflytandet och verksamheten bedrivs till förmån för hästsporten. Bestämmelsen är vid till sin omfattning och omfattar således vadhållning av olika slag. Som framgått i kapitel 15 är det dock endast viss vadhållning som ska tillåtas. Bestämmelsen är även teknikneutral så tillstånd kan ges för både ombudsspel och spel som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor.

I *andra stycket* delegeras till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela förutsättningarna för vadhållning och övriga krav. Spelformer och vinståterbetalningen bör regeringen besluta om i förordning. Med stöd av bemyndigandet kan även andra krav på anordnaren ställas upp, såsom krav på skydd mot överdrivet spelande.

42 §

Bestämmelsen är ny och behandlas i kapitel 15.

Enligt *första stycket* ska sökanden visa att han eller hon med hänsyn till personliga och ekonomiska förhållanden samt omständigheterna i övrigt är lämplig att bedriva verksamheten.

Prövningen ska enligt *andra stycket* omfatta styrelsen och verkställande direktören och ersättare för någon av dem samt den som har ett kvalificerat innehav i företaget. Begreppet "kvalificerat innehav" är definierat i 5 § enligt följande. Ett direkt eller indirekt ägande i ett företag, om innehavet representerar tio procent eller mer av kapitalet eller av samtliga röster eller annars möjliggör ett väsentligt inflytande över ledningen av företaget.

43 §

Paragrafen är ny och anger att en spelanordnare ska ha kontroll över de risker spelet är förknippat med samt ha en väl fungerande internkontroll. Bestämmelsen behandlas i kapitel 15.

44 §

Paragrafen är ny och anger att en spelanordnares verksamhet ska organiseras och drivas på ett sådant sätt att dess struktur, förbindelser med andra företag och ställning kan överblickas. Bestämmelsen behandlas i kapitel 15.

45 §

Bestämmelsen är ny och innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om vilka återgärder en spelanordnare ska vidta för att uppfylla kraven på lämplighet, riskhantering och genomlysning.

Genom bestämmelsen kan delegeras till Spelmarknadsmyndigheten att ta fram föreskrifter vad gäller lämplighetsprövning, riskhantering och genomlysning.

46 §

Bestämmelsen reglerar tillståndsgivningen för de s.k. restaurangkasinona. Bestämmelsen motsvarar 32 § 1 och 4 samt 34 § 1 och 4 lotterilagen (1994:1000).

47 §

Bestämmelsen reglerar den lämplighetsprövning som avses i 46 §. Bestämmelsen motsvarar 33 § lotterilagen (1994:1000).

48 §

I bestämmelsen delegeras till regeringen att meddela föreskrifter om högsta insats och högsta vinst.

49 §

I bestämmelsen regleras de lokala lotterierna som får anordnas utan tillstånd.

Första stycket motsvarar 20 § 1–3 och 6–8 lotterilagen (1994:1000).

I *andra stycket*, som är nytt, bemyndigas regeringen att meddela föreskrifter om krav på högsta insats och högsta vinst.

50 §

Bestämmelsen reglerar tillståndsfria lotterier i tryckt periodisk skrift. Bestämmelsen motsvarar i sak 21 § första stycket 1 lotterilagen (1994:1000).

I bestämmelsen delegeras till regeringen att besluta om värdet av högsta vinst.

51 §

Bestämmelsen reglerar tillståndsfria lotterier i samband med sändningar i radio och television. Bestämmelsen motsvarar i sak 21 c § första stycket 1 lotterilagen (1994:1000).

I bestämmelsen delegeras till regeringen att besluta om värdet av högsta vinst.

52 §

Bestämmelsen reglerar tillstånd till visst automatspel på fartyg i internationell trafik. Bestämmelsen motsvarar 26 § lotterilagen (1994:1000).

53 §

Paragrafen är ny.

I *första stycket* stadgas att tillstånd enligt 52 § förutsätter att en internationellt överenskommelse föreligger mellan Sverige och annat land. En sådan överenskommelse finns i dag endast mellan Sverige och Finland.

I *andra stycket* delegeras till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som anger förutsättningarna för automatspelet och övriga krav.

54 §

Paragrafen reglerar spel på varuspelsautomater. Bestämmelsen motsvarar 25 § första stycket 1 och 4–6 samt andra stycket lotterilagen (1994:1000).

I bestämmelsen delegeras till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela förutsättningarna för spel på varuspelsautomater och övriga krav på spelet. Högsta insats och högsta vinst bör regeringen besluta om i förordning.

55–58 §§

Bestämmelserna reglerar innehav av penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater, skicklighetsautomater och liknande spelanordningar. Bestämmelserna motsvarar 28–31 §§ lotterilagen (1994:1000).

59 §

Bestämmelsen är ny och anger att Spelmarknadsinspektionen är tillståndsmyndighet för alla tillstånd enligt lagen. Bestämmelsen är behandlad i kapitel 8.

60 §

Paragrafen anger att registreringsmyndighet för registreringslotterier enligt 29 § är kommunen. Bestämmelsen motsvara 39 § andra stycket lotterilagen (1994:1000).

61 §

Paragrafen motsvarar 46 § lotterilagen (1994:1000).

62 §

Bestämmelsen motsvara i sak 48 § första stycket lotterilagen (1994:1000).

I *första stycket* anges att Spelmarknadsinspektionen har den centrala tillsynen över att Lotterilagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs.

I *andra stycket* anges vidare att Spelmarknadsinspektionen har tillsyn över de tillstånd som meddelats med stöd av lagen.

63 §

I bestämmelsen, som är ny, klarläggs att Spelmarknadsinspektionen utövar tillsyn över att marknadsföringsbestämmelserna i 20 och 21 §§ efterlevs.

64 §

Första stycket anger att registreringsmyndigheten för registreringslotterier enligt 28 § utövar tillsynen över dessa. Bestämmelsen motsvarar 48 § andra stycket lotterilagen (1994:1000).

I bestämmelsens *andra stycke* delegeras till regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om tillsynen.

65 §

I bestämmelsen regleras en upplysningsplikt för anordnare av lotterier enligt lagen. Bestämmelsen motsvarar 50 § lotterilagen (1994:1000).

66 §

Paragrafen innehåller grundläggande bestämmelser om ingripanden.

I *första stycket* anges att Spelmarknadsinspektionen får meddela en tillståndshavare som inte följer bl.a. föreskrifterna i lagen en anmärkning, varning eller återkalla tillståndet. Bestämmelsen motsvarar 51 § första stycket lotterilagen (1994:1000). Dock är möjligheten att meddela anmärkning ny. En anmärkning bör kunna användas när Spelmarknadsinspektionen vill ingripa mot överträdelser av mindre allvarligt slag. Övervägandena för införandet av anmärkning behandlas i avsnitt 10.2.

Av *andra stycket* framgår att ett tillstånd får återkallas eller ändras om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller har ändrats. Bestämmelsen motsvarar 51 § andra stycket lotterilagen (1994:1000).

I *tredje stycket*, som motsvarar 51 § tredje stycket lotterilagen (1994:1000), framgår att beslut enligt paragrafen som huvudregel blir gällande omedelbart.

Fjärde stycket är nytt och anger tre situationer när Spelmarknadsinspektionen ska återkalla ett tillstånd.

67 §

Paragrafen är ny och behandlas i avsnitt 10.2.

Enligt *första stycket* får registreringsmyndigheten upphäva en registrering om den som anordnar ett sådant registreringslotteri t.ex. inte följer föreskrifterna i lagen.

Av *andra stycket* framgår att ett beslut om upphävande av registrering som huvudregel blir gällande omedelbart.

68 §

Paragrafen är ny. Den behandlas i avsnitt 10.4.4.

Spelmarknadsinspektionen får besluta att en anmärkning eller varning ska förenas med en straffavgift. Det är inte möjligt att kombinera förelägganden och förbud med straffavgift. I dessa fall bör vite användas.

Möjligheten att besluta om straffavgift står bara till buds i de fall som anges i 66 §, dvs. om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i lotterilagen eller föreskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen.

Som förutsättning för att straffavgift ska kunna meddelas gäller enligt *första stycket* att inspektionen meddelat anmärkning eller varning. I detta ligger inte något uttryckligt krav på oaktsamhet eller uppsåt.

Av *andra stycket* framgår att straffavgiften tillfaller staten.

69 §

Paragrafen är ny.

Av bestämmelsen framgår inom vilka beloppsgränser som straffavgiften kan bestämmas. Avgiften får dock inte i något fall överstiga tio procent av tillståndshavarens omsättning närmast föregående räkenskapsår. Med omsättning avses tillståndshavarens hela omsättning utan begränsning till det lotteri som förfarandet har handlat om. Om överträdelsen sker under tillståndshavarens första verksamhetsår får omsättningen uppskattas med stöd av tillgängliga uppgifter. Detta får göras även i andra fall när sådana uppgifter saknas eller är bristfälliga.

70 §

Bestämmelsen är ny.

Av bestämmelsen framgår att när storleken på straffavgiften bestäms ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig den överträdelse som har föranlett anmärkning eller varning är och hur länge den

har pågått. Straffavgiftens storlek ska i detta sammanhang ses som ett sätt att ytterligare gradera anmärkningen eller varningen.

Redan i valet av sanktion torde ligga en bedömning av hur allvarlig överträdelsen är. Anmärkning bör användas vid ingripande mot överträdelser av mindre allvarligt slag.

Bestämmelsen utesluter inte att även andra omständigheter än allvarligheten av överträdelsen och hur länge den har pågått kan beaktas när avgiftens storlek bestäms. I mildrande riktning bör kunna beaktas exempelvis om tillståndshavaren snabbt upphör med överträdelsen sedan den påtalats av Spelmarknadsinspektionen och om tillståndshavaren samarbetar väl med inspektionen under utredningen.

Det ska anmärkas att 68 § inte tvingar Spelmarknadsinspektionen att besluta om straffavgift. Således finns det ett utrymme för inspektionen att låta bli att besluta om straffavgift, t.ex. om anmärkningen i sig anses tillräcklig.

71 §

Bestämmelsen om förseningsavgift är ny. Den behandlas i avsnitt 10.4.5.

Spelmarknadsinspektionen får föra på en tillståndshavare en förseningsavgift, som tillfaller staten, om tillståndshavaren inte i tid lämnar sådana upplysningar som föreskrivits med stöd av 65 §.

Det överläts åt Spelmarknadsinspektionen att avgöra om försenad upplysning i ett visst fall ska medföra förseningsavgift med maximalt belopp eller om förseningen är av sådan karaktär att avgiften bör bestämmas till ett lägre belopp eller efterges. Allmänt kan sägas att en längre försening i regel är allvarligare än en försening med endast någon dag. Å andra sidan kan även mindre förseningar vid upprepade tillfällen vara allvarligt. Vid bestämmande av avgiftens storlek ska hänsyn också tas till tillståndshavarens storlek.

Om en tillståndshavare skulle motsätta sig att ge in en viss upplysning till Spelmarknadsinspektionen har inspektionen möjlighet att förelägga tillståndshavaren vid vite att komma in med upplysningen.

Vid upprepade fall av underlåten eller försenat lämnande av upplysningar kan Spelmarknadsinspektionen meddela anmärkning eller varning.

72–75 §§

Av 3 kap. 1 § första stycket 6 utsökningsbalken följer att en förvaltningsmyndighets beslut får verkställas enligt balken om det finns en särskild föreskrift om detta. En sådan föreskrift har tagits in i 73 §. Av den paragrafen framgår att Spelmarknadsinspektionens beslut att påföra straffavgift eller förseningsavgift får verkställas om den är obetald och förfallen till betalning. Detta nödvändiggör dock en bestämmelse om när avgiften är förfallen till betalning och till vem avgiften ska betalas. I 72 § finns därför en bestämmelse som anger att straffavgiften eller förseningsavgiften ska betalas till Spelmarknadsinspektionen inom trettio dagar efter det att beslutet om den vunnit laga kraft eller den längre tid som anges i beslutet. Vidare anges i 74 § att om straffavgiften eller förseningsavgiften inte betalas i rätt tid ska Spelmarknadsmyndigheten lämna den obetalda avgiften för indrivning. Den paragrafen klargör också att mål om uttagande av fordran handläggs som allmänt mål hos kronofogdemyndigheten.

I 75 § finns en bestämmelse om att en straffavgift eller förseningsavgift som påförts en tillståndshavare faller bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet vann laga kraft.

76 §

Paragrafen motsvarar i *första och andra stycket* 52 § lotterilagen (1994:1000).

Tredje stycket är nytt och behandlas i avsnitt 10.3. I stycket framgår att beslut om föreläggande eller förbud gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

77 §

I bestämmelsen regleras avgifter. Bestämmelsen motsvarar 53 § lotterilagen (1994:1000).

78 §

Ansvarsbestämmelsen motsvarar 54 § lotterilagen (1994:1000) men utformning har ändrats till följd av ändringen i 19 § första stycket 1. Ändringen innebär att samtliga olovliga främjanden blir straffbelagda som brott mot lotterilagen enligt 78 §. Någon utvidgning av det kriminaliserade området är inte avsedd. Bestämmelsen har behandlats i avsnitt 10.3.2.

79–82 §§

Bestämmelserna motsvarar 55–58 §§ lotterilagen (1994:1000).

83 §

I bestämmelsen regleras rätten till överklagande. Bestämmelsen motsvarar 59 § lotterilagen (1994:1000) med den ändringen att beslut av en länsstyrelse utgår från lagtexten.

19.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt

1 §

I bestämmelsen har hänvisningarna till lotterilagen som görs i *andra stycket 1* och *tredje stycket* ändrats.

1 a §

I bestämmelsen regleras vilka lotterier m.m. som inte ska betala lotteriskatt. Två ändringar har gjorts. För det första har hänvisningen i *fjärde punkten* till lotterilagen ändrats. För det andra har stadgandet i *femte punkten* – om att lotteriskatt inte ska betalas för sådant lotteri och sådant spel enligt kasinolagen (1999:355) som har anordnats av företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten – upphävts. Ändringen behandlas i avsnitt 16.4.5.

19.3 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1483 om skatt på vinstsparande m.m.

1 §

I bestämmelsen har hänvisningarna som görs till lotterilagen i *första och andra stycket* ändrats.

Särskilt yttrande av sakkunnige Johan Röhr

Inledande kommentar

Den hänvisning till utredningens lagtexter som görs nedan avser den lagtext som jag beretts tillfälle att ta del av den 3 november 2008. Då jag i skrivande stund inte beretts någon möjlighet att ta del av ytterligare texter är det den lagtexten som ligger till grund för mina förslag/kommentarer.

Automatspelsbegreppet

Automatspel om pengar förbjöds 1979. Alltsedan dess har försök att kringgå lagstiftningen gjorts. Lagstiftaren har genom ett flertal ändringar av nuvarande lotterilag försökt att täppa till uppkomna luckor. Allt detta har gjorts mot bakgrund av lagstiftarens intention att det i Sverige endast ska få finnas 7 500 värdeautomater utställda för allmänheten och då i viss reglerad miljö. Den tekniska utvecklingen har lett till att det i dag finns ett flertal ”utrustningar” på marknaden som uppvisar klara likheter med automatspelet, men där arrangörerna/utställarna hävdar att det är frågan om andra lotteriformer som enligt lagen kan anordnas utan tillstånd eller att det rör sig om lotterier som anordnas utanför Sveriges gränser varför svensk lag inte gäller.

Det anförda leder till att det i praktiken uppstår stora svårigheter för tillsynsmyndigheten att ingripa mot det olagliga automatspelet. För att kunna påvisa brott mot lotterilagen måste de rättsvårdande myndigheterna bevisa att det förekommit spel om pengar. Detta har hittills skett bl.a. genom att Lotteriinspektionens anonyma kontrollanter spelat på utrustningarna och vunnit pengar varefter en polisanmälan upprättats av inspektionen. Förfarandet

väcker vissa frågor som sammanhänger med förbudet mot s.k. brottsprovokation men har hittills accepterats av domstolarna. Genom en tidigare ändring av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel avsåg lagstiftaren att förenkla tillsynen av det illegala automatspelet genom att en myndighet, Lotteriinspektionen, fick ansvar för tillståndsgivningen och tillsyn avseende s.k. förströelsespelautomater. Härigenom ville man tillse att alla automatspel utställda för allmänheten krävde någon form av tillstånd. Samordningsvinsten var även att det skulle räcka med en okulär besiktning av kontrollant eller polis för att kunna bedöma ev. tillståndsplikt. Det beskrivna förfarandet fungerar relativt väl när det gäller utrustning som ser ut som en klassisk spelautomat, men inte alls när det gäller t.ex. datorer som ställts ut för spel om pengar – åt detta håll går emellertid utvecklingen med stormsteg.

Det är enligt min mening av yttersta vikt att utredningen med kraftfulla förslag förhindrar den nuvarande ”överkörningen” av lagstiftningen. Dessvärre innebär tillägget av passusen ”liknade spelanordningar” i den förslagna automatspelsdefinitionen ingen reell förändring i förhållande till dagens rättsläge – spel om pengar måste alljämnt bevisas i alla de fall där utrustningen inte ser ut som en klassisk spelautomat. Man måste ta i särskilt beaktande att fantasi-rikedomen hos utställare av dessa typer av automater är stor och att automaternas utseende och funktion tenderar att anpassas till eventuella luckor eller oklarheter i lagstiftningen. Detta skulle kunna undvikas om man ”kopplar bort” automatspelsbegreppet från lotteridefinitionen – dvs. spelautomater och liknande spelanordningar får inte utan tillstånd utställas för allmänheten eller i förvärvssyfte. Med begreppet liknande spelanordningar menar jag här detsamma som utredningen (se specialmotiveringen till 5 §). Det är således inte meningen att man ska behöva utreda vilken teknik som faktiskt finns i anordningen för att lagen ska kunna tillämpas. Detta medför i sin tur att automatspelsliknande terminaler och dragningsutrustningar faller in under begreppet. Liksom utredaren kommit fram till är det dock inte meningen att en vanlig dator som inte är försedd med en länk till en spelsajt ska omfattas av regleringen. I sådana situationer bör det även fortsättningsvis ankomma på de rättsvårdande myndigheterna att visa förekomsten av spel om pengar.

Tillstånd till utställande bör, utöver i de av lagstiftaren uttryckligen angivna situationerna, i princip endast kunna ges när synnerliga skäl föreligger. Sådana skäl kan föreligga för museiverksamhet

eller vid filminspelningar och teaterföreställningar o.dyl., dvs i sådana fall där utställandet är klart underordnat ett annat sammanhang.

Förslag till lagtext

Lagens tillämpningsområde

2 § Denna lag tillämpas på lotterier som anordnas för allmänheten.

Ett lotteri ska anses anordnat för allmänheten även när

1. det som villkor för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller

2. när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämställa med ett lotteri som är anordnat för allmänheten eller

3. svenskt deltagande i lotteriet är uteslutet.

Lagen ska tillämpas också på

1. lotterier i form av bingospel, automatspel, roulettspel, tärningspel, kortspel och liknande spel som inte anordnas för allmänheten, om spelet anordnas i förvärvssyfte,

2. spelautomater och liknande spelanordningar utställda för allmänheten eller i förvärvssyfte.

Ett lotteri ska anses anordnat för allmänheten även när det som villkor för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämställa med ett lotteri som är anordnat för allmänheten.

Tillståndskravet kan i lagtexten placeras tillsammans med innehavsförbudet enligt följande

Utställning och innehav av spelautomater och liknande spelanordningar

57 a § Spelautomater och liknande spelanordningar får bara ställas ut för allmänheten eller i förvärvssyfte efter tillstånd.

Sådant särskilt tillstånd behövs inte

1. av den som har tillstånd enligt xx, xy, yy § att anordna automatspel, om automaten omfattas av speltillståndet,
2. av automat innehavares dödsbo under en tid av längst ett år från dödsfallet och av automat innehavares konkursbo längst intill dess konkursen har avslutats, eller
3. av den som har fått sitt tillstånd att inneha automaten återkallat, till dess att tre månader har förflutit från det att beslutet om återkallelsen vann laga kraft.

Tillstånd får förenas med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

57 b § Penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater och liknande spelanordningar får innehas bara efter tillstånd.

Sådana automater får dock innehas utan särskilt tillstånd

1. av den som har tillstånd enligt xx, xy, yy § att anordna sådant automatspel, om automaten omfattas av speltillståndet,
2. av automat innehavares dödsbo under en tid av längst ett år från dödsfallet och av automat innehavares konkursbo längst intill dess konkursen har avslutats, eller
3. av den som har fått sitt tillstånd att inneha automaten återkallat, till dess att tre månader har förflutit från det att beslutet om återkallelsen vann laga kraft.

Tillstånd får förenas med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

Ovanstående ändringar i lotterilagen medför att motsvarande krav på tillstånd för utställande i lagen om anordnande av visst automatspel (1982:636) kan upphävas enligt följande.

3 § Tillstånd krävs för att anordna automatspel.

Resterande text i samma paragraf bör således utgå.

eller ställa upp en spelautomat i lokaler eller på platser som anges i 1 § första och andra styckena. Detta gäller inte för uppställning av en spelautomat och anordnande av spel i samband med offentliga tillställningar av tillfällig karaktär.

Mot bakgrund av de problem och otydligheter som råder på grund av den nuvarande lagstiftningen tycker jag att det är bra och nödvändigt att lotteriförsäljningsautomatsbegreppet utmönstras ur lagstiftningen. Risken för "missbruk" av de nya 30 och 50 §§ är dock densamma som i dagens 19 och 20 §§. Det föreligger enligt min

mening inte något angeläget eller skyddsvärt behov av att använda teknisk utrustning i samband med anordnande av lotteri i enligt med de nya 30 och 50 §§, dvs. för de tillståndsfria lotterierna. Långt viktigare är att tillse att inte det tillståndsfria området fortsatt utnyttjas för automatspelsliknande verksamhet. Det ska i sammanhanget påpekas att det föreslagna förbudet inte omfattar s.k. chokladhjul och liknande utrustningar på t.ex. Gröna Lund och Liseberg eftersom denna utrustning inte kan sägas vara utställd för allmänheten då avsikten är att den hanteras av nöjesplatsernas personal.

De föreslagna bestämmelserna bör därför kompletteras med ett nytt andra stycke enligt följande.

Lokala lotterier m.m. som får anordnas utan tillstånd

30 § En sådan sammanslutning som avses i 26 § får anordna lotterier enligt 4 § andra stycket 1 och 2 med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar och sådan vadhållning i samband med idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun, utan tillstånd, om

1. lotteriet m.m. anordnas i samband med

a) en tillställning eller en sammankomst som sammanslutningen anordnar eller deltar i eller

b) ett bingospel som sammanslutningen anordnar,

2. lotteriet bedrivs bara inom det för tillställningen, sammankosten eller bingospelet avsedda området,

Vid anordnande av lotteri som avses i 4 § andra stycket 1 får teknisk utrustning utställd för allmänheten inte användas.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på anordnande av spelen.

50 § Lotterier enligt 4 § andra stycket 1 och 2 med undantag för vadhållning i samband med hästtävlingar och sådan vadhållning i samband med idrottstävlingar som bedrivs i mer än en kommun får anordnas utan tillstånd, om

1. lotteriet anordnas i samband med

a) en offentlig nöjeställning,

b) en offentlig tillställning till förmån för ett allmännyttigt ändamål, eller

c) en allmän sammankomst för framförande av ett konstnärligt

verk till förmån för ett allmännyttigt ändamål,)-

2. lotteriet bedrivs bara inom det för tillställningen eller sammankomsten avsedda området,

Vid anordnande av lotteri som avses i 4 § andra stycket 1 får teknisk utrustning utställd för allmänheten inte användas.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om krav på anordnande av spelen.

Främjandeförbudet

Det är ett stort problem, inte minst från trovärdighetssynpunkt, att man i Sverige kan bistå i utlandet baserade lotteriarrangörer med teknisk support, utrustning, programvaror m.m., dvs. med allt sådant som en arrangör behöver för att bedriva sin lotteriverksamhet, utan att detta faller in under nuvarande 38 § lotterilagen. Inspektionen har idag ingen möjlighet att ta reda på vad de företag som tillhandahåller eller bistår med sådana tjänster faktiskt gör. Det kan i vissa fall t.o.m. på goda grunder antas att de aktuella företagens medverkan är sådan att lotteriet rent av ska anses vara anordnat i Sverige.

Det föreliggande förslaget löser inte alls denna problematik, även om det är bra att paragrafen nu specificerar att förmedling av ip-adresser och domännamn utgör ett otillåtet förfarande. Mot denna bakgrund och för att komma till rätta också med de övriga svårigheter som visat sig i den praktiska rättstillämpningen av det s.k. främjandeförbudet anser jag att det i 19 § tydligt bör specificeras vilka förfarande som ska vara förbjudna. Den bör således innehålla en uppräkningslista av sådant som ska anses utgöra ett "främjande", varvid att bistå med marknadsföring, teknisk support, utrustning, programvaror, administrativ support och liknande bör läggas till de åtgärder som traditionellt har ansetts omfattas av förbudet; ta emot insatser, förmedla vinster, utbjuda lotter m.m.

Det kan, enligt mitt förmenande, inte rimligen accepteras att vissa spelbolag ska kunna fortsätta ha kontor i Sverige med ett stort antal anställda utan att man kan säkerställa att den verksamhet som faktiskt bedrivs inte strider mot lotterilagen. Mitt förslag undanröjer denna oklarhet. Dessutom bör 19 § kompletteras med ett tredje stycke som medger att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela undantag för sådan verksamhet som även fortsättningsvis bör kunna bedrivas från Sverige.

Avslutningsvis bör kravet på att främjandet skett yrkesmässigt eller i förvärvssyfte av förenklingskäl utgå. Det främjande som inte omfattas av nyss nämnda krav torde i flertalet fall skyddas av tryck- och yttrandefrihet. I övriga fall torde sådant främjande som inte skett yrkesmässigt eller i förvärvssyfte falla under begreppet ringa i 79 § i förslaget (54 § i nuvarande lag). Jag har således svårt att se någon anledning att behålla kravet på yrkesmässigt eller i förvärvssyfte.

Förslag till lagtext.

Främjandeförbud

19 § Beträffande lotterier som inte anordnas med stöd av denna lag är det förbjudet att

1. utbjuda, avyttra eller tillhandahålla lotter eller delaktighetsbevis,
2. uppbära eller förmedla insatser,
3. förmedla vinster,
4. sprida inbjudan, plan, vinstförteckning, dragningslista eller liknande meddelande,
5. annonsera i kommersiellt syfte eller på annat sätt sprida kommersiella meddelanden,
6. tillhandahålla tekniskt stöd eller utrustning,
7. tillhandahålla programvara, lagringskapacitet eller annat sådant bistånd,
8. förmedla IP-adresser och domännamn samt
9. på annat sätt erbjuda möjlighet att delta i sådant spel. Det är också förbjudet att utan medgivande av anordnaren sälja lotter, ta emot insatser eller förmedla vinster i spel om pengar.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från förbudet enligt första stycket om åtgärden avser ett utom landet anordnat spel, och om

1. spelet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på spelområdet med svenskt deltagande, eller
2. den utländska spelanordnaren har rätt enligt det egna landets regler att anordna spel om pengar och att verka internationellt.

Marknadsföringsregleringen

Den mycket intensiva marknadsföringen i svenska medier av lotterier som saknar tillstånd i Sverige är ett enormt problem i dag. Utvecklingen har nått dit hän att jag är övertygad om att majoriteten av svenskar i dag tror att annonseringen är tillåten!

I syfte att styra spelarna till den reglerade verksamheten och få tillbaka trovärdigheten för systemet är det enligt mitt förmenande nödvändigt att vidta kraftfulla åtgärder. Marknadsföringen i Sverige av utom landet anordnade lotterier omsätter avsevärda belopp. Att hoppas på att aktörerna frivilligt vidtar rättelse eller att ett i sak oförändrat främjandeförbud ska leda till en förändring är naivt. Ska det föreslagna licenssystemet få genomslag krävs det också att staten kan skydda de legala aktörerna och effektivt hindra "otillåten" konkurrens.

Det är således nödvändigt att främjandeförbudet blir än tydligare (se föregående avsnitt), men också att ett särskilt förbud avseende marknadsföring av lotterier som saknar tillstånd i Sverige införs. Detta för med sig att det, vid sidan av främjandeförbudet, blir möjligt att ingripa mot sådan annonsering också med stöd av marknadsföringslagstiftningen. En sådan ordning medför effektivare möjligheter till ingripanden, ökar incitamentet för aktörer att söka svenskt tillstånd och minskar behovet av marknadsföring som syftar till att kanalisera spelandet till det legala spelet. Särskilt sistnämnda faktor menar jag förstärker förslagets EG-rättsliga legitimitet.

En ny marknadsföringsregel med denna innebörd kan i lagen formuleras enligt följande

20 § Lotterier som saknar tillstånd i Sverige får inte marknadsföras. Detsamma gäller interaktiva spel och automatspel.

För att inte helt omöjliggöra folkrörelsernas m.fl. marknadsföring bör begreppen "uppsökande" och "uppmanar till spelande" strykas ur paragrafen då förstanämnda begreppet torde omfatta all direktreklam och det andra all reklam! Det hjälper enligt min mening inte med de skrivningar av förtydligande art som föreligger i den nuvarande brödtexten. I princip blir ändå all marknadsföring rörande spel förbjuden genom införandet av rekviset "uppmanar till spelande". Paragrafen måste därför justeras. Det torde räcka, och vara i överensstämmelse med begreppsapparaten i nuvarande marknadsföringslag, med följande justering av 21 §

21 § Vid marknadsföringen av lotterier ska särskild måttfullhet iakttas.

I allmänna råd får tillsynsmyndigheten sedan närmare ange vad särskild måttfullhet bör innebära i praktiken.

Avslutningsvis måste enligt min mening 20 § sanktioneras när den nu gjort till en förbudsparagraf med mycket större räckvidd än i förslaget. I annat fall torde den av mig förslagna regleringen vara meningslös. Det är nämligen enbart i de fall där någon har ett tillstånd i Sverige som denne riskerar att bli av med det. För att kunna ingripa mot den som inte har något tillstånd måste det därmed införas andra sanktionsmöjligheter, t.ex. genom ett avgiftssystem (se följande avsnitt).

Sanktionssystemet

Sanktionssystemet i den nuvarande lotterilagen föreslås kompletteras med bl.a. straff- och förseningsavgifter. Detta är bra men nöjer man sig enbart med detta så befästs den rådande ordning som innebär att den som följer regleringen och söker tillstånd i vissa fall riskerar hårdare bestraffning än den som väljer att stå utanför regleringen. Erfarenheten visar att risken för fängelsestraff vid brott mot lotterilagen i princip är obefintlig. Den absolut vanligaste påföljden vid brott mot lotterilagen är ett mindre antal dagsböter. Att polis och åklagare inte prioriterar denna brottslighet är, sammantaget, inte heller särskilt konstigt. Min bestämda uppfattning är att sanktionssystemet, i enlighet med vad som angetts i utredningens direktiv, ytterligare måste skärpas. Närmast till hands ligger då att införa sanktionsavgifter. Enligt min uppfattning övertygar inte utredarens slutsats att man av rättssäkerhetsskäl bör avstå från att införa sådana. Området lämpar sig väl för sanktionsavgifter, varvid jag förutsatt att utredaren i övrigt fullgjort sitt uppdrag att föreslå ett tydligt och väl anpassat regelverk på området. Rättssäkerheten får anses tillräckligt säkerställd inte minst genom att det är regeringen som föreskriver vilka företeelser som kan vara aktuella för avgiftsuttag och genom att tillsynsmyndighetens beslut om avgift kan prövas av domstol. Jag noterar också att rättssäkerhetsskäl inte har hindrat utredningen från att föreslå en ordning där tillsynsmyndigheten kan påföra både straff- och förseningsavgifter för de som har tillstånd.

Det system för sanktionsavgifter som förekommer på t.ex. miljöområdet kan och bör tjäna som förebild för ett motsvarande system inom spelsektor. Lagtexten skulle därmed kunna formuleras enligt följande.

Spelsanktionsavgifter

1 § Regeringen får meddela föreskrifter om att en särskild avgift (spelsanktionsavgift) ska betalas av den som

1. olovligen anordnar lotteri som omfattas av denna lag,
2. olovligen utställer eller innehar spelautomater eller liknande anordningar som omfattas av denna lag,
3. åsidosätter villkor eller andra bestämmelser i ett tillstånd som har beslutats med stöd av denna lag eller med stöd av föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen, eller
4. åsidosätter andra bestämmelser i denna lag eller föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

Avgiftens storlek ska framgå av föreskrifterna. Avgiften ska uppgå till minst 5 000 kronor och högst 5 000 000 kronor. När avgiftens storlek bestäms, ska hänsyn tas till överträdelsens allvar och betydelsen av den bestämmelse som överträdelsen avser.

2 § En spelsanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligt eller av oaktsamhet.

Avgiften behöver dock inte tas ut om det vore oskäligt med hänsyn till

1. sjukdom som medfört att den avgiftsskyldige inte förmått att på egen hand eller genom att uppdra åt någon annan göra det som ålegat den avgiftsskyldige,
2. att överträdelsen berott på en omständighet som inte kunnat eller borde ha förutsetts eller som den avgiftsskyldige inte kunnat påverka,
3. vad den avgiftsskyldige har gjort för att undvika att en överträdelse skulle inträffa, eller
4. att överträdelsen har föranlett straff enligt bestämmelserna i x-x §§ eller enligt brottsbalken.

Spelsanktionsavgiften ska tillfalla staten.

3 § Tillsynsmyndigheten beslutar om spelsanktionsavgift.

Innan tillsynsmyndigheten beslutar om avgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

4 § Ett beslut om att ta ut en spelsanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

5 § En spelsanktionsavgift ska betalas inom trettio dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts enligt 4 §, om tillsynsmyndigheten i beslutet inte har bestämt en senare tidpunkt.

Beslutet om spelsanktionsavgift får efter sista betalningsdagen verkställas såsom en dom som har vunnit laga kraft.

6 § Spelsanktionsavgift får inte beslutas, om den som anspråket riktas mot inte inom fem år från det att förutsättningarna enligt 1 § att besluta om avgift har inträffat har getts tillfälle att yttra sig.

7 § En beslutad spelsanktionsavgift faller bort, om beslutet om avgiften inte har verkställts inom tio år från det att beslutet har vunnit laga kraft.

8 § Spelsanktionsavgift ska återbetalas, om betalningsansvaret har upphävts genom beslut som har vunnit laga kraft.

Ränta på spelsanktionsavgift som återbetalas enligt första stycket lämnas enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag avgiften återbetalas.

9 § Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela närmare föreskrifter om den ordning i vilken spelsanktionsavgifter ska betalas.



Beslut vid regeringssammanträde den 20 juni 2007

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare skall föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering. Den nya regleringen skall tillvarata och stärka de sociala skyddsaspekterna och motverka spelberoende, bedrägerier och kriminalitet. Grunden för den nuvarande modellen för spelregleringen skall alltså även i fortsättningen tjäna som förebild. Modellen skall förena kravet på en stark och förbättrad social skyddsnivå med behovet av en anpassning till det moderna IT-samhällets villkor och de skyldigheter som följer av EG-rätten.

Utredaren skall bl.a.

- föreslå hur en uppstramning och modernisering av regelverket kan ske i syfte att stärka de allmänna skyddsbehov som skall stå i förgrunden för svensk spelpolitik, inklusive marknadsföringsrestriktioner och tydligare krav på de statligt kontrollerade bolagen,
- kartlägga i vilken utsträckning vissa spel kan anses framkalla spelberoende med utgångspunkt i den nuvarande modellen för spelregleringen och att de mest bekymmersamma spelen endast skall kunna bedrivas i strikt reglerade former,
- bedöma om det av EG-rättsliga, tekniska eller andra skäl inte är möjligt att inom alla spelformer strama upp det nuvarande regelverket och i så fall föreslå ett delvis nytt system som också inbegriper andra aktörer än befintliga, med en inriktning på att de sociala skyddsaspekterna genomgående ges hög prioritet.

Utredaren skall utarbeta fullständiga lagförslag till de författningsändringar som föreslås. Uppdraget skall slutredovisas senast den 15 december 2008.

Svensk spelreglering och tidigare utredningar

Att motverka spelberoende och kriminalitet är det överordnade syftet med den svenska spelregleringen. Behovet av att säkerställa insyn och kontroll i spelverksamheten och att se till att verksamheten bedrivs i ändamålsenliga former är huvudanledningen till att de statligt kontrollerade bolagen AB Svenska Spel och AB Trav och Galopp existerar i nuvarande former.

Anordnandet av spel och lotterier är inte harmoniserat inom EG-rätten. EU:s medlemsstater är således fria att lagstifta nationellt på detta område och att ha en reglerad spelmarknad. Medlemsstaterna är emellertid skyldiga att beakta EG-fördragets generella bestämmelser om bl.a. fri rörlighet för varor och tjänster, etableringsfrihet och de särskilda reglerna om förbud mot konkurrenshämmande åtgärder. Därtill kommer de skyldigheter som följer av medlemskapet i Världshandelsorganisationen WTO, särskilt när det gäller WTO:s tjänstehandelsavtal, GATS.

De snabba och stora förändringarna av spelmarknaden till följd av framför allt det gränslösa spelet över Internet väcker frågor om hur en spelreglering kan upprätthållas och bör se ut. De senaste åren har präglats av såväl en snabb teknikutveckling, särskilt när det gäller Internet, mobiltelefoni och interaktiv TV, som kortare ledtider för lansering av nya spelprodukter. Situationen på spelområdet ställer ständigt nya anpassningskrav på lagstiftaren. Nya spelformer dyker upp på marknaden och den tekniska utvecklingen medför att gränserna mellan tele-, data- och massmediekommunikation blir alltmer otydliga.

Den svenska spelregleringen var senast föremål för översyn inom ramen för den s.k. Lotteriutredningen (SOU 2006:11). Utredningen hade inte möjlighet att presentera fullständiga lagförslag och inte heller att redovisa en analys av övriga relevanta frågor. En rad komplexa problem kvarstår därför att belysa vid utformningen av den framtida svenska spel- och lotterilagstiftningen.

Utgångspunkter för nu aktuellt uppdrag

Det uppdrag som nu är aktuellt skall bygga på de relevanta utredningar och analyser som redan finns på området. Utgångspunkten skall vara att komplettera redan befintligt material i de specifika delar och på det sätt som anges nedan. Detta innebär dock inte att utredaren under utredningens gång är förhindrad att ta upp ytterligare frågor och lägga fram de förslag som anses nödvändiga. Den nya regleringen skall genomgående präglas av sociala skyddshänsyn, anpassning till EG-rättens krav och den snabba tekniska utvecklingen. I första hand bör det nuvarande regelverket för alla spelformer stärkas. Om detta dock inte skulle visa sig vara möjligt av bl.a. nämnda EG-rättsliga eller tekniska skäl skall nuvarande reglering kompletteras genom ett delvis nytt system.

Sociala skyddshänsyn skall stå i förgrunden

Lagstiftningens konsumentskyddsperspektiv skall stärkas. De sociala skyddsaspekterna, det vill säga att motverka skadeverkningar i form av spelberoende, bedrägerier och kriminalitet, skall genomgå allt från tillståndsgivning, försäljning och lansering av nya spel till marknadsföring och tillsynsutövande. Risker för spelberoende måste beaktas i planeringen av spelformer och marknadsföringen. Vidare bör såväl förebyggande verksamhet som eftervård bygga på aktuella kunskaper. I detta sammanhang bör det framhållas att sociala skadeverkningar, riskbeteenden och andra problem i samband med spelande kan se olika ut beroende på om det handlar om vuxnas spelande eller barns och ungdomars spelande.

Utredarens förslag måste i varje del präglas av ett sådant synsätt och förslagen får inte heller leda till en expansion av spelandet. En viktig aspekt i arbetet skall vara att analysera vilka spelformer som kan anses medföra en ökad risk för osunt spelande och andra negativa sociala konsekvenser. Den forskning som hittills gjorts inom detta område visar att det finns vissa faktorer som ökar risken för spelberoende. Exempel på sådana faktorer är graden av tillgänglighet och snabb återkoppling mellan insats och utfall.

Utgångspunkten skall vara den nuvarande modellen för spelregleringen men de mest problematiska spelformerna skall endast kunna bedrivas i strikt reglerade former med största möjliga statliga kontroll.

EG-rättsliga aspekter måste beaktas

De senaste åren har antalet nationella rättsprocesser om den svenska lagstiftningens förenlighet med gemenskapsrätten ökat. Ett antal klagomål om den svenska lotterilagen har också kommit in till Europeiska kommissionen, vilket föranlett kommissionen att inleda två s.k. överträdelseförfaranden mot Sverige.

Samtliga förslag som redovisas skall åtföljas av bedömningar av förslagets förenlighet med gemenskapsrätten, EG-domstolens praxis och WTO:s regelverk. Förslagen skall vara utformade så att Sveriges efterlevnad när det gäller EU:s primärrätt och EG-domstolens praxis inte skall kunna ifrågasättas. Det krav på anmälan till kommissionen av tekniska föreskrifter eller föreskrifter om informationssamhällets tjänster som följer av Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter (EGT L 104, 21.7.1998, s. 37, Celex 31998L0034), ändrat genom Europaparlamentets och rådets direktiv 98/48/EG (EGT L 217, 5.8.1998, Celex 31998L0048), skall också beaktas i detta sammanhang.

EG-domstolen har i olika sammanhang betonat att det är det nationella systemet i sin helhet som skall bedömas. Utredningen måste därför, även om uppdraget i sig inte omfattar en särskild översyn av allt spel som kan anordnas enligt t.ex. lotterilagen och kasinolagen, bedöma hur alla verksamheter som bedrivs av statligt ägda eller kontrollerade bolag skall hanteras i framtiden för att överensstämmelsen med EG-rätten inte skall gå förlorad. I detta sammanhang bör en särskild analys göras av den senaste domen på spelautomatsområdet som meddelades av EFTA-domstolen den 14 mars 2007 (mål E-1/06; EFTA:s övervakningsmyndighet mot Norge).

Den tekniska utvecklingen ställer nya krav på en mer följsam lagstiftning

Den snabba teknikutvecklingen på spelområdet har inneburit en alltmer internationaliserad marknad som medfört att aktörer utan tillstånd i allt högre grad tillhandahåller spel över Internet till personer bosatta i Sverige.

Speltjänster som tidigare varit hänvisade till viss distributions-teknik kan nu nå konsumenter på nya vägar. Den fulla betydelsen av bl.a. den digitala teknikens genombrott kan heller inte överblickas.

Den svenska spellagstiftningen är detaljerad och inte sällan av teknisk natur. Å andra sidan kan det finnas behov av att komplettera generella regler med bestämmelser med tämligen hög konkretion. Lagtexten bör emellertid inte tyngas med bestämmelser i dessa avseenden utan detta bör, i den utsträckning det är möjligt, snarare ske genom föreskrifter på lägre nivå.

Det är alltså angeläget att alla förslag som presenteras särskilt syftar till en långsiktigt hållbar reglering som är mer följsam när det gäller den tekniska utvecklingen på spelområdet.

Uppdraget att strama upp och modernisera befintlig svensk spelreglering

De senaste årens kraftiga utveckling på spelmarknaden har medfört nya företeelser och problemområden som måste beaktas vid utformningen av en ny lagstiftning. Utvecklingen ställer också ökade krav på nya tillsynsmetoder och verktyg. Lotterilagstiftningen och Lotteriinspektionens roll som central tillsynsmyndighet på området behöver därför anpassas.

Hur kan regleringen av spel och lotterier göras mer enhetlig?

På dagens marknad förekommer en mängd olika mekaniska och elektroniska utrustningar som används för olika former av spel. Ibland är utrustningen uppkopplad mot lokala nätverk eller mot Internet. Det är ofta oklart hur olika slags automater omfattas av lotterilagen (1994:1000) eller automatspelslagen (1982:636). Ibland kan denna typ av verksamhet dessutom falla utanför regleringen. Nämnade förhållanden leder till att reglerna om spel på framför allt automater blir svåra att tillämpa och det skapar stor osäkerhet för aktörerna på marknaden samt försvårar tillsynen av skyddsaspekterna.

Det finns i lotterilagen också bestämmelser som särskilt reglerar lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor (s.k. EMV-lotterier). Inte minst den tekniska utvecklingen har medfört

att det kan ifrågasättas om de faktorer som enligt nuvarande lagstiftning kvalificerar ett EMV-lotteri är ändamålsenliga och om de fortfarande svarar upp mot de skäl som låg bakom införandet av nämnda reglering av lotterier på Internet.

Det framstår som angeläget att skapa en modern och teknikoberoende spellagstiftning som så långt möjligt bör ha formen av en ramlag. Begreppsbildningen bör i detta sammanhang ses över.

Utredaren skall därför

- göra en bedömning av om det är möjligt att åstadkomma en mer enhetlig och konsekvent reglering av spel och lotterier, särskilt när det gäller sådant spel som sker via automater, datorer eller över Internet, och om det anses lämpligt föreslå förändringar.

Är dagens modell för tillståndsgivning ändamålsenlig?

Enligt lotterilagen är det som huvudregel ideella föreningar, vilka har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet, som har rätt att anordna lotterier. De senaste årens utveckling har dock inneburit att lotterierna blivit allt större och medfört ett större ekonomiskt risktagande för de anordnande föreningarna, bl.a. beroende på den ökande konkurrensen från andra inhemska och utländska aktörer.

När det gäller t.ex. restaurangspel och bingospel har Lotteriinspektionen, kommuner eller länsstyrelser möjlighet att lämna tillstånd och därmed påverka den fysiska placeringen av spelverksamheten. Motsvarande möjlighet finns inte i fråga om placeringen av spelombud.

Regeringen får enligt 45 § lotterilagen meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som anges i lotterilagen. Det är med stöd av denna undantagsbestämmelse som tillstånden givits till AB Svenska Spel (Svenska Spel) och AB Trav och Galopp (ATG), även om dessa båda bolag inte uttryckligen anges som möjliga anordnare i lotterilagens allmänna bestämmelser. Lotteriinspektionen ansvarar dock för tillsyn och kontroll av bolagens verksamhet enligt 48 § lotterilagen och inspektionen får inte sällan i uppdrag att utfärda närmare villkor för den spelform som beviljats genom regeringens tillstånd.

Enligt lotterilagen är det i vissa fall möjligt att anordna vissa typer av lotterier utan tillstånd. Dessa regler, som begränsar bl.a.

insats- och vinstvärdet, har varit oförändrade under mycket lång tid och behöver ses över.

Utredaren skall därför

- överväga om nuvarande modell för tillståndsgivning är den mest ändamålsenliga med hänsyn till hur lotterimarknaden har utvecklats,
- överväga ett införande av lagliga möjligheter att t.ex. styra placeringen av spelbutiker,
- överväga förutsättningarna för tillståndsgivning enligt 45 § lotterilagen och särskilt presentera förslag till kriterier för dylika tillstånd,
- också belysa lämpligheten av att staten med stöd av nämnda paragraf bedriver sådan verksamhet som i dag regleras i 16–19 §§ samt i 22–24 §§ lotterilagen,
- bedöma om bestämmelserna om lotterier som får anordnas utan tillstånd kan ändras på så sätt att större följsamhet i förhållande till utvecklingen på marknaden uppnås, och
- särskilt överväga om fysiskt pokerspel i turneringsform bör kunna anordnas utan tillstånd, alternativt efter tillstånd, under förutsättning att spelet inte anordnas i förvärvssyfte samt har så begränsade insatser och vinster att det kan anses ha karaktären av förströelse.

Utgångspunkten skall vara att den roll Lotteriinspektionen ges i fråga om kontroll och tillsyn över tillstånd som lämnats i enlighet med 45 § lotterilagen skall bli tydligare och mer verkningsfull.

Hur kan tillsynen stärkas, effektiviseras och underlättas på bästa sätt?

Enligt 10 § lotterilagen får tillstånd att anordna lotterier endast lämnas om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser. Rättsläget är för närvarande något oklart när det gäller denna paragrafs tillämplighet och omfattning.

I 7 § automatspelslagen ges Lotteriinspektionen rätt att få tillträde till lokaler och platser där automatspel anordnas eller där en

spelautomat annars finns uppställd. Denna tillsynsbestämmelse medger således inget tillträde vid misstanke om att olagligt spel bedrivs utan tycks närmast förutsätta en fast vetskap. Nyttan av en sådan bestämmelse kan därmed ifrågasättas.

Utredaren skall därför

- ta fram ett förslag som klargör att det som förutsättning för att få och behålla ett lotteritillstånd krävs att lotteriet bedrivs på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser, och
- överväga hur tillsynen bäst effektiviseras och underlättas, t.ex. om motsvarande bestämmelse i automatspelslagen, efter erforderliga anpassningar, bör införas i lotterilagen.

Hur kan lagförings- och sanktionsmöjligheterna förbättras?

Ett stort antal kontroller och polisanmälningar har inte haft någon märkbar påverkan på förekomsten av brott mot lotterilagen. Ett mindre antal fällande domar har uppnåtts. Därtill kommer den allmänna samhällsdebatt som i hög grad har präglats av en oförståelse inför lotterilagens bestämmelser samt en överseende hållning i förhållande till efterlevnaden av regelverket. Det behövs således effektivare, tydligare och mer proportionerliga ingripandemöjligheter. En jämförelse med länder som t.ex. Storbritannien kan i detta sammanhang vara relevant.

De nuvarande sanktionsbestämmelserna inrymmer dels en möjlighet för tillsynsmyndigheten att meddela förelägganden som kan förenas med vite, dels traditionella straffbestämmelser. Nuvarande sanktionssystem fungerar inte tillfredsställande. De sanktioner som står till buds innebär att det kan vara ekonomiskt lönande att bryta mot regelverket. Lotteriinspektionen har t.ex. vid vite förelagt flera mediebolag att upphöra med åtgärder som utgör främjande av lotterier som anordnas utomlands. Eftersom Lotteriinspektionens förelägganden måste vinna laga kraft för att kunna verkställas kan annonsering, sponsringsmeddelanden och oddsjämförelser riskera att fortgå i strid med lotterilagen.

Inom ett flertal andra tillsynsområden finns möjligheten att besluta om sanktionsavgifter i olika former. Särskilt intressant i detta sammanhang är sanktionsavgifterna inom miljötillsynen där sanktionsavgift kan åläggas den som i utövande av näringsverksam-

het t.ex. åsidosätter gällande föreskrifter eller påbörjar en verksamhet som är tillståndspliktig eller anmälningspliktig, utan att tillstånd har meddelats eller att anmälan har gjorts.

Utredaren skall därför

- analysera och lämna eventuella förslag om förbättrade och mer ändamålsenliga lagförings- och sanktionsmöjligheter, med beaktande även av de förändringar som eventuellt kommer att föreslås på spelområdet,
- ta fram ett lagtekniskt förslag i denna del som innebär att inspektionens vitesförelägganden skall gälla med omedelbar verkan om så bedöms lämpligt, och
- särskilt överväga lämpligheten av att införa sanktionsavgifter som ett komplement till eller ersättning för straffrättsliga ingripanden, med särskilt beaktande av de riktlinjer som regeringen tidigare utvecklat i fråga om sanktionsavgifter (prop. 1981/82:142) och Tillsynsutredningens slutsatser och förslag kring sanktionsbestämmelser (SOU 2004:100).

Hur skall en mer restriktiv reglering av marknadsföringen se ut?

Regeringsrätten konstaterade i sin dom i det s.k. Wermdö krogmålet (RÅ 2004 ref. 95) att de svenska statligt kontrollerade spelbolagens marknadsföring stundom varit så pass aggressiv att den därigenom sått tvivel om den svenska lagstiftningens egentliga syfte. Även Europeiska gemenskapernas kommission har i pågående överträdelseärenden mot Sverige pekat på den omfattande marknadsföringen. Lotteriutredningen har anfört att marknadsföringen bör kunna regleras antingen inom ramen för tillståndsgivningen eller i författningsform.

Utredaren skall därför

- redovisa författningsförslag till hur en mer restriktiv reglering kring befintliga aktörers marknadsföring skall se ut, och
- föreslå ändamålsenliga marknadsföringsbestämmelser om ett delvis nytt system med ytterligare aktörer skulle införas.

Hur kan ansvarsfördelningen mellan de olika aktörerna bli tydligare?

Hur spel och spelberoende skall hanteras ansvarsmässigt mellan olika aktörer inom den svenska regleringen är av stor betydelse för att lagens skyddssyften skall kunna tas till vara och få bättre genomslag. Spelansvaret är i dag fördelat på myndigheter på central, regional och lokal nivå, branschnivå och spelordnarnivå. Denna ansvarsfördelning och rollfördelning behöver utvecklas och förtydligas. Lotteriinspektionen bör dessutom få ökade befogenheter. En ökad samverkan mellan inspektionen och de rättsvårdande myndigheterna bör komma till stånd i fråga om brottsbekämpning.

Ett annat exempel är att ägarstyrningen av de statligt kontrollerade bolagen bör stramas upp. Tydligare krav kommer att ställas i syfte att öka de statligt ägda och kontrollerade aktörernas trovärdighet som spelalternativ. Ett klart socialt åtagande när det gäller spelberoende och andra sociala problem bör dessutom ligga hos samtliga anordnare av spel. De statligt kontrollerade bolagen måste axla ett större och tydligare ansvar i detta hänseende. Förutom de statligt kontrollerade bolagen bör ett sådant angreppssätt även omfatta eventuella framtida licensierade bolag inom ramen för ett nytt system. Krav på klara och tydliga uppföljningsrutiner bör ställas på aktörerna.

Statens folkhälsoinstitut har regeringens uppdrag att bl.a. motverka och förebygga spelproblem. Folkhälsoinstitutet fungerar som ett nationellt kunskapscentrum för spelberoendefrågor, stimulerar forskning och annan utveckling på området, sprider kunskap om spelberoende till strategiska grupper i samhället samt verkar för förebyggande insatser och andra åtgärder för att minska spelberoendet. Folkhälsoinstitutet ansvarar också för den s.k. stödlinjen samt utvecklingsarbete när det gäller behandling av personer med spelproblem.

Med den uppdelning som i dag finns mellan Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut är risken att det inte tas tillräcklig hänsyn till spelberoendeproblematiken vid tillståndsgivningen och vid utövandet av tillsyn.

Utredaren skall därför

- föreslå en tydligare ansvarsfördelning mellan aktörerna på spelområdet,

- utreda förutsättningarna för Lotteriinspektionen att i högre grad beakta spelberoendefrågor vid tillståndsgivning och utövande av tillsyn och då uppmärksamma att Statens folkhälsoinstitut alltjämt bör ha ett sektorsövergripande ansvar för dessa frågor,
- presentera en lämplig rollfördelning mellan dessa myndigheter.

Finansiering av spelberoendeåtgärder

I januari 2003 lämnade Statens folkhälsoinstitut rapporten *Förslag till handlingsprogram för att motverka spelberoende* till regeringen. I rapporten skriver institutet att mycket talar för att spelberoende och problemspelande kan betraktas som ett folkhälsoproblem som kräver breda samhällsinsatser. Det ekonomiska behovet för att motverka spelberoende och minska de skadliga effekterna av överdrivet spelande beräknas till 40–50 miljoner kronor per år, att fördelas med en tredjedel till vardera vård och behandling, förebyggande insatser samt forskning. Anslaget till Statens folkhälsoinstitut för dessa ändamål uppgår till 28 miljoner kronor för år 2007.

Utredaren skall därför

- utvärdera de åtgärder som redan vidtagits och effekterna av dem,
- utreda behovet av olika åtgärder för att motverka spelberoende i syfte att minska de skadliga effekterna av överdrivet spelande,
- lämna förslag till hur stort det ekonomiska behovet kan beräknas bli av sådana åtgärder,
- överväga förslag till hur behovet av vård för spelberoende kan tryggas och finansieras,
- behandla hur en långsiktig forskning kring spelberoende kan säkerställas och finansieras.

I Sverige är det staten som har det huvudsakliga ansvaret för att se till att de resurser anslås som vid varje tidpunkt krävs för att motverka och minska skadeeffekter av spelandet. Den svenska budgetprocessen bygger bl.a. på principen att statens medel skall användas för de ändamål som har högst prioritet. Utifrån politiska överväganden fördelas i budgetprocessen anslag till t.ex. Statens folkhälsoinstitut i konkurrens med andra utgifter på statsbudgeten.

Enligt lagen (1996:1059) om statsbudgeten skall statens inkomster och utgifter budgeteras och redovisas brutto på statsbudgeten, vilket innebär att specialdestinerade medel i princip inte är tillåtna. Att specialdestinera medel skulle således innebära att man frångår en av budgetlagens grundprinciper och också att statsbudgeten blir mindre genomblickbar. En naturlig utgångspunkt är därför att grundprincipen gäller även på spelområdet.

I vissa länder finansieras dock åtgärder mot spelproblem genom en avgift på själva spelet, en konstruktion som skulle kunna anses motiverad vid tillämpning av synsättet att spelberoende ökar i takt med att spelet breder ut sig. Det finns också länder där en viss andel av omsättningen eller överskottet avsätts för att finansiera åtgärder mot spelproblem. En ordning där en viss andel av spelanordnarnas intäkter avsätts till åtgärder mot spelproblem skulle innebära ett kontinuerligt flöde av medel till nämnda åtgärder. Å andra sidan kan det vara mindre lämpligt att göra sådana resurser beroende av en verksamhet vars intäkter varierar över tiden.

Utredaren skall därför

- överväga om det finns skäl som talar för att införa sådana finansieringsformer.

Folkrörelserna och hästsporten

Regeringen anser det vara av stor vikt att Sveriges föreningsliv, inbegripande föreningsidrott och ungdomsorganisationernas verksamhet, samt hästsporten kan fortsätta att utvecklas, bl.a. genom att resurser även i framtiden ställs till föreningslivets och hästsportens förfogande. En förutsättning för detta är att intäkter från spel även fortsättningsvis kan komma sådana ändamål till godo. En sådan konstruktion får dock med hänsyn till EG-domstolens praxis inte vara det huvudsakliga syftet med spelregleringen utan endast utgöra en positiv bieffekt. Modellen får inte heller utformas på ett sådant sätt att den i själva verket bygger på en idé om ett ökat spelande.

Utredaren skall därför

- allsidigt belysa vilka ekonomiska effekter införlivandet av eventuellt nya aktörer på spelmarknaden får för folkrörelserna, bl.a. idrottsrörelsen och ungdomsorganisationerna, samt hästsporten, och

- analysera förutsättningarna för att fortsatt låta folkrörelserna vara befriade från skatt.

Utgångspunkten skall vara att folkrörelsernas roll i egenskap av spelplanordnare på marknaden i möjligaste mån skall vara oförändrad.

Hållbar beskattningsmodell för spel

Produkter med hög vinståterbetalning till kunderna antas ge större spelproblem än produkter med lägre vinståterbetalning till kunderna. En modell med bruttoomsättningsbeskattning kan därför vara att föredra om avsikten är att begränsa framväxandet av s.k. lågmarginalprodukter. Särskild vikt skall därför fästas vid möjligheterna till en bruttoomsättningsbeskattning. En utgångspunkt i detta arbete bör också vara en utjämning av konkurrensförutsättningarna för de olika aktörerna och en skatteneutralitet i händelse av en omreglering.

Utredaren skall därför

- i sin analys av finansieringsfrågor överväga formerna för en hållbar beskattningsmodell när det gäller allt spel som kan komma att anordnas i Sverige.

Uppdraget att föreslå ett delvis nytt system för spelreglering

I syfte att skapa ordning och reda samt behålla kontrollen över spelmarknaden skall utredaren i första hand utreda om det är möjligt att strama upp nuvarande regelverk, med utgångspunkt i de sociala skyddsaspekterna, för alla spelformer. Om utredaren inte finner det möjligt att strama upp nuvarande regelverk för alla spelformer, av bl.a. EG- rättsliga eller tekniska skäl, skall regering och riksdag förses med ett underlag för beslut om huruvida nuvarande regelverk bör kompletteras genom ett delvis nytt system.

Sedan ett antal år tillbaka pågår en utveckling som innebär att människor i Sverige i ökad utsträckning via Internet deltar i spel och lotterier som anordnas av internationella aktörer etablerade utomlands. Dessa aktörers verksamhet omfattas inte av de regler och restriktioner som gäller för svenska aktörer.

Ett fortsatt ökat spelande från Sverige till utländska bolag innebär att svenska myndigheters möjligheter till kontroll över det spelande som i praktiken sker i Sverige minskar, då dessa lotterier inte står under svenska myndigheters tillsyn. De sociala skyddsintressena blir därmed svårare att tillgodose, vilket kan leda till ökade problem med spelberoende och andra typer av sociala problem som det svenska samhället har små möjligheter att kontrollera och reglera men lika fullt får ta de sociala och ekonomiska konsekvenserna av. Det går således inte att bortse från att nuvarande reglering inte är heltäckande och i en del avseenden dåligt stämmer överens med hur spelmarknaden fungerar.

Hur skulle ett delvis nytt system kunna utformas?

Ett delvis nytt system med koncessioner eller licenser skall möjliggöra konkurrens på lika villkor mellan aktörerna på marknaden. Avgränsningen mellan ett sådant nytt system och reglering enligt dagens modell skall ske mot bakgrund av en analys av vilka spelformer som riskerar att medföra ett problematiskt spelande. Utgångspunkten skall vara den nuvarande modellen för spelregleringen men de mest problematiska spelformerna skall helst bedrivas under direkt statlig kontroll. Under alla omständigheter skall inriktningen på den svenska spelmarknaden vara sådan att kontroll- och tillsynsfunktionen ges hög prioritet. Om det anses lämpligt att komplettera det nuvarande regelverket med ett koncessions- eller licenssystem måste ett antal frågeställningar dock besvaras. Ett koncessions- eller licenssystem kan t.ex. förenas med en ramlag i vilken det överläts åt en relevant myndighet att besluta om detaljföreskrifterna.

Utredaren skall bl.a.

- överväga om och inom vilka spelformer det är lämpligt att i ordnade former släppa in fler aktörer på den svenska marknaden, med utgångspunkten att en god kontroll skall kunna bibehållas och att krav skall kunna ställas på starka skyddshänsyn, förenlighet med EG-rätten samt ett långsiktigt hållbart system,
- ta ställning till om ett sådant system skall ha formen av ett koncessions- eller licensförfarande samt hur en eventuell begränsning av antal tillstånd skall utformas,

- föreslå former för utfärdandet av koncessioner eller licenser, inklusive frågan om vem som skall utfärda dessa, kriterier för anbudsförfarande samt de villkor som koncessionerna eller licenserna bör innehålla,
- analysera gränsdragningsfrågor om bl.a. omfattningen av regelverket och lämplig detaljeringsgrad, och
- föreslå en ändamålsenlig tillsynsfunktion med utgångspunkten att så långt möjligt inlemma nya aktörer i befintligt förvaltningssystem, vilket bör omfatta såväl organisation och nödvändiga befogenheter som lämpligt sanktionssystem.

Balansen mellan konkurrensmässiga villkor och en hög skyddsnivå – hur skall ett väl avvägt regelverk uppnås?

Omständigheter som måste belysas är vikten av ett väl avvägt regelverk som balanserar å ena sidan behovet av att erbjuda seriösa aktörer acceptabla och konkurrensmässiga villkor med å andra sidan de höga krav som måste ställas för att skydda konsumenter och att motverka ett ökat spelberoende i Sverige.

Utredaren skall bl.a.

- redovisa förutsättningarna och formerna för ett avgiftsuttag för koncessioner eller licenser,
- föreslå en lämplig beskattningsmodell,
- kartlägga lösningar för att, i avsaknad av en gemensam lagstiftning på EU-nivå inom spelområdet, leva upp till kraven på en inre marknad och fri rörlighet för tjänster enligt artikel 49 i EGFördraget, inklusive möjligheten till ömsesidigt erkännande i Sverige av utländska licenser, vilket dock förutsätter att en effektiv kontroll och tillsyn kan upprätthållas,
- analysera vilka olika möjligheter som finns för att möjliggöra för tillståndsinnehavare att exklusivt kunna erbjuda spel till människor i Sverige utan påverkan av aktörer utan licens eller koncession och då redovisa lämpliga åtgärder,
- kartlägga möjligheten och lämpligheten av att förbjuda banker och andra att förmedla pengar som betalning för spel utan tillstånd samt huruvida Internet- eller telefonleverantörer kan blockera IP-adresser och telefonnummer som används för ille-

galt spel, med beaktande av tillämpligt EG- och WTO-regelverk, och

- bedöma lämpligheten av att bygga in någon form av kontrollmekanism, t.ex. i form av en tidsbegränsad kommitté eller arbetsgrupp, med ansvar för uppföljning och övervakning av arbetet med införandet av ett eventuellt kompletterande system enligt ovan, för att på detta sätt möjliggöra för regering och riksdag att successivt ta ställning till om och på vilket sätt en omreglering skall ske.

Främjandeförbud

Den svenska lotterilagen innehåller i 38 § ett s.k. främjandeförbud, vilket innebär ett förbud mot främjande av utomlands anordnade lotterier. Frågan om förbudets förenlighet med EG-rätten har varit föremål för prövning i ett antal mål vid allmän domstol och förvaltningsdomstol i Sverige. Vid ett eventuellt införande av ett koncessions- eller licensförfarande skulle frågan aktualiseras om ett sådant förbud är nödvändigt under dylika förhållanden.

Utredaren skall därför

- bedöma behovet av att upprätthålla motsvarande förbud och hur ett sådant i förekommande fall lämpligen bör utformas,
- vid ett eventuellt införande av ett koncessions- eller licensförfarande analysera och lämna alternativa förslag till ett främjandeförbud som säkerställer att framtida licensinnehavare garanteras ett obehindrat utövande av sin verksamhet i Sverige utan påverkan av sådana aktörer som inte innehar tillstånd i Sverige.

Ekonomiska konsekvenser och internationella jämförelser

Utredaren skall lämna förslag till de författningsändringar som anses nödvändiga.

Utredaren skall bedöma de ekonomiska konsekvenserna av förslagen beträffande en anpassning av den svenska spelregleringen. Särskild vikt skall läggas vid att redovisa förslag till finansiering i de delar förslagen innebär ökade kostnader eller minskade intäkter för det allmänna. Spelets samhällsekonomiska konsekvenser samt förslagets effekter för föreningslivet och hästsporten skall belysas.

Utredaren skall även beakta de administrativa konsekvenserna för näringslivet och skall utforma förslagen så att företagens administrativa kostnader hålls så låga som möjligt.

Utredaren skall vidare göra internationella jämförelser med andra relevanta länders spelregleringar, bl.a. Storbritannien och Tyskland, samt beakta för- och nackdelar med dessa system vid utarbetandet av förslagen.

Samråd och redovisning av uppdraget

Utredaren skall i sitt arbete samråda med Lotteriinspektionen, Statens folkhälsoinstitut, Konkurrensverket, Kommerskollegium, Ungdomsstyrelsen, länsstyrelserna samt övriga berörda myndigheter på området. Utredaren skall också inhämta information och synpunkter från företrädare för föreningslivet, AB Svenska Spel, AB Trav och Galopp samt andra aktörer på spelmarknaden.

I arbetet bör också en samordning ske med övriga pågående utredningar och analyser som kan anses relevanta för området. När det gäller särskilda förslag till organisatoriska lösningar skall samråd ske med utredningen Översyn av den statliga förvaltningens uppgifter och organisation (dir. 2006:123).

Utredaren är avslutningsvis oförhindrad att, med anledning av sitt uppdrag, ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag som anses motiverade samt att behandla övriga frågor som kan komma att aktualiseras under utredningens gång.

Uppdraget skall redovisas senast den 15 december 2008.

(Finansdepartementet)



Tilläggsdirektiv till utredningen om en stärkt och moderniserad spelreglering (Fi 2007:07) Dir. 2008:64

Beslut vid regeringssammanträde den 22 maj 2008

Sammanfattning av uppdraget

Utredaren ska utöver vad som framgår av huvuddirektivet bedöma förutsättningarna för en försäljning av delar av AB Svenska Spels verksamhet.

Uppdraget

Med stöd av regeringens bemyndigande den 20 juni 2007 har chefen för Finansdepartementet tillkallat en särskild utredare med uppdrag att utreda och lämna förslag till en stärkt och moderniserad spelreglering (dir. 2007:79). Utredningen ska enligt direktiven redovisa sitt uppdrag senast den 15 december 2008.

Utredarens uppdrag enligt huvuddirektivet är bl.a. att identifiera de spel som kan anses medföra en ökad risk för osunt spelande eller andra negativa sociala konsekvenser. Av detta följer att det också blir möjligt att bedöma vilka spel som inte i samma utsträckning medför en ökad risk för osunt spelande eller andra negativa sociala konsekvenser. Om utredaren mot denna bakgrund finner att det föreligger starka skäl, t.ex. till följd av EG-rättsliga hänsyn, att överväga en förändring av det statliga ägandet inom spelområdet ska förslag till en sådan förändring lämnas. Detta innebär således att utredaren ska bedöma förutsättningarna för en försäljning av vissa delar av AB Svenska Spels verksamhet. En utgångspunkt för utredaren i denna del ska vara om det är nödvändigt eller önskvärt att staten även i fortsättningen ska verka på spelområden där detta inte motiveras av skäl som sammanhänger med strävan att minska riskerna för osunt spelande eller andra negativa sociala konsekven-

ser och där staten konkurrerar med andra aktörer. De sociala skyddsaspekterna ska även i fortsättningen ges hög prioritet liksom de skyldigheter som följer av EG-rätten. Självfallet gäller även alla de andra utgångspunkter som angetts i huvuddirektivet, exempelvis att intäkter från spel även fortsättningsvis kan komma Sveriges föreningsliv till godo.

(Finansdepartementet)

Spelutredningens möten och konferenser

Spelutredningen har under utredningstiden haft möten med företrädare för följande organisationer.

AB Svenska Spel
AB Trav och Galopp
Aftonbladet
A-lotterierna
Amministrazione autonoma dei monopoli di Stato, Italien
Betsson
Bonnier Gaming
Cherryföretagen AB
EU-kommissionen
Finansdepartementet, Lotteri- och fastighetsgruppen
Finansinspektionen
Folkrörelsernas samarbetsgrupp
Folkspel
Frankrikes spelutredning under ledning av Bruno Durieux
Gambling Commission, Storbritanien
Game Over behandlingshem
Greyhound Racing Spel AB
Göteborgs universitet, CEFOS
Hessisches Ministerium des Innern und für Sport, Tyskland
Idrottens Spel AB
Idrottsstödsutredningen (Ku 2007:03)
Inrikesministeriet, Finland

IOGT-NTO lotterier
Kolmårdens behandlingshem
Kommerskollegium
Kultur- og kirkedepartementet, Norge
Ladbrokes Norden AB
Lotteri- og stiftelsestilsynet, Norge
Lotteriinspektionen
Lotteriinspektionens styrelse
Maria Ungdom/FORUM
Nottingham Trent university
Näringsdepartementet, Enheten för statligt ägande
Näringsdepartementet, Marknad och Konkurrens
Nätpokerutredningen (Fi 2007:05)
Paddy Power plc
Polismyndigheten i Stockholms län, länskriminalen
Post- och Telestyrelsen
Rational Entertainment Enterprises Limited (Pokerstars)
Regeringsadvokaten, Norge
Riksidrottsförbundet
Sieps
Spelberoendes riksförbund
Spelinstitutet
Statens folkhälsoinstitut
Svebico
Svensk Galopp
Svensk servicehandel & Fastfood
Svenska Bankföreningen
Svenska fotbollsförbundet
Svenska pokerförbundet
Svenska Travsportens Centralförbund
Sveriges Hotell- och Restaurangföretagare
Sveriges Kommuner och Landsting
TV4 AB

Ungdomsstyrelsen
Unibet plc

Spelutredningen har under utredningstiden deltagit i följande konferenser.

CAN-dagen 2008, Evidens - till vilket pris?	Centralförbundet för Alkohol och narkotikaupplysning
Folkspels halvårsmöte	Folkspel
Föreningars erfarenheter av att arbeta mot spelmissbruk	Statens folkhälsoinstitut
Gaming Day 2008	IOGT/NTO-lotterier
GREF yearly summit 2008	Gaming Regulators European Forum
Nationellt möte angående utveckling av öppenvården	Statens folkhälsoinstitut
Putting research into practice	IRGO - International Responsible Gaming Organization
Seminarium om skatt på spel	Finansministeriet, Polen
Spelakademin 2007	AB Svenska Spel
Spelakademin 2008	AB Svenska Spel
Spelmarknad i förändring - en öppen hearing	Christoffer Fjellner (m) och Tobias Tobé (m)

Enkät om kommuners arbete med lotteritillstånd

Regeringen tillsatte den 20 juni 2007 en särskild utredare med uppgift att föreslå en stärkt och moderniserad spelreglering.

Direktiven till utredaren hittar du här

http://www.sou.gov.se/kommittedirektiv/2007/dir2007_79.pdf

Spelutredningen hämtar in uppgifter om spelmarknaden bl.a. från Lotteriinspektionen, men har behov av att ytterligare kartlägga omfattningen på det arbete som bedrivs i bl.a. kommunerna. Du har tidigare försett Lotteriinspektionen med uppgifter om lotterier i din kommun. För att få in bästa möjliga underlag vänder vi oss därför till dig och ber att du svarar på enkäten. Enkäten består av 5 frågor.

Vi är tacksamma om du svarar senast den 25 april 2008.

Frågor om enkäten kan ställas till utredningssekreteraren Peter Alling.

Kontaktuppgifter:

E-post: peter.alling@finance.ministry.se

Telefon: 08-405 40 36

Tack för din medverkan!

Med vänliga hälsningar

Jan Nyrén

Av Regeringen förordnad särskild utredare

-
1. Hur många anställda årsarbetskrafter arbetar med tillämpning av lotterilagen i din kommun?

Med en (1) årsarbetskraft menas att en heltidstjänst används året om. En halv årsarbetskraft kan vara en heltidstjänst som används 6 månader eller en halvtid 12 månader. Försök uppskatta det totala arbetsuttaget under ett kalenderår.

2. Hur många individuella personer var förordnade som kontrollanter per den sista december 2007?

Här avses sådana personer som förordnats med stöd av bestämmelsen i 49 § lotterilagen (1994:1000)

3. Hur många tillstånd enligt 16 § lotterilagen har kommunen gett under 2007?
4. Hur många gällande registreringar enligt 17 § lotterilagen fanns per den siste december 2007?
5. Hur många föreningar har fått tillstånd enligt 16 § lotterilagen under 2007 eller hade en gällande registrering enligt 17 § lotterilagen per den siste december 2007?



Spelutredningen

Fi 2007:07

Länsstyrelserna

Peter Alling

Telefon +46 8 405 40 36

Mobil +46 76 107 72 56

E-post peter.alling@finance.ministry.se

Tillståndsgivning enligt lotterilagen (1994:1000)

Regeringen tillsatte den 20 juni 2007 en särskild utredare med uppgift att föreslå en stärkt och moderniserad spelreglering.

Direktiven till utredaren hittar du här

http://www.sou.gov.se/kommittedirektiv/2007/dir2007_79.pdf

Spelutredningen hämtar in uppgifter om spelmarknaden bl.a. från Lotteriinspektionen, men har behov av att ytterligare kartlägga omfattningen på det arbete som bedrivs av bl.a. länsstyrelserna. Du har tidigare försett Lotteriinspektionen med uppgifter från din länsstyrelse. För att få in bästa möjliga underlag vänder vi oss därför till dig och ber att du svarar på enkäten. Enkäten består av 7 frågor.

Frågor om enkäten kan ställas till utredningssekreteraren Peter Alling.

Kontaktuppgifter:

E-post: peter.alling@finance.ministry.se

Telefon: 08-405 40 36

Vi är tacksamma om du svarar senast den 25 april 2008. Svaren kan med fördel sändas per e-post till utredningens sekreterare.

Tack för din medverkan!

Med vänliga hälsningar

Jan Nyrén

Av Regeringen förordnad särskild utredare

Enkät

1. Hur många anställda årsarbetskrafter arbetar vid länsstyrelsen med tillämpning av lotterilagen (1994:1000)?
2. Hur många tillstånd med stöd av 16 § lotterilagen har länsstyrelsen gett under 2007?
3. Hur många föreningar har fått tillstånd enligt 16§ lotterilagen under 2007?
4. Hur många tillstånd till bingo enligt 22 § var gällande den siste december 2007?
5. Hur många föreningar omfattas av gällande bingotillstånd per den 31 december 2007?
6. Hur många individuella personer var förordnade som lotterikontrollanter enligt 49 § lotterilagen per den siste december 2007?
7. Hur många individuella personer var förordnade som kontrollanter av bingo (med stöd av villkor enligt 12 § lotterilagen) per den siste december 2007?



18 April 2008

Inquiry on Gambling

Fi 2007:07

Peter Alling

Telephone +46 8 405 40 36

Mobile +46 76 107 72 56

E-mail peter.alling@finance.ministry.se

Questionnaire on Marketing regulations on gambling activities

The Swedish government has in June 2007 appointed a commissioner to carry out an Inquiry on Gambling. The over all purpose for the Inquiry is to propose a new legislation for gambling and gaming activities in Sweden. The proposal is requested for at the end of 2008.

The Inquiry is expected to propose, among other things, an appropriate, restrictive, regulation on marketing. For that purpose, it would be valuable to the Inquiry on Gambling to get some information on how marketing of gambling is regulated in other countries. It would therefore be much appreciated if you would be kind enough to answer the questions below concerning marketing of gambling in your country. If you are not the right person to answer these questions it would be appreciated if you could forward the questionnaire to a colleague dealing with these issues. If possible, please send me your answers before *mid May 2008*.

The Inquiry would also appreciate if you would enclose, in English, the applicable set of regulations to your answer. The questions below could then be answered only by reference to appropriate sections in the regulations.

Thank you in advance for your cooperation.

Kind regards,

Peter Alling
Inquiry secretary

Legally binding statutory Marketing regulation

1. Are there gambling-specific marketing regulations laid down by law or other statutes?
2. Do they regulate the contents of marketing? In what way?
3. Do they regulate the extent of marketing, for example differences due to types of games, differences depending on marketing-channel such as Internet, billboards, television, radio, daily newspapers, tabloid press, or the maximum cost per client or cost in relation to turn-over for the game or operator?
4. On which level are they decided (for example parliament, ministry or governmental body)?
5. By whom and how is surveillance of compliance carried out?
6. What are the sanctions should a breach of regulations be established?

Voluntary codes of conduct

7. Are there any voluntary marketing codes of conduct?
8. Do they regulate the contents of marketing? In what way?
9. Do they regulate the extent of marketing, for example differences due to types of games, differences depending on marketing-channel such as Internet, billboards, television, radio, daily newspapers, tabloid press, or the maximum cost per client or cost in relation to turn-over for the game or operator?
10. How are those codes established?
11. By whom and how is surveillance of compliance carried out?
12. What are the sanctions should a breach of codes be established?

Developments

13. Are there any changes going on regarding gambling-specific marketing regulation? In what way?



REGERINGSKANSLIET

Memorandum

26 March 2008

**Ministry of Finance
Sweden**

Tax- and Customs Department

Monica Falck

Telephone +46 8 405 16 64

E-mail monica.falck@finance.ministry.se

Questionnaire on taxation of gambling

Dear colleagues,

The Swedish government has in June 2007 appointed a commissioner to carry out an Inquiry on Gambling. The over all purpose for the Inquiry is to propose a new legislation for gambling and gaming activities in Sweden. The proposal is requested for at the end of 2008.

Since Internet-gambling has made a noticeable impact on the Swedish gambling market, there is also an expectation on the Inquiry to solve questions related to licensing and supervision of such distributed gambling activities, with a risk preventing point of view. To succeed, such a system, has to take into account the economical realities under which gambling operators make their decisions. One of these economical factors is taxation. Tax base and tax rate also influence the necessary levels of margin in games offered on the market, and can therefore be used for the prevention of low margin products, often assumed to be more harmful. It is therefore explicitly asked by the government that the Inquiry comes up with a sustainable model for taxation on gambling activities.

For the above mentioned purpose of proposing a sustainable model for taxation on gambling and gaming activities in Sweden, it would be valuable to the Inquiry on Gambling to get some information of how taxation on gambling is constructed in other countries. It would therefore be much appreciated if you would be kind enough to answer the questions in the attached questionnaire concerning taxation of gambling in your country. If you are not the right person to answer these questions I would appreciate if you could forward the questionnaire to a colleague dealing with these issues. If possible, please send me your answers before the end of April 2008.

Thank you in advance for your cooperation.

Kind regards,

Monica Falck

Bases of taxation

1. What is the base of taxation concerning the following types of games, (a – f including when the game also is distributed via Internet)
 - a) Betting (sports-, horse-, other)
 - b) Lotteries (lotteries, scratch-cards, Keno etc.)
 - c) Totalizator (horses-, greyhound-, other)
 - d) Gaming-machines
 - e) Casinos
 - f) Bingo
 - g) Remote gambling (games only operated via Internet with a for such activities specific license or permit, such as online casino, online poker, online-bingo, etc.)

Income tax or special tax

2. Are taxations concerning the above mentioned sort of gambling's taxed with an income tax or a special tax?

Taxpayer

3. Who is liable to pay tax to the State concerning the following types of games, (a – f including when the game also is distributed via Internet)
 - a) Betting (sports-, horse-, other)
 - b) Lotteries (lotteries, scratch-cards, Keno etc.)
 - c) Totalizator (horses-, greyhound-, other)
 - d) Gaming-machines
 - e) Casinos
 - f) Bingo
 - g) Remote gambling (games only operated via Internet with a for such activities specific license or permit, such as online casino, online poker, online-bingo, etc.)

Tax rate

4. What is the tax rate concerning the following types of games, (a – f including when the game also is distributed via Internet)
 - a) Betting (sports-, horse-, other)
 - b) Lotteries (lotteries, scratch-cards, Keno etc.)
 - c) Totalizator (horses-, greyhound-, other)
 - d) Gaming-machines
 - e) Casinos
 - f) Bingo

g) Remote gambling (games only operated via Internet with a for such activities specific license or permit, such as online casino, online poker, online-bingo, etc.)

New rules

5. Are there any plans in your country to change the current rules for taxation of gambling? In what way?

Licenses

6. Are there any licence-fees (other than taxes or application-fees) concerning the following types of games,

(a – f including when the game also is distributed via Internet)

a) Betting (sports-, horse-)

b) Lotteries (lotteries, scratch-cards, Keno etc.)

c) Totalizator (horses-, greyhound-, other)

d) Gaming-machines

e) Casinos

f) Bingo

g) Remote gambling (games only operated via Internet with a for such activities specific license or permit, such as online casino, online poker, online-bingo, etc.)



REGERINGEN

Finansdepartementet

Regeringsbeslut 2

2006-11-30 Fi2005/5426

Fi2006/3550

Fi2006/3602

AB Svenska Spel
106 10 Stockholm

Ansökan om tillstånd att anordna spel på värdeautomater enligt lotterilagen (1994:1000) m.m.

(1 bilaga)

Regeringens beslut

Regeringen lämnar AB Svenska Spel (bolaget) tillstånd att anordna spel på värdeautomater för allmänheten fr.o.m. den 1 januari 2007 t.o.m. den 31 december 2008 med de villkor som framgår av bilagan till detta beslut.

Regeringen avslår bolagets yrkanden om förändringar eller tillägg i förhållande till nuvarande tillstånd.

Regeringen vidtar ingen åtgärd med anledning av bolagets begäran om ändring i 27 § lotterilagen (1994:1000).

Regeringen uppdrar åt Lotteriinspektionen att utfärda lotteritillstånd i enlighet med regeringens beslut om värdeautomater samt att fastställa de ytterligare villkor, kontroll- och ordningsregler som kan behövas. Lotteriinspektionen skall därvid särskilt beakta möjligheten att begränsa antalet värdeautomater per spelställe till högst fem automater. Myndigheten skall innan beslut meddelas bereda berörd kommun möjlighet att lämna underlag. Prövningen skall ske med beaktande av risken att osunda spelmiljöer utvecklas.

Ärendet

Regeringen lämnade i beslut den 22 december 2004 bolaget tillstånd att anordna spel på värdeautomater fr.o.m. den 1 januari 2005 t.o.m. den 31 december 2006.

Bolaget har i skrivelser till regeringen dels begärt att 27 § lotterilagen skall ändras, dels ansökt om förlängt tillstånd och om följande förändringar eller tillägg i förhållande till gällande koncession.

1. Förlängd giltighetstid från nu gällande två till tre år.
2. Utökad antal värdeautomater från nuvarande 7 500 till 8 500.
3. Möjlighet att placera värdeautomaterna på spelställen som bolaget anser lämpligt. Yrkandet förutsätter att 27 § lotterilagen ändras.
4. Att Lotteriinspektionens nuvarande rätt att meddela villkor upphör och att regeringen uttömmande reglerar de särskilda villkor som skall gälla för anordnande av värdeautomatspel på sätt som föreslås i ansökan.

Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut har yttrat sig i ärendet. Svenska Spel har därefter yttrat sig.

Skälen för regeringens beslut

Bolagets ansökan aktualiserar frågor som är väsentliga för utformningen av den framtida spelpolitiken. Lotteriutredningen överlämnade sitt slutbetänkande Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11) den 27 januari 2006. Beredningen av utredningens betänkande och frågan om hur den svenska spelmarknaden bör utformas i framtiden pågår. Mot denna bakgrund saknas det för närvarande skäl att besluta om förändringar eller tillägg i förhållande till nu gällande tillstånd. Regeringen finner vidare inte skäl att föreslå riksdagen en sådan ändring i lotterilagen som föreslagits.

På regeringens vägnar

Anders Borg

Maria Wennerberg Sedigh

Likalydande till

Lotteriinspektionen

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, EU-kansliet

Justitiedepartementet/PO, D
Utrikesdepartementet/ERS
Socialdepartementet/FH
Finansdepartementet/BA
Utbildnings- och kulturdepartementet/UNG
Rikspolisstyrelsen
Riksgäldskontoret
Statens folkhälsoinstitut

Villkor m.m.

Bilaga till
regeringens beslut
den 30 november 2006
med ärendenummer 2

Spel på värdeautomater

1. Bolaget, varmed avses även helägt dotterbolag till bolaget, får för allmänheten anordna spel på värdeautomater.
2. Tillståndet omfattar högst 7 000 värdeautomater i samband med hotell- och restaurangverksamhet och 500 värdeautomater i samband med bingospel. Bolaget får anlita andra företag för att hjälpa till med drift och teknisk service av automaterna.
3. Samtliga intäkter och kostnader hänförliga till värdeautomatspelet skall särredovisas i bolagets delårsrapport och årsredovisning.
4. Bolaget skall vid tecknande av avtal med restaurangägare göra en samlad översyn av lämpligt antal värdeautomater per spelställe samt placeringen av dessa.
5. För värdeautomater som är placerade i bingohallar gäller att avkastningen på dessa inte får vara högre än avkastningen på det bingospel som bedrivs i hallen.

För intäkter på värdeautomatspelet som anges i första stycket är det den andel som tillfaller bingoarrangören enligt gällande avtal med AB Svenska Spel som skall beaktas.
6. För tillståndet att anordna spel på värdeautomater gäller att samtliga intäkter och kostnader hänförliga till värdeautomatspelet skall särredovisas i bolagets delårsrapport och årsredovisning.
7. Lotteriinspektionen ansvarar för tillsyn och kontroll av bolagets verksamhet enligt 48 § lotterilagen (1994:1000). Lotteriinspektionen skall därvid genomföra den granskning och de kontroller som inspektionen anser påkallade. Bolaget skall följa de anvisningar och villkor som Lotteriinspektionen meddelar. Bolaget skall betala kostnaderna för kontrollen.
8. Regeringen kan komma att meddela ytterligare föreskrifter för bolagets verksamhet, villkor för spelverksamheten och för tillsynen av denna, samt att, om förhållandena så påkallar, omedelbart återkalla eller ändra detta tillstånd.
9. Beträffande förhållanden som inte regleras i detta tillstånd gäller lotterilagen (1994:1000) i tillämpliga delar.

Finansdepartementet

AB Svenska Spel
106 10 Stockholm

Ansökan om tillstånd att anordna lotteri enligt 45 § lotterilagen (1994:1000)

1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen lämnar AB Svenska Spel (bolaget) tillstånd att anordna lotterier och vadhållning om pengar för allmänheten fr.o.m. den 1 januari 2007 t.o.m. den 31 december 2008 med de villkor som framgår av bilagan till detta beslut.

Regeringen avslår bolagets yrkanden om förändringar eller tillägg i förhållande till nuvarande tillstånd.

Lotteriinspektionen ansvarar för tillsyn och kontroll av bolagets verksamhet enligt 48 § lotterilagen (1994:1000). Lotteriinspektionen skall därvid genomföra den granskning och de kontroller som inspektionen anser påkallade. Bolaget skall vid anordnandet och förmedlingen av vad lotterier med hjälp av elektromagnetiska vågor följa de föreskrifter och villkor som Lotteriinspektionen meddelar. Vidare skall bolaget följa de anvisningar och villkor som Lotteriinspektionen meddelar. Bolaget skall betala kostnaderna för kontrollen.

Ärendet

Regeringen lämnade i beslut den 22 december 2004 bolaget tillstånd att anordna lotterier och vadhållning om pengar för allmänheten fr.o.m. den 1 januari 2005 t.o.m. den 31 december 2006. Bolaget har i skrivelser till regeringen den 7 juli 2006 ansökt om förlängt tillstånd och om följande förändringar eller tillägg i förhållande till gällande tillstånd

a) förlängd giltighetstid från nu gällande två år till tre år

b) höjt tak för vinståterbetalning enligt följande:

- 70 procent av insatsernas värde för bingo över Internet,
- 70 procent av insatsernas värde för Eliminering,
- 50 procent av insatsernas värde för de internationella nummerspelet Eurolotto,
- 65 procent av insatsernas värde för spelformen Joker,
- 65 procent av insatsernas värde för spelformen Limbo,
- 80 procent av insatsernas värde för spelformen Probability games.

c) i första hand, förändrad vinstutdelningsprocent av insatsernas värde för vissa spelformer enligt punkterna 4.1 och 4.2 i gällande tillstånd – (se bolagets skrivelse till regeringen daterad den 24 februari 2006 (Fi2006/1222), i andra hand, höjt tak för vinståterbetalningen till 65 procent av insatsernas värde för spelformen SuperBomben,

d) dels höjt tak för vinståterbetalning till 80 procent av insatsernas värde, dels förkortad period mellan dragningarna enligt punkten 1.5 i gällande tillstånd till tre minuter, allt avseende nummerspelet Virtual Sports

e) höjt tak för vinståterbetalning till 65 procent av insatsernas värde för lotter med ett lottpris på femtio kronor eller mer, och

f) möjlighet att erbjuda varuvinster i delar av den ordinarie vinstplanen för de lotterier som säljs genom ideella föreningar.

Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut har yttrat sig i ärendet. Bolaget har därefter yttrat sig.

Skälen för regeringens beslut

Bolagets ansökan aktualiserar frågor som är väsentliga för utformningen av den framtida spelpolitiken. Lotteriutredningen överlämnade sitt slutbetänkande Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11) den 27 januari 2006. Beredningen av utredningens betänkande och frågan om hur den svenska spelmarknaden bör utformas i framtiden pågår. Mot denna bakgrund saknas det för närvarande skäl att besluta om förändringar eller tillägg i förhållande till nu gällande tillstånd.

På regeringens vägnar

Anders Borg

Monica Lundberg

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, EUkansliet
Justitiedepartementet/D
Utrikesdepartementet/ERS
Socialdepartementet/FH
Finansdepartementet/BA
Utbildningsdepartementet/UNG
Lotteriinspektionen
Rikspolisstyrelsen
Riksgäldskontoret
Statens Folkhälsoinstitut

1 Lotterier och vadhållning om pengar

1.1 Bolaget, varmed avses även helägt dotterbolag till bolaget, får för allmänheten anordna lotterier och vadhållning om pengar i nedan angivna fall:

- 1.1.1 vadhållning i samband med idrottstävlingar, dock inte hästtävlingar,
- 1.1.2 vadhållning i samband med hundkapplöpning,
- 1.1.3 vadhållning i samband med nummerdragningar (nummerspel),
- 1.1.4 vadhållning (inom ramen för oddset) i samband med den årliga Eurovisionsschlagerfestivalen samt den svenska Melodifestivalen,
- 1.1.5 traditionella lotterier,

1.2 Vadhållning enligt punkterna 1.1.1-1.1.4 får ske med löpande eller fasta odds eller en kombination av dessa. Lotterier enligt punkten 1.1.5 får endast anordnas med fast vinstplan.

1.3 Bolaget får tillstånd att kombinera olika spelformer genom att för vinst i en vinstgrupp i Lotto uppställa som villkor att visst resultat uppnåtts i tilläggsspelet Joker på samma spel. Bolaget får också tillstånd att kombinera olika spelformer genom att för vinst i spelformen tilläggsspel uppställa som villkor att visst resultat uppnåtts i spelformen grundspelet på samma spel.

1.4 Bolaget får tillstånd att dagligen anordna återkommande spel dels på hundar i ombudskanalen, dels inom oddset i ombudskanalen.

1.5 I nummerspel får perioden mellan dragningarna i ombudskanalen inte understiga fem minuter.

1.6 Bolaget får inte delta i internationella tips- och nummerspelssamarbeten.

2 Tillstånd att anordna och förmedla lotterier över Internet m.m.

2.1 Bolaget får med hjälp av elektromagnetiska vågor anordna och förmedla lotterier och vadhållning om pengar i enlighet med förevarande tillstånd.

2.2 Bolaget får tillstånd att anpassa spelreglerna när spelen förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor om anpassningen kan härledas till distributionssättet. Anpassningen av spelreglerna får inte leda till att spelet av kunden uppfattas som en ny eller annan spelform. De anpassningar bolaget föreslår skall i god tid underställas Lotteriinspektionen.

2.3 Bolaget får dagligen, vad gäller lotterier och vadhållning om pengar som anordnas och förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, anordna återkommande spel inom samma spelform.

3 Definitioner

3.1 Med vadhållning i samband med idrottstävlingar avses i detta tillstånd dels vadhållning med flera vinstnivåer kring utgången av en serie spelobjekt (Tips), dels vadhållning med viss vinstnivå (ett odds) kring utgången av enstaka objekt eller en kombination av objekt (Oddset – spel).

3.2 Vadhållning med löpande odds avser vadhållning mellan speldeltagare där en i förväg bestämd andel av insatserna anslås för vinster och där de vinnande vaden i respektive vinstgrupp (vid lika insats) delar vinstgruppens vinstsumma lika mellan sig.

3.3 Vadhållning med fasta odds avser vadhållning där bolaget i förväg bestämmer odds för alla tänkbara utfall och vinnande vad erhåller vinst motsvarande insatsen för vadet multiplicerat med oddset.

3.4 Lotteri med kombinerade nummer- och direktvinstlotter skall anses utgöra ett lotteri med dragning den dag då dragning sker i fråga om nummerlotterierna. Lotteri med endast direktvinster skall anses utgöra ett lotteri med dragning den dag då lotteriutgåvan utbjudes till allmän försäljning.

3.5 Med nummerspel avses on-line baserade lotterier, med fasta eller rörliga vinstplaner, där utgången uteslutande beror på slumpen och där speldeltagaren erhåller ett spelkvitto som visar vald/slumpvald kombination och som gäller som vinstbevis.

Då nummerspel enligt första stycket förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor är dessa fortfarande att anse som nummerspel.

Med nummerspel avses också s.k. probability games, en spelform där spelaren erhåller en spelmatris med uppgifter som är förbestämda och där varje spelmatris kan falla ut med vinst. Avgörande för om spelmatrisen skall falla ut med vinst eller inte är vilka spelfält på matrisen som avtäcks.

3.6 Med traditionella lotterier avses lotterier där lottköparen erhåller en lottsedel med uppgifter som är förtryckta som avgör om lotten utfaller med vinst och där lotten utgör vinstbevis.

Då lotterier enligt första stycket förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor är de fortfarande att anse som traditionella lotterier.

3.7 Med återkommande spel avses flera spel per dag inom samma spelform med vinstutbetalning i omedelbar anslutning efter respektive spel.

4 Vinstutdelning

4.1 Av influtna medel på spelformer med löpande odds skall för vinstutdelning följande anslås:

<i>Spelformer</i>	<i>Vinstutdelning i % av insatsernas värde</i>
- Stryktips, måltips, flera vinstnivåer	högst 46 %
- Övriga tips, flera vinstnivåer	högst 40 %
- Övrig vadhållning i samband med idrottstävlingar, en vinstnivå	högst 70 %
- Vadhållning på melodifestivalen och Eurovisionsschlagerfestivalen, en vinstnivå	högst 70 %
- Nummerspel med dagliga eller tätare dragningar (minst sex perioder per vecka)	högst 50 %
- Lotto	högst 45 %
- Övriga nummerspel	högst 40 %
- Vadhållning på vinnande hund i fem-åtta lopp	högst 65 %
- Vadhållning på vinnande hund i tre lopp	högst 70%
- Vadhållning på kombinationer av de tre främsta hundarna i ett eller två lopp	högst 70%
- Vadhållning på kombinationer av de två främsta hundarna i ett eller två lopp	högst 70 %
- Vadhållning på vinnande hund i ett lopp	högst 80 %

4.2 På vadformer med fasta odds eller lotterier med fast vinstplan skall bolagets strävan vara att sätta oddsen respektive utforma vinstplanerna så att vinstutbetalningen sker med följande andel av insatserna:

<i>Spelformer</i>	<i>Vinstutdelning i % av insatsernas värde</i>
- Vadhållning i samband med idrottstävlingar, per spelobjekt	högst 80 %
- Vadhållning i samband med hundtävlingar, per spelobjekt	högst 80 %
- Vadhållning på melodifestivalen och Eurovisionsschlagerfestivalen, en vinstnivå	högst 70 %
- Nummerspel med dagliga eller tätare dragningar (minst sex perioder per vecka)	högst 55 %
- Nummerspel i form av s.k. probability games	högst 50 %
- Övriga nummerspel	högst 45 %
- Traditionella lotterier	högst 49 %

4.3 För vadformer med både löpande och fasta odds skall vinstutbetalning ske enligt bestämmelserna för vadhållning med löpande odds.

4.4 För traditionella lotterier får, då hela lottupplagan för en omgång inte kan säljas ut, gränsen för vinstutbetalning överskridas. Bolaget skall dock lägga upp vinstplanerna så att den genomsnittliga utbetalningen till vinnare över tiden ej överskrider denna gräns.

4.5 Vid de tillfällen då bolaget från regleringsfonden återför medel till vinnande deltagare i en spelform kan angivna gräns för vinstutdelning överskridas. (Se punkten 7.3.)

4.6 Vid internationella tips- och nummerspelssamarbeten får bolagets vinstutdelning till svenska speldeltagare överstiga ovan nämnda andelar i den mån det är en följd av att svenska speldeltagare är överrepresenterade som vinnare ur gemensamma vinstpotter.

4.7 Andelarna för vinstutdelning i Tips, nummerspel, Oddset och Vinn 8 får tillfälligt överskridas i de fall utbetalning sker av vinstmedel som i tidigare spelomgångar innehållits av bolaget på grund av att vinnare saknats i viss omgång samt när en vinstgrupp bortfallit på grund av för lågt vinstbelopp.

4.8 Om insatserna vid en omgång inte räcker till för att täcka vinstsumman vid samma omgång, får bolaget tillfälligt disponera andra tillgångar för vinstutdelningen. I sådana fall skall, när så är möjligt, motsvarande belopp återföras av insatser från kommande omgångar.

4.9 Vinst vars värde uppgår till högst lottpriset/radpriset får lämnas i form av en ny lott/rad i samma spelform.

4.10 Vinnare skall ha möjlighet att hämta ut sin vinst under minst tre månader efter dragningen eller motsvarande.

4.11 Vinst på ett vinstbevis som förkommit och preskriberad vinst får utbetalas av bolaget efter prövning av omständigheterna i ärendet och på villkor som bolaget bestämmer.

5 Vadhållning i samband med hundkapplöpningar

5.1 Bolaget skall i sin verksamhet tillämpa den ordning för vadhållning, kontroll eller dylikt (vadhållningsbestämmelser) som är godkänd av Lotteriinspektionen. Vadhållningsbestämmelserna skall finnas tillgängliga för allmänheten där vadhållning sker.

5.2 Bolaget ansvarar för att vadhållning som ombesörjs för bolagets räkning lokalt av medlem i Svenska Hundkapplöpningssportens Centralförbund i alla delar genomförs på ett tillfredsställande och korrekt sätt. De av Lotteriinspektionen godkända vadhållningsbestämmelserna skall tillämpas även lokalt och tillsynsmyndigheten skall lämnas erforderligt tillträde till område, lokal eller annat utrymme som används eller på annat sätt har samband med vadhållningen. Efter anmodan skall upplysningar samt handlingar som behövs för tillsynen av verksamheten lämnas.

5.3 Bolaget skall, som underlag för vadhållningen i Sverige, i första hand använda tävlingar som genomförs inom landet. Vid behov får bolaget komplettera med tävlingar som genomförs utom landet.

5.4 All tävlingsverksamhet inom ramen för vadhållningen enligt detta beslut skall ske med iakttagande av gott djurskydd. All tävlingsverksamhet i Sverige skall bedrivas i enlighet med svensk djurskyddslagstiftning. Statens jordbruksverk har utfärdat föreskrifter för tävling med hundar (SJVFS 2000:23).

6 S.k. Probability games

6.1 Bolaget får erbjuda spel med spelfält innehållande 35 numrerade rutor varav sju nummer skall avtäckas.

6.2 Bolaget får erbjuda spel med spelfält innehållande nio numrerade rutor varav tre skall avtäckas.

6.3 Bolaget får erbjuda spel med spelfält innehållande 70 numrerade rutor varav 10 eller 20 rutor skall avtäckas.

7 Regleringsfonden

7.1 Om bolaget avrundar vinstbelopp med öretal nedåt, får det överskjutande öresbeloppet föras till regleringsfonden.

7.2 Till regleringsfonden får bolaget varje kalenderår för samtliga spelformer föra högst hälften av preskriberade vinster under närmast föregående kalenderår.

7.3 Från regleringsfonden skall återföring ske till vinnande deltagare i olika spelformer vid lämpligt antal speltillfällen enligt bolagets bestämmande. Bolaget får dessutom använda medel ur regleringsfonden till att öka vinsttätheten i traditionella lotterier genom att skapa nya och fler vinster inom vinstgrupper och/eller skapa helt nya vinstgrupper.

7.4 Bolaget får ta i anspråk medel ur regleringsfonden för utbetalning av vinster efter godkänd reklamation.

7.5 Bolaget får använda medel ur regleringsfonden till att finansiera den del av bolagets verksamhet som avser vinstbevakning genom spelkort.

7.6 Medlen i regleringsfonden skall placeras räntebärande.

8 Övriga bestämmelser m.m.

8.1 Personer under 18 år får inte erbjudas att delta i vadhållningar inom ramen för Oddset eller i samband med hundkapplöpningar. Där vadhållning sker skall detta tydligt anslås.

8.2 Om ett i vadhållning ingående vadobjekt inte avgörs helt inom den av bolaget fastställda vadamgången får bolaget istället använda resultat som fås genom lottning. Om det behövs får placeringen av spelobjekt på kupongen läggas till grund för att fastställa resultatet.

8.3 Bolaget får anordna lotterier i radio och TV.

8.4 Bolaget får ta i anspråk del av insatserna för att täcka sina kostnader.

8.5 Bolagets vinstmedel skall under räkenskapsåret löpande lånas ut till svenska staten (Riksgäldskontoret). Inbetalningarna bör ske kvartalsvis, den 30 april, den 31 juli, den 31 oktober samt den 15 februari. Utdelningsbara vinstmedel skall kvittas mot AB Svenska Spels fordringar på svenska staten (Riksgäldskontoret). Vad som återstår av utdelningsbara vinstmedel efter kvittering av fordringar, lagstadgad fondering, av riksdag och regering beslutade dispositioner och övriga vedertagna dispositioner skall betalas in till svenska staten.

8.6 Bolaget är skyldigt att anordna ytterligare lotterier om regeringen bestämmer det.

8.7 Regeringen kan komma att meddela ytterligare föreskrifter för bolagets verksamhet, villkor för spelverksamheten och för tillsynen av

denna, samt att, om förhållandena så påkallar, omedelbart återkalla eller ändra detta tillstånd.

8.8 Beträffande förhållanden som inte regleras i detta tillstånd gäller lotterilagen (1994:1000) i tillämpliga delar.

8.9 Bolaget svarar för att följa utvecklingen av spelet. Bolaget skall säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. Bolaget skall till regeringen senast i samband med årsredovisningen i en separat redovisning utförligt redogöra för de åtgärder bolaget vidtagit i syfte att säkra de sociala skyddshänsynen.

Finansdepartementet

AB Svenska Spel
106 10 Stockholm

Ansökan om tillstånd att anordna kasinospel enligt kasinolagen (1999:355)

1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen lämnar AB Svenska Spel (bolaget) eller ett helägt dotterbolag tillstånd att från och med den 1 januari 2008 till och med den 31 december 2009 för allmänheten anordna kasinospel inklusive penningautomatspel och andra automatspel som avses i 6 § lotterilagen (1994:1000). För tillståndet gäller vad som anges under rubriken ”Villkor”.

Regeringen avslår bolagets samtliga yrkanden om förändringar eller tillägg i förhållande till nuvarande tillstånd.

Regeringen uppdrar åt Lotteriinspektionen att i enlighet med detta beslut utfärda närmare villkor för varje kasino och att i enlighet med 12 § kasinolagen utfärda de särskilda kontroll- och ordningsbestämmelser som behövs för att spelverksamheten ska bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Lotteriinspektionen bör bl.a. reglera kasinots öppettider, vilka typer av spel som får finnas i kasinot, vilka betalningsmedel som får användas samt spelmarkernas beskaffenhet. Lotteriinspektionen ska också godkänna spelreglementen och den spelutrustning som får användas på kasinot.

AB Svenska Spel får inte erbjuda allmänheten kasinospel innan sådana villkor och kontroll- och ordningsbestämmelser har meddelats.

Regeringen uppdrar åt Lotteriinspektionen att se till att sådana villkor meddelas som innebär att svenska kasinon får en rimlig och väl anpassad relation mellan spelbord och automater så att verksamheten inte får karaktären av att vara en spelautomathall. Lotteriinspektionen ska fastställa en övre gräns för antal tillåtna automater och spelbord i varje kasino.

Lotteriinspektionen ska enligt 14 § kasinolagen utöva tillsyn över att lagen och de villkor och bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen följs. Lotteriinspektionen ska därvid genomföra den granskning och de kontroller som inspektionen anser påkallade. AB Svenska Spel ska följa de anvisningar och villkor som Lotteriinspektionen meddelar. Bolaget ska betala kostnaderna för kontrollen.

Regeringen kan komma att meddela ytterligare föreskrifter för verksamheten och för tillsynen av denna samt omedelbart återkalla eller ändra detta tillstånd om förhållandena påkallar det. Beträffande förhållanden som inte regleras i detta tillstånd gäller kasinolagen i tillämpliga delar.

Ärendet

Regeringen har den 16 december 1999 beslutat att bolaget får öppna ett kasino på envar av följande fyra orter: Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Regeringen angav i beslutet att det senare skulle kompletteras med villkor för kasinoverksamheten.

Regeringen lämnade den 22 december 2004 bolaget eller helägt dotterbolag tillstånd att till och med den 31 december 2007 för allmänheten anordna kasinospel inklusive penningautomatspel och andra automatspel som avses i 6 § lotterilagen.

Bolaget har i en skrivelse till regeringen den 24 oktober 2007 begärt att regeringen beslutar att förlänga bolagets tillstånd att anordna kasinospel till och med den 31 december 2012 med i huvudsak följande förtydliganden och förändringar.

1. Att villkoren som reglerar den högsta tillåtna insatsen vid automatspel får en ny lydelse så att den högsta tillåtna insatsen kan läggas på flera olika vinstalternativ i en och samma spelomgång.
2. Att bolaget såsom kasinospel ska få anordna de traditionella kasinospelen (roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel) med hjälp av hel- och /eller halvautomatiserade spelbord och spelstationer.
3. Att bolaget såsom kasinospel ska få anordna olika former av tilläggsspel till de traditionella kasinospelen där vinstutfallet får vara beroende av en automatiserad slumpalsgenerator.
4. Att bolaget medges undantag enligt 38 § andra stycket lotterilagen från det s.k. främjandeförbudet och att bolaget ska få tillstånd att anordna kasinospel som ett led i ett internationellt samarbete med svenskt deltagande, under förutsättning att de utländska

samarbetspartnerna har rätt enligt det egna landets regler att anordna kasinospel samt att samarbeta internationellt.

5. Att bolaget ska få tillstånd att på kasinona få tillhandahålla och försälja de spel och lotterier som bolaget har tillstånd av regeringen att anordna med stöd av 45 § lotterilagen.

Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut har yttrat sig i ärendet. Svenska Spel har därefter yttrat sig.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen delar Lotteriinspektionens bedömning att den rättsliga och tekniska utvecklingen inom spelområdet talar för en mer begränsad tillståndstid än vad bolaget begärt. Bolagets ansökan aktualiserar vidare vissa frågor som är väsentliga för utformningen av en framtida spelpolitik. Spelutredningen (Fi 2007:07) ska redovisa sitt uppdrag att föreslå en långsiktigt hållbar svensk spelreglering senast den 15 december 2008. Mot bl.a. denna bakgrund saknas det för närvarande skäl för regeringen att besluta om hel- och/eller halvautomatiserade spelbord och spelstationer, olika former av tilläggsspel, inklusive försäljning av bolagets övriga spelprodukter, eller internationellt samarbete. Inte heller finner regeringen skäl att ändra villkoren för högsta tillåtna insatsen vid automatspel.

På regeringens vägnar

Anders Borg

Maria Wennerberg Sedigh

Likalydande till

Lotteriinspektionen

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, EU-kansliet

Utrikesdepartementet/RS, FIM

Socialdepartementet/FH

Integrations- och jämställdhetsdepartementet/UNG

Kulturdepartementet/KR

Rikspolisstyrelsen

Riksgäldskontoret

Statens Folkhälsoinstitut

Lotteriinspektionen

Spelutredningen (Fi 2007:07)

Finansdepartementet/BA, RS

**Bilaga till
regeringsbeslut
2007-12-19, nr 6**

Villkor

1. Entréavgift ska tas ut vid besök på ett kasino. Lotteriinspektionen får dock besluta om undantag från denna bestämmelse.
2. AB Svenska Spel ska se till att anställda vid ett kasino inte tar emot dricks.
3. AB Svenska Spel ska i sin marknadsföring av kasinoverksamheten ha en inriktning som är socialt ansvarstagande så att den inte uppfattas som alltför påträngande.
4. Den som anordnar kasinospel får enligt 9 § kasinolagen inte lämna kredit för insatser i spelet. AB Svenska Spel får inte heller på något sätt verka för att någon annan erbjuder kredit i anslutning till kasinoverksamheten.
5. AB Svenska Spel ska beakta och aktivt arbeta för att motverka problem med överdrivet spelande. AB Svenska Spel ska fortsatt arbeta med sitt åtgärdsprogram med bl.a. information om problemet och utbildning av personal.
6. Den högsta tillåtna insatsen i kasinospel är två prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring på varje särskild vinstmöjlighet. I penningautomatspel och andra automatspel är den högsta tillåtna insatsen 150 kronor på varje särskild vinstmöjlighet.
7. Värdet av vinsterna i penningautomatspel och andra automatspel ska motsvara minst 85 procent av insatsernas värde.

Finansdepartementet

AB Svenska Spel
106 10 STOCKHOLM

**Ansökan från AB Svenska Spel om tillstånd att anordna lotterier enligt 45 §
lotterilagen (1994:1000) - poker över Internet m.m.**

1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen lämnar AB Svenska Spel eller helägt dotterbolag (bolaget) tillstånd att anordna och förmedla pokerspel över Internet fr.o.m. den 1 juli 2008 t.o.m. den 31 december 2009 med de villkor som framgår av bilagan till detta beslut. Utöver de villkor som redan gäller för verksamheten beslutar regeringen om ytterligare villkor med syfte att stärka informationen till spelarna (punkten 5, sista stycket och sista strecksatsen samt punkterna 6 t.o.m. 9 i bilagan).

Regeringen avslår bolagets yrkande om tillstånd att tillsammans med andra statskontrollerade, nationella spelbolag anordna pokerspel i internationella nätverk över Internet.

Regeringen uppdrar åt Lotteriinspektionen att utfärda närmare villkor för pokerspel över Internet och i enlighet med 10 § lotterilagen (1994:1000) utfärda de särskilda kontroll- och ordningsbestämmelser som behövs för att spelverksamheten ska bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt.

Lotteriinspektionen ansvarar för tillsyn och kontroll av bolagets verksamhet enligt 48 § lotterilagen (1994:1000). Lotteriinspektionen ska därvid genomföra den granskning och de kontroller som inspektionen anser påkallade. Bolaget ska vid anordnande och förmedling av pokerspel över Internet följa de föreskrifter och villkor som Lotteriinspektionen meddelar. Bolaget ska betala kostnaderna för kontrollen.

Ärendet

Regeringen lämnade i beslut den 24 november 2005 bolaget tillstånd att anordna och förmedla pokerspel över Internet fr.o.m. den 1 december 2005 t.o.m. den 31 december 2007. Av regeringens beslut framgår att regeringen avsåg att låta utvärdera pokerspelet under våren 2007. I avvaktan på denna utvärdering förlängde regeringen tillståndet att anordna och förmedla pokerspel över Internet fr.o.m. den 1 januari 2008 t.o.m. den 30 juni 2008.

Regeringen beslutade den 26 april 2007 att tillsätta en särskild utredare för att utvärdera bolagets tillstånd att anordna och förmedla pokerspel över Internet (dir. 2007:66). Nätpokerutredningen (SOU 2008:36) överlämnade sitt betänkande till regeringen i mars 2008. I uppdraget ingick bl.a. att undersöka hur bolaget har följt villkoren i tillståndet samt – utifrån utredarens iakttagelser – bedöma om det fanns behov av ändringar av de villkor som i dag gäller för verksamheten och föreslå de ändringar som behövs.

De erfarenheter som gjorts i utredningsarbetet talar, vid en samlad bedömning, för att bolaget följt villkoren i tillståndet och de villkor som meddelats med stöd av tillståndet. Utredningen ser få behov av ändringar av de villkor som i dag gäller för verksamheten. I syfte att öka graden av ansvarsfullt spelande föreslår utredningen att regeringen i villkoren för bolagets nätpokertillstånd skriver in att nätpokerspelarna via bolagets pokerplattform återkommande ska ges återkopplingsinformation om den egna ackumulerade vinst- eller förlustställningen i kronor räknat. Vidare föreslår utredningen, i syfte att öka kanaliseringen, att regeringen på nätpokerområdet ger bolaget tillstånd att samarbeta med statskontrollerade nationella spelbolag i andra länder, så att bolagen gemensamt kan erbjuda turneringsspel med ett större antal deltagare än vad bolaget kan göra på egen hand.

Lotteriinspektionen, Statens folkhälsoinstitut, Spelberoendes Riksförbund och AB Svenska Spel har yttrat sig rörande betänkandet av Nätpokerutredningen.

Bolaget har i en skrivelse till regeringen den 7 maj 2008 ansökt om förlängt tillstånd att anordna och förmedla poker över Internet. Därutöver har bolaget ansökt om tillstånd att tillsammans med andra statskontrollerade nationella spelbolag anordna pokerspel i internationella nätverk över Internet.

Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut har yttrat sig i ärendet.

Skälen för regeringens beslut

Regeringen har tillsatt en särskild utredare (Spelutredningen, Fi 2007:07) som bl.a. ska föreslå hur en uppstramning och modernisering av regelverket kan ske i syfte att stärka de sociala skyddsintressen som ska stå i förgrunden för svensk spelpolitik. I uppdraget, som ska vara slutfört senast den 15 december 2008, ingår också att analysera vilka spelformer som kan anses medföra en ökad risk för osunt spelande och andra negativa sociala konsekvenser samt kartlägga möjligheten och lämpligheten av att förbjuda banker och andra att förmedla pengar som betalning för spel utan tillstånd.

I avvaktan på en ny spelreglering bör en förlängning av bolagets tillstånd medges t.o.m. den 31 december 2009. För att stärka den sociala skyddsnivån inför regeringen ytterligare villkor för verksamheten i enlighet med bl.a. Nätpokerutredningens förslag och Statens folkhälsoinstituts remissvar. De nya villkoren ska bidra till att förbättra informationen till spelarna på bolagets Internetsida för pokerspel.

När det gäller bolagets yrkande om tillstånd att tillsammans med andra statskontrollerade, nationella spelbolag anordna pokerspel i internationella nätverk över Internet anser regeringen i likhet med Statens folkhälsoinstitut att sådant spel inte är att betrakta som en åtgärd som avser att förstärka de sociala skyddsaspekterna. Ansökan bör därför avslås i denna del.

På regeringens vägnar

Anders Borg

Maria Wennerberg Sedigh

Likalydande till
Lotteriinspektionen

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, EU-kansliet
Utrikesdepartementet/RS
Socialdepartementet/FH
Finansdepartementet/BA, RS
Integrations- och jämställdhetsdepartementet/UNG
Kulturdepartementet/KR
Riksgäldskontoret
Statens folkhälsoinstitut
Spelutredningen (Fi 2007:07)

Villkor

Bilaga till
regeringens beslut
den 18 juni 2008

1. Bolaget får inte låta någon som är under 18 år delta i pokerspel över Internet.

2. Bolaget får inte låta någon delta i pokerspel som inte själv har satt en gräns för hur mycket han eller hon kan förlora

- per dag, som kan ändras uppåt tidigast nästföljande dag, men nedåt när som helst,

- per kalendervecka, som kan ändras uppåt tidigast nästföljande kalendervecka, men nedåt när som helst,

- per kalendermånad, som kan ändras uppåt nästföljande kalendermånad, men nedåt när som helst.

Gränsen per dag får aldrig överstiga gränsen per vecka, och gränsen per vecka får aldrig överstiga gränsen per månad.

3. Bolaget får inte låta någon delta i pokerspel som inte själv har satt en gräns för hur länge han eller hon kan spela

- per dag, som kan förlängas tidigast nästföljande dag, men förkortas när som helst,

- per kalendervecka, som kan förlängas tidigast nästföljande kalendervecka, men förkortas när som helst,

- per kalendermånad som kan förlängas tidigast nästföljande kalendermånad, men förkortas när som helst.

Gränsen per dag får aldrig överstiga gränsen per vecka, och gränsen per vecka får aldrig överstiga gränsen per månad.

4. Marknadsföring får endast ske i tidningar och på Internet. Marknadsföring på Internet får dock inte ske med länk till bolagets hemsida eller den hemsida på vilken pokerspelet anordnas. Bolaget ska i sin marknadsföring ha en inriktning som är socialt ansvarstagande så att den inte uppfattas som alltför påträngande.

Bolaget ska i samband med marknadsföringen och på spelplatsen ange telefonnumret till stödlinjen.

5. Bolaget ska beakta och aktivt arbeta för att motverka problem med överdrivet spelande. Bland annat följande ska ingå i detta arbete:

- Bolaget ska erbjuda möjlighet för spelare att själv stänga av sig från spel.

- Bolaget ska till regeringen minst en gång per kalenderkvartal redovisa de konkreta åtgärder som bolaget vidtagit i syfte att säkra de sociala skyddsintressena.

- Bolaget ska till regeringen minst en gång per kalenderhalvår redovisa i vilken utsträckning som de konkreta åtgärder som bolaget vidtagit i syfte att säkra de sociala skyddsintressena har använts av spelarna samt –såvitt möjligt - göra en bedömning av effekterna av dessa åtgärder.

6. Bolaget ska, så snart det är tekniskt möjligt dock senast den 31 mars 2009, erbjuda spelarna ett instrument som ger spelaren information om den individuella ackumulerade vinst- och förlustställningen i kronor räknat.

7. Bolaget ska, så snart det är tekniskt möjligt dock senast den 31 mars 2009, erbjuda spelarna ett instrument som ger spelaren information om den individuella ackumulerade speltiden i minuter räknat.

8. I samband med att en spelare första gången loggar in på bolagets spelklienter för pokerspel ska bolaget, så snart det är tekniskt möjligt dock senast den 31 mars 2009, se till att spelaren – innan denne kan delta i pokerspel – tar del av ett informationsprogram om pokerspelets särskilda karaktär. Bland annat ska där framgå att poker är ett spel med väsentliga inslag av slump.

Vidare bör bolaget i informationsprogrammet tydligt påpeka att det inte är tillåtet att låna ut inloggningsuppgifter till minderåriga och att spel om pengar, särskilt nätspel, kan innebära speciella risker för ungdomar och unga vuxna.

9. Bolaget ska, så snart det är tekniskt möjligt dock senast den 31 mars 2009, minst en gång per kalendermånad erbjuda spelarna att få en överblick av bolagets spelansvarsverktyg för pokerspel över Internet. Erbjudandet ska lämnas när en registrerad spelare loggat in på bolagets webbplats för pokerspel. Om spelaren inte önskar ta del av informationen, ska spelaren aktivt avstå från detta för att kunna delta i pokerspel.

10. Bolaget får tillstånd att göra de anpassningar av spelreglerna som behövs p.g.a. att spelet anordnas och förmedlas över Internet. Anpassningen av spelreglerna får inte leda till att spelet av kunden uppfattas som en ny eller annan spelform. De anpassningar bolaget

föreslår får inte lanseras innan Lotteriinspektionen har meddelat villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser om så är nödvändigt.

11. Den högsta tillåtna insatsen är två prisbasbelopp enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring på varje särskild vinstmöjlighet.

12. Regeringen kan komma att meddela ytterligare föreskrifter för bolagets verksamhet, villkor för spelverksamheten och för tillsynen av denna, samt att, om förhållandena så påkallar det, omedelbart återkalla eller ändra detta tillstånd. Beträffande förhållanden som inte regleras i detta tillstånd gäller lotterilagen (1994:1000) i tillämpliga delar.

Finansdepartementet

AB Trav och Galopp
161 89 STOCKHOLM

Ansökan om tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar m.m.

1 bilaga

Regeringens beslut

Regeringen lämnar AB Trav och Galopp (bolaget) tillstånd att anordna vadhållning om pengar för allmänheten i samband med hästtävlingar fr.o.m. den 1 januari 2008 t.o.m. den 31 december 2008 med de villkor som framgår av bilagan till detta beslut.

Regeringen bifaller bolagets ansökan om förändringar och tillägg till nuvarande tillstånd såvitt avser yrkandet om tillstånd till internationellt poolspel (punkten 1) på så sätt att tillstånd lämnas begränsat till spel in i franska pooler i samband med hästtävlingar som äger rum i Frankrike, men med samma vinstavdrag som följer av gällande koncession.

Regeringen bifaller yrkandet i fråga om regleringsfonden på så sätt att bolaget ges rätt att besluta om disponering av regleringsfonden (punkten 2), men med villkor att besluten återrapporteras till regeringen.

Lotteriinspektionen ansvarar för tillsyn och kontroll av bolagets verksamhet enligt 48 § lotterilagen (1994:1000). Lotteriinspektionen ska därvid genomföra den granskning och de kontroller som inspektionen anser påkallade. Bolaget ska vid anordnandet och förmedlingen av vad med hjälp av elektromagnetiska vågor följa de föreskrifter och villkor som Lotteriinspektionen meddelar. Bolaget ska betala kostnaderna för kontrollen. Bolaget ska vidare följa de anvisningar och villkor som Lotteriinspektionen meddelar.

Ärendet

Regeringen beslutade den 14 december 2006 att bevilja bolaget tillstånd att anordna vadhållning om pengar för allmänheten i samband med hästtävlingar fr.o.m. den 1 januari 2007 t.o.m. den 31 december 2007.

Regeringen godkände i beslut den 28 juni 2007 ett avtal mellan å ena sidan svenska staten och å andra sidan Svenska Travsportens Centralförbund och Svensk Galopp om riktlinjer för hästtävlingar med totalisatorspel m.m.

Bolaget har i skrivelse den 23 oktober 2007 ansökt om förlängt tillstånd till den 31 december 2008 med följande förändringar och tillägg i förhållande till gällande koncession

1. tillstånd att anordna vadhållning i samband med internationella hästtävlingar organiserade av trav- och galoppSPORTENS centrala organisationer i andra länder; i första hand utan geografisk begränsning och i andra hand begränsat till hästtävlingar som anordnas i Frankrike, med vinstavdrag som följer det arrangerande landets vinstavdrag,
2. tillstånd att besluta om disponering av regleringsfonden i samråd med Lotteriinspektionen.

Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut har yttrat sig i ärendet. Bolaget har därefter yttrat sig.

Skälen för regeringens beslut

Bolaget har för närvarande tillstånd att erbjuda svenska spelare vadhållning i samband med hästtävlingar som äger rum i ett annat nordiskt land. Statens folkhälsoinstitut har gjort bedömningen att en förändring av tillståndet i enlighet med ansökan inte skulle ha någon större inverkan ur spelberoende- eller tillgänglighetssynpunkt. Myndigheten har också bedömt det som troligt att en del av det svenska intresset för internationella hästtävlingar skulle kunna kanaliseras från utländska aktörer till bolaget.

Mot denna bakgrund och med beaktande av de historiska travtraditionerna länderna emellan finner regeringen att ett tillstånd, geografiskt begränsat till franska hästtävlingar, kan motiveras. Ett sådant tillstånd bör dock begränsas till de spelformer och återbetalningsnivåer som gäller enligt bolagets nuvarande koncession. Vissa villkor behöver därutöver ställas upp som begränsar marknadsföringen kring spelet.

När det gäller disponering av regleringsfonden bedömer regeringen att denna fråga närmast är av teknisk natur. Frågan hanteras därför lämpligast av bolaget, under förutsättning att besluten återrapporteras till regeringen. Ett samråd med Lotteriinspektionen bedöms inte nödvändigt.

På regeringens vägnar

Mats Odell

Maria Ramstedt

Kopia till

Statsrådsberedningen/SAM, EU-kansliet
Utrikesdepartementet/RS, FIM
Socialdepartementet/FH
Finansdepartementet/BA, RS
Jordbruksdepartementet/ELT
Lotteriinspektionen
Statens folkhälsoinstitut
Rikspolisstyrelsen
Svenska Travsportens Centralförbund
Svensk Galopp

Villkor m.m.**Bilaga till
regeringens beslut
2007-12-13 nr 1****1. Vadhållning i samband med hästtävlingar**

1.1. Bolaget får för allmänheten anordna vadhållning om pengar i samband med hästtävlingar i nedan angivna fall:

- vid vadhållning i samband med hästtävlingar anordnade av Svenska Travsportens Centralförbund och Svensk Galopp,
- vid vadhållning i samband med hästtävlingar i samarbete med trav- och galoppsportens centrala organisationer i Norden och Frankrike,
- vid vadhållning i egen lokal pool i Sverige med utländska trav- och galopptävlingar som underlag.

1.2. Bolaget får också ta emot vad:

- på svenska totalisatorpools från nordiska totalisatorpools,
- på svenska totalisatorpools från utomnordiska totalisatorpools enligt de riktlinjer som finns för samarbetet med trav- och galoppsportens organisationer i Norden,
- fram till start av respektive lopp samt betala ut vinsten i omedelbar anslutning efter respektive lopp.

1.3. Bolaget ska i sin verksamhet tillämpa den ordning för vadhållning, kontroll e.d. (vadhållningsbestämmelser) som är godkänd av Lotteriinspektionen. Vadhållningsbestämmelserna ska finnas tillgängliga för allmänheten där vadhållning sker.

1.4. Bolaget får i samarbete med Ålands penningautomatförening och Ålands hästavelsförening r.f. utplacera ombudsterminaler på Åland.

1.5. Bolaget får anordna lotterier och spel i radio och TV.

2. Tillstånd att anordna och förmedla lotterier över Internet m.m.

2.1. Bolaget får i enlighet med förevarande tillstånd erbjuda möjligheten att med hjälp av elektromagnetiska vågor placera vad i bolagets spelpools.

3. Spelformer och vinstutdelning

3.1. Tillståndet innefattar nedan angivna spelformer och vinstutdelning i procent av insatserna.

Spelform	Vinstutdelning i % av insatserna
Systemspel på vinnande häst i fem till sju lopp	65%
Systemspel på vinnande häst i två till fyra lopp	75%
Spel på kombinationer av de tre främsta hästarna i ett till två lopp	70%
Spel på kombinationer av de två främsta hästarna i ett till två lopp	80%
Vinnare och plats	80%
Matchspel Head2Head	85%

Den angivna vinstutdelningen får underskridas.

3.2. Öresbelopp som för varje enskilt vad överstiger närmast lägre krontal kan tillfalla bolaget eller återföras till vinnande deltagare i olika spelformer vid lämpligt antal speltillfällen enligt bolagets bestämmande.

3.3. Lägsta vinstbelopp är tio kronor per rad med undantag för V64 där lägsta vinstbelopp är fem kronor per rad respektive V65 där lägsta vinstbelopp finns inom intervallet fem till trettio kronor per rad. Bolaget ansvarar för att nödvändig information om gällande regel för lägsta vinstbelopp delges allmänheten. Om beräknat vinstbelopp i systemspelet understiger tio kronor för V75, fem kronor för V64 respektive gällande regel för lägsta vinstbelopp i intervallet fem till trettio kronor för V65 behöver bolaget inte betala ut vinsten. Medel som enligt bestämmelsen undantas från utdelning får fonderas för att enligt bolagets bestämmande delas ut till vinnare i senare omgång eller överförs till annan vinstgrupp inom samma tävlingsomgång.

3.4. Vid nordiska och franska vadhållningsarbeten får bolagets vinstutdelning till svenska speldeltagare överstiga de andelar som anges ovan, i den mån det är en följd av att svenska speldeltagare är överrepresenterade som vinnare ur gemensamma vinstpotter.

3.5. Av bolagets vadhållningsbestämmelser ska framgå vad som i detta beslut anges som vinst.

3.6. Samarbete med trav- och galoppsportens organisationer i Norden och Frankrike

3.6.1. Tillståndet gäller under förutsättning att bolagets samarbetsorganisation i det andra landet får motsvarande tillstånd. Spelet ska bedrivas på ett sätt som ansvariga tillsynsorganisationer i respektive land anser vara spelsäkert.

För vadhållningen gäller i tillämpliga delar de villkor som anges i detta beslut.

För vadhållning i samband med hästtävlingar i Frankrike får marknadsföring endast ske på en återhållsam nivå.

3.7. Samarbete med Ålands penningautomatförening och Ålands hästavelsförening r.f.

3.7.1. Tillståndet att placera ut ombudsterminaler på Åland gäller under förutsättning att bolagets samarbetsorganisation på Åland får motsvarande tillstånd. Spelet ska bedrivas på ett sätt som ansvariga tillsynsorganisationer i respektive land anser vara spelsäkert.

3.8. Vad på svenska totalisatorpooler från länder utanför Norden

3.8.1. Tillståndet gäller under förutsättning att bolagets samarbetsorganisation i det andra landet får motsvarande tillstånd. Spelet ska bedrivas enligt de villkor och bestämmelser som gäller i förevarande tillstånd.

3.9 Vad i egen lokal pool i Sverige med utländska trav- och galopptävlingar som underlag

3.9.1. Tillståndet gäller för högst 30 tävlingstillfällen per år. Bolaget ska i god tid informera Lotteriinspektionen om vilka tävlingar som är aktuella för spel.

4. Regleringsfonden

4.1. Överskott som uppstått till följd av felaktig vinstuträkning eller vinstutbetalning och som inte genast delas ut till vinnande vadhållare ska föras till regleringsfond för vinnande vadhållare. Bolaget beslutar om hur regleringsfonden ska disponeras. En återrapportering ska ske till regeringen (Finansdepartementet) i samband med varje utdelning från regleringsfonden.

5. Övrigt

5.1. Ett villkor för att trav- eller galoppsällskap, anslutet till Svenska Travsportens Centralförbund eller Svensk Galopp, ska kunna bedriva vadhållning för bolagets räkning är att sällskapet har en tillfredsställande ekonomi. När bolaget träffar avtal om sådan vadhållning med vederbörande sällskap ska i avtalet ingå att sällskapet förbinder sig att:

- lämna bolaget de uppgifter bolaget behöver för bedömningen av sällskapets ekonomi,
- följa de bestämmelser och villkor som gäller för bolagets vadhållningsverksamhet,
- efter anmodan av Lotteriinspektionen lämna upplysningar samt tillhandahålla handlingar eller annat som behövs för tillsynen och att lämna Lotteriinspektionen motsvarande tillträde som bolaget självt är skyldigt att lämna enligt punkt 5.4.,
- inte på annan överlämna rättigheter eller skyldigheter enligt avtalet, annat än om bolaget skriftligen medger detta.

Vidare ska bolaget när det träffar avtal enligt ovan förbehålla sig rätten att:

- göra de ändringar i avtalet samt i de anvisningar som bolaget i övrigt utfärdar för vadhållningen som kan komma att förädlas av regler eller beslut som det allmänna meddelar för spelverksamheten,
- säga upp avtalet med omedelbar verkan, om sällskapet åsidosätter regler eller beslut som gäller för vadhållningen.

5.2. Personer under 18 år får enligt 35 § lotterilagen inte erbjudas att ingå vad, vilket ska framgå av vadhållningsbestämmelserna. Där vadhållning sker ska detta tydligt anslås.

5.3. Slumpgenererade spel får endast utgöra en begränsad del av bolagets omsättning.

5.4. Bolaget ska vid tillsyn och kontroll lämna Lotteriinspektionen erforderligt tillträde till område, lokal eller annat utrymme, som används i eller på annat sätt har samband med av bolaget bedriven vadhållning.

5.5. Regeringen kan återkalla eller ändra tillstånd om något villkor i detta beslut eller vad som överenskommit i avtalet åsidosätts. Detsamma gäller om bolaget inte följer de regler för vadhållningen som regeringen eller annan myndighet utfärdat eller om förhållandena annars påkallar det.

Regeringen kan komma att meddela ytterligare villkor för spelverksamheten och för tillsynen av denna.

5.6. Beträffande förhållanden som inte regleras i detta tillstånd gäller lotterilagen (1994:1000) i tillämpliga delar.

5.7. Bolaget svarar för att följa utvecklingen av spelet. Bolaget ska säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas. Bolaget ska till regeringen senast i samband med årsredovisningen, i en separat redovisning, utförligt redogöra för de åtgärder bolaget vidtagit i syfte att säkra de sociala skyddshänsynen.

Behov av redaktionella följdändringar

I andra författningar finns hänvisningar till lotterilagen eller är Lotteriinspektionen nämnd. Detta medför behov av redaktionella ändringar.

Hänvisningar till lotterilagen (1994:1000) finns i nedanstående bestämmelser, vilket medför behov av ändringar i lagrumshänvisningar.

4 § marknadsföringslagen (2008:486)

3 § lagen (2007:592) om kassaregister m.m.

2 § kasinolagen (1999:355)

1 § lagen (1972:820) om skatt på spel

2 § förordningen (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen

4 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister

11 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister

punkt 25 i bilagan till sekretessförordningen (1980:657)

Lotteriinspektionen ändras till Spelmarknadsinspektionen i följande bestämmelser.

13, 14 och 15 §§ kasinolagen (1999:355)

3, 4, 5, 6, 7 och 8 §§ lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel

1 § förordningen (2007:756) med instruktion för Lotteriinspektionen

2, 4 och 5 §§ automatspelsförordningen (2004:1062)

4 § förordningen (1999:1135) om misstankeregister

11 § förordningen (1999:1134) om belastningsregister

4 § förordningen (1997:899) om myndighetssamverkan mot ekonomisk brottslighet

punkt 6.3 i bilagan till förordningen (1996:1515) med instruktion för Regeringskansliet

punkt 25 i bilagan till sekretessförordningen (1980:657)

bilaga 1 till författningssamlingsförordningen (1976:725)

Statens offentliga utredningar 2008

Kronologisk förteckning

1. Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. N.
2. Immunitet för stater och deras egendom. UD.
3. Skyddet för den personliga integriteten. Bedömningar och förslag. Ju.
4. Omreglering av apoteksmarknaden. S.
5. Könsdiskriminerande reklam. Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. IJ.
6. Fastighetsmäklaren och konsumenten. Ju.
7. Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. U.
8. Bidrag på lika villkor. U.
9. Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. N.
10. 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn och effektivitetsgranskning av socialförsäkringen. S.
11. Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. U.
12. Finansiella sektorn bär frukt. Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. Fi.
13. Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion. + Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. N.
14. Timmar, kapital och teknologi – vad betyder mest? En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. Fi.
15. LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. S.
16. Förtursförklaring i domstol. Ju.
17. Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. U.
18. Evidensbaserad praktik inom social tjänsten – till nytta för brukaren. S.
19. Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. M.
20. Patentskydd för biotekniska uppfinningar. Ju.
21. Permanent förändring. Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. Fi.
22. Ett stabsstöd i tiden. Fi.
23. Konsulär katastrofinsats. UD.
24. Svensk klimatpolitik. M.
25. Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. N.
26. Värna språken – förslag till språklag. Ku.
27. Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. U.
28. Apoteksdatalagen. S.
29. Yrkeshögskolan. För yrkeskunnande i förändring. U.
30. Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. U.
31. Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. M.
32. Avskaffande av revisionsplikten för små företag. Ju.
33. Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel. S.
34. Lättare att samverka – förslag om förändringar i samtjänstlagen. Fi.
35. Digital-TV-övergången. + Engelsk översättning. Ku.
36. Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. Fi.
37. Vårdval i Sverige. S.
38. EU, allmännyttan och hyrorna. + Bilagor. Fi.
39. Framtidens polisutbildning. Ju.
40. Bredband till hela landet. N.
41. Människohandel och barnäktenskap – ett förstärkt straffrättsligt skydd + bilaga. Ju.
42. Normgivningsmakten. Expertgruppsrapport. Ju.

43. Tre rapporter till Grundlagsutredningen.
Ju.
44. Transportinspektionen.
Ansvarslag för vägtrafiken m.m. N.
45. Rapporter från en mr-verkstad. IJ.
46. Handel med läkemedel för djur. S.
47. Frågor om hyra och bostadsrätt. Ju.
48. En utvecklad havsmiljöförvaltning. M.
49. Aktiekapital i privata aktiebolag. Ju.
50. Skyddet för samhällsviktig verksamhet.
Fö.
51. Värdigt liv i äldreomsorgen. S.
52. Legitimation och skärpta behörighetsregler. U.
53. Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. N.
54. Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. A.
55. Kustbevakningens rättsliga befogenheter. Fö.
56. Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. Jo.
57. Skattelättnader för hushållstjänster. Fi.
58. Egenansvar – med professionellt stöd. IJ.
59. Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. Ku.
60. Personnummer och samordningsnummer.
Fi.
61. Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport Ju.
62. Myndighet för miljön
– en granskning av Naturvårdsverket. M.
63. Förstärkt skydd för företagshemligheter.
Ju.
64. Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. Ku.
65. Sekretess och offentliga biträden i utlänningsärenden. Ju.
66. Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i Sverige och andra länder. S.
67. Enklare redovisning. Ju.
68. Bygg – helt enkelt! M.
69. Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. Fi.
70. Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. M.
71. Uppföljning av kriminalvårdens effektiviseringsarbete. Ju.
72. Effektivare signaler. N.
73. Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. M.
74. Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. Fi.
75. Ägande och förvaltning av hyreshus. Ju.
76. F-skatt åt flera. Fi.
77. Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd och service för vissa personer med funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst + Daisy. S.
78. Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkring? S.
79. Revisorers skadeståndsansvar. Ju.
80. Beskattningstidpunkten för näringsverksamhet. Fi.
81. Stalkning – ett allvarligt brott. Ju.
82. Vägen tillbaka för överskuldsetta. Ju.
83. Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. A.
84. Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. N.
85. Straff i proportion till brottets allvar. Ju.
86. Prövning av vindkraft. M.
87. Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. Ju.
88. Elektroniskt kungörande av författningar.
Ju.
89. Trygghetssystemen för företagare. N.
90. Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat och främjande. UD.
91. En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvar för personalen före, under och efter internationella militära insatser. Fö
92. Konkurrens på spåret. N.
93. Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m.
Ju.
94. Tillval i hyresrätt. Ju.
95. Enklare semesterregler. A.
96. Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. Ku.
97. Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. Fi.
98. Totalförsvarsplikten i framtiden. Fö.
99. Nya ersättningsbestämmelser i expropriationslagen, m.m. Ju.

100. Bidragsspärr. Fi.
101. Ny inriktning av frivillig beredskapsverksamhet. Fö.
102. Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. S.
103. Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. Jo.
104. Självständiga lärosäten. U.
105. Långtidsutredningen 2008.
Huvudbetänkande. Fi.
106. Ökat förtroende för domstolarna.
Strategier och förslag.
+ Bilagedel A – Enkätundersökningar.
+ Bilagedel B – Språkrapporter m.m. Ju.
107. Etiken, miljön och pensionerna. Fi.
108. Sveriges ekonomi. Scenarier på lång sikt.
Fi.
109. En hållbar lärarutbildning. U.
110. Vägen till ett energieffektivare Sverige.
NM.
111. Barn som misstänks för brott. Ju.
112. Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till lärarutbildningen mot yrkesämnena. U.
113. Bo bra hela livet. + Del B: Bilagor. S.
114. Försörjningskrav vid anhöriginvandring.
Ju.
115. Finansmakten. Rapport från en referensgrupp. Ju.
116. En ny radio- och TV-lag. Ku.
117. Patientsäkerhet.
Vad har gjorts? Vad behöver göras? S.
118. Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. + Bilagor. Fi.
119. Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommittén. Fi.
120. Bättre kontroll av missbruksmedel.
En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m. S.
121. Innovationer och företagande – Sveriges framtid. N.
122. Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet. U.
123. Förslag till åtgärder med anledning av Lavaldomen. + Sammanfattning. + Sammanfattning på engelska. A.
124. En framtida spelreglering. Fi.

Statens offentliga utredningar 2008

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Skyddet för den personliga integriteten.
Bedömningar och förslag. [3]
- Fastighetsmäklaren och konsumenten. [6]
- Förtursförklaring i domstol. [16]
- Patentskydd för biotekniska uppfinningar.
[20]
- Avskaffande av revisionsplikten för små
företag. [32]
- Framtidens polisutbildning. [39]
- Människohandel och barnåktenskap – ett för-
stärkt straffrättsligt skydd+ bilaga. [41]
- Normgivningsmakten.
Expertgruppsrapport XI. [42]
- Tre rapporter till Grundlagsutredningen. [43]
- Frågor om hyra och bostadsrätt. [47]
- Aktiekapital i privata aktieföretag. [49]
- Krisberedskapen i grundlagen.
Översyn och internationell utblick.
Expertgruppsrapport. [61]
- Förstärkt skydd för företagshemligheter. [63]
- Sekretess och offentliga biträden i utlännings-
ärenden. [65]
- Enklare redovisning. [67]
- Uppföljning av kriminalvårdens effektiviserings-
arbete. [71]
- Ägande och förvaltning av hyreshus. [75]
- Revisorers skadeståndsansvar. [79]
- Stalkning – ett allvarligt brott. [81]
- Vägen tillbaka för överskuldssatta. [82]
- Straff i proportion till brottets allvar. [85]
- Åklagarväsendets brottsbekämpning.
Integritet – Effektivitet. [87]
- Elektroniskt kungörande av författningar. [88]
- Partsinsyn och ny teknik i domstol, m.m. [93]
- Tillval i hyresrätt. [94]
- Nya ersättningsbestämmelser i expropriations-
lagen, m.m. [99]
- Ökat förtroende för domstolarna.
Strategier och förslag.
+ Bilagedel A – Enkätundersökningar.
+ Bilagedel B – Språkrapporter m.m. [106]

- Barn som misstänks för brott. [111]
- Försörjningskrav vid anhörginvandring. [114]
- Finansmakten. Rapport från en referensgrupp.
[115]

Utrikesdepartementet

- Immunitet för stater och deras egendom. [2]
- Konsulär katastrofinsats. [23]
- Svensk export och internationalisering.
Utveckling, utmaningar, företagsklimat
och främjande. [90]

Försvarsdepartementet

- Skyddet för samhällsviktig verksamhet. [50]
- Kustbevakningens rättsliga befogenheter. [55]
- En svensk veteranpolitik, del 2.
Ansvaret för personalen före, under och
efter internationella militära insatser. [91]
- Totalförsvarsplikten i framtiden. [98]
- Ny inriktning av frivillig beredskaps-
verksamhet. [101]

Socialdepartementet

- Omreglering av apoteksmarknaden. [4]
- 21+1→2. En ny myndighet för tillsyn
och effektivitetsgranskning av social-
försäkringen. [10].
- LOV att välja – Lag Om Valfrihetssystem. [15]
- Evidensbaserad praktik inom socialtjänsten
– till nytta för brukaren. [18]
- Apoteksdatalagen. [28]
- Detaljhandel med vissa receptfria läkemedel.
[33]
- Vårdval i Sverige. [37]
- Handel med läkemedel för djur. [46]
- Värdigt liv i äldreomsorgen. [51]
- Arbetsförmåga?
En översikt av bedömningsmetoder i
Sverige och andra länder. [66]
- Möjlighet att leva som andra. Ny lag om stöd
och service för vissa personer med
funktionsnedsättning. + Bilagor + Lättläst
+ Daisy. [77]

Eftersök av trafikskadat vilt. En kostnad för trafikförsäkringen. [78]
Brist på brådska
– en översyn av aktivitetsersättningen.
+ Lättläst + Daisy. [102]
Bo bra hela livet. + Del B: Bilagor [113]
Patientsäkerhet.
Vad har gjorts? Vad behöver göras? [117]
Bättre kontroll av missbruksmedel.
En effektivare narkotika- och dopningslagstiftning m.m. [120]

Finansdepartementet

Finansiella sektorn bär frukt.
Analys av finansiella sektorn ur ett svenskt perspektiv. [12]
Timmar, kapital och teknologi
– vad betyder mest?
En analys av produktivitetsutvecklingen med hjälp av tillväxtbokföring. [14]
Permanent förändring.
Globalisering, strukturomvandling och sysselsättningsdynamik. [21]
Ett stabbsstöd i tiden. [22]
Lättare att samverka
– förslag om förändringar i samtjänstlagen. [34]
Svenska Spels nätpoker. En utvärdering. [36]
EU, allmännyttan och hyrorna.
+ Bilagor. [38]
Skattelättnader för hushållstjänster. [57]
Personnummer och samordningsnummer. [60]
Välja fritt och välja rätt. Drivkrafter för rationella utbildningsval. [69]
Rätt och riktigt. Åtgärder mot felaktiga utbetalningar från välfärdssystemen. [74]
F-skatt åt flera. [76]
Beskattningsstidpunkten för näringsverksamhet. [80]
Styr samverkan
– för bättre service till medborgarna. [97]
Bidragsspär. [100]
Långtidsutredningen 2008. Huvudbetänkande. [105]
Etiken, miljö och pensionerna. [107]
Sveriges ekonomi. Scenarier på lång sikt. [108]
Styra och ställa – förslag till en effektivare statsförvaltning. + Bilagor. [118]
Underlagsrapporter till 2006 års förvaltningskommittén. [119]
En framtida spelreglering. [124]

Utbildningsdepartementet

Världsklass! Åtgärdsplan för den kliniska forskningen. [7]
Bidrag på lika villkor. [8]
Frihet för studenter – om hur kår- och nationsobligatoriet kan avskaffas. [11]
Frivux – valfrihet i vuxenutbildningen. [17]
Framtidsvägen – en reformerad gymnasieskola + Bilagedel. [27]
Yrkehögskolan. För yrkeskunnande i förändring. [29]
Forskningsfinansiering – kvalitet och relevans. [30]
Legitimation och skärpta behörighetsregler. [52]
Självständiga lärosäten. [104]
En hållbar lärarutbildning. [109]
Yrkeskunnande – en likvärdig sökväg till lärarutbildningen mot yrkesämnen. [112]
Mer om fristående skolor och enskild förskoleverksamhet. [122]

Jordbruksdepartementet

Mångfald som möjlighet. Åtgärder för ökad integration på landsbygden. [56]
Hur ska skogspolitiken genomföras på Gotland. [103]

Miljödepartementet

Att slutförvara långlivat farligt avfall i undermarksdeponi i berg. [19]
Svensk klimatpolitik. [24]
Miljödomstolarna – domkretsar – lokalisering – handläggningsregler. [31]
En utvecklad havsmiljöförvaltning. [48]
Myndighet för miljö
– en granskning av Naturvårdsverket. [62]
Bygg – helt enkelt! [68]
Slutförvaring av kärnavfall. Kärnavfallsrådets yttrande över SKB:s Fud-program 2007. [70]
Kemikalietillsyn
– organisation och finansiering. [73]
Prövning av vindkraft. [86]

Näringsdepartementet

Barlastvattenkonventionen – om Sveriges anslutning. [1]
Transportinspektionen. En myndighet för all trafik. + Bilagor. [9]

Bättre kontakt via nätet – om anslutning av förnybar elproduktion.
+ Annex: Grid issues for electricity production based on renewable energy sources in Spain, Portugal, Germany, and United Kingdom. [13]

Ett energieffektivare Sverige + Bilaga. [25]

Bredband till hela landet. [40]

Transportinspektionen. Ansvarslag för vägtrafiken m.m. [44]

Styra rätt! Förslag om Sjöfartsverkets organisation. [53]

Effektivare signaler. [72]

Alkolås för rattfyllerister och körkortspröv i privat regi. [84]

Trygghetssystemen för företagare. [89]

Konkurrens på spåret. [92]

Vägen till ett energieffektivare Sverige. [110]

Innovationer och företagande – Sveriges framtid. [121]

Integrations- och jämställdhetsdepartementet

Könsdiskriminerande reklam.
Kränkande utformning av kommersiella meddelanden. [5]

Rapporter från en mr-verkstad. [45]

Egenansvar – med professionellt stöd. [58]

Kulturdepartementet

Värna språken – förslag till språklag. [26]

Digital-TV-övergången.
+ Engelsk översättning. [35]

Föreningsfostran och tävlingsfostran.
En utvärdering av statens stöd till idrotten. [59]

Kontinuitet och förändring. + Lättläst + Daisy. [64]

Kommersiell radio
– nya sändningsmöjligheter. [96]

En ny radio- och TV-lag. [116]

Arbetsmarknadsdepartementet

Obligatorisk arbetslöshetsförsäkring. [54]

Avgifter inom arbetslöshetsförsäkringen. [83]

Enklare semesterregler. [95]

Förslag till åtgärder med anledning av Lavaldomen. + Sammanfattning + Sammanfattning på engelska. [123]