

Regeringens proposition

2001/02:153

Lotterier över Internet m.m.

Prop.
2001/02:153

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 21 mars 2002

Göran Persson

Lars-Erik Lövdén
(Finansdepartementet)

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås att lotterilagen (1994:1000) anpassas till den tekniska utvecklingen genom att särskilda regler för lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor införs. Detta innebär att föreningslivets anordnare av lotterier fortsättningsvis får möjlighet att även förmedla sina lotterier med hjälp av kommunikationstjänster såsom Internet, mobiltelefoni eller liknande.

Tillstånd att anordna eller förmedla lotterier med hjälp av elektromagnetiska vågor får i princip ges under samma förutsättningar som gäller för de traditionella formerna av lotterier. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ges möjlighet att utfärda särskilda föreskrifter för sådana lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Lotteriinspektionen prövar frågan om tillstånd enligt de föreslagna särskilda reglerna.

Propositionen innehåller även förslag om att utvidga förbudet för den som anordnar ett lotteri att lämna kredit för insatser i lotteriet till att även omfatta den som är ombud för anordnaren. Vidare föreslås att det för lotterier som bedrivs i flera län skall ges möjlighet att beräkna vinsternas värde med beaktande av ett sannolikt vinstutfall.

Ändringarna föreslås träda i kraft den 1 augusti 2002.

1	Förslag till riksdagsbeslut	3
2	Lagtext	4
2.1	Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)	4
3	Ärendet och dess beredning	8
4	Bakgrund	10
4.1	Beskrivning av spelmarknaden	10
4.2	Gällande rätt	10
4.3	EG-rätten	11
4.4	Spel på Internet	12
5	Tillstånd att förmedla lotterier över Internet m.m.	14
5.1	Behov av särskilda bestämmelser	14
5.2	De särskilda bestämmelsernas tillämpningsområde	16
5.3	Lotterier som omfattas av de särskilda bestämmelserna ...	17
5.4	Föreskrifter och tillstånd m.m.	20
6	Förbud för ombud att lämna kredit	24
7	Sannolikhetsberäkning av vinsternas värde	25
8	Fortsatta överväganden om konkurrenssituationen på den svenska spel- och lotterimarknaden	27
9	Ekonomiska konsekvenser	28
10	Författningskommentar	29
Bilaga 1	Sammanfattning av betänkandet Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50) i relevanta delar	32
Bilaga 2	Utredningens lagförslag avseende betänkandet SOU 2000:5035	
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet SOU 2000:50	38
Bilaga 4	Sammanfattning av betänkandet Föreningslivet på Spel- och lotterimarknaden (SOU 2000:9)	39
Bilaga 5	Utredningens lagförslag avseende betänkandet SOU 2000:9	40
Bilaga 6	Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet SOU 2000:9	41
Bilaga 7	Lagrådsremissens lagförslag	42
Bilaga 8	Lagrådets yttrande	45
	Utdrag ur protokoll vid regeringsammanträde den 21 mars 2002	48

1 Förslag till riksdagsbeslut

Prop. 2001/02:153

Regeringen föreslår att riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000).

2.1 Förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om lotterilagen (1994:1000)
dels att 18 och 23 §§ skall upphävas,
dels att rubriken närmast före 18 § skall utgå,
dels att 16, 17, 21, 37, 41, 42 och 49 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 21 a–21 d §§, samt
närmast före 21 a § en ny rubrik av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse**Föreslagen lydelse*16 §²

Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får ges, om

1. en vinst som utgörs av pengar uppgår till högst ett basbelopp,
2. värdepappersvinster utgör högst 25 procent av det sammanlagda vinstvärdet i lotteriet,
3. värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,
4. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och
5. 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 3 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 5 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.

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 31998L0034), ändrat genom rådets direktiv 98/48/EG (EGT L 217, 5.8.1998, s. 18, Celex 31998L0048).

² Senaste lydelse 2001:1045.

En sådan sammanslutning som avses i 15 § och som är verksam huvudsakligen inom en enda kommun får efter registrering anordna egentliga lotterier 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. insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som anordnas under treårsperioden uppgår till högst 20 basbelopp,
4. en vinst som utgörs av pengar uppgår till högst ett basbelopp,
5. värdet av vinsterna i varje lotteri motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,
6. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistorna eller på den plats där lotteriet bedrivs, och
7. det för lotterierna finns föreståndare som registreringsmyndigheten godkänt.

Registreringsmyndigheten får medge undantag från kravet på föreståndare enligt första stycket 7 om det är uppenbart att någon sådan inte behövs.

För lotteri som avses i 16 § tredje stycket gäller vidare där angivna särskilda förutsättningar.

För lotteri som avses i 16 § fjärde stycket gäller vidare där angivna särskilda förutsättningar.

21 §

I samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift *eller i samband med sändning i radio eller television* får det utan tillstånd anordnas lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften *eller i sändningen*, 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.

I samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift får det 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.

Lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor

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

³ Senaste lydelse 2001:1045

egentliga lotterier. Detta gäller dock inte vadhållning i samband med hästtävling och sådan vadhållning i samband med idrotts-tävling som bedrivs i mer än en kommun. Det gäller inte heller kedjebrevsspel eller liknande spel.

21 b §

Ett sådant egentligt lotteri som avses i 21 a § får inte anordnas utan särskilt tillstånd utom i fall som anges i 21 c §.

Tillstånd får ges till sådan sammanslutning som avses i 15 §.

Tillstånd får ges endast om kraven i 16 § i tillämpliga delar är uppfyllda.

Tillstånd att anordna egentliga lotterier i lokalradio, närradio eller andra trådsändningar av television än vidareändningar enligt radio- och TV-lagen (1996:844) får lämnas bara om det kan antas att marknaden för lokala lotterier inte försämras.

21 c §

I samband med sändning i radio eller television får det utan tillstånd anordnas ett egentligt lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i sändningen, om

1. det som villkor för att delta i lotteriet inte fordras att insats betalas, och

2. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 basbelopp.

21 d §

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

37 §

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

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.*

41 §

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd enligt 16 § när lotteriet skall bedrivas i flera län.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 18 §.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 21 b §.

42 §

Länsstyrelsen i det län där ett bingospel skall bedrivas prövar frågor om tillstånd enligt 22 §. Om bingospelet skall bedrivas i flera län eller om 22 § andra stycket skall tillämpas prövas dock frågan om tillstånd av Lotteriinspektionen.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 23 §.

49 §

Tillståndsmyndigheten respektive registreringsmyndigheten skall utse en kontrollant för sådana egentliga lotterier som avses i 16 och 17 §§ samt fastställa arvodet till kontrollanten. Arvodet skall betalas av den som anordnar lotterierna.

Tillståndsmyndigheten respektive registreringsmyndigheten skall utse en kontrollant för sådana egentliga lotterier som avses i 16, 17 och 21 a §§ samt fastställa arvodet till kontrollanten. Arvodet skall betalas av den som anordnar lotterierna.

Den som efter registrering anordnar lotterier enligt 17 § skall senast den 15 februari varje år till kontrollanten redovisa de lotterier som har anordnats under föregående kalenderår. Kontrollanten skall senast den 1 april varje år och vid utgången av varje tillståndsperiod lämna registreringsmyndigheten uppgift om insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som har anordnats under perioden.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2002.

Genom beslut i oktober 1997 gav chefen för Finansdepartementet efter bemyndigande av regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av lotterilagen (1994:1000). Utredningen, som antog namnet Lotterilagsutredningen, överlämnade i november 1998 delbetänkandet Automatspel (SOU 1998:144). Delbetänkandet föranledde förslag till ändringar i lotterilagen, vilka antogs i maj 1999 (prop. 1998/99:80, bet. 1998/99:KrU11, rskr.1998/99:229, SFS 1999:358).

I juli 2000 överlämnade Lotterilagsutredningen slutbetänkandet Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50). Lotterilagsutredningens sammanfattning av betänkandet, till den del det avser lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, finns i *bilaga 1*. Utredningens lagförslag framgår av *bilaga 2*. Lotterilagsutredningens slutbetänkande har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr Fi2000/2539).

I juni 1999 gav chefen för Finansdepartementet efter bemyndigande av regeringen en särskild utredare i uppdrag att lämna förslag till hur föreningslivets ställning på den svenska spel- och lotterimarknaden kan stärkas. Utredningen, som antog namnet Den nya Spel- och lotteriutredningen, lämnade sitt betänkande Föreningslivet på spel- och lotterimarknaden (SOU 2000:9) i februari 2000. Den nya Spel- och lotterilagsutredningens sammanfattning av betänkandet, i relevanta delar, finns i *bilaga 4*. Utredningens lagförslag framgår av *bilaga 5*. Den nya Spel- och lotteriutredningens slutbetänkande har remissbehandlats och en förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 6*. En sammanställning av remissyttrandena finns tillgänglig i Finansdepartementet (dnr 2000/862).

Sedan det ifrågasatts om bl.a. vissa av lagförslagen i det i första stycket nämnda lagstiftningsärendet borde ha anmälts till EG-kommissionen i enlighet med Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster, ändrat genom rådets direktiv 98/48/EG, genomfördes ett sådant förfarande. Riksdagen har därefter, i december 2001, antagit lagarna på nytt (prop. 2001/02:47, bet. 2001/02:KrU6, rskr. 2001/02:77, SFS 2001:1044-1045).

Regeringen behandlar i denna proposition delar av Lotterilagsutredningens slutbetänkande, främst frågan om lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Vidare behandlas frågan om förbud för ombud att lämna kredit för insatser i ett lotteri samt den nya Spel- och lotterilagsutredningens förslag till nya beräkningsprinciper för vinsternas värde i ett lotteri.

Lagförslagen i propositionen har, med undantag för 16 och 17 §§, anmälts till EG-kommissionen i enlighet med de förfaranden som stadgas 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 informationssamhällets tjänster.

Regeringen beslutade den 28 februari 2002 att inhämta Lagrådets yttrande över de förslag till ändringar i lotterilagen som finns i *bilaga 7*.

Lagrådets yttrande finns i *bilaga 8*. Regeringen återkommer till Lagrådets synpunkter i avsnitt 5.1, 5.3 och 5.4. När det gäller den lagtekniska utformningen följer regeringen i huvudsak Lagrådets förslag.

Lagrådets yttrande har inte inhämtats över regeringens förslag till ändring i 16 § lotterilagen. Den föreslagna ändringen innebär att ett nytt sätt att beräkna vissa lotteriers vinstandel tillåts. Ändringen kan inte anses viktig för enskilda eller från allmän synpunkt.

4.1 Beskrivning av spelmarknaden

Spel- och lotterimarknaden är i allt väsentligt förbehållen staten, folkrörelserna och hästsporten. Inkomsterna från spel skall komma allmänna eller allmännyttiga ändamål samt hästsporten till godo. Kommersiella intressen tillåts dock inom restaurangkasinoverksamhet samt avseende marknads- och tivolinöjen. På spel- och lotterimarknaden verkar – förutom det statsägda spelbolaget AB Svenska Spel samt AB Trav och Galopp (ATG), som båda anordnar spel och lotterier efter tillstånd av regeringen – också folkrörelser. Folkrörelserna anordnar lotterier och bingospel. Tillstånd till dessa lotterier ges vanligtvis av Lotteriinspektionen, länsstyrelserna eller kommunerna.

Omsättningen på den svenska spel- och lotterimarknaden uppgick år 2000 till ca 32 miljarder kronor. Den största aktören på spelmarknaden är AB Svenska Spel. Bolaget anordnar lotterier, nummerspel, vadhållning på idrottstävlingar, vadhållning i samband med hundkapplöpningar, spel på värdeautomater samt bedriver sedan juni 2001 internationellt kasino. Den näst största spelanordnaren är ATG. Bolaget anordnar vadhållning på hästar. ATG ägs till 90 procent av Svenska Travsportens Centralförbund och till 10 procent av Svenska Galopp. Ett avtal mellan staten och ägarna reglerar riktlinjerna för verksamheten. Den tredje största spelanordnaren är folkrörelserna.

4.2 Gällande rätt

Nu gällande lotterilag trädde i kraft den 1 januari 1995. Lagen reglerar i stort sett alla former av lotterier. Till lotterier räknas alla slags spel där vinstmöjligheterna är beroende av slumpen, t.ex. tips, totospel, bingospel, automatspel och roulettspel.

Som huvudregel krävs tillstånd för att anordna lotterier. Tillstånd får ges endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt och enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser. Tillståndsmyndigheten får förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor. När det gäller tillståndsmyndigheter för egentliga lotterier är det en kommunal nämnd som prövar frågor om tillstånd till lotteriverksamhet inom en kommun. När lotteriet skall bedrivas i flera kommuner inom ett län är det länsstyrelsen som prövar tillståndsfrågorna. Om lotteriet skall bedrivas i flera län är det Lotteriinspektionen som prövar frågor om tillstånd. Lotteriinspektionen prövar också bl.a. frågor om tillstånd att anordna egentliga lotterier i radio eller TV. Därutöver har regeringen enligt 45 § rätt att, med vissa undantag, meddela särskilt tillstånd att anordna lotterier i andra fall och i annan ordning än som anges i lagen.

I lotterilagen anges vilka förutsättningar som gäller för att få tillstånd att anordna ett lotteri. Där fastställs bl.a. att en penningvinst får uppgå till högst ett basbelopp samt att värdet av vinsterna i lotteriet skall motsvara minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde. Lotterilagens bestämmelser innebär i princip att endast svenska ideella föreningar som

har till syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet och som uppfyller vissa andra krav får anordna vissa typer av lotterier, bl.a. s.k. egentliga lotterier och bingo. När det gäller AB Svenska Spel och ATG har bolagen fått sina tillstånd genom beslut av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen.

Enligt 37 § lotterilagen är det förbjudet för den som anordnar lotteri att lämna kredit för insatser i lotteriet. Vidare är det enligt lagens 38 § förbjudet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte dels främja deltagande i ett inom landet anordnat otillåtet lotteri eller ett utom landet anordnat lotteri, dels utan medgivande av anordnaren sälja lotter, ta emot insatser eller förmedla vinster i ett tillåtet lotteri.

Det är Lotteriinspektionen som har den centrala tillsynen över att lotterilagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen följs. Lotteriinspektionen utövar också 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 och skall också hjälpa Lotteriinspektionen att utöva den centrala tillsynen.

4.3 EG-rätten

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) medför att gemenskapsrätten gäller i Sverige. När det gäller lotterier och spel förekommer inte någon särskild reglering inom EG-rätten. Det finns således varken förordningar eller direktiv som tar sikte på dessa verksamheter. De allmänna reglerna i Romfördraget gäller dock. De regler i fördraget som är av särskild betydelse för regleringen av spelmarknaden är bl.a. reglerna om fri rörlighet för personer och tjänster. Det gäller närmare bestämt artiklarna om etableringsrätt, främst artiklarna 43 (f.d. 52) och 46 (f.d. 56), och om tjänster, främst artiklarna 49 (f.d. 59) och 55 (f.d. 66). Artiklarna innebär i princip att det inte skall finnas några inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig eller tillhandahålla tjänster på en annan medlemsstats territorium. Av betydelse är vidare reglerna om förbud mot snedvriden konkurrens i artiklarna 81 (f.d. 85) och 82 (f.d. 86).

Med hänsyn till uppbyggnaden av den svenska spelmarknaden är de regler som tar sikte på statliga monopol och liknande av särskilt intresse. Det gäller bl.a. artikel 31 (f.d. 37), som handlar om statliga handelsmonopol och artikel 86 (f.d. 90), som handlar om offentliga företag och företag som medlemsstaterna beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter. Artiklarna föreskriver i princip att en anpassning av monopolen skall ske så att deras verksamhet bedrivs i enlighet med fördragets regler.

För att ett monopol eller andra hinder för friheten att tillhandahålla tjänster skall kunna godtas torde normalt förutsättas att de är berättigade av hänsyn till allmänintresset, att de bidrar till förverkligandet av det avsedda syftet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Av EG-domstolens praxis framgår dock att det finns ett relativt stort utrymme för medlemsstaterna att bestämma på vilka områden verksamheten skall bedrivas i form av statligt monopol. När det

gäller lotterier har såsom allmänintresse i de hittills avgjorda målen i huvudsak åberopats en strävan att begränsa utnyttjandet av människors spelbegär, undvika riskerna för brott och bedrägerier i samband med lotterier och endast tillåta dessa för att insamla medel för välgörenhet eller för allmännyttiga ändamål. Dessa syften, som enligt EG-domstolen skall beaktas sammantagna och som berör konsumentskyddet och skyddet för ordningen i samhället, har ansetts höra till de syften som utgör tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset. Domstolen har vidare fastslagit att de nationella myndigheterna skall ges ett ”tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar” när det gäller att fastställa hur omfattande skydd som skall säkerställas i fråga om lotterier och andra spel om pengar.

4.4 Spel på Internet

Internet är redan en väl etablerad företeelse i samhället. En stor del av den svenska befolkningen har tillgång till Internet på arbetet eller i hemmet. I regeringens proposition Ett informationssamhälle för alla (prop. 1999/2000:86 s. 229), definieras Internet som ett globalt datornät med Internet Protocol, IP, som kommunikationsprotokoll. Det bör dock understrykas att det finns andra globala datornät som kan användas för kommunikation och förmedling av spel.

Redan i dag finns det ett stort antal spel att tillgå på Internet från olika aktörer. Genom beslut av regeringen i september 1997 fick ATG, som första svenska arrangör, tillstånd att anordna testspel över Internet. Detta spel togs i bruk under vintern 1998. Året därpå fick också AB Svenska Spel och A-lotterierna tillstånd. Utöver dessa finns det en mängd aktörer som är verksamma utanför Sverige och vilkas webbsidor svenska spelare har tillgång till via Internet. Enligt uppgifter från respektive spelbolag hade ATG i december 2001 ca 37 500 kunder med spelrätt anslutna till sitt Internetspel, InterBet. AB Svenska Spel har under år 2001 i genomsnitt haft ca 49 000 spelkunder på sina Internetspel.

Spel via Internet går i allmänna ordalag till på följande sätt. Spelaren kopplar upp sig till en spelplats eller liknande och använder sedan exempelvis persondators skärm eller mobiltelefonens display eller liknande för att utföra spelet. Spelen kan t.ex. vara av lotteri-, vadhållnings- eller kasinotyp. På de flesta spelplatser finns en beskrivning av spelplanordnaren och eventuell förmånstagare för lotteriet eller spelet. Gemensamt för spelplatserna är att spelaren för att spela med pengar som insats måste registrera sig. Detta genomförs oftast via Internet, i vissa fall med kompletterande telefonkontakt med talsvarslösningar, dvs. även denna kontakt är automatiserad. När man registrerar sig öppnar man vanligtvis ett konto hos spelplanordnaren. Detta konto är personligt och förknippat med ett användarnamn och en personlig kod. I samband med registreringen, eller vid senare tillfälle, kan spelaren föra över pengar till sitt konto via en mängd olika betalningslösningar, exempelvis överföring från bankkonto eller med kreditkort. När väl pengar finns registrerade är det klart att börja spela.

För ett antal år sedan var det bara universiteten och teleoperatörerna som tillhandahöll servrar för överföring av information. I dag kan den

vanlige Internetanvändarens dator förvandlas till en Internetserver genom att användaren ansluter sig till en tjänst som möjliggör detta. I mobil e-handel utförs transaktionerna från mobila terminaler, t.ex. mobiltelefoner eller handdatorer. Dessa och andra nya tekniska lösningar kommer sannolikt att få betydelse för den fortsatta utvecklingen av spelmarknaden. Genom att en spelare sköter sin kontakt via datoriserade system har spelarrangören möjlighet att kartlägga en individs beteende och spelvanor. På så sätt kan arrangören erbjuda olika spelare individuella och skraddarsydda lösningar på olika tjänster. Spelarrangörernas kanaler och kontakter med spelarna utvecklas ständigt vilket gör det svårt att förutse vilka effekter den tekniska utvecklingen kommer att ha för spelmarknaden i framtiden.

Internationellt finns olika synsätt när det gäller spel på Internet. Den europeiska samarbetsorganisationen Gaming Regulators European Forum (GREF) – som huvudsakligen består av företrädare för de europeiska ländernas centrala tillsynsmyndigheter på lotteriområdet – har år 1998 beslutat om riktlinjer angående Internetspel. GREF tar inte ställning till om Internetspel bör tillåtas eller förbjudas; detta är enligt GREF en fråga som de olika länderna bör ta ställning till. För de fall spel tillåts går riktlinjerna i huvudsak ut på att spelet bör begränsas till bosatta i det egna landet samt bedrivs inom landet och kontrolleras i samma utsträckning som de traditionella spelen.

5 Tillstånd att förmedla lotterier över Internet m.m.

Prop. 2001/02:153

5.1 Behov av särskilda bestämmelser

Regeringens förslag: Förutsättningarna för att anordna lotterier över exempelvis Internet regleras särskilt.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag i denna del har varit positiva.

Skälen för regeringens förslag: Av tradition har lotterier förmedlats via fysiska distributionskanaler, exempelvis med post eller genom köp hos spelombud. Sedan några år tillbaka har det emellertid blivit vanligare med lotterier som förmedlas över Internet. I takt med att nya elektroniska kommunikationstekniker, såsom mobiltelefoni och Internet, utvecklas sker även en utveckling av nya och gamla speltjänster. Den nya tekniken medför bl.a. att nationsgränser får minskad betydelse vid marknadsföringen av lotterier eller spel på internationella webbsidor. Detta innebär att de nationella spelmarknaderna fått en ökad konkurrens från internationella aktörer.

Utvecklingen på marknaden har aktualiserat frågan om det är möjligt att redan enligt dagens lotterilag få tillstånd att förmedla lotterier över exempelvis Internet. I nuvarande lotterilag finns en särregel som föreskriver att ett s.k. egentligt lotteri inte får anordnas i radio eller television utan tillstånd. Detta utpekande av en viss teknik har tolkats som att tillstånd att anordna eller förmedla lotterier över Internet eller andra elektroniska kommunikationstekniker, i avsaknad av särskilda regler, inte kan ges med stöd av den lydelse lotterilagen har i dag.

En viktig utgångspunkt för den svenska regleringen på spelmarknaden är att sociala skyddshänsyn, konsumentintressen och risken för bedrägerier skall beaktas vid utformningen av nya spelformer. Sådana allmänintressen såsom strävan att begränsa utnyttjandet av människors spelbegär, undvika riskerna för brott och bedrägerier i samband med lotterier samt intresset av att dessa endast tillåts för att samla in medel för välgörenhet eller för allmännyttiga ändamål har prövats i EG-domstolens avgöranden C-275/92 (Her Majesty's Customs and Excise mot Gerhart Schindler och Jörg, REG 1994 s. I-1039), C-124/97 (Marku Juhani Läärä m.fl. mot Häradsåklagaren i Jyväskylä och finska staten, REG 1999, s. I-6067) och C-67/98 (Questore di Verona mot Diego Zenatti, REG 1999, s. I-7289). Dessa syften, som enligt domstolen skall beaktas sammantagna och som berör konsumentskyddet och skyddet för ordningen i samhället, har ansetts höra till de syften som utgör tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset och därför berättigar medlemsstaten att inskränka den fria rörligheten av tjänster. Domstolen har vidare fastslagit att de nationella myndigheterna skall ges ett tillräckligt utrymme för skönmässiga bedömningar när det gäller att fastställa hur omfattande skydd som skall säkerställas i fråga om lotterier och andra spel om pengar. En förutsättning är emellertid att den nationella lagstiftningen verkligen tjänar sådana syften som gör att restriktionerna är befogade och står i proportion till sitt syfte. Regeringens avsikt med de i propositionen föreslagna

särreglerna för lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor är att anpassa regleringen till den tekniska utvecklingen samtidigt som ovan nämnda allmänintressen beaktas.

En annan av svenska statens utgångspunkter för den svenska spel- och lotterimarknaden är att det överskott som uppkommer skall vara förbehållet staten, föreningslivet och hästsporten. Ambitionen är att marknaden långsiktigt skall utvecklas på ett positivt sätt för att möjliggöra säkra inkomster till staten och föreningslivet samt möjliggöra en bred trav- och galoppsport av god kvalitet. För att kunna möta den internationella konkurrensen krävs emellertid att de svenska spelanordnarna ges möjlighet att följa med i utvecklingen och därmed skapa konkurrenskraftiga alternativ på den inhemska marknaden. Därför anser regeringen att det finns anledning att i lotterilagen särreglera möjligheten att efter tillstånd få förmedla egentliga lotterier med hjälp av elektromagnetiska vågor.

I samband med att möjligheten ges att anordna lotterier via helt nya distributionskanaler än de traditionella aktualiseras frågan om lotterilagens tillämplighet på lotterier som inte anordnas i Sverige. *Lagrådet* har i detta sammanhang framhållit att frågan om var ett Internetlotteri är anordnat är av avgörande betydelse bl.a. när det gäller att bedöma om svensk lotterilagstiftning över huvud taget är tillämplig.

I 1 § lotterilagen föreskrivs att lagen är tillämplig på spel som anordnas för allmänheten. I 1982 års lotterilag angavs uttryckligen att lagen gällde lotterier som anordnas inom landet. Ingenting i förarbetena till den nu gällande lotterilagen tyder på att någon ändring i sak i detta hänseende varit avsedd. Utgångspunkten får därför alltjämt anses vara att den svenska lotterilagen endast skall tillämpas på lotterier som anordnas här i landet. När det gäller att fastställa om ett lotteri som finns att tillgå över exempelvis Internet skall anses anordnat här i landet bör avseende fästas vid följande omständigheter.

Anordnandet av ett Internetspel kan inte sällan hänföras till flera olika länder. Spelanordnaren kan exempelvis ha sitt bolag registrerat i ett land, bedriva sin verksamhet och ha sitt huvudkontor i ett annat land samtidigt som spelservern står uppställd i ett tredje land. Att ta placeringen av den tekniska utrustningen till utgångspunkt för bedömningen förefaller mindre lämpligt. Dels kan det mot bakgrund av dagens tekniska möjligheter vara svårt att bestämma den tekniska utrustningens geografiska placering. Dels är det mycket enkelt att snabbt flytta den till annan ort. I stället torde anordnandet av lotteriet i ett sådant fall som det ovan nämnda få hänföras till det land där den huvudsakliga verksamheten bedrivs. Vid bedömningen av denna senare fråga framstår det som naturligt att den del av verksamheten som omfattar organiserandet och ledningen av verksamheten tillmäts särskild vikt. Ytterst är detta dock frågor som får avgöras i rättstillämpningen.

En annan fråga som nu aktualiseras är om det finns skäl att införa bestämmelser i syfte att förhindra att lotterier som anordnas utomlands riktas mot Sverige. Redan i dag finns, i 38 § lotterilagen, det s.k. främjandeförbudet enligt vilket det inte är tillåtet att i förvärvssyfte främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Lotterilagsutredningen har funnit att det inte borde föreligga något hinder från grundlagssynpunkt mot att införa ett tillståndskrav för en spelanordnare

som i utlandet vill anordna spel över Internet riktat mot Sverige eller att förbjuda en nätoperatör att förmedla speltjänster till ett lotteri som saknar tillstånd. Det innebär enligt utredningen att det borde vara möjligt att införa ett förbud att utomlands utan tillstånd anordna lotterier över Internet som riktar sig mot Sverige och att det för efterlevnaden av ett sådant förbud kan vidtas åtgärder också mot nätoperatören och andra förmedlare av lotteriet. I likhet med utredningen anser regeringen emellertid att det kommer att finnas ett stort utrymme för kringgående-åtgärder, bl.a. genom att spelarna kan anlita utländska nätoperatörer. Vidare kan det antas bli svårt att kontrollera ett sådant förbud. Regeringen anser därför att det inte finns tillräcklig grund för att införa ett sådant förbud.

5.2 De särskilda bestämmelsernas tillämpningsområde

Regeringens förslag: De särskilda bestämmelserna gäller lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: De remissinstanser som yttrat sig över utredningens förslag i denna del har i huvudsak varit positiva. *Lotteriinspektionen* har i sitt yttrande påpekat att begreppet elektromagnetiska vågor behöver förtydligas.

Skälen för regeringens förslag: Genom att använda begreppet elektromagnetiska vågor i de bestämmelser som föreslås utökas lotterilagens tillämpningsområde till att gälla även sådana lotterier som exempelvis förmedlas över Internet.

Begreppet elektromagnetiska vågor används även i annan lagtext, bl.a. i yttrandefrihetsgrundlagen. I förarbetena till yttrandefrihetsgrundlagen (prop. 1990/91:64 s. 108), anges att genom detta uttryckssätt uppnås att grundlagen blir tillämplig på alla kända varianter av radio- och trådsändningar oberoende av om de förmedlar yttranden genom ljudradio, television, videotex, telefax eller i andra moderna tekniska format och oberoende av om digital teknik kommer till användning.

Användningen av begreppet elektromagnetiska vågor i lotterilagen innebär endast att avgörande för om särreglerna skall tillämpas är vilken teknik som en anordnare använder sig av för att förmedla sitt lotteri. En annan fråga är vilka medier eller tjänster som kan bli aktuella vid en förmedling med hjälp av elektromagnetiska vågor. Vad regeringen i första hand vill åstadkomma är att det skall bli möjligt att anordna lotterier över Internet. Begreppet elektromagnetiska vågor medför emellertid, vilket också är syftet, att även andra medier eller tjänster såsom exempelvis mobiltelefoni blir aktuella.

Vad beträffar lotterilagens regler rörande radio- och TV-sändningar omfattar dessa både digitala och analoga sändningar, dvs. digital-TV omfattas av dagens regler.

Lotteriinspektionen har i sitt yttrande över utredningen påpekat att den föreslagna särregeln fått en sådan utformning att den träffar alla former av elektromagnetisk överföring. Det innebär enligt inspektionen att det blir oklart om avsikten med utredningens förslag är att endast Internet

och Internetbaserade lösningar skall omfattas av lagstiftningen eller om all dataförmedling skall omfattas. Som exempel på sådana oklarheter kan nämnas de försäljningsterminaler som spelordnarnas ombud använder för att förmedla lotter och vad mellan anordnaren och spelarna.

Begreppet leder, såsom inspektionen påpekat, till en viss oklarhet mellan olika medier och olika elektroniska automater som i dag används för försäljning av lotterier. Det bör dock understrykas att kravet på att ett lotteri skall förmedlas enligt de föreslagna särreglerna endast skall anses vara uppfyllt om de elektromagnetiska vågorna utgör en förbindande länk mellan anordnaren och spelaren. Detta innebär att anordnaren med hjälp av elektromagnetiska vågor skall möjliggöra för spelaren att delta i lotteriet. Detsamma gäller givetvis om spelaren använder sig av datorer med Internetuppkoppling som finns utplacerade hos spelombuden.

5.3 Lotterier som omfattas av de särskilda bestämmelserna

Regeringens förslag: Tillstånd att anordna eller förmedla lotterier med hjälp av elektromagnetiska vågor får ges för lotterier som uppfyller de förutsättningar som enligt lotterilagen gäller för egentliga lotterier.

Utredningens förslag överensstämmer till viss del med regeringens.

Remissinstanserna: Få instanser har yttrat sig i denna del. *Lotteriinspektionen* har i sitt yttrande framhållit att det bör vara regeringen som avgör vilka spel som skall tillåtas för förmedling med hjälp av elektromagnetiska vågor eller liknande.

Skälen för regeringens förslag

Den omständigheten att verksamheten bedrivs över exempelvis Internet påverkar i sig i princip inte bedömningen av om verksamheten utgör ett lotteri eller inte. Användningen av ny teknik medför därför inte att en viss typ av spelverksamhet förlorar karaktären av lotteri. Den nya tekniken kan emellertid få betydelse för hur spelen kategoriseras och följaktligen för vilka lagrum som blir tillämpliga. Det innebär att vissa av de kategoriseringar som görs i 3 § andra stycket lotterilagen kan förlora sin betydelse. Till lotteri hänförs enligt detta stycke 1. lottning, gissning, vadhållning och liknande förfaranden, 2. marknads- och tivolinöjen, 3. bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel, kedjebrevsspel och liknande spel.

Lottning, gissning, vadhållning och liknande förfaranden

Definitionsmässigt skulle vadhållning i lotterilagens mening kunna bedrivas via Internet eller TV; detsamma gäller lottning och gissning. Ett sådant tillstånd kan emellertid anses vara svårt att förena med vissa av lotterilagens allmänna regler.

I 11 § lotterilagen stadgas som allmänt villkor för tillstånd att anordna lotteri att tillståndet skall avse visst område. I fråga om TV-sändningar går detta villkor att uppfylla då TV-sändningar kan begränsas

geografiskt. När det gäller öppna nätverk som Internet eller mobiltelefoni kan denna typ av begränsning vara betydligt svårare. I dessa fall rör det sig inte om sändning i samma betydelse som för radio och TV. Via de öppna nätverken är det köparen eller spelaren som på eget initiativ söker upp webbsidan och han eller hon är därmed inte bunden till en sändning vid en viss tidpunkt på samma sätt som vid en sändning i radio och TV. Det torde emellertid vara möjligt att i huvudsak begränsa deltagarna geografiskt genom att anordnaren av spelet i sina villkor för deltagande i spelet föreskriver att spelaren skall vara folkbokförd inom visst område (se härom vidare avsnitt 5.4).

För lottning, gissning, vadhållning och liknande förfaranden ställer lotterilagens definitioner således inte upp några avgörande hinder mot ett anordnande via Internet. Vad beträffar övriga lotterier enligt 3 § andra stycket 2 och 3 blir bedömningen en annan.

Marknads- och tivolinöjen

Med marknads- och tivolinöjen i lotterilagens mening avses traditionella nöjen såsom bollkastning, skjutbana och pilkastning. Dessa torde enligt vedertagen terminologi inte kunna anordnas på distans eftersom utgångspunkten torde vara att dessa spel anordnas på plats, dvs. på en marknadsplats eller ett tivoli. Skulle denna typ av nöjen presenteras t.ex. över Internet förlorar de följaktligen karaktären av marknads- och tivolinöje och faller i stället in under den första definitionen av vad som är ett lotteri. Det kan också innebära att vissa av dessa spel inte omfattas av lotterilagen, då det kan hävdas att skickligheten i en del fall är avgörande för utgången av om spelet är ett lotteri eller inte. En bedömning av huruvida det är ett lotteri eller inte bör därför göras från fall till fall.

Bingospel

När det gäller bingospel kan sådant spel enligt definitionen av bingospel i 5 § lotterilagen, inte anordnas på distans; bingospelet förutsätter att ”deltagaren är närvarande på spelplatsen och där köper en bingobricka”. Lagens definition ger intryck av att det för ett bingospel bara kan finnas en enda spelplats. I lagens 23 § föreskrivs emellertid att bestämmelserna i 18 §, som reglerar anordnande av egentliga lotterier i radio eller television, gäller också för bingospel. Nuvarande reglering har därför ansetts ge möjlighet att anordna bingo via radio eller TV. Lotterilagens ordalag lämnar emellertid inte utrymme för att till bingospel hänföra ett spel över Internet. Om ett spel som är utformat som ett bingospel bedrivs på exempelvis Internet blir det därför att hänföra till kategorin lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfaranden.

Automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel och kedjebrevspel

När det gäller spel som är utformade som automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel och som bedrivs via Internet kommer även dessa att närmast tillhöra den kategori av spel som anges i 3 § andra stycket 1 p. Regleringen i 3 § andra stycket 3 p. kan nämligen inte anses ta sikte på

något annat än de traditionella formerna av dessa spel och inte på sådana spel som uppstår när man med datateknikens hjälp på en datorskärm presenterar spel med en grafisk utformning som anspelar på de traditionella versionerna av spelen. Det sagda gäller dock inte kedjebrevsspel. Enligt 7 § lotterilagen avses med kedjebrevsspel spel i vilka vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på antalet deltagare som efter hand träder in i spelet. Det framstår som fullt möjligt att anordna ett sådant spel via exempelvis Internet utan att spelet skulle förlora sin karaktär som kedjebrevsspel.

Regleringen av lotterier på Internet m.m.

Utgångspunkten för en reglering av lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor exempelvis över Internet blir således i viss mån en annan än vad som gäller för de traditionella lotterierna. Avgörande för bedömningen av om en sådan spelverksamhet är att betrakta som ett lotteri blir om den uppfyller kraven i 3 § första stycket lotterilagen. Om en spelverksamhet, som vid en sådan bedömning anses utgöra ett lotteri, presenteras via exempelvis Internet blir den, med undantag för kedjebrevsspel, närmast att hänföra till kategorin lottning, gissning, vad-hållning eller liknande förfaranden.

Lagrådet har påpekat att det förda resonemanget bygger på en begreppsanalys av gällande rätt och har efterlyst sakskalet för att låta vad som på Internet tycks framträda som bingospel etc. följa regleringen för egentliga lotterier och inte de särskilda föreskrifterna för de andra spelformerna eller ytterligare andra regler. I sammanhanget bör även beaktas att Lotterilagsutredningen, såvitt avser lotterier som utformats i huvudsak som bingospel, har föreslagit att vinstplanen i 22 § lotterilagen skall tillämpas. Vidare har utredningen i fråga om andra lotterier än egentliga lotterier och bingospel - exempelvis restaurangkasinospel - uttalat att det kan vara lämpligt att ett anordnande via TV eller Internet görs beroende av om spelet godkänns enligt föreskrifter som meddelats av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Med de förslag som läggs fram i denna proposition avser regeringen endast att göra det möjligt för folkrörelserna att bedriva lotterier över exempelvis Internet under i stort sett samma förutsättningar som i dag gäller för de traditionella formerna av lotterier. I det föregående har också visats att det absoluta flertalet lotterier som anordnas via Internet enligt lotterilagens definitioner och begrepp blir att hänföra till kategorin egentliga lotterier. Det är däremot inte aktuellt att nu tillåta folkrörelserna att bedriva lotterier med exempelvis andra vinstregler än de som enligt 16 § lotterilagen gäller för egentliga lotterier. Regeringen anser nämligen att det krävs ytterligare kunskap om konsekvenserna av att införa särskilda vinstregler (som skulle möjliggöra högre vinster) som endast skall träffa en viss kategori av lotterier. Det finns således skäl att i denna del avvakta bl.a. den analys av utvecklingen på framtidens spelmarknad som Statens folkhälsoinstitut (FHI) den 22 oktober 2001 fått i uppdrag att utföra. FHI skall bl.a. lämna förslag på hur åtgärder för att möta negativa sociala konsekvenser på en framtida spelmarknad i Sverige, bl.a. med avseende på Internetspel, skall utformas. Frågan är viktig och ytterligare

insatser bör göras för att förebygga och motverka överdrivet spelande. Regeringen avser därför att återkomma till riksdagen i denna fråga.

En naturlig utgångspunkt blir mot bakgrund av vad som anförts att knyta det nya regelverket till vad som i dag gäller för egentliga lotterier. För tydlighetens skull finns det emellertid skäl att utforma de föreslagna 21 a–b §§ på det sätt som Lagrådet förordat.

Enligt 4 § lotterilagen utgör vadhållning i samband med hästtävling och sådan vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun inte egentligt lotteri. Folkrorelserna kan därför, såvitt gäller de traditionella formerna av lotterier, inte få tillstånd att anordna denna typ av lotterier. För att undvika diskrepans mellan reglerna i 4 § och de nya bestämmelserna bör den av Lagrådet föreslagna 21 a § kompletteras med motsvarande undantag.

5.4 Föreskrifter och tillstånd m.m.

Regeringens förslag: Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall ges möjlighet att utfärda särskilda föreskrifter för sådana lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Frågor om tillstånd enligt de nya reglerna skall prövas av Lotteriinspektionen.

Utredningens förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens.

Remissinstanserna: Flera instanser pekar på vikten av att tillståndsgivningen och villkoren utformas på ett tydligt och likartat sätt. *Spelberoendes Riksförbund*, har uttalat att det inte är kritiskt till spel över Internet då detta ger tekniska möjligheter till kontroll. En förutsättning för detta är dock, enligt riksförbundets mening, att krav på sådana åtgärder ges i tillståndsgivningen.

Skälen för regeringens förslag

Av de överväganden regeringen gjort i föregående avsnitt följer att det inte finns skäl att genomföra den av Lotterilagsutredningen föreslagna delegationen av föreskriftsrätt för att reglera förutsättningarna för anordnandet av andra lotterier än egentliga lotterier. Det finns däremot skäl att avseende vissa frågor flytta över bestämmanderätten från riksdagen till regeringen eller underlydande myndighet. För spelarens och lotteriets säkerhet och för myndighetens tillsyn och kontroll är det viktigt att den tekniska stabiliteten hos spelanordnarens system säkerställs. Vad beträffar lotteriets säkerhet är det naturligtvis anordnaren själv som ansvarar för de säkerhetsfunktioner och de drivrutiner som behövs för att säkerställa driften i de egna datasystemen. Anordnaren skall tillskapa sådana rutiner som skyddar mot intrång och manipulation samt möjliggör spårbarhet i systemet. Lotteriinspektionens uppgift blir att tillse att sådana säkerhetsfunktioner finns samt kontrollera att säkerhetsrutinerna följs. För att kunna göra detta bör spelanordnaren kunna åläggas en upplysningsplikt, dvs. en skyldighet att informera inspektionen dels om vilka säkerhetsrutiner och funktioner som finns och när dessa ändras, dels när något har inträffat som kan ha betydelse för

inspektionens tillsyn av verksamheten. Föreskrifter på området bör lämpligen, efter delegation från regeringen, meddelas av Lotteriinspektionen.

En annan fråga som aktualiseras är om det bör finnas en åldersgräns för spel på lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Lotterilagsutredningen hade bl.a. i uppdrag att se över om åldersgränserna i 35 § lotterilagen och de åldersgränser som tillämpas av AB Svenska Spel och bingohallarna skulle föras samman och återges i lagen. Enligt utredningen kunde det ha ett värde att skapa enhetliga och lättöverskådliga regler och en fullständig lagreglering vad avser åldersgränser borde därför eftersträvas. En uppräknning av vilka spel som omfattas skulle emellertid med tiden bli ganska omfattande och dessutom kräva ständiga moderniseringar. Enligt utredningen borde därför frågan om åldersgränser lösas i samband med tillståndsgivningen. Utredningen har således inte lagt fram något förslag till åldersgräns för lotterier i allmänhet och därmed inte heller vad avser lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Det kan hävdas att en sådan regel vore värdefull eftersom spel som kan bli aktuella via exempelvis Internet hör till den typ av spel som kan antas leda till risk för negativa sociala följder. Detta kan antas gälla särskilt för ungdomar i den utsträckning spelen är lättillgängliga och snabba.

I 35 § lotterilagen finns bestämmelser om åldersgräns för att förhindra de negativa sociala följder som kan uppstå till följd av underårigas spel. De lotterier som räknas upp i 35 § lotterilagen - vadhållning i samband med hästtävling samt automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel - är till sin karaktär sådana att de motiverar en åldersgräns. Egentliga lotterier enligt nuvarande regler omfattas inte av bestämmelsen. När nu möjlighet ges att förmedla egentliga lotterier över exempelvis Internet gör regeringen emellertid bedömningen att användningen av den nya tekniken medför ett behov av en åldersgräns och att det är angeläget att en åldersgräns läggs fast i författning. Behovet av en åldersgräns är emellertid inte undantagslöst varför regleringen bör utformas så att en artonårsgräns anges som huvudregel med en möjlighet att medge undantag.

Enligt 11 § lotterilagen skall ett tillstånd att anordna lotteri bl.a. avse ett visst område där lotteriverksamheten får bedrivas. Om det inte finns särskilda skäl till annat, skall området utgöras av det område där den sammanslutning som söker tillstånd huvudsakligen är verksam. I fråga om TV-sändningar går dessa villkor att uppfylla. För bl.a. Internets vidkommande är det betydligt svårare. Det är dock möjligt att i huvudsak begränsa deltagarna geografiskt genom att som villkor för deltagande föreskriva folkbokföring inom visst område. En annan utgångspunkt när det gäller den geografiska begränsningen är att lotterier som bedrivs med tillstånd som har meddelats med stöd av den svenska lotterilagen i vart fall som huvudregel endast bör rikta sig till det svenska territoriet eller den svenska allmänheten.

Lagrådet har i denna del anfört att om avsikten är att införa ett generellt krav på folkbokföring i Sverige för deltagande i lotterier som förmedlas genom elektromagnetiska vågor borde en sådan regel av systematiska skäl anges i lagen och under samma rubrik som övriga förbud. Även vad avser frågan om regleringen av åldersgräns har *Lagrådet* haft likartade synpunkter. Regeringen har förståelse för

Lagrådets synpunkter. Att inarbeta kraven på åldersgräns och folkbokföring i lagen skulle emellertid kräva en ny anmälan till EG-kommissionen. Regeringen finner det angeläget att inte ytterligare fördröja handläggningen av ärendet. Behovet härav får anses väga tyngre än de av lagrådet framförda synpunkterna, varför regeringen vidhåller den författningstekniska lösning som valts i lagrådsremissen.

Tillståndsgivningen

Frågor om tillstånd enligt de föreslagna särreglerna i 21a–b §§ bör i likhet med vad som för närvarande gäller för lotterier i radio eller television, prövas av Lotteriinspektionen.

Lotterilagens regler om tillstånd gäller i huvudsak endast svenska juridiska personer som är ideella föreningar. Övriga tillstånd prövas av regeringen enligt 45 § lotterilagen. Det innebär att AB Svenska Spel, ATG och övriga anordnare av lotterier som inte omfattas av lotterilagen får sina tillstånd prövade av regeringen. Någon ändring i denna ordning föreslås inte.

Tillståndsvillkor

Enligt 12 § lotterilagen får tillståndsmyndigheten förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser. Denna bestämmelse ger Lotteriinspektionen stöd för att förena tillstånd enligt de föreslagna särreglerna med de villkor som inspektionen anser vara nödvändiga för att säkerställa att sociala skyddsintressen och konsumentintressen beaktas samt att bedrägerier motverkas. Vid sin bedömning av vilka villkor som kan bli nödvändiga för ett lotteri som skall förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, exempelvis Internet, bör inspektionen ta hänsyn till lotteriets karaktär och spelarens konsument- och sociala skyddsintresse. En viktig förutsättning för att en konsument eller en spelare skall kunna känna sig säker vid användningen av Internet är att denne får tillräcklig information om lotteriet och om spelanordnaren, såsom t.ex. information om lotteriets vinstplan och spelanordnarens organisation. Vidare är det viktigt att spelaren har möjlighet att få hjälp om någonting skulle gå fel. Inspektionen bör därför kunna ålägga spelanordnaren att på sin webbsida hålla relevant information tillgänglig samt att ha rutiner för klagomål och rättelser. För lotterier som anordnas via andra medier bör kunna krävas att anordnare, på ett för mediet anpassat sätt, håller informationen tillgänglig. Den information som åsyftas är i stort sett samma information som anordnaren i dag måste hålla tillgänglig exempelvis på sina lotter.

Ett lotteri kan utifrån sin karaktär delas in i endera av två kategorier, förhandsdragna och efterhandsdragna lotterier. Med förhandsdraget lotteri menas att de lotter som säljs redan bär på information om lotten är en vinstlott eller en nitlott, dvs. spelaren får genast veta om han eller hon har vunnit eller inte samt hur stor vinsten i så fall är. Som exempel på förhandsdragna lotter kan nämnas olika skraplotter såsom Skrapbingo. När lotteriet är efterhandsdraget sker spelet eller dragningen först efter sista försäljningstidpunkten. Ett exempel på ett sådant spel är Lotto.

Om dessa två former av lotterier förmedlas över exempelvis Internet blir skillnaden mellan efterhands- och förhandsdragna lotter särskilt betydande för spelets karaktär och snabbhet. En efterhandsdragen lott kan sägas vara förmedlad eller distribuerad elektroniskt medan själva spelet sker på annan plats än i mobiltelefonen eller på datorskärmen. När det gäller en förhandsdragen lott rör det sig däremot mer sällan om enbart förmedling av lotten eller spelet. Här sker själva spelet direkt på exempelvis dataskärmen. Med det menas att lotten eller spelet distribueras med hjälp av elektromagnetiska vågor, att spelet genomförs genom att man aktiverar spelet direkt på mobiltelefonen eller datorn samt att vinsten meddelas direkt i samband med spelet. Exempel på sådana spel är skraplotter och kasinospel. Det som utmärker dessa spel är att de inte är begränsade till yttre speltider och former utan att man själv avgör när, hur och hur länge spelet skall pågå. Det innebär att en spelare snabbt kan komma upp i ett betydande antal spel på kort tid. Det kan därför antas att det finns risk för att ett spel kan pågå under en längre tid än vad som från början varit avsikten eller vad som kan vara lämpligt. Detta är exempel på vad som bör beaktas vid villkorsgivningen.

Dagens teknik ger såsom Spelberoendes Riksförbund påpekat, möjlighet att från anordnarens sida på olika sätt kontrollera spelarens beteende. Det innebär också möjligheter från anordnarens sida att begränsa spelarens tillgång till spel. Detta kan bl.a. ske genom att anordnaren begränsar antalet möjliga spel, att spelaren endast får lägga insatser på upp till ett visst belopp eller spela under en bestämd tid och att spelaren därefter stängs av från webbsidan eller liknande under en bestämd tid, exempelvis ett dygn. Enligt riksförbundet är förutsättningen för att dessa åtgärder skall bli verksamma att krav på sådana åtgärder ställs i tillståndsgivningen. De invändningar som kan riktas mot dessa åtgärder är att de blir svåra att kontrollera och att spelaren kan komma runt dem genom att använda falsk identitet eller att vända sig till flera spelanordnare. Lotteriinspektionen bör därför noga följa utvecklingen på marknaden.

Enligt Lotterilagsutredningen bör det vid tillståndsgivningen beaktas att spel med stor genomslagskraft inte leder till oförutsedda förändringar mellan intressenterna på marknaden. Lotteriinspektionen har i sitt yttrande påpekat att sådana bedömningar i praktiken är en omöjlig uppgift för inspektionen. Enligt regeringens uppfattning är en sådan bedömning svår att göra i dag. Regeringen har därför för avsikt att noga följa utvecklingen och återkomma med förslag till åtgärder för det fall det skulle visa sig finnas ett behov för detta.

Övrigt

I 49 § lotterilagen föreskrivs bl.a. att tillståndsmyndigheten skall utse en kontrollant för sådana lotterier som avses i 16 § samt fastställa arvodet till kontrollanten. Denna bestämmelse bör göras tillämplig även på de lotterier som nu är aktuella.

Regeringens förslag: Förbudet för den som anordnar ett lotteri att lämna kredit för insatser i lotteriet utvidgas till att omfatta även den som är ombud för anordnaren.

Utredningens förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Av de instanser som yttrat sig i frågan är de flesta positiva till förslaget. *Svenska folkhälsoinstitutet* anser att det är angeläget att en sanktion införs om lotteriarrangör eller ombud för lotteriarrangör lämnar kredit. *Spelberoendes Riksförbund* är också kritiskt till att kreditgivning i samband med spel inte kriminaliseras. *Konsumentombudsmannen* anser att ett förbud mot kreditgivning vid spel inte bara bör omfatta ombud för den som anordnar lotteriet, utan även andra som förmedlar en lotteritjänst.

Skälen för regeringens förslag: Spel och lotterier innebär alltid risker för spelmissbruk och därmed åtföljande sociala skadeverkningar. Att spela på kredit kan i enskilda fall få förödande konsekvenser. I lotterilagens 37 § stadgas att den som enligt lagen har tillstånd att anordna ett lotteri inte får lämna kredit på insatser i lotteriet. Regeringen anser att den nuvarande paragrafen bör kompletteras så att förbudet även omfattar den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

Även om förfarandet med kreditgivning vid spel kan få allvarliga konsekvenser för enskilda spelare och deras anhöriga, anser regeringen bl.a. mot bakgrund av de förhållandevis knapphändiga uppgifterna om omfattningen av förfarandet, att det inte finns tillräckligt starka skäl att kriminalisera detta. De åtgärder som i dag står till buds för tillsynsmyndigheterna gentemot anordnaren, nämligen varning, återkallelse av tillstånd samt föreläggande och förbud vid eventuellt vite, bör enligt regeringen vara tillräckliga för att motverka och komma till rätta med överträdelser av förbudet mot kreditgivning.

Regeringens förslag: För lotterier som bedrivs i flera län ges möjlighet att beräkna vinsternas värde med beaktande av ett sannolikt vinstutfall.

Utredarens förslag överensstämmer delvis med regeringens förslag.

Remissinstanserna: Flertalet av de remissinstanser som yttrat sig är positiva till att föreningar får samma möjligheter som AB Svenska Spel, när det gäller beräkning av vinstandel på ett statistiskt utfall. *Lotteriinspektionen* understryker att endast välkända lotterier med goda försäljningsresultat inledningsvis bör kunna komma ifråga. Om det blir goda erfarenheter av användningen av variabla vinstplaner kan möjligheten öppnas också för nya eller mindre lotterier. Lotteriinspektionen anser också att det bör överlämnas till inspektionen att vid sin tillståndsgivning bedöma lämpligheten av en sådan vinstplan.

Skälen för regeringens förslag: I lotterilagen anges de krav som skall uppfyllas för att ett tillstånd att anordna egentliga lotterier skall få ges. Enligt 16 § första stycket 3 skall värdet av vinsterna motsvara minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde. Med insatsernas värde avses, enligt vad som uttalas i förarbetena, beräknad omslutning om det för lotteriet finns en i förväg fastställd plan. I annat fall avses faktisk omslutning (prop. 1993/94:182 s. 61 f.).

När det gäller lotterier med i förväg fastställd plan tillämpar Lotteriinspektionen vid sin tillståndsgivning principen att värdet i vinsterna skall kunna beräknas enbart utifrån den förutsättningen att samtliga lotterier i det lotteri som ansökan avser säljs. En sådan tillämpning innebär att tillstånd inte kan ges för lotterier i vilka vinstutfallet görs beroende av omständigheter som inte är kända vid fastställandet av vinstplanen.

För de aktörer på spel- och lotterimarknaden som anordnar lotterier med stöd av tillstånd som har meddelats av regeringen enligt 45 § lotterilagen gäller inte vad som föreskrivs i 16 § lotterilagen. Villkoren för dessa lotterier anges i stället endast i tillståndet. Enligt villkoren för traditionella lotterier i det tillstånd AB Svenska Spel erhållit får vinstutdelningen utgöra högst 49 procent av insatserna. Bolaget anordnar bl.a. ett lotteri (Triss) i vilket vinsten för en mindre del av vinstlotterna görs beroende av utfallet av en särskild dragning som genomförs efter det att vinstplanen fastställts. I vinstplanen för lotteriet anges för dessa vinster ett genomsnittligt vinstbelopp. Den verkliga vinstutdelningen kan emellertid, beroende av hur de särskilda dragningarna utfaller, för en viss dragning överskrida 49 procent av insatserna. Den bedömning Lotteriinspektionen gjort är dock att det över koncessionstiden inte är sannolikt att vinstutdelningen överskrider den tillåtna procentsatsen.

Beräkningen av vinsternas andel i förhållande till insatserna görs således på olika sätt för folkrörelserna och det statligt ägda AB Svenska Spel. Detta förhållande anses missgynna folkrörelserna och det finns enligt regeringens bedömning inte några sakliga skäl som motiverar skillnaden. Folkrörelserna bör således i detta hänseende ha samma förutsättningar som AB Svenska Spel.

Den särskilda utredaren har föreslagit en bestämmelse enligt vilken Lotteriinspektionen under vissa förutsättningar skall kunna medge undantag från kraven i 16 § första stycket 3. Den föreslagna bestämmelsen skulle emellertid medföra att det s.k. vinsttaket helt bortfaller.

Vad som nu eftersträvas är endast att folkrörelserna skall få anordna lotterier under förhållanden som i detta hänseende är jämförbara med de förutsättningar som gäller för AB Svenska Spel. Enligt regeringens bedömning bör därför en möjlighet att beräkna vinsternas värde i folkrörelsernas lotterier efter ett sannolikt utfall införas.

Denna beräkningsmodell för vinsternas värde är förknippad med vissa risker. Eftersom beräkningen bygger på att vinsternas värde beräknas på det sannolika utfallet över flera dragningar kommer vinsternas faktiska utfall att variera mellan lotteriets olika dragningar. Det kan också innebära att alla högvinsterna vid ett dragningstillfälle faller ut. För att ett lotteri skall kunna bära ett sådant utfall krävs det att lotteriet har en hög omsättning över hela beräkningsperioden. I annat fall kommer anordnaren av lotteriet att få svårt att både täcka vinstutdelningen och att bidra med sitt överskott till föreningens verksamhet. Med hänsyn till de risker som denna beräkningsmodell innebär anser regeringen att möjligheten att tillämpa en sannolikhetsberäkning endast skall vara öppen för större lotterier med tillräckliga ekonomiska förutsättningar. Ett lämpligt sätt att avgränsa de lotterier som således bör kunna komma i fråga är att tillåta beräkningsmodellen endast för lotterier som bedrivs i flera län.

Härutöver gäller att Lotteriinspektionen, i enlighet med gällande regler, vid sin tillståndsprövning skall bedöma de ekonomiska riskerna, lotteriets ekonomiska bärkraft och att det bedrivs på ett lämpligt sätt.

8 Fortsatta överväganden om konkurrens- situationen på den svenska spel- och lotterimarknaden

Prop. 2001/02:153

En av grundbultarna i den svenska spelmodellen är omsorgen om sociala skyddsintressen. En restriktiv hållning när det gäller t.ex. spelens utformning, åldersgränser och tillgänglighet minskar risken för överdrivet spelande och negativa sociala konsekvenser. Den svenska spelmodellen har därför alltid kännetecknats av en avvägning mellan de sociala skyddsintressena och konsumentintresset av ett bra spelutbud.

Samtidigt finns sedan ett antal år tillbaka en utveckling där internationella aktörer tar marknadsandelar i Sverige. Dessa internationella aktörers verksamhet sker inte i enlighet med de regler och restriktioner som gäller för svenska legala aktörer, vilket innebär en ojämlig konkurrenssituation på den svenska marknaden.

Internets och annan modern kommunikationstekniks utbredning gör att denna utveckling accelererar. Det innebär att en allt större andel av spelandet i Sverige sker utanför svensk lagstiftning och därmed utan de restriktioner som i det svenska systemet avser att begränsa negativa sociala konsekvenser av spel. En sådan utveckling urholkar den svenska spelmodellen och är ett hot mot de syften som ligger bakom den. Det finns därför goda skäl att se över och stärka de svenska legala aktörernas konkurrenskraft gentemot internationella aktörer, särskilt på de delar av den svenska marknaden som är särskilt utsatta för internationell konkurrens.

Med de förslag som lämnas i denna proposition skapas möjligheten för folkrörelserna att kunna förmedla egentliga lotterier över bl.a. Internet. Däremot kommer lotterilagens övriga villkor för dessa lotterier alltså inte att förändras. Vidare ges lotterier som bedrivs i flera län möjlighet att beräkna vinsternas värde med beaktande av ett sannolikt vinstutfall. Enligt regeringens bedömning är det emellertid viktigt att folkrörelsernas förutsättningar på spelmarknaden förbättras. Regeringen har därför för avsikt att under hösten återkomma i frågan om de svenska legala aktörernas konkurrenskraft gentemot internationella aktörer på den svenska marknaden. Bl.a. avser regeringen därvid att behandla frågan om vinståterbetalning.

Propositionens förslag har som syfte att öppna möjligheten för aktörerna på den svenska lotteri- och spelmarknaden att förmedla sina lotterier och spel över exempelvis Internet. Vidare införs en möjlighet för föreningslivets anordnare av lotterier att tillämpa samma princip som AB Svenska Spel för beräkningen av vinsternas värde för lotterier som anordnas i flera län. Dessa förslag har till syfte att stärka folkrörelsernas konkurrenskraft, vilket på sikt kan innebära att inkomsterna till AB Svenska Spel och därigenom staten minskar. Det är emellertid svårt att i dag göra en bedömning av hur förslagen påverkar utvecklingen av den svenska lotteri- och spelmarknaden och hur de påverkar aktörernas totala omsättning, särskilt med hänsyn till den ökande internationella konkurrensen. Regeringen avser dock att följa utvecklingen på området.

Utvecklingen av spel som förmedlas över Internet kommer antagligen att medföra ett ökat antal tillståndsansökningar för anordnande av lotterier med hjälp av elektromagnetiska vågor, däribland Internet. Detta kommer i så fall att öka arbetsbelastningen för Lotteriinspektionen, som är den myndighet som skall hantera ansökningarna. Inspektionen har även fått i uppdrag att förbereda kontrollen av ovan nämnda spel. Regeringen avser därför att inför budgetpropositionen för år 2003 återkomma till frågan om det finns behov att genom omfördelning inom berört utgiftsområde tillföra inspektionen ytterligare anslagsmedel.

16 §

I paragrafen införs en möjlighet att beräkna ett lotteris vinstandel, som enligt första stycket punkten 3 skall motsvara minst 35 och högst 50 procent av insatsernas värde, utifrån ett sannolikt vinstutfall. Vad som är ett sannolikt vinstutfall bör bestämmas utifrån vad som över viss tid statistiskt sett kan bedömas bli det genomsnittliga vinstutfallet.

Av bestämmelsen framgår att den endast får tillämpas på lotterier med i förväg fastställd vinstplan och på lotterier som bedrivs i flera län.

17 §

Ändringen i bestämmelsens tredje stycke är föranledd av ändringen i 16 § och är endast av redaktionell karaktär.

18 §

Bestämmelserna i nuvarande 18 § har flyttats till 21 b §. Paragrafen bör därför upphävas.

21 §

Bestämmelserna om lotterier i samband med sändning i radio eller television har flyttats till 21 b §.

21 a §

Av paragrafen, som är ny, framgår att lotterier som anordnas i samband med sändning i radio eller television eller annars förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor är att anse som egentliga lotterier. Uttrycket ”lotterier som annars förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor” avser att omfatta först och främst lotterier som anordnas via Internet och andra öppna nätverk men också interna nätverk. Bestämmelsen omfattar också lotterier som anordnas via exempelvis mobiltelefoni.

De föreslagna särreglerna gäller alltså i fråga om lotterier som ”anordnas i samband med sändning i radio eller television”. Kravet på samband skall inte tolkas så att anordnandet skall ske i direktsändning; det räcker i princip att lotteriet sänds i radio eller TV. Något krav på att lyssnarna eller tittarna skall kunna delta i lotteriet finns inte heller. För det andra gäller särreglerna också i fråga om lotterier som ”på annat sätt förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor”. Det finns en viss överlappning mellan de två fallen på så sätt att sändningar i radio och television förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor men regleringen för de två fallen är i huvudsak gemensam. I 21 b § fjärde stycket finns dock bestämmelser som endast är tillämpliga på lotterier som anordnas i samband med sändningar i radio och television. Kravet på att lotteriet skall ”förmedlas” bör anses uppfyllt bara om de elektromagnetiska vågorna utgör en förbindande länk mellan anordnare och spelare. För att kravet skall vara uppfyllt är det tillräckligt att anordnaren,

med hjälp av elektromagnetiska vågor, möjliggör för spelaren att delta i lotteriet. Spelarens deltagande behöver däremot inte ske med hjälp av elektromagnetiska vågor.

I avsnitt 5.3 har redogjorts för att det stora flertalet av lotterier ändrar karaktär när de förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor på så sätt att de blir egentliga lotterier. I klargörande syfte anges i bestämmelsen uttryckligen att de aktuella lotterierna är att anse som egentliga lotterier. För att undvika diskrepans mellan bestämmelserna om de traditionella formerna av lotterier och lotterier som förmedlas över Internet undantas vadhållning i samband med hästspel, sådan vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun samt kedjebrevsspel och liknande spel.

21 b §

Bestämmelsen, som är ny, innehåller de särskilda regler som skall gälla för lotterier som anordnas på sådant sätt som avses i 21 a §.

Av 9 § lotterilagen framgår att lotterier får anordnas bara efter tillstånd, om något annat inte följer av lagen. I *första stycket* anges, som begränsning i förhållande till vad som följer av 9 §, uttömmande när dessa lotterier får anordnas utan tillstånd, nämligen i de fall som anges i 21 c §.

I *andra stycket* anges vem som får anordna de lotterier som avses. Hänvisningen till 15 § innebär att såväl de juridiska personer som anges i den bestämmelsens första stycke som de som anges i det andra stycket ges möjlighet att, under de förutsättningar som anges i 15 §, anordna lotterier som avses i 21 a §.

Av bestämmelsens *tredje stycke* framgår att tillstånd endast får ges om kraven i 16 § i tillämpliga delar är uppfyllda. Härutöver gäller lotterilagens övriga bestämmelser även för nu aktuella lotterier i tillämpliga delar. För dessa lotterier gäller därigenom t.ex. även lämplighetskravet i 10 § och kravet på typgodkännande av teknisk utrustning i 14 §.

Bestämmelsens *fjärde stycke* innehåller regler om anordnande av lotterier enligt 21 a § i vissa typer av radio och television. Reglerna motsvarar vad som för närvarande föreskrivs i 18 § andra stycket.

21 c §

I bestämmelsen, som är ny, anges i första stycket under vilka förutsättningar lotterier enligt 21 a § får anordnas utan tillstånd i samband med sändning i radio eller television. Dessa regler återfinns för närvarande i 21 §.

21 d §

Även denna bestämmelse är ny och ger regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer möjlighet att meddela ytterligare föreskrifter om lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Enligt bestämmelsen kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela föreskrifter om åldersgräns och folkbokföring som krav på deltagande i lotteriet. Med stöd av bemyndigandet kan även

andra krav för anordnande ställas upp, såsom krav på skydd för överdrivet spelande. Vidare kan sådana föreskrifter meddelas som behövs för att garantera säkerheten i anordnarens tekniska utrustning. Med ”krav på teknisk utrustning som används av anordnaren” avses såväl anordnarens system (den s.k. hårdvaran) som hans programvara (den s.k. mjukvaran). Bemyndigandet omfattar dock inte sådana lotterier som får anordnas utan särskilt tillstånd. Av bestämmelsen framgår att de krav som kan ställas med stöd av bemyndigandet skall riktas mot anordnaren av lotteriet. Bestämmelsen behandlas ytterligare i avsnitt 5.4.

23 §

Bestämmelsen har, enligt vad som inhämtats från Lotteriinspektionen, aldrig tillämpats. Det föreligger således inte något behov av bestämmelsen varför den kan upphävas.

37 §

Förbudet för den som anordnar ett lotteri att lämna kredit för insatser i lotteriet utvidgas till att omfatta även den som är ombud för anordnaren. På samma sätt som i 35 § avses här med ombud en person som har rätt (fullmakt, behörighet) att ingå avtal m.m. för den som anordnar lotteriet med bindande verkan för denne. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 6.

41 §

Paragrafen har anpassats med hänsyn till att 18 § upphävts och bestämmelserna där flyttats till 21 b § samt med hänsyn till att Lotteriinspektionen skall vara tillståndsmyndighet även för övriga lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.4.

42 §

Paragrafen har ändrats med hänsyn till att 23 § upphävts.

49 §

I paragrafen har gjorts ett tillägg så att bestämmelserna om kontrollanter kommer att gälla även för spel som avses i 21 a §. Bestämmelsen behandlas i avsnitt 5.4.

Sammanfattning av betänkandet Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50) i relevanta delar

Prop. 2001/02:153
Bilaga 1

Teknisk utveckling – lotterier på Internet m.m.

Enligt direktiven skall utredningen

- bedöma huruvida det är möjligt och om det finns behov av att via lotterilagstiftningen förhindra spel över Internet och annan data- och telekommunikation, som förmedlas från utlandet, och
- lämna förslag till hur lotterilagen kan göras teknikoberoende, alternativt göra en teknisk översyn av definitioner, begrepp och tillämpningsområden med lotterilagens nuvarande struktur, eller föreslå en kombination av dessa möjligheter.

Utredningen har kommit fram till att det i och för sig torde vara möjligt att införa ett förbud att utomlands utan tillstånd anordna lotterier över Internet som riktar sig mot Sverige och att det för efterlevnaden av ett sådant förbud kan vidtas åtgärder också mot nätoperatörer och andra förmedlare av lotteriet. Behovet av lagstiftningsåtgärder framstår emellertid f.n. inte som särskilt starkt. Det kommer också att finnas ett ganska stort utrymme för kringgåendeåtgärder, bl.a. genom att spelarna kan anlita utländska nätoperatörer; det talar för att det borde tas ett samlat internationellt grepp på problematiken i första hand genom EU:s försorg. Vidare kan man förutse en hel del tillämpningsproblem. Ett problem blir att avgöra om ett lotteri skall anses riktat mot Sverige. Om en lagstiftning införs får man räkna med att lotterierna på Internet görs mer generella i fråga om språk m.m. Vid en samlad bedömning har utredningen funnit att det f.n. inte finns tillräckliga skäl att ingripa med en lagstiftning av antytt slag.

Utredningen anser att förutsättningarna för att få anordna lotterier över bl.a. Internet bör anges särskilt i lagen och kompletteras med föreskrifter på lägre nivå än lag. Utredningen avvisar alltså möjligheten att i stället för en särreglering ge bestämmelserna i lagen en så generell utformning att de i princip blir teknikoberoende. En sådan ordning torde snarare skapa rättsosäkerhet och öka risken för fel och godtycke än åstadkomma en för lång tid gällande och flexibel lagstiftning.

Enligt utredningen bör det vara möjligt att anordna de flesta typer av lotterier via TV och Internet och de villkor som i dag gäller för respektive lotterityp bör också gälla om lotteriet anordnas via TV eller Internet. Detta bör gälla egentliga lotterier och bingospel. I fråga om övriga lotterier – t.ex. av typ restaurangkasinospel – föreslås att ett anordnande via TV eller Internet görs beroende av om spelet godkänts enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Det bör påpekas att det givetvis inte kan bli aktuellt för alla ideella föreningar att få tillstånd att anordna lotterier via TV eller Internet. En grundläggande förutsättning är att föreningen har sådana resurser att det kan antas att den kan administrera ett TV- eller Internetlotteri på ett korrekt sätt.

Slutligen bör nämnas att utredningen inte ansett sig ha anledning att ta ställning till vare sig vilka typer av spel som bör få förekomma på Internet och i TV eller i vilken omfattning tillstånd bör ges.

Åldersgränser

Enligt nuvarande regler i lotterilagen får den som anordnar vadhållning i samband med hästtävling, automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel inte låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller den som är ombud för den som anordnar lotteriet. Härutöver gäller, enligt den koncession som AB Svenska Spel, att personer under 18 år inte får erbjudas att delta i Oddset-spel. AB Svenska Spel tillämpar också frivilligt en 18-års gräns för spelet Lotto Express.

Vidare tillämpas i dag, enligt uppgift från Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation, en 18-årsgräns även i bingohallar.

Enligt direktiven skall utredaren bedöma om de ålderskrav som i dag gäller bör skärpas och föras samman samt återges i lotterilagen.

Att spel bland ungdomar kan medföra problem står klart. Av de uppgifter som lagts fram i samband med den forskning om spelberoende som bedrivs framgår att en inte ringa andel av ungdomar under 18 år anses ha problem med sitt spelande eller vara spelberoende.

Utredningen anser att det i och för sig kan ha ett värde att skapa enhetliga och lättöverskådliga regler och att en fullständig lagreglering av åldersgränser därför borde eftersträvas. En uppräknning av vilka spel som omfattas av ålderskravet skulle emellertid med tiden bli ganska omfattande och dessutom kräva ständiga moderniseringar. Frågan bör därför i stället lösas i samband med tillståndsprövningen.

I ett avseende föreslår utredningen dock en utvidgning av den nuvarande lagregleringen, nämligen i fråga om spel vid hundkapplöpning. För sådant spel bör i likhet med vad som f.n. gäller i fråga om spel vid hästtävling den lagstadgade 18-årsgränsen gälla.

Spel på kredit

Genom 1994 års lotterilag infördes en bestämmelse om spel på kredit. I bestämmelsen anges att det inte är tillåtet för den som anordnar ett lotteri att lämna kredit för insatser i lotteriet.

I direktiven till utredningen framhålls att den tekniska utvecklingen har medfört att skuldsättning numera, vid interaktiva spel, sker gentemot förmedlaren av spelet, bl.a. teleoperatören och att detta sker utan att anordnaren av lotteriet bryter mot lagen. Vidare anges att spel inte bör kunna ske på kredit. Enligt direktiven skall utredaren därför bedöma om det är möjligt och lämpligt att i lagen begränsa denna typ av kreditgivning samt belysa även andra frågeställningar kring spel på kredit och lämna förslag om hur detta skall regleras.

Som antytts möjliggör den nya tekniken, bl.a. Internet, att spel i dag i än högre grad än tidigare kan ske på distans, t.ex. från bostaden eller arbetsplatsen. Det är av förklarliga skäl svårt att uttala sig om omfattningen av kreditgivning i samband med sådant spel.

Enligt utredningens mening finns det inte tillräckligt starka skäl att nu gå emot utvecklingen i samhället och införa ett lagförbud mot användande av kreditkort. Detsamma gäller beträffande kredit som lämnas av förmedlare i form av teleoperatörer o.d. Här kan visserligen hävdas att det inte skett någon kreditprövning av spelaren och att det dessutom kan finnas ett större intresse hos förmedlaren att kredit tas i anspråk. Ett lagförbud bör dock inte införas heller på detta område. Ett sådant förbud skulle vålla gränsdragningsproblem i förhållande till banker och kreditinstitut och också vara ganska lätt att kringgå. Det bör dessutom finnas möjligheter att komma till rätta med eventuella problem på området genom att tillståndsmyndigheten meddelar villkor angående kreditfrågor i tillståndsbeslutet.

Utredningen föreslår endast en mindre utvidgning av nuvarande förbud, nämligen så att detta omfattar även den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

Härigenom föreskrivs i fråga om lotterilagen (1994:1000)

*dels att 18 och 23 §§ skall upphävas,
dels att rubriken närmast före 18 § skall utgå,
dels att 21, 37, 41 och 42 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas tre nya paragrafer, 11 a-11c, av följande
lydelse.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

**Lotterier i radio och television
m.m.**

11 a §

*Bestämmelserna i 11 b-c §
gäller i fråga om lotterier som
- anordnas i samband med sänd-
ning i radio eller television, eller
- annars förmedlas med hjälp av
elektromagnetiska vågor eller
liknande.*

*För sådana lotterier gäller i
övrigt bestämmelserna i denna lag
i tillämpliga delar.*

11 b §

*Ett lotteri som avses i 11 a § får
inte anordnas utan tillstånd utom i
fall som anges i fjärde stycket.*

*Tillstånd att anordna ett lotteri
som avses i 11 a § får ges till sådan
sammanslutning som avses i 15 §,
om*

*1. lotteriet är ett egentligt lotteri
och uppfyller kraven enligt 16 § i
tillämpliga delar,*

*2. lotteriet är utformat i huvudsak
som ett bingospel och uppfyller
kraven enligt 22 och 23 §§ i
tillämpliga delar, eller*

*3. lotteriet är av annat slag och
har godkänts för förmedling med
hjälp av elektromagnetiska vågor
enligt föreskrifter som meddelas av
regeringen eller myndighet som
regeringen bestämmer.*

(18 § andra stycket)

Tillstånd att anordna *sådana* lotterier i lokalradio enligt lokalradiolagen (1993:120), närradio eller andra trådsändningar av television än vidareändningar enligt radio- och TV-lagen (1996:844) får lämnas bara om det kan antas att marknaden för lokala lotterier inte försämras.

Tillstånd att anordna *egentliga* lotterier i lokalradio enligt lokalradiolagen (1993:120), närradio eller andra trådsändningar av television än vidareändning enligt radio- och TV-lagen (1996:844) får lämnas bara om det kan antas att marknaden för lokala lotterier inte försämras.

(21 §)

I samband med *utgivandet av en tryckt periodisk skrift eller i samband med* sändning i radio eller television får det utan tillstånd anordnas lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats *i skriften eller* i sändningen, 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

I samband med sändning i radio eller television får det utan tillstånd anordnas *ett egentligt* lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i sändningen, om

1. det som villkor för att delta i lotteriet inte fordras att insats betalas, och
2. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 basbelopp.

11 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om förmedling av lotterier med hjälp av elektromagnetiska vågor.

21 §

I samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift *eller i samband med sändning i radio eller television* får det utan tillstånd anordnas lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften *eller i sändningen*, 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.

I samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift får det utan tillstånd anordnas *ett egentligt* lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften, om

37 §

Det är inte tillåtet för den som anordnar ett lotteri enligt denna lag att lämna kredit för insatser i

Det är inte tillåtet för den som anordnar ett lotteri enligt denna lag att lämna kredit för insatser i

lotteriet.

lotteriet. *Detsamma gäller för den som är ombud för den som anordnar lotteriet.* Prop. 2001/02:153

41 §

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd enligt 16 § när lotteriet skall bedrivas i flera län.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 18 §.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 11 a-b §§.

42 §

Länsstyrelsen i det län där ett bingospel skall bedrivas prövar frågor om tillstånd enligt 22 §. Om bingospelet skall bedrivas i flera län eller om 22 § andra stycket skall tillämpas prövas dock frågan om tillstånd av Lotteriinspektionen.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 23 §.

Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet SOU 2000:50

Prop. 2001/02:153
Bilaga 3

Remissyttranden har lämnats av:

Datainspektionen, Ekobrottsmyndigheten, Statskontoret, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Kommerskollegium, Svenska folkhälsoinstitutet, Socialstyrelsen, Riksrevisionsverket, Riksskatteverket, Lotteriinspektionen, Konsumentverket, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västernorrlands län, Göteborgs kommun, Svenska kommunförbundet, Folkrörelsernas Samarbetsorgan för Lotterifrågor, IOGT-NTO, Riksförbundet Spelberoende, Spel & Tobakshandlarnas Riksförbund, Svenska Tidningsutgivareföreningen TU Service AB, Sveriges Automatägares Riksförbund, Sveriges bingoarrangörers centralorganisation, Sveriges Hotell & Restaurangföretagare, Sveriges Riksidrottsförbund, Sveriges Tivoliägareförening, Västsvenska Idrottsförbundet, AB Trav och Galopp, AB Svenska Spel samt Cherryföretagen AB.

Följande remissinstanser har meddelat att de inte har några synpunkter på förslagen:

Svea hovrätt, Kammarrätten i Stockholm, Rikspolisstyrelsen, Riksåklagaren, Statens kriminaltekniska laboratorium, Konkurrensverket, Ungdomsstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Finansinspektionen, Granskningsnämnden för radio och TV, Länsstyrelsen i Värmlands län, Centerorganisationernas Rikslotteri Fyrklövern, Lottillverkarnas branschorganisation, Knutsson Casino AB samt Truemax AB.

Yttranden över betänkandet har även inkommit in från Brottsförebyggande rådet. Härutöver har ett antal enskilda yttrat sig i frågan.

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig:

Uppsala kommun, Mora kommun, Skellefteå kommun, Gotlands kommun, Cancerfonden, De Handikappades Riksförbund, Folkrörelsernas lotteribyrå, A-lotterierna, FRISAM, Handelstjänstemannaförbundet, KFUK-KFUMs riksförbund, Landsrådet för Sveriges Ungdomsorganisationer, Pensionärernas Riksorganisation, Sveriges Television AB samt TV 4 AB.

Sammanfattning av betänkandet Föreningslivet på Spel- och lotterimarknaden (SOU 2000:9)

Prop. 2001/02:153
Bilaga 4

Friare regler för vinster i folkrörelsernas lotterier

I utredningen föreslås friare regler för vinster i folkrörelsernas lotterier. Folkrörelserna föreslås få ensamrätt att ha varuvinster i sina lotterier. AB Svenska Spel bör sålunda inte ha denna möjlighet. Folkrörelserna föreslås vidare få rätt att i princip fritt fördela vinsterna mellan varuvinster och penningvinster. I dag är den möjligheten till penningvinster starkt begränsad.

För att uppnå en likvärdig behandling vid tillståndsgivningen av folkrörelsernas rikslotterier med AB Svenska Spel ska Lotteriinspektionen ha möjlighet att tillämpa principen om beräknad vinstandel på ett statistiskt utfall även för folkrörelsernas större lotteri.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 §

Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får ges, om

1. en vinst som utgörs av pengar uppgår till högst ett basbelopp,

2. värdepappersvinster utgör högst 25 procent av det sammanlagda vinstvärdet i lotteriet,

3. värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,

4. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistor eller på den plats där lotteriet bedrivs, och

5. 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 stycket 5 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 förväg,

2. vinsterna har dragits i förväg inför en av tillståndsmyndigheten godkänd kontrollant, och att

3. automaten inte betalar ut någon vinst.

Tillstånd att anordna ett egentligt lotteri för ges, om

1. värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde,

2. vinsterna i lotteriet utgörs av varor, värdepapper eller pengar,

3. vinstandelen anges på lottsedlarna, lottlistor eller på den plats där lotteriet bedrivs, och

4. 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 stycket 1 på vinstutdelningsprocent gäller inte för lotterier som skall bedrivas i flera län om det finns särskilda skäl.

Kravet enligt första stycket 4 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 förväg,

2. vinsterna har dragits i förväg inför en av tillståndsmyndigheten godkänd kontrollant, och att

3. automaten inte betalar ut någon vinst.

Förteckning över remissinstanser avseende betänkandet SOU 2000:9

Prop. 2001/02:153
Bilaga 6

Remissyttranden har lämnats av:

Brottsförebyggande rådet, Kammarrätten i Sundsvall, Rikspolisstyrelsen, Statskontoret, Styrelsen för ackreditering och teknisk kontroll, Svenska folkhälsoinstitutet, Socialstyrelsen, Ekonomistyrningsverket, Konsumentverket, Lotteriinspektionen, Riksrevisionsverket, Ungdomsstyrelsen, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Västerbottens län, Stockholms kommun, Göteborgs kommun, Malmö kommun, Luleå kommun, Svenska kommunförbundet, AB Trav och Galopp, AB Svenska Spel, Barnens Rätt i Samhället, Cancerfonden – Riksförbundet mot Cancer, Centerns Riksorganisations lotterier, Cherryföretagen AB, De handikappades Riksförbund, Folkrorelsernas lotteribyrå – A-lotterier, Folkrorelsernas Samarbetsorgan för Lotterifrågor, Fritidsrorelsernas samarbetsorganisation, Handelstjänstemannaförbundet, Handikappsförbundens Samarbetsorganisation, IOGT-NTO, Korpen – Svenska Motionsidrottsförbundet, Motorförarnas Helnykterhetsförbund, Riksförbundet Spelberoende, Sveriges Automatägares Riksförbund, Sveriges bingoarrangörers centralorganisation, Sveriges Hotell & Restaurangföretagare, Riksidrottsförbundet, Västsvenska Idrottsförbundet, Länsstyrelsen i Gotlands län, Gotlands kommun och Spel & Tobakshandlarnas Riksförbund.

Följande remissinstanser har meddelat att de inte har några synpunkter på förslagen:

Hovrätten för Nedre Norrland, Riksåklagaren och Länsstyrelsen i Värmlands län.

Följande remissinstanser har ansett sig sakna skäl att yttra sig över förslagen:

Riksskatteverket och Konkurrensverket.

Yttranden över betänkandet har även inkommit in från Brottsförebyggande rådet. Härutöver har ett antal enskilda yttrat sig i frågan.

Följande remissinstanser har avstått från att yttra sig:

Reumatikerförbundet, privatpersonen Gunnar Lundström, Motorförarnas Helnykterhetsförbund Region Mälardalen, Motorförarnas Helnykterhetsförbund Region Skåne, Folkrorelsen Det industriella kulturarvet, Svenska Scoutförbundet, HTF-klubben Svenska Spel Visby tillsammans med AB Svenska Spels personalförening i Sundbyberg och Frivilligorganisationernas Insamlingsråd.

Regeringen har följande förslag till lagtext.

Härigenom föreskrivs⁴ i fråga om lotterilagen (1994:1000)

dels att 18 och 23 §§ skall upphävas,
dels att rubriken närmast före 18 § skall utgå,
dels att 21, 37, 41, 42 och 49 §§ skall ha följande lydelse,
dels att det i lagen skall införas fyra nya paragrafer, 21 a–21 d §§, samt närmast före 21 a § en ny rubrik av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

21 §

I samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift *eller i samband med sändning i radio eller television* får det utan tillstånd anordnas lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften *eller i sändningen*, 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.

I samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift får det 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.

Lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor

21 a §

Lotterier som anordnas i samband med sändning i radio eller television, eller på annat sätt förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor, får inte anordnas utan särskilt tillstånd utom i fall som anges i 21 c §.

21 b §

⁴ Se Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 22 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (EGT L 204, 21.7.1998, s. 37, Celex 31998L0034), ändrat genom rådets direktiv 98/48/EG (EGT L 217, 5.8.1998, s. 18, Celex 31998L0048).

Tillstånd att anordna ett lotteri som avses i 21 a § får ges till sådan sammanslutning som avses i 15 §, om lotteriet är ett egentligt lotteri och uppfyller kraven i 16 § i tillämpliga delar.

Tillstånd att anordna egentliga lotterier i lokalradio, närradio eller andra trådsändningar av television än vidareändningar enligt radio- och TV-lagen (1996:844) får lämnas bara om det kan antas att marknaden för lokala lotterier inte försämras.

21 c §

I samband med sändning i radio eller television får det utan tillstånd anordnas ett egentligt lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i sändningen, om

- 1. det som villkor för att delta i lotteriet inte fordras att insats betalas, och*
- 2. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 basbelopp.*

21 d §

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

37 §

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

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.*

41 §

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd enligt 16 § när lotteriet skall bedrivas i flera län.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 18 §.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 21 a §.

42 §

Länsstyrelsen i det län där ett bingospel skall bedrivas prövar frågor om tillstånd enligt 22 §. Om bingospelet skall bedrivas i flera län eller om 22 § andra stycket skall tillämpas prövas dock frågan om tillstånd av Lotteriinspektionen.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 23 §.

49 §

Tillståndsmyndigheten respektive registreringsmyndigheten skall utse en kontrollant för sådana egentliga lotterier som avses i 16 och 17 §§ samt fastställa arvodet till kontrollanten. Arvodet skall betalas av den som anordnar lotterierna.

Den som efter registrering anordnar lotterier enligt 17 § skall senast den 15 februari varje år till kontrollanten redovisa de lotterier som har anordnats under föregående kalenderår. Kontrollanten skall senast den 1 april varje år och vid utgången av varje tillståndsperiod lämna registreringsmyndigheten uppgift om insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som har anordnats under perioden.

Tillståndsmyndigheten respektive registreringsmyndigheten skall utse en kontrollant för sådana egentliga lotterier som avses i 16, 17 och 21 a §§ samt fastställa arvodet till kontrollanten. Arvodet skall betalas av den som anordnar lotterierna.

Den som efter registrering anordnar lotterier enligt 17 § skall senast den 15 februari varje år till kontrollanten redovisa de lotterier som har anordnats under föregående kalenderår. Kontrollanten skall senast den 1 april varje år och vid utgången av varje tillståndsperiod lämna registreringsmyndigheten uppgift om insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som har anordnats under perioden.

Denna lag träder i kraft den 1 augusti 2002.

Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2002-03-11

Närvarande: f.d. hovrättspresidenten Bo Broomé, justitierådet Nina Pripp, regeringsrådet Göran Schäder.

Enligt en lagrådsremiss den 28 februari 2002 (Finansdepartementet) har regeringen beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av kammarrättsassessorn Jörgen van der Stad.

Förslaget föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Den föreslagna regleringens tillämpningsområde

Regleringen i den svenska lotterilagen har sina rötter i en tid då det var förhållandevis enkelt att fastställa var en lotteriverksamhet anordnades och bestämmelserna tog tidigare uttryckligen sikte på verksamhet inom landet. Med teknikens utveckling har det blivit allt lättare för gemene man att etablera kontakter utanför landets gränser och på motsvarande sätt har det blivit enkelt för spelplanörnare att från utlandet nå den svenska allmänheten.

Av 1 § i lagen framgår att denna skall tillämpas på lotterier som anordnas för allmänheten. Enligt vad som uttalas i Lotteriutredningens betänkande omfattar den nuvarande lotterilagstiftningens tillämpningsområde i huvudsak bara spel som anordnas i landet, men även med denna utgångspunkt kan den nya tekniken resa tvivel om var ett lotteri förmedlat via Internet är anordnat. I lagrådsremissen berörs inte denna fråga. Frågan är av avgörande betydelse bl.a. när det gäller att bedöma om svensk lotterilagstiftning över huvud taget är tillämplig. Som också utredningen pekat på kan ett anordnande av Internetspel inte sällan hänföras till flera olika länder och olika principer kan tillämpas för att avgöra var ett spel är anordnat (se närmare SOU 2000:50 s. 183 ff.). Till den sistnämnda frågan hör också i vilken utsträckning straffansvar kan komma i fråga för den som anordnar lotterier (bet. s. 189 ff.). Det är klart otillfredsställande att lagrådsremissen lämnat frågan om lagens tillämpningsområde utan kommentar, inte minst med hänsyn till de straffbestämmelser som lagen innehåller.

Den nya regleringens konstruktion

Huvudförslaget i remissen innebär att anordnare av lotterier - i praktiken folkrörelseanknutna föreningar - fortsättningsvis skall kunna förmedla sina lotterier med hjälp av sådana kommunikationstjänster som Internet och mobiltelefoni. Förslaget till lösning bygger väsentligen på följande resonemang. För det som framstår som lottning, gissning, vadhållning

och liknande förfaranden, vilka nämns i definitionsbestämmelserna i 3 § andra stycket under punkt 1 och som, med vissa undantag, tillsammans med spel vid marknads- och tivolinöjen, nämnda i punkt 2, utgör egentliga lotterier (se 4 §), ställer lotterilagens definitioner inte upp några avgörande hinder mot anordnande via elektromagnetiska vågor (i fortsättningen representerat av datornätet Internet). Vad som här behövs är endast vissa modifikationer av lotterilagens allmänna regler, t.ex. angående geografisk begränsning. Andra spel på Internet kan emellertid vara utformade som marknads- eller tivolinöjen, som bingospel eller som automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel (se 3 § andra stycket 2 och 3). En närmare analys av lotterilagens definitioner visar dock att dessa spel, när de förmedlas via Internet, förlorar sin karaktär och blir att hänföra till kategorin egentliga lotterier, närmast dem som upptas under 3 § andra stycket punkt 1. Slutsatsen blir att spelen i fråga i sådana fall även de skall regleras av bestämmelserna om egentliga lotterier. Kedjebrevsspel anses inte förlora denna sin karaktär genom Internet-förmedling.

Resonemanget bygger som synes på en begreppsanalys av gällande rätt. Av denna är man givetvis inte bunden i en lagstiftningssituation. Det kan sägas vara en brist i remissen att där inte redovisas sakskalet för att låta det som på Internet tycks framträda som bingospel etc. följa regleringen för egentliga lotterier och inte de särskilda föreskrifterna för de andra spelformerna eller ytterligare andra regler; att sådana skäl finns har dock framgått vid föredragningen inför Lagrådet.

Den tekniska utformningen av förslaget är en konsekvens av det nu redovisade synsättet. Ett lotteri som anordnas med hjälp av elektromagnetiska vågor ställs enligt 21 b § under i princip samma regler som egentliga lotterier ”om lotteriet är ett egentligt lotteri”. Det valda greppet är enligt Lagrådets mening mindre lyckat. Det förutsätts att en tillämpare som på Internet tycker sig ha att göra med ett bingospel eller annat spel som avses i 3 § andra stycket punkt 3 efter en analys skall komma till slutsatsen att det egentligen rör sig om ”lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfarande”, något som nog inte utan vidare står klart. Bättre är att i lagen rakt av slå fast att lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor är att anse som egentliga lotterier (med undantag av kedjebrevsspel). En redaktion som bygger på denna tanke men som inte åsytar någon ändring i sak skulle kunna få följande utseende.

”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 kedjebrevsspel eller liknande spel.

21 b §

Ett sådant egentligt lotteri som avses i 21 a § får inte anordnas utan särskilt tillstånd utom i fall som anges i 21 c §.

Tillstånd får ges till sådan sammanslutning som avses i 15 §.

Prop. 2001/02:153

Tillstånd får ges endast om kraven i 16 § i tillämpliga delar är uppfyllda. Tillstånd att anordna ---- lotterier inte försämras.”

Ett alternativ som kan övervägas är att ersätta 21 a § med en definition i anslutning till begreppsbeskrivningen av *egentligt lotteri* i 4 §.

Bemyndiganderegeln i 21 d §

Genom den föreslagna paragrafen bemyndigas regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att komplettera lotterilagen med ytterligare föreskrifter i fråga om åldersgräns för deltagande och andra krav för anordnande lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor samt krav på den utrustning som används av anordnaren. I författningskommentaren anges krav på folkbokföring och skydd för överdrivet spelande som exempel på sådana krav som vid sidan av åldersgräns kan komma att föreskrivas med stöd av bemyndigandet.

Lotterilagen innehåller under rubriken "Förbud att delta i vissa lotterier" två paragrafer, 35 och 36 §§. Enligt 35 § får den som anordnar vadhållning i samband med hästtävling eller anordnar automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel inte tillåta någon som är under 18 år att delta i lotteriet. Enligt 36 § får bl.a. anställda hos den som anordnar vissa typer av lotterier inte delta i lotteriet.

Om avsikten är att införa samma åldersgräns som i 35 § för alla de nu aktuella lotterierna vore det enligt Lagrådet lämpligare att så skedde genom en ändring av 35 §. Om avsikten däremot är att införa åldersgränser beträffande endast vissa sådana lotterier, har Lagrådet förståelse för att dessa kan behöva anpassas till utvecklingen på lotterimarknaden och att föreskrifterna därför lämpligen bör ges i förordningsform.

Lagrådet har samma inställning beträffande kravet på folkbokföring. Om avsikten är att införa ett generellt krav på folkbokföring i Sverige för deltagande i sådana lotterier som förmedlas genom elektromagnetiska vågor borde en sådan regel av systematiska skäl anges i lagen och under samma rubrik som övriga förbud. Skall kravet endast gälla vissa typer av lotterier kan förordningsformen vara lämpligare. I så fall vill Lagrådet emellertid ifrågasätta om detta inte är en så viktig inskränkning att det redan av bemyndigandet bör framgå att så kan vara fallet. Det skulle kunna åstadkommas genom att orden "och folkbokföring" sköts in efter ordet "åldersgräns".

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 21 mars 2002

Närvarande: statsministern Persson, ordförande, och statsråden Winberg, Ulvskog, Lindh, Sahlin, Pagrotsky, Östros, Messing, Engqvist, Rosengren, Lejon, Lövdén, Bodström.

Föredragande: statsrådet Lars-Erik Lövdén

Regeringen beslutar proposition 2001/02:153 Lotterier över Internet
m.m.