

11 Restaurangkasinospel

Utredningens förslag: Tillståndsmyndigheten (Lotteriinspektionen) skall inhämta yttrande från kommunen vid prövning av en ansökan om att anordna restaurangkasinospel.

Inledning

Till restaurangkasinospelen hör roulett-, kort- och tärningsspel. Dessa spel introducerades i Sverige under 1950- och 1960-talen. Insatser och vinster var starkt begränsade och vinster fick utgå endast i polletter som kunde användas som betalningsmedel inom det område där tillställningen anordnades. Det rådde länge ovisshet om under vilka former roulettspel kunde bedrivas utan att s.k. äventyrligt spel – vilket var brottsligt enligt brottsbalken – ansågs föreligga. Högsta domstolen uttalade i ett avgörande, NJA 1967 s. 615, att det var uppenbart att roulettspel genom begränsningar av insatser och vinstbelopp samt i spelsätt kunde ges en så förändrad karaktär att det enligt allmän uppfattning inte längre kunde betraktas som äventyrligt spel.

Frågor om tillstånd att anordna restaurangkasinospel prövas enligt 43 § lotterilagen av Lotteriinspektionen. Förutsättningarna för tillstånd till roulettspel och tärningsspel anges i 32 och 33 §§ lotterilagen. Följande rekvisit uppställs.

- Spelet skall anordnas i samband med en offentlig nöjeställning inom en nöjespark eller liknande anläggning eller i samband med hotell- och restaurangverksamhet om serveringstillstånd finns eller om det ändå kan antas att spelet utan olägenhet kan anordnas i samband med verksamheten eller i samband med trafik på fartyg i internationell trafik,
- värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet får uppgå till högst 1/6 000 basbelopp (för närvarande 6 kr),
- värdet av högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet får uppgå till högst 1/200 basbelopp (för närvarande 182 kr), och

- den som söker tillstånd skall bedömas vara lämplig att driva verksamheten.

Vid lämplighetsprövningen skall tillståndsmyndigheten beakta sökandens erfarenheter på området, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse. Bestämmelsen skall också tillämpas på i lagen närmare angivna företrädare för juridiska personer.

Tillstånd till kortspel får, enligt 34 § lotterilagen, ges om

- spelet anordnas i ett sådant sammanhang som avses i 32 § (offentlig nöjeställning etc.),
- värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet uppgår till högst 1/600 basbelopp (för närvarande 60 kr),
- värdet av högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet uppgår till högst 1/400 basbelopp (för närvarande 90 kr), och
- den som söker tillstånd uppfyller samma lämplighetskrav som beträffande roulett- och tärningsspel.

Det kan anmärkas att det alltså är spelanordnaren och inte ägaren till restaurangen etc. som erhåller tillstånd till restaurangkasinospel. Det finns ca 180 bolag som anordnar restaurangkasinospel i Sverige. De flesta är förhållandevis små men det finns ett antal större företag, varav kan nämnas Cherryföretagen AB och Knutssonbolagen. De två sistnämnda företagen har omkring 30 procent av restaurangkasinospelen, sett till antalet speltillstånd.

Problem

Från kommunernas sida har framförts kritik främst vad gäller tillståndsgivningen för restaurangkasinospelen. Man anser att tillståndsgivaren, Lotteriinspektionen, inte har tillräckligt underlag vid sitt beslutsfattande och att detta medför att tillstånd beviljas oseriösa bolag med i många fall kriminellt belastade personer i ledande positioner, samt att lämplighetskravet i 10 § lotterilagen inte efterföljs bl.a. vad avser antalet spelbord per spelställe och spelbordens placering i förhållande till den övriga verksamheten; spelborden avskiljs från restaurangdelen och utgör således inte endast ett komplement till restaurangverksamheten utan det blir snarare fråga om en regelrätt spelinrättning. Vidare har det på vissa håll blivit så att antalet tillstånd till restaurangkasinospel som beviljats är förhållandevis stort inom ett begränsat område, vilket har medfört sociala problem och hög kriminalitet.

Från de spelbolag som anordnar restaurangkasinospel har framförts önskemål om att högsta insatserna för restaurangkasinospelen höjs. Detta önskemål har enligt spelbolagen numera särskild tyngd mot bakgrund av att riksdagen under 1999 har beslutat att införa kasinon med internationella regler i Sverige där både insatser och vinster vida överstiger vad som gäller för restaurangkasinospel. Enligt spelbolagen kommer detta att medföra en drastisk minskning av spelet på restaurangkasinon på de orter där kasinon med internationella regler etableras. Störst farhågor har man i detta avseende beträffande Stockholm och Göteborg, där det mesta restaurangkasinospel sker och där det kommer att etableras kasinon med internationella regler.

Överväganden och förslag

I likhet med vad utredningen tidigare anfört beträffande förströelse spelen är det av vikt att man vid tillståndsgivningen beaktar vad kommunerna har att anföra i fråga om spelens anordnande. Utredningen föreslår att det blir obligatoriskt för tillståndsmyndigheten att inhämta yttrande från respektive kommun vid prövning av en ansökan om att anordna restaurangkasinospel. Det kan naturligtvis också vara lämpligt att yttrande inhämtas från polismyndigheten (jfr 3 § tredje stycket automatspelslagen) men detta bör inte vara obligatoriskt. En lagändring bör i enlighet härmed göras i 43 §.

Mot bakgrund av kravet i direktiven att utredningens förslag i princip inte skall ändra förutsättningarna för aktörerna på spelmarknaden lägger utredningen inte fram något förslag om höjning av värdet av högsta insatser och vinster.

12 ”Stimulanslotterier” – vinsttak

Utredningens förslag: Nuvarande vinsttak – vinsternas värde får i regel motsvara högst 50 procent av insatsernas värde – ändras inte för s.k. stimulanslotterier, dvs. lotterier som har till syfte att stimulera människor att delta i en viss aktivitet (t.ex. motion).

Inledning

Enligt lotterilagen skall värdet av vinsterna i ett s.k. egentligt lotteri (dvs. lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfarande, förutom vadhållning i samband med hästtävling och i samband med idrotts-tävling som bedrivs i mer än en kommun, samt marknads- och tivoli-nöjen) motsvara minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde (16 § första stycket 3, 17 § första stycket 5, 19 § första stycket 5 och 20 § första stycket 7). Dessa krav är uppställda för att lotteri-verksamheten skall kunna ge skälig avkastning och för att minska utrymmet att konkurrera med höga vinstandelar.

Beträffande spel på värdeautomater skall värdet av vinsterna i spelet motsvara minst 85 procent av insatsernas värde (27 § första stycket 6 lotterilagen). För övrigt automatspel samt för bingospel och restaurang-kasinospel (roulett-, tärnings- och kortspel) saknas regler om högsta vinstandel.

Direktiven m.m.

Det kan i vissa fall finnas andra syften än ekonomiska med en lotteri-verksamhet. Genom att koppla samman en aktivitet med ett lotteri kan man stimulera människor att delta i aktiviteten. Motion är exempel på denna typ av aktivitet där aktiviteten kan vara viktigare än själva förvärvssyftet. Det kan då finnas behov av att dela ut hela insats-beloppet i vinster för att främja aktiviteten.

Enligt direktiven skall utredaren bedöma om det finns behov av att i särskilda fall kunna göra undantag från reglerna om högsta vinsttak för att stimulera vissa typer av lotterier.

Utöver vad som anges i direktiven beträffande stimulanslotterier och högsta vinsttak bör beaktas att utredningen erhållit del av en skrivelse från Lotteriinspektionen till regeringen den 28 augusti 1999 om statistiskt beräknade vinstplaner. I denna skrivelse anför inspektionen bl.a. följande. Lotteriinspektionen tillämpar i sin tillståndsgivning principen att en vinstandel i ett lotteri beräknas på ett teoretiskt utfall vid en 100-procentig försäljning av det antal lotter som angivits i ansökan. Lotteriinspektionen godtar således inte sannolikhetsberäkningar av ett statistiskt utfall baserat på olika handlingsalternativ för deltagare i ett lotteri då det med en sådan beräkning inte kan fastställas någon exakt vinstandel i förhållande till den beräknade omslutningen. Vad gäller de statliga spelen förekommer lotterier med variabla högvinster där vinstplanen har en vinstandel överstigande 50 procent vid ett maximalt utfall av högvinster. De statliga spelen omfattas inte av Lotteriinspektionens tillståndsgivning utan har tillstånd enligt koncession från regeringen. Regeringen har tidigare i beslut den 9 oktober 1997 tillsatt en utredning för att göra en översyn av lotterilagen. Ett tilläggsdirektiv till utredningen att beakta denna fråga skulle snabbt kunna leda till att folkrörelserna får samma rätt till variabla vinstplaner som det statliga bolaget. Enklast skulle den matematiska begränsningen att vinsterna ska utgöra 35-50 procent av insatsernas värde kunna tas bort i de berörda lagrummen (16, 17, 19 och 20 §§). Om en sådan ändring kunde vidtas omgående skulle det motverka att balansen mellan de statliga lotterierna och folkrörelselotterierna ytterligare väger över till folkrörelsernas nackdel.

Historik

I 1939 års lotteriförordning fanns det inte några bestämmelser avseende vinstandelen i lotterier, dvs. förhållandet mellan insatsernas och vinsternas värde. I allmänhet återgick dock minst hälften av insatsernas värde till lottköparna i form av vinster. Denna grundprincip hade slagits fast i tillstånden till rikslotterier. Om vinsterna tillställdes vinnarna gratis (portokostnader m.m. betalades av anordnaren) fick 45 procent av omslutningen utgöras av vinster. Även när det gällde avkastningen av lotterier saknade lotteriförordningen regler. Lotterinämden utfärdade dock 1979 anvisningar som gällde bl.a. nettobehållningen i sådana lotterier som såldes från fasta försäljningsställen och där anordnaren biträdades av serviceföretag (KFS 1979:22, LN:2). Enligt

dessa anvisningar skulle nettobehållningen uppgå till minst 25 procent av intäkterna från försålda lotter, vid automatlotteri till minst 30 procent.

I 1982 års lotterilag lagfästes principen att värdet av vinsterna i ett lotteri skulle motsvara minst hälften av insatsernas värde.

Vid tillkomsten av 1994 års lotterilag fördes också en diskussion om vinstandelens värde. I förarbetena angavs (prop. 1993/94:182 s. 22-23) bl.a. följande. Bestämmelser om att en viss minsta andel av insatsernas värde skall utgöra vinst bör ges i lag. Vinstandelens värde bör anges på lottsedeln eller bingobrickan eller anslås i lokal där lotterier bedrivs. En rimlig minsta vinstandel bedömer regeringen vara 35 procent. Det innebär inte att alla lotterier kommer att hamna på denna låga vinstandelnivå. Vissa lotterier är sådana att marknaden helt enkelt kräver högre vinstandel. En rimlig bedömning är därför att flertalet lotterier, trots minimiregeln, kommer att ha en vinstandel på 50 procent. Det kan diskuteras om det bör föreskrivas ett tak för den högsta tillåtna andelen vinster av insatsernas värde. Om ett lotteri använder en mycket hög andel av insatsernas värde som vinst kan det innebära att vissa lotteri-anordnare får försteg på marknaden framför andra. Om högre vinstutdelning används som konkurrensmedel minskar lönsamheten och risk uppkommer att överskottet blir mindre trots större försäljning. För att förhindra en sådan utveckling anser regeringen att en bestämmelse även om högsta tillåtna vinstandel bör införas. En rimlig högsta andel bedömer regeringen vara 55 procent.

I 1994 års lotterilag infördes i enlighet härmed en allmän bestämmelse om högsta vinstandel om 55 procent. Bestämmelsen gällde dock inte beträffande bingospel, eftersom vinstandelen, enligt vad som anfördes av regeringen, i det spelet genomsnittligt uppgick till 60 procent utan att det påverkade marknaden för andra lotterier (prop. 1993/94:182 s. 25).

Genom lagändring 1996 (SFS 1996:1168) sänktes högsta vinstandel för egentliga lotterier från 55 till 50 procent. Som skäl härför angavs i prop. 1996/97:7 s. 22 bl.a. följande. Situationen på spelmarknaden har försämrats. Konkurrensen har hårdnat och flera folkrörelselotterier har haft problem att uppnå förväntat resultat. Regeringen har i olika sammanhang uttalat avsikten att vidta åtgärder för att dämpa konkurrensen på spel- och lotterimarknaden. Som ett led i arbetet att minska konkurrensstrycket har riksdagen beslutat att de statsägda bolagen Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst slås samman. För att motverka att höjda vinstandelar används som ett konkurrensmedel bör vinstandelstaket för egentligt lotteri sänkas från nuvarande 55 till 50 procent.

Överväganden

När det gäller den skrivelse som Lotteriinspektionen gett in till regeringen beträffande statistiskt beräknade vinstplaner konstaterar utredningen att denna skrivelse i huvudsak rör folkrörelsernas ställning på spelmarknaden. Utredningen om föreningslivets ställning på den svenska spel- och lotterimarknaden (Den nya Spel- och lotteriutredningen, dir. 1999:52) har i sitt betänkande, SOU 2000:9, behandlat frågan och lagt fram förslag till lagändringar i syfte att de stora lotteriarrangörerna på folkrörelsesidan skall kunna tillämpa principen om en beräknad vinstandel på ett statistiskt utfall. Mot denna bakgrund finner Lotterilagsutredningen att Lotteriinspektionens skrivelse inte bör föranleda något särskilt ställningstagande från Lotterilagsutredningens sida.

Beträffande s.k. stimulanslotterier vill utredningen anföra följande. En möjlighet för de tillståndsgivande organen att medge undantag från reglerna om högsta vinstandel för vissa typer av lotterier skulle medföra att dessa lotterier kunde göras mer attraktiva för lottköparen. Genom att koppla lotteriet till en viss aktivitet skulle aktiviteten, som det anges i direktiven, "stimuleras". Detta är i och för sig vällovligt om aktiviteten är av allmännyttig karaktär.

En möjlighet till höjning av högsta vinstandelen i ett lotteri skulle medföra att seriösa spelordnare kunde bidra till att förverkliga goda ändamål i samhället. Redan i dag förhåller det sig dock på det sättet. I de allmänna kraven för att få anordna ett egentligt lotteri anges nämligen att tillståndshavaren skall vara en ideell förening som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål och som bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål (15 § lotterilagen).

Enligt utredningen skulle en möjlighet att medge undantag från reglerna om högsta vinstandel i och för sig vara positiv med tanke på de aktiviteter som skulle kunna främjas. Utredningen anser dock att det inte är möjligt att på ett godtagbart sätt skilja ut vilka aktiviteter som skulle utgöra grund för att medge undantag från nuvarande regler om högsta vinstvärde. Med hänsyn härtill och med beaktande av det trots allt begränsade behovet av åtgärder för s.k. stimulanslotterier, stannar utredningen för att inte föreslå några åtgärder beträffande högsta vinstandelar i egentliga lotterier.

13 Internationellt poolspel

Utredningens förslag: I syfte att underlätta internationellt s.k. poolspel vid hästtävlingar ges regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer rätt att medge undantag från förbudet att främja deltagande i utländskt lotteri. Vidare ändras skattereglerna bl.a. så att svenska deltagare i ett i utlandet anordnat poolspel slipper betala inkomstskatt på eventuella vinster. I stället betalar den svenska medarrangören lotteriskatt.

Inledning

På lotteriområdet har det tidigare inte funnits någon internationell marknad. I en stor del av världen och framför allt i Europa har nationsgränserna respekterats på detta område. Det har inneburit att man inom varje land erbjudit spel endast inom det egna landets gränser. Undantag har dock förekommit, främst i form av samarbete mellan närliggande länder.

I Sverige har det statliga spelbolaget AB Svenska Spel sedan 1993 ett samarbete med de övriga nordiska länderna i det gemensamma lotteriet Viking Lotto. Numera deltar också Estland. Vidare har AB Trav och Galopp (ATG) sedan 1997 bedrivit vadhållning i samband med hästtävlingar i samarbete med trav- och galoppsportens centrala organisationer i de övriga nordiska länderna. ATG har nu hos regeringen ansökt om att få bedriva vadhållning även i samarbete med andra länder i Europa.

Viking Lotto

Genom beslut den 12 oktober 1992 meddelade regeringen dåvarande AB Tipstjänst tillstånd att i samarbete med tipsbolagen i Danmark, Finland, Island och Norge anordna ett nordiskt Lotto, kallat Viking Lotto. Beslutet meddelades med stöd av dåvarande 4 § lotterilagen

(numera 45 § lotterilagen). Sedan mars 2000 deltar också Estland i Viking Lotto.

Som namnet antyder är Viking Lotto ett nummerspel som motsvarar det "vanliga" Lottospelet. Spelaren väljer dock i Viking Lotto sex av 48 nummer, jämfört med "vanliga" Lotto där spelaren väljer sju av 35 nummer. Spelet sker helt on-line. Dragning sker en gång per vecka i Norge och sänds i TV. Resultaten distribueras sedan från Norge via Danmark till respektive deltagarland. I Viking Lotto är det endast den översta vinstgruppen (sex rätt) som är internationell. Övriga vinstgrupper är nationella.

Vadhållning i samband med hästtävlingar

Genom beslut den 21 augusti 1997 gav regeringen, med stöd av 45 § lotterilagen, ATG tillstånd att anordna vadhållning i samband med hästtävlingar m.m. i samarbete med trav- och galoppsportens centrala organisationer i de övriga nordiska länderna. Tillståndet gäller under förutsättning att ATG:s samarbetsorganisationer i de andra länderna får motsvarande tillstånd. Hittills har den norska regeringen meddelat det norska spelbolaget Norsk Rikstoto sådant tillstånd. Frågan är fortfarande under beredning i Danmark och Finland.

Premiär för det gemensamma gränsöverskridande nordiska spelet skedde den 1 november 1998 under nordiska travmästerskapen. Norska spelare deltog då i spel på vinnare och plats i de svenska spelpoolerna. Det totala spelet från Norge uppgick till ca 500 000 kr. Gemensamt spel genomfördes också under Olympiatravet på Åby den 10 april 1999.

Enligt uppgift från ATG finns det ett stort intresse från utländska spelorganisationer att kunna spela till svensk pool vid större lopp eller till V75. Det finns också, enligt ATG, intresse från svenska spelare att via ATG kunna delta med spel i utländska totalisatorpooler i samband med större lopp med svenskt intresse. Mot denna bakgrund har ATG under vintern 1998 hos regeringen ansökt om tillstånd att få förmedla spel till hästtävlingar även utanför de nordiska länderna samt ta emot spel från dessa länder till svenska tävlingar. Totalisatorföretag i Frankrike och Storbritannien har nämnts som intressanta samarbetspartners.

Vidare har ATG ansökt hos regeringen om tillstånd att få bedriva spel på Åland genom att ställa ut s.k. totomater där, med syfte att ålänningarna skall kunna spela direkt till ATG.

Regeringen har ännu inte tagit ställning till ATG:s ansökningar om utomnordiskt gränsöverskridande spel.

Det bör också nämnas att den europeiska samarbetsorganisationen AEP/EAP (European Association of Parimutuels) har tagit fram ett europeiskt ramverk för spel över gränserna. I organisationens arbete deltar följande länder: Belgien, Danmark, Finland, Frankrike, Irland, Italien, Marocko, Nederländerna, Norge, Schweiz, Storbritannien, Sverige, Tunisien och Tyskland.

Överväganden och förslag

38 § lotterilagen

Som framgått av bl.a. avsnittet om EG-rätten är det enligt 38 § lotterilagen förbjudet att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Sedan den 1 januari 1999 är det dessutom, enligt 54 § lotterilagen, straffbelagt.

Bestämmelsen i 38 § lotterilagen kan utgöra ett hinder för svenskt deltagande i ett utländskt poolspel. Om spelet anses anordnat i det land där tävlingen genomförs – och där också totalisatorn finns och oddsberäkningen görs eller dragningen sker – blir 38 § lotterilagen tillämplig. Såsom denna paragraf nu är utformad är det tveksamt om regeringen, med stöd av 45 § lotterilagen, skulle ha möjlighet att – utan att detta uttryckligen angavs i lagen – genom särskilt tillstånd åstadkomma ett undantag från förbudet i 38 § mot att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Utredningen föreslår därför att 38 § ändras så att regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får en uttrycklig rätt att medge undantag från främjandeförbudet.

Skatterättsliga konsekvenser

Ytterligare ett problem när det gäller internationellt poolspel är de skatterättsliga konsekvenserna.

Lotteriskatt utgår enligt lagen (1991:1482) om lotteriskatt. Lotteriskatt skall betalas för svenska lotterier med 36 procent på behållningen av sammanlagda insatser med avdrag för sammanlagda utbetalade vinster (1 §). Skattskyldig är den som anordnar lotteriet (2 §).

Den 1 juli 1999 gjordes en ändring i lagen om lotteriskatt. Ändringen innebär bl.a. att insatser och vinster som hänför sig till utländskt speldeltagande vid vadhållning i samband med hästtävlingar i Sverige inte skall beaktas när behållningen bestäms (1 § andra stycket).

Lotterivinst i svenskt lotteri och vinst vid vinstdragning på i Sverige utfärdade premieobligationer utgör inte skattepliktig inkomst för den enskilde enligt 19 § kommunalskattelagen. Däremot är vinst i utländskt

lotteri och vinst vid vinstdragning på utländska premieobligationer skattepliktig inkomst enligt samma bestämmelse, om denna vinst överstiger 100 kr. Den utländska vinsten beskattas då som inkomst av kapital enligt 3 § 1 mom. lagen (1947:576) om statlig inkomstskatt. Motsvarande regler finns i inkomstskattelagen (1999:1229), 8 kap. 3 § och 42 kap. 25 §, som tillämpas fr.o.m. 2002 års taxering.

Det ligger nära till hands att anse ett lotteri anordnat i det land där tävlingen genomförs och där totalisatorn finns. Detta skulle innebära att det spel som sker från Sverige, vid en hästtävling som genomförs och administreras i t.ex. Norge, och som förmedlas via ATG, inte skulle omfattas av reglerna om lotteriskatt enligt nu gällande lydelse. Spelet skulle inte heller beskattas i Norge, eftersom beskattning enligt norsk skattelagstiftning endast sker av det inhemska spelandet. Däremot skulle de svenska spelarna få betala svensk inkomstskatt för sina lotterivinster. Genom ändring i lagen om lotteriskatt har det spel som sker från utlandet vid vadhållning i samband med hästtävling i Sverige undantagits från reglerna om lotteriskatt från och med den 1 april 1999.

Utredningen anser att en ändring ånyo bör göras i lagen om lotteriskatt så att det omfattar också det spel som sker från Sverige till utlandet. Samtidigt bör spelvinsterna befrias från inkomstskatt.

Förslagen föranleder ändring i 1 och 2 §§ lagen (1991:1482) om lotteriskatt samt 8 kap. 3 § och 42 kap. 25 § inkomstskattelagen (1999:1229).

14 Spelberoende

Utredningens förslag: Utredningen har beaktat frågor om spelberoende bl.a. i fråga om automatspel, åldersgränser och förbud mot kreditgivning vid anordnande av spel. Med hänsyn till direktiven har utredningen inte ansett sig ha anledning att överväga generella begränsningar av lotterier i syfte att minska spelberoendet.

Inledning

Spel- och lotteriverksamhet är för de allra flesta en positiv upplevelse. Man spelar för nöjes skull och i hopp om att vinna. För några utgör dock spel ett problem. Framför allt under de senaste åren har problemet med s.k. spelberoende uppmärksammats i massmedia. Nedan skall i korthet beröras de negativa konsekvenser som spel- och lotteriverksamhet kan leda till för den enskilde spelaren. Utredningen har valt att behandla dessa frågor under rubriken spelberoende, en rubrik som får beteckna olika negativa följder av lotterier och spel.

Det finns många frågor att ställa med anledning av epitetet spelberoende, bl.a. följande. Vilka problem förekommer med anledning av människors spelande? Hur många människor berörs av problemen? Hur väl underbyggda är de uppgifter som förekommer? På vilket sätt kan man genom lagstiftningsåtgärder medverka till en eliminering eller lösning av problemen?

Även om frågor om spelberoende har uppmärksammats sedan en tid tillbaka är tillgången till material med vetenskaplig bakgrund begränsat. Det har gjorts ett antal utredningar på området men det är svårt att fastställa hur sakliga och representativa dessa är.

Merparten av det material som nedan redovisas har erhållits från professor Sten Rönnberg och ingår som underlag i den svenska studie som nu genomförs i fråga om spelberoende (se nedan). Någon värdering av materialet har utredningen inte gjort. Det bör redan här framhållas att utredningens direktiv inte särskilt tar upp frågan om

spelberoende. Det finns emellertid enligt utredningens mening anledning att ändå beröra frågan vid en översyn av ifrågavarande slag.

Bakgrund

Uppmärksamheten kring de problem som ett överdrivet spelande kan leda till för den enskilde är inte någon helt ny företeelse. I betänkandet *Vinna eller försvinna – folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden* (SOU 1992:130) behandlades i ett kapitel forskning om spelberoende (kapitel 7 s. 233–243).

I betänkandet hänvisade lotteriutredningen bl.a. till en då nyligen genomförd undersökning av sociologiska institutionen vid Stockholms universitet där det konstaterats att det fanns ca 16 000 personer som kunde betraktas som storkonsument av spel. Dessa personer spelade för mer än 50 000 kr per år (att jämföra med genomsnittssvensken som beräknades bruttoförbruka ca 2 400 kr per år). Vidare refererades till en tysk undersökning som översatt till svenska förhållanden skulle innebära att omkring 23 000 svenskar (0,3 procent av befolkningen) skulle vara i behov av rådgivning och/eller behandling för spelberoende. Enligt en annan beräkning som gjorts av sociologiska institutionen vid Stockholms universitet på grundval av en kartläggning av spelberoende i Stockholms län kunde antalet spelberoende enligt en viss kategorisering uppskattas till 1 900 för hela riket.

Svensk studie

I Sverige pågår sedan en tid tillbaka ett forskningsprojekt i ämnet spelberoende. Forskningsprojektet, eller studien, benämns *Swedish Patologic Gambling Prevalence Study* och görs på uppdrag av Socialdepartementet. Ledare för projektet är professor Sten Rönneberg. I projektet ingår dessutom två utländska professorer (Max Abbott och Rachel Volberg), tre psykologer (Anders Andréén, Jakob Jonsson och Thomas Nilsson) och en socionom (Ove Svensson). Vidare medverkar ett par statistiker.

Studien föregicks av en provundersökning (pilotstudie) som gjordes med hjälp av Statistiska Centralbyrån (SCB) i Örebro och genomfördes under perioden maj-juni 1997. I undersökningen intervjuades ca 3 000 personer i åldrarna 15–74 år som ansågs vara representativa för den svenska befolkningen. Dessa personer fick svara på 45 frågor om spel och problem i samband med spel. Svarsfrekvensen uppgick till mellan 70–80 procent.

På grundval av pilotstudien konstaterades att det skulle vara möjligt att genomföra en planerad studie i Sverige och att acceptabel svarsfrekvens kunde förväntas. Med stöd av pilotstudien bedömde forskargruppen att mellan 1,2–2,0 procent (76 000–127 000 personer) av den svenska befolkningen mellan 25 och 74 år skulle ha eller ha haft problem med spelande.

I augusti 1997 drog forskargruppen upp riktlinjer och lade fast detaljer för genomförandet av huvudstudien. Arbetet planerades att genomföras i tre faser: fas 1 där datainsamling omfattande ca 10 000 personer skulle ske, fas 2 där djupintervjuer med ca 600 personer skulle genomföras, samt fas 3 som skulle fokusera på behandling av problemen.

Undersökningsarbetet, fas 1, inleddes i november 1997 och datainsamlingen – i form av telefonintervjuer och frågeformulär utskickade per post – pågick fram till i februari 1998. Frågelistan innehöll 144 frågor. Svar erhöles från ca 7 100 personer, vilket är en svarsprocent om ca 72 procent. I slutet av 1998 påbörjades, något försenat, arbetet med att analysera de data som samlats in. Resultaten av detta arbete redovisades i maj 1999. Datainsamlingen för fas 2 av studien inleddes under våren 1999 och avslutades i maj 2000. Resultaten av fas 2 beräknas kunna redovisas tidigast under hösten 2000. Fas 3 har planerats men finansieringsfrågan är alltjämt inte löst.

Amerikansk studie

I USA tillsattes för ett par år sedan en kommission för att granska spelproblematiken och ge förslag till politik och åtgärder på området. Kommissionen bestod av nio ledamöter, varav presidenten tillsatte tre, senaten tre och representanthuset tre personer. Den 18 juni 1999 redovisade kommissionen sitt arbete *National Gambling Impact Study Commission Final Report*. Rapporten kan sägas vara en kompromiss mellan företrädare för spelindustrin och anti-spelrörelsen i USA. Rapporten finns att tillgå på Internet under adressen: www.ngisc.gov.

Rapporten rönne viss uppmärksamhet i USA när den presenterades och många medier drog slutsatsen att kommissionen efterlyste ett fullständigt stopp eller ett moratorium för expansionen på spelmarknaden. Företrädare för spelindustrin tolkade däremot rapporten såsom att kommissionen endast önskade en paus i utvecklingen av nya spel och inte något stopp i verksamheten. Ordföranden i kommissionen, Kay James, uttalade dock att kommissionens nio medlemmar var eniga om att ”det är tid för ett moratorium för spel i USA”.

Sedan rapporten lades fram har, enligt uppgift, inga ytterligare åtgärder vidtagits med anledning av den.

Vad är spelberoende?

Att vissa människor får problem med sitt spelande är det nog inte någon som ifrågasätter. Däremot är uttrycket ”spelberoende” troligen mer kontroversiellt. Det man först frågar sig är hur spelberoende definieras.

Den amerikanska psykiatriföreningen tog in spelberoende i sin *Diagnostic and Statistical Manual 1980 (DSM III)*. Med detta avses att spelberoende, enligt den angivna definitionen, var att klassificera som en psykisk störning. Enligt uppgift finns dock problemet *spelmani* i psykiatriska sammanhang beskrivet under huvudrubriken impuls-kontrollstörning, vilket tyder på att spelberoende ses som en ”behavioral excess disorder” som har mycket gemensamt med andra konsumtionsproblematiska beteenden som vanligen inte i första hand klassificeras som missbruk, t.ex. köptvång, arbetsnarkomani, renlighetsiver och sexmissbruk. Sådana beteendeöverskottsstörningar är normala beteenden som utövas i för hög grad i förhållande till omgivningens normer. Man brukar säga att impulskontrollen brister.

DSM revideras efter hand och föregås av ett kvalificerat utredningsarbete. Enligt den senaste versionen av DSM, *DSM-IV* (American Psychiatric Association 1995) kännetecknas spelberoende eller spelmani av att man:

- A. Under en längre tid återkommande visat olämpligt spelbeteende som tagit sig uttryck i minst fem av följande kriterier:
1. Tänker ständigt på spel (t.ex. upptagen av att tänka på tidigare spelupplevelser, av att planera nästa speltillfälle eller av att fundera över hur han eller hon kan skaffa pengar att spela med).
 2. Behöver spela med allt större summor för att han eller hon skall uppnå den önskade spänningseffekten.
 3. Har flera gånger misslyckats med att kontrollera, begränsa eller sluta upp med sitt spelande.
 4. Blir rastlös eller irriterad när han eller hon försöker begränsa sitt spelande eller sluta upp med att spela.
 5. Spelar för att slippa tänka på sina problem eller för att söka lättnad från nedstämdhet (t.ex. hjälplöshetskänslor, skuld, ångest och depression).
 6. Efter att ha spelat bort pengar återvänder han eller hon ofta en annan dag för att revanschera sig (jagar förluster).

7. Ljuger för anhöriga, terapeuter och andra personer för att dölja vidden av sitt spelande.
 8. Har begått brott såsom förfalskning, bedrägeri, stöld eller försingring för att finansiera sitt spelande.
 9. Har äventyrat eller förlorat någon viktig personlig relation, anställning, utbildnings- eller karriärmöjlighet på grund av spelandet.
 10. Förlitar sig på att andra kan ordna fram pengar för att lösa en finansiell krissituation som uppstått på grund av spelandet.
- B. Spelbeteendet kan inte förklaras med att spelaren är inne i en manisk episod.

Hur mäter man spelberoende?

Det mest använda ”mättet” för att mäta spelberoende är *South Oaks Gambling Screen (SOGS)*. SOGS är ett frågeformulär som konstruerats av en professor i sociologi, Henry Leisure, och består av 20 frågor utgående från tidigare nämnda DSM III 1980. Med senare versioner av DSM har också reviderade upplagor av SOGS utarbetats. En nackdel med de nya versionerna av SOGS är att jämförbarheten med tidigare gjorda undersökningar försvåras. Med SOGS mäter man två former av spelproblem, en lättare som kallas problemspelande och en svårare som kallas patologiskt spelande.

En lätt reviderad version av SOGS är den s.k. *SOGS-R* som gjordes av de tidigare nämnda professorerna Volberg och Abbott i samband med en stor nya zeeländsk studie 1991–1992. Den innebär att man uppskattar inte bara om spelproblem överhuvudtaget har förekommit utan också om sådana problem förekommit under de senaste tolv månaderna. Man kan också göra uppskattning av storleken på spelproblemen. SOGS-R ger också uppgift om hur mycket pengar man under det senaste året lagt på olika former av spel, vilket spel man föredrar i första och andra hand, spelarens skäl till att spela och vilka positiva effekter spelandet ger. Det kan noteras att man i den svenska studien, utöver frågorna i SOGS-R har ytterligare frågor, tillhoppa 144 frågor.

Risikfaktorer för att utveckla spelberoende

Enligt en tysk undersökning uppskattas tiden för att utveckla spelberoende till ca tre och ett halvt år i medeltal. Ett flertal amerikanska undersökningar har dock visat att det inte är ovanligt att det tar ca åtta till tio år innan individen är fast i spelberoende.

I den svenska studien har man definierat olika variabler som tillsammans kan ge en bild av om det föreligger större eller mindre risk för att utveckla spelberoende. Dessa variabler är bl.a. följande: kön, ålder, född utomlands och utbildningsnivå. Därutöver beaktas följande variabler: civilstånd, boende i storstad eller inte, arbetslös eller inte, socialbidrag eller inte. Slutsatsen av detta är enligt studien att spelproblem och spelberoende inte är jämnt fördelade över befolkningen utan förekommer mer frekvent i vissa befolkningsgrupper. Efter fas I har man kunnat konstatera bl.a. följande:

- spelproblem är vanligare bland män än bland kvinnor,
- bland ungdomar mellan 15 och 24 år finns en förhöjd frekvens av spelproblem,
- invandrare drabbas i högre utsträckning av spelproblem än personer födda i Sverige,
- det är vanligare med spelproblem bland dem som bor i storstäder jämfört med dem som bor på landsbygden,
- spelproblem är mer vanligt förekommande bland ensamstående än bland gifta eller sammanboende,
- spelproblem förekommer i större utsträckning bland lågutbildade än bland dem med hög utbildning.

Finns det högriskspel?

När man talar om spelberoende ställer man sig också frågan om det finns några spelformer som är ”farligare” eller mer ”beroendeframkallande” för spelaren än andra. I den svenska studien rör 95 av de 144 frågorna spelarens spelvanor. Frågorna är uppdelade efter 17 olika typer av spel och några frågor handlar om favoritspel. De olika kategorierna är följande:

- A. Keno, Lotto-Express och/eller skraplotter
- B. Joker, Lotto, Penninglotter, Tipsbingo eller Viking Lotto
- C. Andra typer av lotterier och spel för ideella och välgörande ändamål
- D. Bingo
- E. Bingolotto
- F. Oddset, stryktips eller måltips
- G. Hästspel
- H. Kasinospel på restaurang, nattklubb eller pub
- I. Vinstgivande spelautomater
- J. Kortspel på andra ställen än restaurangkasinon
- K. Tärningsspel på andra ställen än restaurangkasinon

- L. Spelmaskiner som ger poäng som går att växla mot varor eller pengar
- M. Vadslagning i samband med skicklighetsspel eller olika slags händelser
- N. Satsat pengar eller tippat hos andra än AB Svenska Spels egna ombud
- O. Investerat på börsen eller penningmarknaden
- P. Satsat pengar eller investerat i andra spelformer än ovan i Sverige
- Q. Satsat pengar på spelformer eller spel utanför Sverige
- R. Favoritspel

Noteras bör, enligt utredningen, att kategorin under O, investeringar på börsen eller penningmarknaden, endast med tvekan och med stark reservation kan sägas tillhöra gruppen spel. Vidare kan noteras att det inte finns någon kategori P.

Om man svarar ja på frågan om man spelat på något av spelen i varje kategori av spel någon gång i sitt liv följer sedan ytterligare fyra frågor om man spelat detta eller dessa spel det senaste året, hur mycket man spelat för under de senaste 30 dagarna och hur många gånger man spelat under de senaste sju dagarna. När det är flera spel i en kategori av spel frågar man också efter vilket eller vilka av spelen i den gruppen som man föredrar. För vissa spelkategorier frågar man efter vilka spel man föredrar i första, andra respektive tredje hand.

Med ledning av svaren på nyss nämnda frågor kan man få reda på framför allt sex slag av uppgifter, nämligen:

1. Vilka spel man spelar.
2. Vilka spel man föredrar.
3. Vilka spel man har satsat pengar på under det senaste året.
4. Hur många gånger man har satsat pengar på vissa spel under de senaste 30 dagarna.
5. Hur mycket pengar man har satsat under de senaste 30 dagarna.
6. Hur många gånger man har satsat pengar på spelen i fråga under de senaste sju dagarna.

Några slutsatser som dragits av det insamlade materialet är att s.k. högriskspel, dvs. spel som lätt leder till spelberoende, är automatspel, hästspel, skraplotter och Oddset. Det är främst snabbheten i spelen som attraherar spelaren. Att det rör sig om stora vinster, vilket särskilt gäller hästspel, är en annan faktor av betydelse.

Hur många har problem med spel?

Enligt den svenska studien är det ca 125 000 personer i Sverige som har problem med spel. Av dessa är ca en tredjedel s.k. patologiska spelare och resterande del problemspelare, dvs. spelandet påverkar deras arbete, sociala relationer, hälsa och/eller ekonomi. Man kan jämföra sistnämnda grupp med storkonsumenter av alkohol; de behöver hjälp för att komma från sina problem men är ändå inte att betrakta som beroende. Enligt professor Sten Rönneberg är siffran 125 000 personer i underkant och den verkliga siffran betydligt högre.

Finns det några lösningar på problemen?

Som ovan nämnts skall den eventuella tredje fasen av den svenska studien ta upp frågor om behandling av personer med spelproblem.

Det finns i dag endast ett behandlingshem särskilt för spelberoende. Detta behandlingshem ligger i Kolmården och har ett fåtal platser. Det finns också ytterligare några behandlingshem som tar emot personer med spelproblem men dessa vårdinrättningar kan, enligt professor Sten Rönneberg, ej erbjuda kvalificerad behandling, eftersom särskilt utbildad personal saknas.

Utöver den särskilda behandling som kan erbjudas den enskilde som drabbats av problem med anledning av spel finns det även andra åtgärder att vidta.

Sedan budgetåret 1997 har det funnits ett anslag inom Socialdepartementets budgetram på två miljoner kronor för forskning om spelberoende och dess sociala konsekvenser. Det är dessa medel som finansierar den svenska studien som pågår. Riksdagen beslutade också i december 1998 att avsätta ytterligare två miljoner kronor för åtgärder mot överdrivet spelande under budgetåret 1999. Samtidigt vidgades användningsområdet för medlen till att även utveckla former för förebyggande arbete i syfte att hindra att människor fastnar i ett oönskat spelbeteende.

På initiativ av Folkhälsoinstitutet och Lotteriinspektionen har ett oberoende branschråd, OSS – Oberoende Spelsamverkan, bildats. OSS skall verka för en sund utveckling på spelmarknaden och vara ett forum för frågor som rör spelberoende. I rådet ingår, förutom myndighetsföreträdare, de större aktörerna i den svenska spelbranschen. Rådet har utarbetat en informationsstrategi för att rationellt och effektivt beskriva och informera om riskerna med spelande. OSS har också inrättat en telefonjour (ett s.k. 020-nummer) dit personer som har problem med

sitt spelande kan vända sig. Jouren skall bemannas med utbildade psykologer och terapeuter.

Vidare driver Folkhälsoinstitutet ett projekt i syfte att förebygga spelberoende. Projektet kallas *Spelandets risker* och sorterar under Folkhälsoinstitutets alkohol- och narkotikaprogram. I projektplanen anges bl.a. att särskild uppmärksamhet skall ägnas åt de ungdomar som är i riskzonen för att utveckla ett överdrivet spelande och åt det överdrivna spelandet hos vissa invandrargrupper. Vidare fokuseras insatserna på förbättrade kunskaper om spelandets risker hos allmänheten, de spelberoende och deras anhöriga, hos spelaktörer, myndigheter och massmedia samt på skolor och vårdinrättningar. Det finns också ambitioner om livaktiga lokala stödföreningar för spelberoende och deras anhöriga i större tätorter i landet.

I prop. 1998/99:80 om kasinospel i Sverige m.m. (s. 24) gör regeringen bedömningen att ytterligare insatser bör göras för att förebygga och motverka att personer spelar för mycket. Som exempel på tänkbara användningsområden nämns stöd till behandlingshem och kunskaps- och kompetensutveckling inom socialtjänsten, bidrag till länkrörelser samt ytterligare resurser till forskning om spel i allmänhet och överdrivet spelande i synnerhet.

I syfte att dämpa konkurrensen på spelmarknaden och därigenom minska kostnaderna för marknadsföring, vilket i sin tur kan antas påverka antalet personer som har problem med sitt spelande anser regeringen också att en kartläggning bör ske av omfattningen av marknadsföringen av spel och lotterier i Sverige. Denna kartläggning kan sedan ligga till grund för förslag till hur påträngande former av marknadsföring kan undvikas (prop. 1998/99:80 s. 25). Kartläggningen utförs av Lotteriinspektionen och skall redovisas till regeringen senast den 31 augusti 2000.

Det kan noteras att den nya lagen om kasinospel i Sverige (SFS 1999:355) innehåller dels en bestämmelse om en åldersgräns om 20 år för tillträde till ett kasino (4 §), dels en bestämmelse om förbud mot att lämna kredit för insatser vid kasinospel (9 §). Sistnämnda bestämmelse har sin motsvarighet i 37 § lotterilagen.

I förarbetena till kasinolagen (prop. 1998/99:80 s. 39–40) anges också att den som anordnar kasinospel aktivt bör verka för att förebygga och motverka problem med överdrivet spelande. Som exempel anges det åtgärdsprogram mot spelberoende som antagits av det statliga kasinoföretaget i Holland, Holland Casino. Åtgärdsprogrammet innehåller följande punkter.

1. Broschyrer, som förklarar hur spelberoende kan definieras och vilken hjälp som finns att få, är tillgängliga för alla besökare av kasinot.
2. Marknadsföringen vänder sig inte till unga.
3. De anställda informeras och utbildas löpande.
4. Företaget försöker aktivt identifiera spelare med problem.
5. Personliga avtal sluts mellan spelare med problem och anordnaren av spelet i syfte att begränsa spelarens möjligheter att besöka kasinot. Dessa avtal följs upp med personliga samtal.
6. Målet är att policyn hela tiden skall förfinas och utvecklas.

Lotterilagsutredningen har i sitt arbete beaktat frågor om spelberoende, bl.a. i fråga om automatspel, åldersgränser och förbud mot kreditgivning vid anordnande av spel. I utredningens referensgrupp har också ingått en företrädare för Kamratföreningen Spelberoende.

Utredningen har dock med hänsyn till direktiven inte ansett sig ha haft anledning att överväga generella begränsningar av lotterier i syfte att minska spelberoendet.

15 Svenska statens premieobligationslån

Utredningens förslag: Ingen ändring föreslås av nuvarande ordning enligt vilken premieobligationerna är undantagna från lotterilagens tillämpningsområde.

Inledning

Premieobligationen introducerades 1918. Den ges ut av staten via Riksgäldskontoret. Premieobligationerna ingår som en del i statens låneverksamhet. Den som köper en premieobligation kan sägas låna pengar till staten. Lånet löper på två-tio år och pengarna betalas tillbaka till köparen/långivaren vid lånetidens slut. Försäljning av premieobligationer sker under en viss bestämd tidsperiod. Försäljningspriset på en premieobligation kan variera och fastställs av Riksgäldskontoret ca en vecka före försäljningsstarten. Premieobligationen betraktas som en säker penningplacering för köparen eftersom denne är garanterad att få tillbaka det nominella belopp som står på premieobligationen när tiden för lånet löper ut. Att premieobligationen behandlas i samband med spel och lotterier beror på att avkastningen på obligationen lottas ut genom vinstdragning vid vissa regelbundet återkommande tidpunkter. Vinsten är skattefri.

Enligt 2 § första stycket lotterilagen gäller lagen inte svenska statens premieobligationslån. Anledningen härtill torde från början ha varit av konstitutionell natur. Eftersom verksamheten med premieobligationslån omhändertogs av ett riksdagsorgan, Riksgäldskontoret, skulle det enligt äldre förarbeten (SOU 1938:17 s. 50) vara mindre lämpligt om regeringen (tidigare Kungl. Maj:t) skulle lämna tillstånd till sådan verksamhet.

Vinstdragningarna övervakades tidigare av kontrollanter förordnade av Notarius Publicus som biträdades av Statskontoret. Genom beslut den 16 september 1997 uppdrog dock regeringen åt Lotteriinspektionen att utöva kontroll och tillsyn över den utlottningsverksamhet som Riks-

gäldskontoret anordnar i form av svenska statens premieobligationslån. Uppdraget omfattar hela utlottningsverksamheten, inklusive använd utlottningsutrustning, programvara, rutiner m.m. och själva dragningsförfarandet.

Historik

Som nämnts introducerades premieobligationerna 1918. Några regler om förutsättningarna för utgivande av sådana obligationer synes dock aldrig ha införts. Premieobligationerna har genomgående undantagits från de allmänna lotterireglerna.

I 1939 års lotteriförordning angavs uttryckligen i 1 § att bestämmelserna i förordningen inte ägde tillämpning på svenska statens premieobligationer.

I 1982 års lotterilag infördes i 3 § en bestämmelse om svenska statens premieobligationslån som motsvarade 1 § i 1939 års lotteriförordning.

Bestämmelsen i 1982 års lotterilag överfördes sedermera till 2 § i 1994 års lotterilag.

Några särskilda kommentarer beträffande svenska statens premieobligationslån har inte gjorts i förarbetena till respektive lag sedan 1939 års reglering.

Direktiven

I utredningens direktiv anges att utredaren skall bedöma huruvida den ordning som nu råder, att lotterilagen enligt 2 § lotterilagen inte gäller svenska statens premieobligationslån, bör ändras.

Överväganden

Som framgår av det föregående har undantaget i 2 § första stycket lotterilagen gamla anor. Verksamheten med statens premieobligationer sköttes av Riksgäldskontoret och Notarius Publicus, utan inblandning av de för lotteriverksamhet ansvariga organen. Numera kontrollerar Lotteriinspektionen hela utlottningsförfarandet, trots att verksamheten inte omfattas av lotterilagen.

Utredningen anser att nuvarande ordning är problematisk från principiell utgångspunkt eftersom ett statligt lotteri faller utanför lotteri-regleringen. Det ursprungliga skälet till denna ordning – att den upplånande myndigheten var ett riksdagsorgan – har inte heller samma

giltighet i dag. Det är dock alltjämt fråga om en verksamhet som ingår som ett led i den statliga upplåningen och den skiljer sig härigenom från den vanliga lotteriverksamheten. Ser man rent praktiskt på verksamheten fungerar den enligt uppgift tillfredsställande. Mot denna bakgrund anser utredningen att nuvarande ordning bör bestå och föreslår därför inga ändringar i denna del.

16 Tillståndsgivning, tillsyn och kontroll

Utredningens förslag: Lotteriinspektionen skall från kommunerna ta över uppgiften att vara tillståndsmyndighet beträffande förströelseautomater. Inspektionen skall dock i ett tillståndsärende alltid inhämta kommunens yttrande.

Bakgrund

Enligt 1939 års lotteriförordning fick lotteri anordnas efter anmälan hos polismyndigheten eller länsstyrelsen, beroende på vilken typ av lotteri det var fråga om. Polismyndigheten gav tillstånd till dels lotterier med vinster endast i form av varor eller anvisningar, dels förhandsdragna lotterier vari det sammanlagda värdet av insatserna fick uppgå till högst 1 000 kr. Länsstyrelsen gav tillstånd till förhandsdragna lotterier vari det sammanlagda värdet av insatserna fick uppgå till högst 5 000 kr. I övrigt ankom det på Kungl. Maj:t att ge tillstånd till viss yrkesmässig verksamhet beträffande delaktighetsbevis i lotteri samt att, utöver vad som stadgades i förordningen, ge tillstånd till lotteri om ”penningar eller penningars värde” som skulle anordnas för allmänheten.

Efterhand ändrades reglerna i 1939 års förordning och bl.a. infördes bestämmelser om att polismyndigheten skulle ge tillstånd till s.k. restaurangkasinospel (roulett-, kort- och tärningsspel) och visst automatspel, att länsstyrelsen ansvarade för tillståndsgivning till bingo-spel och i samband därmed anordnat automatspel samt att Kungl. Maj:t hade kvar sin rätt att i särskilda fall ge tillstånd till lotterier om pengar eller pengars värde och till automat-, restaurangkasino- och bingo-spel som inte anordnades för allmänheten om spelet anordnades i förvärvs-syfte. År 1974 inrättades Lotterinämden, som skulle dels överpröva länsstyrelsernas beslut, dels meddela råd och anvisningar samt verka för en ändamålsenlig kontroll av lotterier och för en enhetlig tillämpning av lotteriförordningen.

Genom 1982 års lotterilag tillskapades en i viss mån ny ordning. Arbetsuppgifterna inom lotteriområdet koncentrerades till länsstyrelserna och Lotterinämden och polismyndigheternas arbetsuppgifter inskränktes till att avse den s.k. fria sektor som inrättades och som innebar att lokala ideella föreningar fick möjlighet att på ett enklare sätt än tidigare anordna traditionella lotterier. Länsstyrelserna svarade för tillståndsprövning avseende övriga lokala och regionala lotterier, dvs. i första hand traditionella lotterier, restaurangkasinospel, automatspel och bingospel. Lotterinämden permanentades och svarade för tillståndsprövning avseende huvudsakligen traditionella lotterier som anordnades inom flera län. Tillsynsverksamheten fördelades mellan de myndigheter som meddelade respektive tillstånd, dock att den centrala tillsynen över lagens efterlevnad ankom på Lotterinämden.

Utöver uppgifterna enligt lotterilagen fick polismyndigheterna också tillstånds- och tillsynsverksamheten beträffande spel på förströelseautomater enligt 1982 års automatspelslag.

Genom lagändring 1988 tog kommunerna över polismyndigheternas arbetsuppgifter avseende lotterier och spel.

Genom 1994 års lotterilag förstärktes Lotterinämden och myndigheten fick också ett nytt namn, Lotteriinspektionen. Denna myndighet övertog viss tillståndsgivning samt tillsynen över de lotterier och spel som anordnades av de statliga spelbolagen och ATG.

Enligt nu gällande lagstiftning ser *tillståndsorganisationen* ut som följer:

- Kommunerna (den kommunala nämnd som kommunen bestämmer) prövar frågor om tillstånd till egentliga lotterier som anordnas av en sammanslutning som är verksam huvudsakligen inom endast en kommun samt ansvarar för registrering av egentliga lotterier som efter sådan åtgärd får anordnas under en treårsperiod av en ideell förening som är verksam huvudsakligen inom en enda kommun. Vidare prövar kommunerna frågor om tillstånd att anordna spel på förströelseautomater.
- Länsstyrelserna prövar frågor om tillstånd till egentliga lotterier som skall bedrivas i flera kommuner inom ett län och till bingospel som skall bedrivas inom ett län.
- Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd till egentliga lotterier som skall bedrivas i flera län eller anordnas i radio eller television, bingospel som skall bedrivas i flera län eller där värdet av högsta vinsten vid bingospelet uppgår till mer än 35 procent av insatsernas värde och bingospel som skall anordnas i radio eller television. Vidare prövar inspektionen frågor om tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater, spel på penningautomater, värdeautomater och

skicklighetsautomater på fartyg i internationell trafik samt restaurangkasinospel. Därutöver prövar Lotteriinspektionen frågor om typgodkännande och tillstånd till innehav av penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater.

- Regeringen prövar frågor om tillstånd att anordna spel på värdeautomater samt frågor om särskilt tillstånd att anordna lotterier i andra fall och i annan ordning än som anges i lotterilagen.

När det gäller *tillsyn* är det, som ovan nämnts, Lotteriinspektionen som har den centrala tillsynen över att lotterilagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen följs. Lotteriinspektionen utövar också den närmare tillsynen över sådana lotterier som anordnas efter tillstånd av inspektionen och regeringen. Kommuner och länsstyrelser har den närmare tillsynen över lotterier som får anordnas efter tillstånd av eller registrering hos myndigheten. Kontrollanter skall utses i egentliga lotterier av tillståndsmyndigheten respektive registreringsmyndigheten

Överväganden och förslag

Tillståndsgivning

I direktiven till utredningen anges att utredaren skall lämna förslag till hur tillståndsgivning, tillsyn och kontroll skall organiseras samt att utgångspunkten är att verksamheten även fortsättningsvis skall finansieras av avgifter.

Under utredningsarbetet har många synpunkter kommit fram i ämnet. Viss kritik mot rådande system har också framförts. Framför allt har kritiken avsett den centrala tillsynsmyndighetens, Lotteriinspektionen, verksamhet. Kritiken har bl.a. gällt Lotteriinspektionens handläggningsrutiner och kompetens. Utredningen har tagit del av denna kritik och noterat att Lotteriinspektionen från och med den 1 oktober 1998 har en ny organisation. Utredningen förutsätter mot bakgrund härav att Lotteriinspektionen i fortsättningen kommer att fungera väl som central myndighet vad avser lotterier och också tillföras de resurser som är erforderliga för verksamheten.

När det särskilt gäller tillståndsgivning men även vad avser tillsyn och kontroll kan rent generellt sägas att det är av vikt att verksamheten samordnas för att fungera effektivt och rättssäkert.

Som framgått ovan har tillståndsgivningen beträffande lotterier under årens lopp varit utspridd på olika myndigheter. En viss koncentration av verksamheten har skett under senare år och den nuvarande ordningen förefaller i stort fungera bra. Vissa förändringar bör dock genomföras.

När det gäller den *kommunala tillståndsgivningen* anser utredningen att man skulle göra stora samordningsvinster genom att flytta över tillståndsgivningen beträffande förströelseautomaterna från kommunerna till Lotteriinspektionen. Lotteriinspektionen är redan tillståndsmyndighet beträffande bl.a. varuspelsautomater och restaurangkasinospel och det är i många fall samma företag som arrangerar sådana spel som spel på förströelseautomater. Prövningen är också i huvudsak densamma innefattande bl.a. en bedömning av den tekniska utrustningen och av arrangörens och spelplatsens lämplighet. Till bilden hör vidare att tillståndsgivningen i många kommuner är en mycket liten arbetsuppgift vilket gör att det är svårt att upprätthålla en tillräcklig kompetens i sådana ärenden. Spridningen av beslutanderätten på så många organ som kommunerna utgör medför också en påtaglig risk för en olikformig behandling. Samtidigt är det angeläget att den kommunala förankringen behålls. Kommunerna har värdefull kunskap om de tilltänkta spelplatserna och andra lokala förhållanden av betydelse för tillståndsgivningen. Denna kunskap kan dock tillvaratas genom att Lotteriinspektionen inhämtar yttrande från kommunerna. Mot denna bakgrund föreslår utredningen att tillståndsgivningen beträffande förströelseautomater i fortsättningen skall handhas av Lotteriinspektionen och att inspektionen skall inhämta yttranden i sådana ärenden från kommunerna. Enligt nuvarande ordning skall kommunerna höra polismyndigheten i tillståndsfrågan. Det kan vara lämpligt även i den föreslagna ordningen att yttrande inhämtas från polismyndigheten men det bör enligt utredningen ankomma på Lotteriinspektionen att bestämma de närmare hanteringsrutinerna. Någon obligatorisk skyldighet i lag att höra polismyndigheten bör alltså inte införas.

I övrigt föreslås i denna del inga ändringar utan kommunerna bör i enlighet med nu gällande ordning pröva frågor om tillstånd till egentliga lotterier som skall bedrivas på lokal nivå, dvs. inom en kommun. Här vill utredningen påpeka att det avgörande kriteriet för att tillståndsgivningen skall ankomma på viss myndighet bör vara enhetligt. Enligt gällande bestämmelser talas i 39 § om var en sammanslutning är *verksam* och i 40–41 §§ om var lotteriet skall *bedrivas*. Utredningen anser, som framgått, att det avgörande bör vara var lotteriet skall bedrivas, inte var den sammanslutning som söker tillstånd är verksam.

I enlighet med vad utredningen nyss föreslagit beträffande förströelseautomater föreslår utredningen att kommunernas synpunkter skall inhämtas också vid tillståndsprovning av varuautomatspel och restaurangkasinospel.

Vad *länsstyrelserna* beträffar konstaterar utredningen att dessa myndigheter efter hand har fått minskad betydelse i tillståndsgiv-

ningens organisation. Nu ansvarar länsstyrelserna endast för tillstånd att anordna egentliga lotterier och bingospel på regional nivå. Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om inte länsstyrelsernas tillståndsgivning borde överföras till Lotteriinspektionen. Mot detta talar dock bl.a. att det är fråga om en ganska betydande uppgift och att länsstyrelserna sedan lång tid byggt upp både organisation och kompetens för sin tillståndsgivning. Sammantaget anser sig utredningen inte föranledd att i denna del föreslå någon ändring.

Lotteriinspektionen bör, som central tillståndsmyndighet, ha ett brett ansvarsområde. Utredningen har i det föregående föreslagit att Lotteriinspektionen skall överta uppgiften att vara tillståndsmyndighet beträffande förströelseautomater och att inspektionen när det gäller prövning av tillstånd till automatspel och restaurangkasinospel skall inhämta yttrande från berörda kommuner.

Regeringens ansvar för tillståndsgivning inskränker sig i dag till att meddela särskilda tillstånd att anordna lotterier i andra fall och i annan ordning än som anges i lotterilagen (45 §). Det statliga spelbolagets och ATG:s koncessioner har meddelats med stöd av denna bestämmelse. Utredningen anser att regeringen alltjämt bör ha en möjlighet att i särskilda fall meddela tillstånd utöver vad som anges i lotterilagen. När det gäller det statliga spelbolagets och ATG:s koncessioner anser utredningen rent allmänt att lämpligheten av att staten – som är ägare i dessa bolag – meddelar bolagen deras tillstånd kan ifrågasättas. Den nya Spel- och lotteriutredningen har i sitt betänkande föreslagit att denna tillståndsprövning i större utsträckning delegeras från regeringen till Lotteriinspektionen. Med hänsyn härtill lägger förevarande utredning inte fram något förslag i ämnet.

Sammanfattningsvis innebär Lotterilagsutredningens förslag ändringar i 43 §.

Tillsyn och kontroll

Lotteriinspektionen bör behålla ansvaret för den centrala tillsynen över lotteriområdet. I enlighet med vad som nu gäller bör länsstyrelserna och kommunerna bistå inspektionen vid tillsynen.

Den närmare tillsynen och kontrollen över de lotterier och spel som anordnats bör, enligt nu gällande ordning, ankomma på den myndighet som meddelat tillståndet till anordnandet av lotteriet eller spelet.

För att tillsyns- och kontrollverksamheten skall fungera och vara effektiv måste respektive myndighet ha möjlighet att på olika sätt ingripa vid överträdelser av lag eller föreskrifter. Utredningen anser att nuvarande ordning med möjligheter att meddela förelägganden och

förbud samt att utdela varning och återkallelse bör bestå. Vidare bör, i enlighet med vad som f.n. föreskrivs i 7 § automatspelslagen, tillsynsmyndigheterna ha rätt att bl.a. få tillträde till lokaler och platser där spel bedrivs på automater och andra spelanordningar. Bestämmelser härom bör tas in i en ny 48 a §.

Omfattningen och effektiviteten av tillsyns- och kontrollverksamheten är ytterst en fråga om resurser. De förslag som utredningen lägger fram, bl.a. vad avser automatspelet, bygger till stor del på att kontroll- och tillsynsverksamheten kan effektiviseras.

Tillsyns- och kontrollverksamheten bör liksom hittills finansieras huvudsakligen av avgifter.

17 Lagteknisk lösning

Utredningens förslag: Lotterilagens nuvarande struktur bibehålls i huvudsak. Alternativet enligt direktiven med en generell ramlag genomförs alltså inte. På vissa områden där utvecklingen är svår att förutse eller där detaljregleringen kan bli omfattande delegeras dock normgivningen till regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Inledning

I direktiven till utredningen anförs bl.a. att utredaren skall lämna förslag till en teknikberoende lagstiftning genom att ange hur lotterilagen om möjligt kan omformas till en ramlag i kombination med föreskrifter på en lägre nivå än lag eller se över lotterilagens definitioner, begrepp och tillämpningsområden. Utredaren skall också lämna förslag till hur lotterilagen och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel kan föras samman i lotterilagen samt ge förslag till bestämning och reglering av automatspel. Vidare anges:

Den tekniska utvecklingen och utvecklingen av nya produkter inom spelbranschen gör att det ständigt finns behov av att anpassa lotterilagen till nya spelformer. Lagen är detaljerad och många av lagens definitioner har en relativt snäv innebörd, vilket medför svårigheter för tillsynsmyndigheterna.

Lotterilagen är uppbyggd efter tillämpningsområden, begrepp, krav och definitioner. Den är i flera fall anpassad till den teknik och utrustning som var känd och tillgänglig vid tidpunkten för lagens tillkomst. Den har vidare stor detaljrikedom. Lotterilagen måste i framtiden vara konstruerad så att ansvarig tillsynsmyndighet har möjlighet att möta den snabba tekniska utvecklingen utan att det löpande uppstår behov av justeringar i lagstiftningen. Utredaren skall lämna förslag till hur lotterilagen kan göras teknikberoende. Mycket talar för att lagen skall utformas som en ramlagstiftning. Alternativt skall utredaren göra en teknisk översyn av definitioner, begrepp och tillämpningsområden med lotterilagens nuvarande struktur, eller föreslå en kombination av dessa möjligheter. En ramlag måste kopplas samman med att föreskrifter meddelas på ett annat sätt. För- respektive nackdelar skall redovisas.

Målet är att den nya lagkonstruktionen skall utformas så att den ger myndigheterna möjlighet att bedriva en effektiv kontroll och tillsyn av spel-

och lotterimarknaden, och att det vid prövningen av ansökningar om tillstånd inte skall råda några tvivel om vad som är lagstiftarens mening.

Vad som formellt sett skiljer en lag från en författning av lägre rang är att den beslutas av riksdagen. En väsentlig skillnad ligger också i det omsorgsfulla förberedelsearbete och den offentlighet som utmärker lagstiftningsförfarandet. Detta förfarande skapar förutsättningar för att ett lagförslag är väl genomtänkt när ärendet tas upp till avgörande i riksdagen.

Förfarandet vid tillkomsten av regeringsförordningar och föreskrifter av förvaltningsmyndigheter är däremot mera summariskt. Det finns dock många skäl som talar för att man i vissa fall bör använda smidigare former för författningsreglering än lagformen. Ett av dessa skäl är att en ändring av en regeringsförordning eller en myndighetsföreskrift kräver färre åtgärder och tar betydligt kortare tid än vad en lagändring gör. Det blir därigenom möjligt att snabbt anpassa regleringen till nya eller ändrade förhållanden, t.ex. med avseende på den tekniska utvecklingen.

I det följande kommer utredningen först att redogöra för de formella förutsättningarna för en konstruktion med ramlagstiftning i kombination med föreskrifter på lägre nivå än lag. Vidare redovisas för- och nackdelar med att omforma lotterilagen till en ramlag respektive att göra en teknisk anpassning av nuvarande lotterilag.

Delegation av normgivningsmakt

Civilrättsliga (privaträttsliga) föreskrifter hör enligt regeringsformen (RF) 8 kap. 2 § till det obligatoriska lagområdet och där saknas utrymme för riksdagen att delegera normgivningsmakten. I 8 kap. 2 § RF anges sålunda att föreskrifter om enskildas personliga ställning samt om deras personliga och ekonomiska förhållanden inbördes skall meddelas genom lag.

Enligt 8 kap. 3 § första stycket RF skall även föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna – såvitt gäller åligganden för enskilda eller i övrigt ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden – meddelas genom lag. Av 8 kap. 7 och 9 §§ RF framgår emellertid att regleringen av vissa av de i 8 kap. 3 § RF angivna ämnena kan delegeras till regeringen. Det delegeringsbara området gäller bl.a. näringsverksamhet (8 kap. 7 § 3).

När man skall bedöma till vilken kategori en viss grupp regler hör, är det av betydelse om reglerna i första hand är avsedda att åberopas i förhållandet mellan olika enskilda eller i förhållandet mellan enskilda och det allmänna. Den rättsföljd eller sanktion som är knuten till reg-

lerna har därvid betydelse. Om rättsföljden av en överträdelse av en regel är att ett avtal blir ogiltigt eller skadeståndsskyldighet inträder för en enskild mot en annan enskild, kan regeln återopas av en enskild mot en annan enskild och den hänförs då i princip till 8 kap. 2 § RF. Om sanktionen däremot endast utgörs av att en tillsynsmyndighet kan ingripa med förbud, förelägganden, återkallelse av tillstånd eller liknande åtgärder, blir regeln att betrakta som offentligrättslig enligt 8 kap. 3 § RF och delegation möjlig inom de ämnesområden som anges i 8 kap. 7 § RF.

Reglerna om lotterier utgör föreskrifter om förhållandet mellan enskilda och det allmänna, som gäller åligganden för enskilda eller i övrigt avser ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden. Det står vidare klart att regleringen avser näringsverksamhet. Här föreligger således möjlighet att delegera normgivningsmakt från riksdagen till regeringen.

Om riksdagen med stöd av 8 kap. 7 § RF bemyndigar regeringen att meddela föreskrifter i visst ämne kan riksdagen enligt 8 kap. 11 § medge att regeringen överlåter åt förvaltningsmyndighet eller kommun att meddela bestämmelser i ämnet.

I sitt medgivande till subdelegation brukar riksdagen i allmänhet överlämna åt regeringen att bestämma till vilken myndighet subdelegation skall ske. Men det förekommer också att riksdagen utpekar denna myndighet, vilket medför att regeringen endast har att bestämma om och i vilken utsträckning subdelegation skall ske.

RF anger inte hur vidsträckta de bemyndiganden får vara som riksdagen beslutar med stöd av grundlagsreglerna om delegation. Av lagtexten framgår att vissa begränsningar är avsedda. Bemyndiganden som är så allmänt hållna att de föga skiljer sig från grundlagstextens beskrivningar av de delegeringsbara ämnena skulle sålunda enligt motiven stå i uppenbar strid med intentionerna bakom grundlagsreglerna. Hur detaljerade bemyndiganden skall få vara får avgöras från fall till fall. Är det fråga om från medborgarnas synpunkt mindre ingripande föreskrifter bör man kunna ge tämligen vidsträckta bemyndiganden. När det gäller föreskrifter, t.ex. på näringsrättens område, där mera väsentliga medborgarintressen kan komma att beröras av regleringen, bör däremot riksdagen mera preciserat ange de ramar inom vilka regleringen skall få röra sig (prop. 1973:90 s. 209; jfr Håkan Strömberg, Normgivningsmakten, 1989, s. 122 f.f.).

Vid subdelegation är det enligt lagmotiven meningen att i allmänhet endast en del av den normgivningskompetens som regeringen erhållit genom bemyndigandet skall lämnas vidare. En förvaltningsmyndighet bör i allmänhet bara få i uppdrag att besluta föreskrifter som mera i detalj fyller ut vad regeringen har föreskrivit.

Överväganden

Som har framgått av det föregående skall utredningen enligt direktiven lämna förslag till en teknikoberoende lagstiftning antingen genom att omforma lotterilagen till en ramlag i kombination med föreskrifter på en lägre nivå än lag eller genom att anpassa lotterilagens definitioner, begrepp och tillämpningsområden till den nya tekniken.

Alternativet med en ramlagstiftning skall sålunda enligt direktiven kombineras med föreskrifter på lägre nivå än lag, dvs. de detaljföreskrifter som f.n. finns i lotterilagen skall i princip flyttas till förordningar som beslutas av regeringen eller underlydande myndighet (Lotteriinspektionen). Tanken är alltså inte att författningsregleringen i sin helhet skall göras teknikoberoende. En sådan ordning skulle enligt utredningen inte heller vara möjlig att åstadkomma. Den skulle nämligen förutsätta att samtliga bestämmelser kunde tillämpas oavsett om lotteriet bedrevs på vanligt sätt eller med hjälp av ny teknik, t.ex. Internet. Som förutsättning för att få anordna vissa lotterier gäller emellertid f.n. att lotteriet anordnas i samband med en tillställning som sökanden anordnar eller en offentlig nöjeställning. Någon anledning att ge avkall på dessa och liknande krav och dessutom ge fritt fram för att anordna lotterierna med hjälp av Internet o.d. finns enligt utredningen inte. Man kommer alltså inte heller med detta alternativ ifrån att anpassa lotteriregleringen till den nya tekniken. Skillnaden blir att anpassningen kan göras på förordningsnivå i stället för på lagnivå. Fördelen med detta är att det går fortare och lättare att ändra regleringen om det visar sig att denna inte håller måttet.

Det finns emellertid också nackdelar med en ramlag. Till att börja med bör påpekas att den större flexibilitet för det allmänna som följer med en reglering på lägre nivå än lag medför att rättsläget för den enskilde blir mindre stabilt och att det således blir svårare att planera verksamheter på längre sikt. En uppdelning av regleringen på flera författningar – dvs. på dels en lag, dels förordningar – gör vidare att det blir svårare att överblicka regleringen. En sådan uppdelning vållar självfallet också problem när det gäller att avgöra vad som skall tas in i lagen respektive i förordningar. Uppdelningen måste först och främst stå i överensstämmelse med principerna för delegation av normgivningsmakt enligt regeringsformen. Som har framgått av det tidigare anförda torde i vart fall huvudreglerna för lotteriverksamheten böra anges i lag.

Vad man kan överväga att flytta till en förordning är de närmare villkoren för att anordna olika typer av lotterier och spel, såsom högsta vinstbelopp, högsta insats, vinstandel etc. (jfr 16–27 och 32–34 §§) och därmed också definitionerna av dessa spel och lotterier (jfr 4–7 §§).

Genom en sådan omflyttning skulle man vid tillämpningen av själva lagen komma ifrån mycket av den osäkerhet som nu råder när det gäller att avgöra om de aktuella bestämmelserna gäller också när lotterierna eller spelen anordnas med hjälp av Internet o.d. (jfr avsnitt 6.8). Ett skäl för att slopa dessa lagbestämmelser kan också anses vara att motsvarande bestämmelser i dag saknas när det gäller bl.a. de spel som anordnas av AB Svenska Spel och av AB Trav och Galopp (ATG), dvs. spel som anordnas med tillstånd av regeringen enligt 45 § lotterilagen. Frågan är emellertid om det är politiskt önskvärt och i övrigt lämpligt att flytta över beslutanderätten från riksdagen till regeringen eller underlydande myndighet i de aktuella avseendena. Det är sålunda att märka att bestämmelserna innehåller en hel del kontroversiella frågor. Det gäller t.ex. förutsättningarna för spel på automater, en fråga som diskuterats livligt i riksdagen under årens lopp. Vidare drar bestämmelserna upp ramen för de ideella föreningarnas verksamhet på spel- och lotteriområdet. Bestämmelserna rör alltså fördelningen av spelmarknaden mellan de ideella föreningarna å ena sidan och staten och ATG å den andra sidan. Även denna fråga har rönt stort intresse från riksdagens sida. Regeringen tillsatte också som tidigare nämnts i juni 1999 en särskild utredning med uppdrag att stärka föreningslivets ställning på det aktuella området. Utredningen redovisade sitt betänkande i mars 2000 (Föreningslivet på spel- och lotterimarknaden, SOU 2000:9).

Mot denna bakgrund kan det ifrågasättas om det är lämpligt att flytta bestämmelserna från lag till förordning och därmed också beslutanderätten från riksdagen till regeringen eller underlydande myndighet. Enligt direktiven anvisas som alternativ att anpassa lotterilagens definitioner, begrepp och tillämpningsområden till den nya tekniken. Som utredningen redan framhållit bör man åtminstone tills vidare särreglera lotterier som bedrivs med hjälp av Internet o.d. Enligt utredningen talar det mesta för att man inte nu bör genomföra tanken på en generell ramlag som innebär en mer allmän överflyttning av bestämmelser från lagen till förordning. Däremot finns det som utredningen tidigare framhållit anledning att på vissa områden – t.ex. där utvecklingen är svår att förutse eller där detaljregleringen kan bli omfattande – införa bestämmelserna i förordning. Utredningen har föreslagit en sådan ordning när det gäller bl.a. förmedling av lotterier med hjälp av elektromagnetiska vågor (Internet, TV m.m.), och typgodkännande av spelautomater.

18 Ikraftträdande

Lagändringarna bör kunna träda i kraft den 1 juli 2001. De nya bestämmelserna med krav på typgodkännande av varuspelsautomater och förströelseautomater bör dock inte genomföras så snart med hänsyn till såväl nuvarande innehavare och tillverkare av sådana automater som de myndigheter som skall genomföra och tillämpa den nya ordningen. En lämplig genomförandetidpunkt i den delen är enligt utredningen den 1 januari 2003.

19 Konsekvenser av utredningens förslag

19.1 Inledning

För utredningens arbete gäller kommittéförordningen (1998:1474) som trätt i kraft den 1 januari 1999. Enligt 1 § kommittéförordningen skall vad som sägs i förordningen om kommittéer och om ordförande i kommittéer gälla också särskilda utredare, om något annat inte framgår av sammanhanget.

I 14 § kommittéförordningen stadgas följande:

Om förslagen i ett betänkande påverkar kostnaderna eller intäkterna för staten, kommuner, landsting, företag eller andra enskilda, skall en beräkning av dessa konsekvenser redovisas i betänkandet. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt, skall dessa redovisas. När det gäller kostnadsökningar och intäktsminskningar för staten, kommuner eller landsting, skall kommittén föreslå en finansiering.

I 15 § kommittéförordningen stadgas följande:

Om förslagen i ett betänkande har betydelse för den kommunala självstyrelsen, skall konsekvenserna i det avseendet anges i betänkandet. Det samma gäller när ett förslag har betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet, för sysselsättning och offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags, för jämställdheten mellan kvinnor och män eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

Utredningen kommer nedan att redovisa de konsekvenser som utredningen bedömer att förslagen i betänkandet kommer att innebära.

19.2 Konsekvenser

19.2.1 Kostnader och intäkter

Inledning

Utredningen bedömer att inga större kostnadskonsekvenser uppkommer av de förslag som utredningen lagt fram. Någon sifferberäkning av dessa konsekvenser anser utredningen inte vara möjlig att göra. Det samma gäller intäktssidan. Några samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt finns inte att redovisa. Utredningen vill dock göra några påpekanden.

Automatspel

De förslag beträffande varuspelsautomater och förströelseautomater som utredningen lagt fram innebär bl.a. att dessa automater skall typgodkännas. Detta kommer att medföra ett visst merarbete för Lotteriinspektionen som skall behandla ansökningar om tillstånd och ansvara för typgodkännandeförfarandet och registreringen av varuspelsautomater och förströelseautomater. Samtidigt bör man kunna räkna med en minskning av antalet tillståndsansökningar (jfr avsnitt 10.2).

Därutöver kommer Lotteriinspektionen att få en viss ökad arbetsbelastning vad avser arbetet med att ta fram tillämpningsföreskrifter.

Även den allmänna lämplighetsprövningen som föreslagits (34 § lotterilagen) kommer att öka arbetsbördan för Lotteriinspektionen. Eventuella ökade kostnader bör bestridas genom omfördelning av resurser inom utgiftsområdet.

Teknisk utveckling

Utvecklingen vad gäller bl.a. Internetspel kommer troligen att medföra ett ökat antal tillståndsansökningar för anordnande av lotterier med hjälp av tekniska hjälpmedel, däribland Internet. Även detta kommer att öka arbetsbelastningen för Lotteriinspektionen, som är den myndighet som skall hantera dessa ansökningar. Merkostnaderna får bestridas genom omfördelning inom utgiftsområdet.

Arbetsstillfällen

Utredningens förslag bedöms inte medföra några större konsekvenser vad avser arbetsstillfällen för de berörda organen.

När det gäller kommunernas arbete avseende automatspel, som till viss del föreslås överflyttat till Lotteriinspektionen, har utredningen fått den uppfattningen att det i nuläget finns mycket små resurser avsatta för hanteringen av sådana frågor. I vissa kommuner finns det inte ens någon särskilt ansvarig för automatspelsfrågor. I andra kommuner arbetar en handläggare ca tio procent av sin arbetstid med automatspelsfrågor.

Vad Lotteriinspektionen beträffar anser utredningen som tidigare antytts att de förslag utredningen lagt fram leder till att ytterligare personal måste tillsättas för att klara den ökade arbetsbördan. Kostnaderna härför får till största delen bestridas genom avgifter.

Finansiering

I 53 § lotterilagen stadgas bl.a. följande. Avgifter får tas ut i ärenden om tillstånd, registrering, typgodkännande och tillsyn enligt lagen. I ärenden hos en kommunal nämnd skall avgiften betalas enligt den taxa som fullmäktige bestämmer. I andra fall skall avgift betalas enligt de föreskrifter som meddelas av regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

I lotteriförordningen (1994:1451) stadgas närmare om bl.a. avgifter. Utredningen anser att de berörda organens verksamhet även fortsättningsvis bör finansieras av avgifter i enlighet med vad som nu gäller.

19.2.2 Den kommunala självstyrelsen

Utredningens förslag berör i viss mån den kommunala självstyrelsen. Enligt utredningens förslag skall förströelseautomater numera omfattas av lotterilagens regler och tillståndsprövning samt kontroll och tillsyn överföras till den centrala tillsynsmyndigheten (27 a §, 43 § och 48 § första stycket lotterilagen).

19.2.3 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet

De ändringar som görs i fråga om automatspel, bl.a. att spel på förströelseautomater numera omfattas av lotterilagen och att varuspelsautomater och förströelseautomater måste vara av godkänd typ, innebär att det straffbara området enligt 54 § lotterilagen om olovligt anordnande av automatspel och olovligt innehav av spelautomat utsträcks något. Det är därför möjligt att denna brottslighet kommer att öka något genom den nya regleringen. Den brottslighet som det kan komma att röra sig om bedöms dock inte vara av någon särskild omfattning. Det kan här poängteras att brottslighet av angivet slag f.n. är av förhållandevis ringa omfattning.

19.2.4 Små företags förutsättningar

Utredningens förslag vad avser varuspelsautomater (se främst delbetänkandet Automatspel, SOU 1998:144) och förströelseautomater berör den del av spelmarknaden där privata intressenter får delta. Många av dessa automatspel anordnas av förhållandevis små företag. De förslag som utredningen lagt fram medför vissa negativa konsekvenser för dessa små företags konkurrensförmåga i förhållande till större företags.

20 Författningskommentar

20.1 Förslaget till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

1 §

I paragrafen definieras lotteribegreppet, vilken definition nu finns i 3 §. Till skillnad från nuvarande definition har slumpmomentet lyfts fram och fått en central betydelse i lotteribegreppet. Något krav på en viss grad av slump anges dock inte. Slumprekvisitet konkretiseras i stället genom ett krav på att vinstmöjligheterna ”helt eller delvis” skall bero på slumpen till följd av ”lottning, gissning, vadhållning eller därmed jämförliga förfaranden”. Det är den sistnämnda förutsättningen – att det skall vara fråga om lottning, gissning, vadhållning eller därmed jämförliga förfaranden – som i huvudsak bestämmer slumprekvisitets omfattning. De uppräknade förfarandena karakteriseras av att slumpen är avgörande för utgången; när det gäller lottning är slumpen t.o.m. den enda utslagsgivande faktorn. Sammantaget får exemplifieringen anses innebära att det i regel skall vara fråga om förfaranden där vinstmöjligheterna till övervägande del beror på slumpen. Bestämmelsen motsvarar i allt väsentligt den definition som fanns i 1982 års lotterilag och den praxis som utbildades då bör alltså kunna ligga till grund för bedömningen av en verksamhet. Därvid skall dock även andra meningerna beaktas.

Andra meningerna, som i nuvarande lag har sin motsvarighet i 3 § tredje stycket, föreskriver att man vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri skall ta hänsyn också till verksamhetens allmänna karaktär. Bestämmelsen torde få betydelse främst när en verksamhet är av ett slag där, allmänt sett, såväl slumprekvisitet som övriga lotterirekvisit är uppfyllda men där slumpen i det enskilda fallet kommit att avvika från det typiska. Det kan som anförts i den allmänna motiveringen gälla t.ex. en tidningstävling i form av en ordgåta e.d. – som typiskt sett utgör lotteri på grund av att vinnarna utses bland rätta svar genom lottning – men som i det enskilda fallet blivit så svår att endast

ett fåtal löst gåtan och lottning därför inte behöver tillgripas. Det kan också gälla det motsatta fallet, dvs. att en verksamhet av ett slag där resultatet normalt avgörs av deltagarnas prestationer, på grund av speciella omständigheter i det enskilda fallet, kommit att avgöras av slumpen. I sådana fall är det alltså meningen att verksamhetens allmänna karaktär, dvs. det som är typiskt för en verksamhet av det slag som är i fråga, skall tillmätas betydelse vilket kan få till följd att verksamheten bedöms enligt sin allmänna karaktär. Det utslagsgivande blir i sådana fall den karaktär som verksamheten har utåt sett.

Det är inte ovanligt att pristävlingar av olika slag består av såväl slumpmoment som moment av skicklighet eller annan prestation. I sådana fall får bedömningen av om ett lotteri föreligger göras på grundval av en helhetsbedömning. Särskild tyngd torde då få läggas på det avgörande momentet.

Det är alltså utan betydelse om insats erlaggs för deltagande i lotteriet eller inte. Detta innebär att s.k. reklamlotterier även fortsättningsvis kan komma att omfattas av lotterilagens bestämmelser.

I andra stycket anges att automatspel, tivoli- och marknadsnöjen samt kedjebrevspel och liknande spel skall räknas som lotteri även om förutsättningarna enligt första stycket inte är uppfyllda. Detta beror bl.a. på att utgången i vissa av dessa spel till övervägande del beror på spelarens skicklighet och till mindre grad beror på slumpen. Vidare är det meningen att spel på s.k. förströelseautomater skall omfattas även om automaterna inte ger vinst.

2 §

De två första styckena motsvarar i sak nuvarande 1 § första och tredje styckena. Paragrafens tredje stycke, som saknar motsvarighet i dag, har införts för att tillämpningsområdet skall korrespondera med 28-31 §§. Fjärde stycket har hämtats från 2 § första och tredje styckena.

3 §

Bestämmelsen finns nu i 1 § andra stycket men har brutits ut till en egen paragraf för att därigenom göra lagens inledande avsnitt mer lättillgängligt. Bestämmelsen syftar till att hindra kringgående av lotterilagens bestämmelser genom att lotterier anordnas i en mindre, slutna krets som inte är att betrakta som allmänhet och som därigenom inte omfattas av lagens tillämpningsområde såsom det är angivet i 2 §.

4 §

Paragrafen, som motsvarar nuvarande 6 §, innehåller definitioner av olika typer av automatspel. Begreppet skicklighetsautomat har utmönstrats ur lagen och en ny automatspelstyp, förströelseautomat, har tillkommit. De olika automattyperna definieras i förhållande till den vinst som kan erhållas från automaten. Den tidigare definitionen utgick dels från vinsttypen, dels från vilken grad av slump eller skicklighet som avgjorde vinstmöjligheterna. Utredningen har ansett att kriterierna slump och skicklighet i definitionerna onödigtvis försvårar tillämpningen av bestämmelsen och att det är tillräckligt att skilja automaterna åt genom att hänvisa till den typ av vinst som betalas ut från automaten.

Begreppet skicklighetsautomat har tagits bort främst av den anledningen att det numera, enligt uppgift från Lotteriinspektionen, inte finns några tillstånd till sådana automater. Det har också varit svårt att av förarbetena utläsa vilka automater som ansetts utgöra skicklighetsautomater. En automat som nämnts har varit den s.k. Pajazzoautomaten. Den har dock av Lotteriinspektionen betraktats som en penningautomat eftersom vinsten utgörs av pengar och den omfattas även med utredningens förslag av begreppet penningautomat.

En *varuspelsautomat* är en spelautomat som betalar ut vinst bara i form av varor. Av 14 § framgår att sådana automater skall vara av godkänd typ.

En *värdeautomat* är en spelautomat som betalar ut vinst bara i form av värdebevis. Enligt den tidigare definitionen kunde vinsterna utgöras av spelletter eller liknande. Dessa vinsttyper har utmönstrats ur lagen eftersom värdebevis används i dag och denna ordning bör gälla även i framtiden.

En *förströelseautomat* är en automat som inte ger vinst eller som ger vinst bara i form av rätt till fortsatt spel på automaten. Denna automattyp är ny i lotterilagen och avser de automater som nu omfattas av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel. Sådana automater är t.ex. flipperspel och bilbanespel. Utredningen föreslår att det införs regler om typgodkännande av förströelseautomater. Dessa regler behandlas nedan under 14 och 27 a §§.

5 §

Bestämmelsen motsvarar nuvarande 7 § och har av redaktionella skäl flyttats till 5 §.

6 §

Bestämmelsen motsvarar i huvudsak nuvarande 5 §. En liten ändring har gjorts genom att ordet ”köper” i punkten 1 ersatts med ordet ”skaffar”. Syftet med ändringen är att inte bara *köp* av bingobrickor utan även t.ex. hyra, lån eller liknande av bingobrickor, skall omfattas av bestämmelsen.

7 §

I paragrafen definieras *egentligt lotteri*, en definition som f.n. återfinns i 4 § första stycket. Stadgandet har justerats med hänsyn bl.a. till att lotteridefinitionen ändrats och att nya bestämmelser införts i 11 a §. Syftet har varit att innehållet inte skall förändras. Det bör påpekas att ”liknande förfaranden” inte finns med i första ledet.

8 §

Paragrafen motsvarar nuvarande 8 § med den ändring som föranletts av att basbeloppet numera kan vara av två olika slag, prisbasbelopp eller förhöjt prisbasbelopp. I sak innebär det inte någon förändring i förhållande till vad som nu stadgas.

10 §

I paragrafen har endast den ändringen gjorts att ordet ”bestämmelser” har utgått. Enligt utredningens mening är det onödigt att ange att både föreskrifter och bestämmelser kan meddelas.

11 §

Av redaktionella skäl har sista stycket flyttats och utgör numera första stycket.

11 a §

Paragrafen, som är ny, anger tillämpningsområdet för de särregler som utredningen föreslår i fråga om lotterier som anordnas i samband med sändning i radio eller television eller annars förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor eller liknande. Med uttrycket ”förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor” åsyftas först och främst Internet och andra öppna nätverk men också interna nätverk, Local Area Networks (jfr 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Genom tillägget ”eller liknande” är

det meningen att även andra sätt som i dag kanske varken är tekniskt eller kommersiellt etablerade skall kunna omfattas av stadgandet. Mot denna bakgrund har också regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer erhållit möjlighet att med stöd av 11 c § meddela ytterligare föreskrifter om anordnande av lotterier med hjälp av elektromagnetiska vågor.

Särreglerna gäller enligt den första strecksatsen i fråga om lotterier som ”anordnas i samband med sändning i radio eller television”. Kravet på samband skall givetvis 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. Enligt den andra strecksatsen gäller särreglerna också i fråga om lotterier som ”förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor eller liknande”. Det står klart att en viss överlappning finns mellan de två fallen. Kravet på att lotteriet skall ”förmedlas” bör dock anses uppfyllt bara om de elektromagnetiska vågorna utgör en förbindande länk mellan anordnare och spelare. Det innebär dock inte att spelarna skall kunna delta i lotteriet med hjälp av elektromagnetiska vågor.

I paragrafen anges att 11 b-c §§ skall tillämpas på de lotterier som här avses. Dessa regler behandlas nedan. I övrigt gäller bestämmelserna i lotterilagen i tillämpliga delar för denna form av lotterier.

11 b §

Bestämmelsen, som är ny, innehåller de särskilda regler som skall gälla vid lotterier som anordnas på sådant sätt som avses i 11 a §.

I *första stycket* anges – som huvudregel och som begränsning i förhållande till vad som gäller enligt 9 § – att det krävs tillstånd att anordna sådana lotterier som avses i 11 a §. Undantag från tillståndskravet gäller bara lotterier vilka anges i fjärde stycket.

I *andra stycket* anges dels vem som får anordna lotterier i de former som avses, dels vilken typ av lotterier som får anordnas i dessa former. Det som anges i punkt 3 innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer har möjlighet att, med stöd av bemyndigandet i 11 c §, ange t.ex. att ett spel som är utformat i huvudsak som ett roulettspel, kortspel eller tärningsspel får anordnas i de former som avses.

Tredje stycket innehåller regler om anordnande av lotterier enligt 11 a § i vissa typer av radio och television. Reglerna motsvarar vad som f.n. stadgas i 18 § andra stycket.

I *fjärde stycket* anges under vilka förhållanden lotterier enligt 11 a § får anordnas utan tillstånd i samband med sändning i radio eller television. Dessa regler återfinns f.n. i 21 §.

11 c §

Även denna bestämmelse är ny och ger regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer möjlighet att meddela närmare/ytterligare föreskrifter om lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Enligt bestämmelsen kan regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer t.ex. utöka de typer av lotterier som skall få anordnas på sätt som anges i 11 a § (enligt 11 b § andra stycket 3).

14 §

Syftet med att införa typgodkännande av varuspelsautomater och förströelseautomater är att förhindra att tillstånd ges till sådana automater som kan antas komma att användas för spel om pengar. Vad beträffar automaternas beskaffenhet är av intresse bl.a. i vilken grad vinstmöjligheterna är beroende av slumpen respektive spelarens skicklighet; en hög grad av slump torde tala för en ökad risk för spel om pengar. Det finns också anledning att beakta automaternas utseende så att det i detta avseende upprätthålls en tydlig skillnad i jämförelse med värdeautomaterna. Något särskilt typgodkännande av varorna skall inte ske utan typgodkännandet av en automat får normalt innefatta ett ställningstagande till vilka varor som skall få förekomma som vinster. Det innebär att varuspelsautomater med vinster av sådan beskaffenhet att de kan antas ha mycket litet värde för spelaren, t.ex. en liten plakett med en guldbit på, och där således risken för inväxling är hög, inte bör typgodkännas.

När det gäller förströelseautomater gäller det i första hand att förhindra att tillstånd ges till sådana förströelseautomater som man av erfarenhet vet att spel om pengar förekommer på, t.ex. s.k. pokermaskiner och fruktmaskiner. Denna typ av automater innehåller i princip inget skicklighetsmoment alls utan utgången av spelet beror till mycket hög grad på slumpen. Incitamentet att spela på dessa automater borde i och för sig vara mycket litet, eftersom någon vinst inte får delas ut. Erfarenheten visar dock att spel förekommer i inte ringa omfattning på denna typ av automater och att man då spelar om pengar.

Typgodkännandet bör rent praktiskt hanteras av Statens Kriminaltekniska Laboratorium (SKL) och närmare regler om bedömningsgrunderna bör ges av regeringen eller den centrala tillsynsmyndigheten enligt andra stycket.

18 § (upphävd)

Bestämmelserna i nuvarande 18 § har flyttats till 11 a och b §§ och paragrafen har därför slopats.

21 §

Bestämmelserna om lotterier i samband med sändning i radio eller television har flyttats till 11 b §.

23 § (upphävd)

Paragrafen har slopats med hänsyn till innehållet i 11 a §.

24 a §

I paragrafen har gjorts följdändringar med anledning av de ändringar i fråga om automatspelstyper som gjorts i 6 § (i utredningens förslag 4 §) där begreppet skicklighetsautomat utmönstrats ur lagen och förströelseautomaten tillkommit som ny automattyp.

25 §

Bestämmelsen har ändrats genom att två förutsättningar för att anordna spel på varuspelsautomater har lagts till.

I *första stycket punkt 4* anges att spelautomaten skall vara typgodkänd. Denna regel har införts för att motverka förekomsten av varuspelsautomater där spel om pengar förekommer. Typgodkännande regleras i 14 §.

Enligt *punkt 8* skall den som söker tillstånd bedömas vara lämplig att driva verksamheten (jfr 27 a §). Det förekommer f.n. en lämplighetsprövning av den som vill anordna spel på s.k. restaurangkasinospel, dvs. roulettspel, tärningsspel och kortspel.

26 §

I paragrafen har följdändringar gjorts med anledning av de ändringar i fråga om automatspelstyper som gjorts i 6 § (i utredningens förslag 4 §) där begreppet skicklighetsautomat utmönstrats ur lagen.

27 a §

Paragrafen, som är ny, innehåller regler om anordnande av spel på förströelseautomater. Förströelseautomat är ett nytt begrepp i lotterilagen, jfr 4 §, och avser de automater som nu omfattas av automatspelslagen. Sådana automater är t.ex. flipperspel och bilbanespel. Dessa automatyper får inte dela ut någon vinst. Den enda vinst som får förekomma är, som framgår av 4 §, rätt till fortsatt spel.

I *första stycket punkt 1* anges att spelautomaten skall vara typgodkänd. Motsvarande reglering har införts beträffande varuspelsautomater (25 § första stycket 4). Syftet med att införa typgodkännande av förströelseautomater är att förhindra att tillstånd ges till sådana förströelseautomater där spel om pengar kan antas förekomma, t.ex. s.k. pokermaskiner och fruktmaskiner. I 14 § stadgas att förströelseautomater inte skall typgodkännas om det på grund av beskaffenheten av automaterna finns en inte obetydlig risk att automaterna kommer att användas för spel, direkt eller indirekt, om pengar.

Rekvisiten i *punkterna 3-5*, att tillstånd att anordna spel på förströelseautomater får lämnas om det kan antas att spelautomaten inte kommer att användas för något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för, att god ordning kommer att råda inom den lokal eller på den plats där spelet skall bedrivas och att barn inte otillbörligen lockas att delta i spelet, motsvarar vad som f.n. föreskrivs i 2 § automatspelslagen.

Enligt *punkt 6* är det en förutsättning för att få anordna spel på förströelseautomater att det kan antas att spelet inte kommer att bedrivas i en miljö som är olämplig för barn och ungdom. En bestämmelse med motsvarande innehåll finns f.n. i 4 § automatspelslagen.

Vidare stadgas i *punkt 7* att den som söker tillstånd skall bedömas vara lämplig att driva verksamheten. Detta rekvisit är detsamma som ställs upp i 25 § första stycket 8 om varuspelsautomater och den prövning som skall göras skall motsvara den som f.n. sker för roulettspel, tärningsspel och kortspel enligt 33 §.

I *andra stycket* har intagits en föreskrift som till viss del motsvarar 25 § andra stycket.

27 b §

I paragrafen har regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer erhållit bemyndigande att meddela från lagen avvikande föreskrifter om begränsningar i fråga om automatspel och liknande spel. En förutsättning härför är att det behövs för att verksamheten skall bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Det sistnämnda rekvisitet är

hämtat från 10 §. Avsikten är att föreskrifterna skall motverka att automatspel för med sig skadeverkningar av ekonomisk, social eller personlig natur (jfr prop. 1981/82:170 s. 118 f). Bestämmelsen ger ett förhållandevis brett utrymme för den som erhållit föreskriftsrätt. Föreskrifterna skall dock vara begränsande och inte utvidgande. Vad som är att betrakta som ”ett från allmän synpunkt lämpligt sätt” får avgöras enligt de vid tidpunkten för bedömningen rådande förhållandena. Syftet med bestämmelsen är att ge de tillämpande myndigheterna möjligheter att i takt med den tekniska utvecklingen anpassa regelverket om automatspel.

28-31 §§

I paragraferna har ändringar gjorts delvis på grund av ändringarna av automatspelsbegreppen i 6 § (4 § i utredningens förslag). Även förströelseautomater skall omfattas av reglerna om innehav och införsel. Någon motsvarande bestämmelse finns inte i automatspelslagen, däremot finns i 1 § första stycket och 3 § första stycket regler om uppställning av förströelseautomater. Utredningen anser att även förströelseautomater skall omfattas av reglerna om innehav och införsel, eftersom reglerna i övrigt i lotterilagen om automatspel gäller även för förströelseautomaterna och dessa automater kan användas för illegalt spel om pengar.

33 §

Bestämmelsen som reglerar förutsättningarna för att anordna kortspel återfinns f.n. i 34 § men har av redaktionella skäl flyttats till denna paragraf. I *första stycket punkt 4* har införts en bestämmelse om att den som söker tillstånd skall bedömas vara lämplig att driva verksamheten, motsvarande vad som stadgas för roulett- och kortspel i 32 § första stycket punkt 4. Någon förändring i sak är inte avsedd.

34 §

I stadgandet, som motsvarar nuvarande 33 §, regleras den lämplighetsprövning som skall ske beträffande anordnande av restaurangkasinospel, spel på varuspelsautomater och förströelseautomater. Bestämmelsens innehåll har inte förändrats.

35 §

Förbudet mot att låta någon som är under 18 år delta i vissa lotterier har utvidgats till att omfatta vadhållning i samband med hundkapploppning. Vidare har den ändringen gjorts att från gruppen automatspel undantagits spel på förströelseautomat. Enligt automatspelslagen gäller inte någon åldersgräns. Det finns dock enligt den lagen möjlighet att förena ett tillstånd med villkor om lägsta ålder för tillträde. Motsvarande möjlighet finns också enligt förevarande lag (jfr 10 och 27 b §§).

36 §

I bestämmelsen, som innehåller förbud för anställda och funktionärer att delta i vissa lotterier – däribland automatspel – har undantag gjorts för spel på förströelseautomat. Det innebär att anställda och funktionärer hos den som anordnar spel på förströelseautomater får delta i spelet.

Mot bakgrund av att spel på förströelseautomater inte kan ge någon annan vinst än frispel på automaten, anser utredningen att det inte är nödvändigt att för denna typ av spel föreskriva något förbud för anställda eller funktionärer hos den som anordnar spel på förströelseautomat att delta i spelet.

37 §

Andra meningen är ny.

38 §

Andra stycket, som är nytt, ger regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer rätt att medge undantag från förbudet i första stycket att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Bestämmelsen tar i första hand sikte på internationellt poolspel och undantagsmöjligheten har utformats i enlighet härmed.

39 §

I paragrafen har ändring gjorts på så sätt att anpassning skett till övriga bestämmelser som reglerar frågan om tillståndsmyndigheter för egentliga lotterier, nämligen 40 – 41 §§. Det avgörande kriteriet för den kommunala tillståndsgivningen har således ändrats till att avse var

lotteriet skall bedrivas. F.n. är det avgörande var den sammanslutning som skall anordna lotteriet är verksam.

41 §

Paragrafen har justerats med hänsyn till att 18 § slopats och bestämmelserna där flyttats till 11 a-b §§.

42 §

Paragrafen har ändrats med hänsyn till att 23 § slopats.

43 §

I bestämmelsen har följändringar gjorts i *punkt 2* med anledning av ändringarna i 6 § (4 § enligt utredningens förslag) där begreppet skicklighetsautomat utgått. Vidare har Lotteriinspektionens beslutanderätt beträffande förströelseautomater (se avsnitt 16) intagits i punkt 3. Det innebär att nuvarande punkterna 3 och 4 fått numren 4 och 5. Punkt 5 har ändrats med anledning av att kortspel regleras i 33 §.

Andra stycket är nytt.

45 §

I bestämmelsen har en följändring gjorts med anledning av ändringen i 6 § (4 § enligt utredningens förslag) avseende definitionen av värdeautomat som innebär att en värdeautomat endast kan dela ut vinst i form av värdebevis. ”Spelletter eller liknande” får överhuvudtaget inte förekomma som vinster vid automatspel.

46 §

Enligt ett tillägg har regeringen fått rätt att bestämma att annan myndighet än Lotteriinspektionen skall pröva frågor om typgodkännande. Tanken är att ett godkännande skall kunna ske också i annat EU-land.

47 §

I paragrafen har följändring gjorts med anledning av ändringen i 28 § om innehav av spelautomater som innebär att samtliga automattyper som regleras i lotterilagen skall omfattas av kravet på tillstånd för innehav.

48 a §

Bestämmelserna har i huvudsak hämtats från 7 och 8 §§ lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

51 §

Bestämmelsen har ändrats på samma sätt som 10 §, dvs. ordet ”bestämmelser” har utgått.

54 §

Som en följd av att det, enligt 28 §, krävs tillstånd för innehav av samtliga typer av spelautomater bör även kriminaliseringen beträffande olovligt innehav av spelautomater omfatta samtliga automattyper.

Med hänsyn till den ändring som gjorts i 38 §, där ett nytt andra stycke tillkommit, har ordet ”olovligen” lagts till i andra stycket.

20.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt

1 och 2 §§

Ändringarna har kommenterats i avsnitt 13.

20.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

8 kap. 3 § och 42 kap. 25 §

Ändringarna har kommenterats i avsnitt 13.

Litteratur- och rättsfallsförteckning

Litteratur

Beckman m.fl., *Brottsbalken I*

Bogdan M., *Om svensk exekutionsbehörighet*, SvJT 1981, s. 401 f.f.

Carlén-Wendels T., *Lag och rätt på Internet*, 1998

Falck, P., *Straffrätt och territorium*, 1976

Strömberg H., *Normgivningsmakten*, 1989

Wennberg m.fl., *Yttrandefrihetsgrundlagen*, 1999

Offentligt tryck

Prop. 1939:76 med förslag till lotteriförordning

Prop. 1970:57 med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring, m.m.

Prop. 1972:98 med förslag till lag om internationellt samarbete rörande verkställighet av brottmålsdom, m.m.

Prop. 1973:90 Kungl. Maj:ts proposition med förslag till ny regeringsform och ny riksdagsordning m.m.

Prop. 1975/76:34 med förslag till marknadsföringslag, m.m.

Prop. 1978/79:20 om förbud mot automatspel, m.m.

Prop. 1981/82:170 med förslag till lotterilag m.m.

Prop. 1981/82:203 om kontroll över visst automatspel

Prop. 1986/87:151 om ändringar i tryckfrihetsförordningen m.m.

- Prop. 1990/91:64 om yttrandefrihetsgrundlag m.m.
- Prop. 1993/94:182 Ny lotterilag
- Prop. 1994/95:19 Sveriges medlemskap i den europeiska unionen
- Prop. 1994/95:123 Ny marknadsföringslag
- Prop. 1996/97:7 Vissa spel- och lotterifrågor
- Prop. 1997/98:15 Ansvar för elektroniska anslagstavlor
- Prop. 1997/98:43 Tryckfrihetsförordningens och yttrandefrihetsgrundlagens tillämpningsområden – barnpornografifrågan m.m.
- Prop. 1997/98:140 Beskattning av elpannor och vissa andra punktskattefrågor
- Prop. 1998/99:29 Kriminalisering av främjande av deltagande i lotterier som anordnas utom landet
- Prop. 1998/99:80 Kasinospel i Sverige m.m.
- Prop. 1998/99:134 Vissa alkoholfrågor, m.m.
- SOU 1938:17 Betänkande med förslag till lotteriförordning m.m.
- SOU 1970:52 Om lotterier
- SOU 1979:29 Lotterier och spel
- SOU 1992:130 Vinna eller försvinna - Folkrorelsernas lotterier och spel i framtiden
- SOU 1996:40 Elektronisk dokumentbehandling
- SOU 1997:49 Grundlagsskydd för nya medier
- SOU 1998:144 Automatspel
- SOU 1999:55 Konvergens och förändring, Samordning av lagstiftningen för medie- och telesektorerna

SOU 2000:9 Föreningslivet på spel- och lotterimarknaden

Ds Fi (1972:2) Skatt på spel

Ds Fi (1974:7) Kasinoverksamhet i Sverige

Ds H (1975:1) Statligt spelautomatföretag

Ds H (1976:3) Enarmade banditer

Ds 1995:61 De statligt styrda spelbolagens koncessioner och organisation m.m.

Ds 1996:20 Ändringar i lotterilagen

Statskontorets rapport 1997:18 Svenska delen av Internet

Rättsakter

Rådets direktiv 83/189/EEG av den 28 mars 1983 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter och Europaparlamentets och rådets direktiv 98/34/EG av den 27 juni 1998 om ett informationsförfarande beträffande tekniska standarder och föreskrifter

Rådets direktiv 89/552/EEG av den 3 oktober 1989 om samordning av vissa bestämmelser som fastställts i medlemsstaternas lagar och andra författningar om utförandet av sändningsverksamhet för television och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/36/EG av den 30 juni 1997 om ändring av rådets direktiv 89/552/EEG

Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter

Europaparlamentets och rådets beslut 95/3052/EG av den 13 december 1995 för att fastställa ett förfarande för ömsesidig information om nationella åtgärder som avviker från principen om fri rörlighet för varor inom gemenskapen

Official Journal, C 30 Volym 42, 5 februari 1999

Rättsfall

- Mål 155/73, Sacchi, REG 1974 s. 409
- Mål C-202/88, Frankrike mot Kommissionen, REG 1991 s. I-1223
- Mål C-260/89, ERT, REG 1991 s. I-2925
- Mål C-320/91, Corbeau, REG 1993 s. I-2533
- Mål C-275/92, Schindler, REG 1994 s. I-1039
- Mål C-393/92, Almelo, REG 1994 s. I-1477
- Mål C-189/95, Franzén, REG 1997 s. I-5909
- Mål C-124/97, Läärä, REG 1999 s. I-0000
- Mål C-67/98, Zenatti, REG 1999 s. I-0000
- NJA 1967 s. 615
- RÅ 1991 not. 163
- RÅ 1995 ref. 100
- RÅ 1997 ref. 58
- Svea hovrätts, avd. 4, dom den 17 september 1998 i mål B 2482/97
- RK 80 1:29
- Karlskoga tingsrätts dom den 1 oktober 1980 i mål B 173/80
- Gävle tingsrätts dom den 29 september 1981 i mål B 417/81
- Hässleholms tingsrätts dom den 28 december 1984 i mål B 384/84

Övrigt

Promemoria den 11 september 1995 från Lotteriinspektionen till dåvarande Civildepartementet, *Synpunkter på vad som bör ses över vid en eventuell teknisk översyn av lotterilagen (1994:1000) och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel*

Rapport den 12 februari 1996 från Lotteriinspektionen till regeringen, *Ny teknik på spelmarknaden*

Regeringskansliets cirkulär nr 8

National Gambling Impact Study Commission Final Report den 18 juni 1999

Norska prop. Ot prp nr 84/1999

Finska prop. till Riksdagen med förslag till lotterilag samt till vissa lagar som har samband med den (december 1999)

Kommittédirektiv

Översyn av lotterilagstiftningen

Dir 1997:112

Beslut vid regeringssammanträde den 9 oktober 1997

Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppdrag att göra en översyn av lotterilagen (1994:1000). Utredaren skall i huvudsak lämna förslag till en teknikoberoende lagstiftning genom att ange hur lotterilagen om möjligt kan omformas till en ramlag i kombination med föreskrifter på en lägre nivå än lag eller se över lotterilagens definitioner, begrepp och tillämpningsområden

- lämna förslag till hur lotterilagen och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel kan föras samman i lotterilagen samt ge förslag tillbestämning och reglering av automatspel
- utreda om lotterilagen behöver anpassas till EG-rätten
- analysera utvecklingen av spel över Internet m.m. och bedöma om det är möjligt och om det finns behov av att förhindra spel över Internet m.m. från utlandet. Den grundläggande principen att överskottet från spel- och lotteriverksamhet skall tillfalla det allmänna eller allmännyttiga ändamål ligger fast. Fördelningen mellan och förutsättningarna för staten, hästsporten och folkrörelserna att bedriva spel- och lotteriverksamhet skall inte behandlas. Utredarens uppdrag skall vara slutfört senast den 1 oktober 1998.

Bakgrund och behovet av en ny lotterilag

Den nu gällande lotterilagen (1994:1000) trädde i kraft den 1 januari 1995 (prop. 1993/94:182, bet. 1993/94:KrU32, rskr. 1993/94:415) och ersatte 1982 års lotterilag.

Lotterilagen är i princip en förbudslagstiftning. Utgångspunkten i lagen är att lotteriverksamhet är förbjuden, men det medges mer eller mindre långtgående undantag för olika typer av spel och lotterier.

Vissa ändringar i lotterilagen trädde i kraft den 1 januari 1997 (prop. 1996/97:7, bet. 1996/97:KrU2, rskr. 1996/97:41, SFS 1996:1168). Syftet med dessa ändringar var främst att åtgärda brister i lagen i fråga om begreppen lotteri och automatspel. I propositionen angavs att en övergripande översyn måste göras av lotterilagen, trots att den bara varit i kraft under kort tid.

Den tekniska utvecklingen och utvecklingen av nya produkter inom spelbranschen gör att det ständigt finns behov av att anpassa lotterilagen till nya spelformer. Lagen är detaljerad och många av lagens definitioner har en relativt snäv innebörd, vilket medför svårigheter för tillsynsmyndigheterna.

Utredningsuppdraget

Lagens struktur

Lotterilagen är uppbyggd efter tillämpningsområden, begrepp, krav och definitioner. Den är i flera fall anpassad till den teknik och utrustning som var känd och tillgänglig vid tidpunkten för lagens tillkomst. Den har vidare stor detaljrikedom. Lotterilagen måste i framtiden vara konstruerad så att ansvarig tillsynsmyndighet har möjlighet att möta den snabba tekniska utvecklingen utan att det löpande uppstår behov av justeringar i lagstiftningen. Utredaren skall lämna förslag till hur lotterilagen kan göras teknikoberoende. Mycket talar för att lagen skall utformas som en ramlagstiftning. Alternativt skall utredaren göra en teknisk översyn av definitioner, begrepp och tillämpningsområden med lotterilagens nuvarande struktur, eller föreslå en kombination av dessa möjligheter. En ramlag måste kopplas samman med att föreskrifter meddelas på ett annat sätt. För- respektive nackdelarna skall redovisas.

Målet är att den nya lagkonstruktionen skall utformas så att den ger myndigheterna möjlighet att bedriva en effektiv kontroll och tillsyn av spel- och lotterimarknaden, och att det vid prövningen av ansökningar om tillstånd inte skall råda några tvivel om vad som är lagstiftarens mening.

Automatspel

Enligt 6 § lotterilagen avses med automatspel spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater och enligt 24 a § får tillstånd till automatspel lämnas bara i fråga om varuspelsautomater, penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater. I 2 § lotterilagen anges att lagen inte tillämpas på automatspel som inte ger vinst eller ger vinst

bara i form av fri- spel. Sådant spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater som anordnas för allmänheten eller i annat fall anordnas i förvärvssyfte regleras i lagen om anordnande av visst automatspel, den s.k. automatspelslagen. Det finns alltså ett antal olika former av spelautomater vars definitioner vilar på olika grunder och regleras i två olika lagar. Den klassificering av spelautomater som görs i 6 § lotterilagen utgår från vilken typ av vinst som betalas ut och vilken nivå av skicklighet respektive slump som finns i spelet. Automatspelslagen är en social skyddslagstiftning som syftar till att skydda barn och ungdomar från olämpliga miljöer. Tillstånd till dessa förströelseautomater lämnas av kommunerna, vilka också ansvarar för tillsynen.

Moderna spelautomater är mycket flexibla och kan relativt enkelt justeras så att de anpassas till olika krav och definitioner. Det är viktigt att tillståndsgivningen är konsekvent och att den övergripande tillsynen av automatmarknaden är effektiv.

Utredaren skall lämna förslag till hur regleringarna i lotterilagen och automatspelslagen kan föras samman i lotterilagen.

Utredaren skall även lämna förslag till hur tillståndsgivning, kontroll och tillsyn skall organiseras. Utgångspunkten är att verksamheten även fortsättningsvis skall finansieras av avgifter.

Utredaren skall i perspektivet av vad som ovan sägs om lotterilagens struktur också se över dess automatbegrepp och definitioner. I arbetet skall bl.a. nedanstående beaktas. Varuspelsautomaten definieras i 6 § som en spelautomat som betalar ut vinst i form av varor och värdeautomaten definieras i samma paragraf som en spelautomat som betalar ut vinst bara i form av värdebevis, spelpoletter eller liknande. Tidigare utgjordes varuvinsterna i varuspelsautomaterna av nallar, klockor, chokladkakor och liknande. Nu utgörs vinsterna ofta av smycken i pollettform. Det förekommer ofta att varuvinsten systematiskt löses in till kontanter eller används som betalningsmedel på spelstället. Detta kan knappast ha varit lagstiftarens intention. Vinsten får i dessa fall karaktären av ett värdebevis och automaten karaktären av en värdeautomat.

Tillstånd att anordna spel på värdeautomater får enligt 27 § bara lämnas till ett spelföretag som ägs av staten. Lotteriinspektionen inkom den 6 maj 1997 med en skrivelse till regeringen i detta ärende. Lotteriinspektionen anser att lagen måste förtydligas så att en klar åtskillnad kan göras mellan varuspelsautomater och värdeautomater. Regeringen delar denna bedömning.

Tillstånd att anordna spel på värdeautomater får enligt 27 § ges om spelet anordnas i samband med hotell- och restaurangverksamhet, om det för denna finns tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt alkohollagen (1994:1738). Detta ansågs innebära en viss

garanti för att verksamheten i lokalen bedrivs i ordnade former. Utredaren skall bedöma lämpligheten i att värdeautomatspel även får anordnas i samband med bingospel. Detta skulle kunna ge det lokala föreningslivet ökade inkomstmöjligheter.

Lottförsäljningsautomater

Utöver de automater som nämnts tidigare finns det även lottförsäljningsautomater. Sådana automater betalar inte ut någon vinst, utan förser efter betalning deltagaren med en lottsedel som antingen är en vinstlott eller en nitlott. Enligt definitionen i 4 § lotterilagen avses med en lottförsäljningsautomat en automat som inte är utrustad med slumpvalsgenerator eller elektroniskt minne. Försäljning av lotter i lottförsäljningsautomater regleras i 16 §, i avsnittet om egentliga lotterier. Traditionellt baseras egentliga lotterier på papperslotter. Nu behöver inte längre förhandsdragna lotterier tryckas på papper - på grund av den tekniska utvecklingen kan det göras på elektronisk väg. Denna typ av lottförsäljningsautomat är vid en strikt tolkning av lotterilagens definition inte tillåten, eftersom den innehåller ett elektroniskt minne.

Utredaren skall ge förslag till hur dessa moderna elektroniska lottförsäljningsautomater skall hanteras och regleras. Regleringen skall anpassas till utredningens förslag i övrigt. Det är dock av vikt att det principiella syftet bakom dagens lagstiftning bibehålls utan att för den skull möjligheten att använda ny teknik begränsas.

Spel på kredit

Enligt 37 § lotterilagen är det inte tillåtet för den som anordnar ett lotteri att lämna kredit för insatser i lotteriet. Härigenom kan man undvika att lottköparen sätter sig i skuld till lotterianordnaren. Den tekniska utvecklingen har medfört att spel och lotterier i dag även kan förmedlas via satellit, data-, kabel-TV- och telefonnät m.m. Genom att ringa s.k. betalsamtal är det möjligt att bedriva interaktivt spel, där skuldsättningen för kunden eller spelaren sker gentemot förmedlaren, dvs. i det här fallet teleoperatören. Spelaren kan skuldsätta sig vid denna typ av spel utan att anordnaren bryter mot lagen.

Spel bör inte kunna ske på kredit. Utredaren skall därför bedöma om det är möjligt och lämpligt att i lagen begränsa denna typ av kreditgivning. Även andra frågeställningar kring spel på kredit skall belysas och förslag skall lämnas om hur detta skall regleras.

Åldersgränser

I 35 § lotterilagen föreskrivs sedan den 1 januari 1997 att den som anordnar vadhållning i samband med hästtävling, eller anordnar automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel inte får låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller för den som är ombud för den som anordnar lotteriet. Förbudet är inte straffsanktionerat. I koncessionen till AB Svenska Spel anges att personer under 18 år inte får erbjudas att delta i Oddset-spel. AB Svenska Spel tillämpar dessutom frivilligt en 18-års gräns för spelet Lotto Express. Bingohallar tillämpar sedan länge en 18-årsgräns.

Utredaren skall bedöma om dessa krav bör skärpas och föras samman och återges i lotterilagen.

"Stimulanslotterier"

Lotterilagen slår fast att en förutsättning för ett egentligt lotteri är att värdet av vinsterna i lotteriet motsvarar minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde. Dessa begränsningar är uppställda för att lotteriverksamheten skall kunna ge skälig avkastning och att utrymmet att konkurrera med höga vinstandelar skall vara begränsat.

I vissa fall kan det finnas andra syften än ekonomiska med en lotteriverksamhet. Genom att en aktivitet kopplas samman med ett lotteri kan man stimulera grupper av människor att delta i aktiviteten. Motionsbingo och spridande av konst är exempel på denna typ av aktiviteter. Vinster och vinstandelar är vid dessa arrangemang inte det primära, utan aktiviteten är viktigare än själva förvärvssyftet. Det kan finnas behov av att dela ut hela insatsbeloppet i vinster. Lagen medger dock att högst 50 procent av insatserna delas ut.

Utredaren skall bedöma om det finns behov att i särskilda fall kunna göra undantag från denna reglering för att stimulera vissa typer av lotterier.

Svenska statens premieobligationslån

Premieobligationen ges ut av staten via Riksgäldskontoret. Obligationen har ingen kupongränta. I stället lottas räntan ut 2–3 gånger per år.

Enligt 2 § lotterilagen gäller lagen inte svenska statens premieobligationslån. Utredaren skall bedöma huruvida denna ordning bör ändras.

Teknisk utveckling och internationalisering

Spel- och lotterimarknaden i Sverige är i princip fördelad mellan staten, hästsporten och folkrörelserna. För att kunna bevara denna inhemska ordning är marknaden beroende av ett väl fungerande gränsskydd. Lotterilagen föreskriver att det inte är tillåtet att främja ett utom landet anordnat lotteri. Det är dock inte förbjudet att delta i ett sådant. EG-kommissionen deklarerade år 1992 att den inte har för avsikt att harmonisera medlemsländernas lagstiftningar inom detta område.

EG-domstolen har i mål C-275/92 (det s.k. Schindlerfallet) uttalat att nationella myndigheter måste ha ett tillräckligt utrymme för att avgöra vad som krävs för att skydda spelarna och för att upprätthålla ordningen i samhället, när det gäller sättet på vilket spel bedrivs, storleken på insatserna och användandet av de vinster som genereras. Således får de nationella myndigheterna bedöma om det är nödvändigt att begränsa eller förbjuda spelverksamhet, förutsatt att dessa restriktioner inte är diskriminerande. EG-domstolen räknar upp flera faktorer som berättigar nationella myndigheter att ha ett sådant handlingsutrymme. Först nämner domstolen de moraliska, religiösa och kulturella aspekterna. Vidare betonas den stora risken för bedrägeri och annan illegal verksamhet. Därutöver får hänsyn tas till de skadliga effekter som spelande kan föra med sig för enskilda individer och därtill knutna sociala konsekvenser. Domstolen lägger dessutom vikt vid att lotterier ger betydande bidrag till ideell verksamhet.

Utredaren skall bedöma om den svenska lotterilagstiftningen bör anpassas för att tillmötesgå de EG-rättsliga kraven samtidigt som den svenska marknadsordningen och ett fungerande gränsskydd kan upprätthållas.

Den tekniska utvecklingen inom datakommunikationsområdet går mycket fort. Gränsöverskridande spel och lotterier erbjuds redan i dag, och med största säkerhet i större omfattning i framtiden, via Internet och annan data- och telekommunikation. Det statliga spelbolaget Veikkaus Oy i Finland erbjuder sedan våren 1997 spel över Internet. Spelet vänder sig dock endast till den egna befolkningen och inte till andra länder. Veikkaus och de finska myndigheterna ser Internet som endast ytterligare en försäljningskanal. Ett flertal svenska aktörer förväntas i framtiden vilja ha samma möjlighet att distribuera spel och lotterier, även om det begränsas till den egna befolkningen. Regeringen beslutade i september 1997 att tillåta AB Trav och Galopp bedriva testförsäljning av spel över Internet till personer inom Sverige. Testverksamheten skall utvärderas av Lotteriinspektionen och resultatet användas av utredningen.

Utredaren skall 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. Vidare skall utredaren analysera utvecklingen av spel över Internet m.m. För- och nackdelar med denna nya försäljningskanal skall redovisas. Även ett förslag till hur detta bör regleras skall lämnas.

Grundläggande princip och struktur för lotterilagstiftningen

Den av riksdagen fastställda grundläggande principen att behållningen av lotterier och spel skall tillfalla det allmänna eller allmännyttiga ändamål ligger fast. Spel- och lotterimarknaden skall i allt väsentligt vara förbehållen staten, hästsporten och folkrörelserna. Förutsättningarna för staten och folkrörelserna att bedriva spel- och lotteriverksamhet skall inte behandlas. Tillståndsgivningens grundläggande struktur skall inte förändras.

Övrigt

Utredaren är oförhindrad att, med anledning av sitt uppdrag, ta upp sådana frågor och lägga fram de förslag han anser motiverade.

Utredningsarbetet

Utredaren bör ta del av tidigare gjorda utredningar inom området. Han bör även hålla sig underrättad om utvecklingen på spel- och lotterimarknaden. Inom ramen för storstadsdelegationen, vilket är en sammanslutning av landets större städer för erfarenhetsutbyte och diskussion av socialpolitiska frågor, diskuteras automatspelsärenden av handläggare av serverings- och automatspelsärenden i landets största kommuner. Deras kunskap kring lotterilagen och automatspelslagen skall inhämtas. I delar som rör användningen av informationsteknologi skall samråd ske med IT-kommissionen (SB 1995:01). Vid analyser och bedömningar av spel över Internet m.m. bör utredaren samråda med Utredningen om samordning av lagstiftning för radio, TV och televerksamhet (Ku 1997:05).

Utredaren avgör om det är möjligt att utreda frågor som rör automatspel med förtur.

Vid de överväganden som utredaren skall göra gäller regeringens direktiv till samtliga kommittéer och särskilda utredare om att redovisa regionalpolitiska konsekvenser (dir. 1992:50), pröva offentliga åtag-

anden (dir. 1994:23), redovisa jämställdhetspolitiska konsekvenser (dir. 1994:124) och om att redovisa konsekvenserna för brottsligheten och brottsförebyggande arbete (dir. 1996:49).

Bedömning av spelapparater vid statens provningsanstalt (1936)

Bilagan finns endast i den tryckta upplagan

Yttrande från Kommerskollegium

Bilagan finns endast i den tryckta upplagan

Exempel på anmälningar (notifieringar) i fråga om spelautomater m.m.

Belgien har anmält följande lagförslag.

”Ändringsförslag till förslaget om lag om spel angående hasardspel och rörelser för hasardspel, som inlämnats till senaten den 19 januari 1998”.

Förslagets innehåll:

”Det rör sig om automatiska hasardspel vars praktiska bestämmelser fastställs av kungen. Med ”hasardspel” avser detta lagförslag samtliga spel eller vadslagningar med insatser som medför antingen en förlust eller en vinst för spelarna eller organisatörerna och där tillfälligheten är av underordnad betydelse för spelets gång, för att utse vinnaren och för att fastställa vinsten.

Hasardspel och rörelser för hasardspel kan drivas endast med tillfälligt eller villkorligt tillstånd av utskottet för hasardspel som är en organisation för yttrande, beslut och kontroll vid justitiedepartementet. – Licenserna avser tre typer av rörelser för hasardspel: kasinon (klass I), lokaler för automatiska spel (klass II), samt utskänkingsställen (klass III) enligt driftsvillkoren och de olika hasardspelen som kan drivas där.

Licens krävs dessutom för yrkesverksamhet i spellokaler samt för ekonomisk verksamhet och handelsverksamhet som beror på spel, som till exempel försäljning, tillverkning, import osv. Villkoren för genomförande fastställs av kungen. Även en rad säkerhetsåtgärder för spelarna samt straffbestämmelser har fastställts.

Det rör sig om automatiska spelapparater som står under direkt eller indirekt kontroll av avdelningen för (metrologi) vid ministeriet för ekonomiska frågor.”

Remisstiden löpte ut den 7 september 1998. Några kommentarer eller detaljerade utlåtanden inkom inte. Det saknas uppgift om slutligt fastställd lagtext.

Spanien har anmält följande lagförslag.

1. ”Reglemente för nöjesspel och hasardspelsautomater”.

Förslagets innehåll:

”Syfte: Reglering av spel med hjälp av nöjesspel och hasardautomater.

Definition, egenskaper och klassificering av automaterna: Typ A, typ B och typ C.

Modellregister.

Bestämmelser rörande tillverkning, import och marknadsföring.

Bestämmelser för drift: identifiering av automaterna. Drivande företag: definition, register och krav. Drift och installation av automaterna. Lokaler godkända för drift och installation av automater.

Dokumentation av automaterna och regler för deras användning.

Straffbestämmelser: Myndighetens befogenheter, tillvägagångssätt och rättigheter.

De förändringar som ständigt pågår inom nöjes- och hasardspel-automatmarknaden och som har sin grund dels i den tekniska utvecklingen, dels i de förändringar av företagets villkor som har att göra med EU-reglerna, gör att ett nytt regelverk bör godkännas för att en bättre juridisk säkerhet skall uppnås.”

Remisstiden löpte ut den 15 maj 1998. Förslaget föranledde en kommentar från kommissionen. En slutligt fastställd lagtext finns att tillgå.

2. ”Förordning om spelapparater för förströelse och hasardspel i den autonoma regionen Murcia”.

Förslagets innehåll:

”Spelapparater för förströelse och hasardspel och de spelautomater som startas genom betalning med mynt och som utbyte blott ger en ren förströelse för spelaren eller gör det möjligt för denne att få en vinst.

Apparaterna indelas i följande grupper:

- för förströelse eller av typ A: de som på grund av spelarens förmåga ger möjlighet att som vinst få en förlängd speltid utan att det ger någon som helst ekonomisk förmån,
- för förströelse med vinst eller av typ B: de som ger spelaren en tid att bruka apparaten mot en spelavgift och eventuellt en vinst i kontanter,
- hasardspel eller typ C: de som uteslutande är avsedda för spelkasinon och endast används för hasardspel och som mot insatsen för spelpartiet tillåter dess utnyttjande under en viss tid och eventuellt ger en vinst i kontanter.

Syftet med förordningen om spelautomater och hasardspel är att fastställa föreskrifter för dessa och för de automatiska spelapparater vilka startas med mynt och som genom en avgift endast ger spelaren ett rent nöje eller förströelse eller en vinst, och av konkreta bestämmelser beträffande den ekonomiska verksamheten i förbindelse med dessa spelapparater, bl.a. tillverkning, marknadsföring, installering, exploatering och det offentliga utnyttjandet.

I denna avsikt fastställer kapitel 2 indelningen av spelapparaterna i tre olika typer, med angivande av utmärkande egenskaper, definitioner och allmänna krav för var och en av dessa. Ett register utformas för dessa spelapparaters modeller och man fastställer den bindande särskilda identifikationen för var och en av dessa, vilket sker genom fabriksmärken och tillverkarens intyg, som möjliggör ett ”godkännande för exploatering”.

Kapitel 3 fastställer de utmärkande egenskaperna och villkoren för dessa företags inskrivning i registret samt handläggning, förnyande och annullering av inskrivningarna i detta register, och fastställer den tillämpliga rättsliga föreskriften för tillverkning och marknadsföring.

Kapitel 4 reglerar spelapparaternas installation och exploatering, de lokaler och etablissemang där de kan placeras, de utmärkande egenskaperna hos dessa och den garanti som intressenterna måste lämna för att erhålla det föreskrivna ”godkännande av installation”. Intressenter som skall styrka förutsättningen för ”operativa företag” genom tidigare inskrivning i företagets register i det allmänna spelregistret.

Kapitel 5 fastställer strafföreskrifterna inom detta område.”

Remisstiden löpte ut den 24 februari 1999. Det har varken inkommit kommentarer eller detaljerade utlåtanden. Det saknas information om fastställd lagtext.

Österrike har anmält följande lagförslag.

1. ”Lagförslag med vilket Karntens tillställningslag av 1997 ändras”.

Förslaget innehåller:

”Spelapparater och spelautomater med en maximal insats av ATS 5 och en maximal vinst på ATS 200.

Allmän ordning och säkerhet, ungdomsskydd. Med denna tilläggs-lag skall kontrollen av identitet mellan en beviljad spelapparat eller en spelautomat och en uppställd spelapparat eller spelautomat som används underlättas. Härigenom skapas möjligheten att Karntens förbundslandsregering enligt bestämmelserna i Karntens ackrediterings- och tillståndslag för byggnadsmaterial godkänner kontrollinstanser, som så att säga garanterar att de apparater som de kontrollerar bara kan manipuleras om de påsatta vinjetterna eller förseglingarna skadas. Den

godkända kontrollinstansen skall analysera spelförloppet och lämna in ett lagringsmedium till notarius publicus. Den skall klargöra att identiteten mellan den beviljade apparaten och den uppställda apparaten kan jämföras med detta inlämnade lagringsmedium. Den skall sätta på vinjetter på apparaterna så att det går att utesluta att apparaten i fråga manipuleras. Detta skall göras på sådant sätt att vinjetten eller förseglingen inte tar skada.

Spelapparater och spelautomater utan intakt vinjett eller försegling av kontrollinstansen får inte ställas upp och användas.

Ytterligare en inskränkning av spelautomater införs, så att förhållandet mellan summan av de spelade insatserna och summan av de uppnådda vinsterna på grundval av en beräkningsserie på minst 100 000 spel måste uppgå till minst 85 procent.

Apparater måste vara driftsäkra.

Det har visat sig att de utlåtanden av lagligen edsvurna experter som krävs på grund av den rådande rättsliga situationen mycket väl kan skildra apparatens skick vid tidpunkten för kontrollen. Det kan emellertid inte uteslutas att någon i efterhand manipulerar apparaterna på sådant sätt att de inte längre uppfyller lagbestämmelserna. Vid det föreliggande förslaget skall därför identitetskontrollen av beviljade och uppställda apparater underlättas.”

Remisstiden löpte ut den 8 juni 1998 och varken kommentarer eller detaljerade utlåtanden avgavs. Den slutligt fastställda lagtexten finns att tillgå.

2. ”Delstatslag genom vilken uppställning och drift av spelapparater och andra underhållningsapparater regleras och Oberösterreichs evenemangslag 1992 ändras (Oberösterreichs lag om spelapparater 1999).

Förslagets innehåll:

Spelapparater, kugel- och bowlingbanor, åk-/ridapparater för barn, musikautomater, skjutbanor som uteslutande är avsedda för sportändamål, lotterier enligt 4 § 3 och 5 styckena i lagen om hasardspel (gäller vissa varulotterier, tombolalotterier, skämtlotterier, lyckohjul).

Konsumentskydd, brottsbekämpning.

Förbud: Uppställning av penningspelautomater, penning- och varulotterier via spelapparater, uppställning av spelapparater i omedelbar närhet av hållplatser för offentliga kommunikationsmedel, hållplatser för skolbussar samt i daghem/förskolor, uppställning av spelapparater eller användning av spelprogram som innebär att dödande eller skadande av människor och djur framställs på ett naturligt sätt och vars spelinnehåll enligt allmänna etiska värderingar grovt kränker människovärdet eller nedvärderar människor på grund av kön, ras etc.

Tillståndsplikt: Uppställning av spelapparater eller användning av spelprogram på offentlig plats.

Anmälningssplikt: Uppställning av kägel- och bowlingbanor, åk-/ridapparater för barn, musikautomater, fotbollsspel av bordstyp, pilkastningsapparater, biljardbord, hockey- och shuffleball-spelapparater och skjutbanor som uteslutande är avsedda för sportändamål samt lotterier enligt 4 § 3 och 5 styckena i lagen om hasardspel på offentlig plats.

Begränsning: för förbjudna och tillståndspliktiga penningspelautomater med inriktning på funktionssätt, manöverutrustning, teknisk utrustning och utseende.

Avsikten är att förhindra en alltför stor skuldsättning genom ”ett lidelsefullt automatspelande” som leder till ekonomisk ruin för spelaren och ofta även för hela familjen och som har blivit ett allvarligt samhällsproblem. Samtidigt skall den kriminalitet som följer i spåren stävjas. Anmälningssplikten syftar till kontroll av uppställningsplats och fastsättning av automater till skydd för konsumenter.”

Remisstiden löpte ut den 29 mars 1999. En slutligt fastställd lagtext finns att tillgå.