

5 EG-rätten

Utredningens förslag: Några ändringar av lotterilagen med hänsyn till EG-rätten föreslås inte. Inslagen av monopol i det svenska lotterisystemet är enligt utredningen förenliga med EG-rätten. Detsamma gäller de särskilda rättigheter som tillerkänts svenska ideella föreningar. Även förbudet att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri anses stå i överensstämmelse med EG-rätten

5.1 Bakgrund

Sveriges medlemskap i Europeiska unionen (EU) den 1 januari 1995 har medfört att EG-rätten (gemenskapsrätten) gäller i Sverige.

När det gäller lotterier och spel förekommer inte någon särskild reglering inom EG-rätten. Det finns således varken förordningar eller direktiv som tar sikte på dessa verksamheter. De allmänna reglerna i EG-fördraget (Romfördraget) gäller dock. Här bör nämnas att samtliga bestämmelser i EG-fördraget har numrerats om fr.o.m. den 1 maj 1999. I det följande kommer de gamla artikelnumren att anges inom parentes.

De regler i EG-fördraget som här är av betydelse är bl.a. reglerna om fri rörlighet för personer och tjänster. Det gäller närmare bestämt artiklarna om etableringsrätt, främst artiklarna 43 (f.d. 52) och 46 (f.d. 56), och om tjänster, främst artiklarna 49 (f.d. 59) och 55 (f.d. 66). Artiklarna innebär i princip att det inte skall finnas några inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig eller tillhandahålla tjänster på en annan medlemsstats territorium. Av betydelse är vidare reglerna om förbud mot snedvriden konkurrens (inbördes avtal och missbruk av dominerande ställning) i artiklarna 81 (f.d. 85) och 82 (f.d. 86). Med hänsyn till uppbyggnaden av den svenska spelmarknaden är de regler som tar sikte på statliga monopol och liknande av särskilt intresse. Det gäller bl.a. artikel 31 (f.d. 37), som handlar om statliga handelsmonopol och artikel 86 (f.d. 90), som handlar om offentliga företag och företag som medlemsstaterna beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter. Artiklarna föreskriver i princip att en

anpassning av monopolen skall ske så att deras verksamhet bedrivs i enlighet med fördragets regler. I detta sammanhang bör slutligen pekas på artikel 295 (f.d. 222) som anger att fördraget inte i något hänseende skall ingripa i medlemsstaternas egendomsordning. Utredningen återkommer till den närmare innebörden av artiklarna i det följande och lämnar då också en närmare redogörelse för övrig EG-rätt av intresse. Som bakgrund till den redogörelsen kan det vara lämpligt att först kort beröra de svenska regler på lotteriområdet som kan komma i konflikt med EG-rätten.

En grundläggande princip i den svenska lotterilagstiftningen har sedan länge varit att privata vinstintressen inte skall få styra lotterimarknaden utan att denna skall förbehållas det allmänna eller allmännyttiga ändamål. Lotterimarknaden är i enlighet härmed f.n. uppdelad på tre huvudaktörer, nämligen det statliga spelbolaget AB Svenska Spel, det av staten och hästsportsorganisationerna samägda AB Trav och Galopp (ATG) samt ideella föreningar med syfte att främja allmännyttigt ändamål inom landet. Privata vinstintressen är tillåtna endast i mycket begränsad omfattning. Så är fallet i fråga om visst automatspel, restaurangkasinon – dvs. roulettspel, tärningsspel och kortspel – samt marknads- och tivolinöjen.

Spel- och lotteriverksamheten är således i huvudsak förbehållen staten och folkrörelserna. Det är i praktiken till stor del fråga om en monopolsituation. När det gäller AB Svenska Spel och ATG har situationen lagstiftningsmässigt endast till liten del sin grund i särskilda regler som tillerkänner bolagen särskilda eller exklusiva rättigheter. Bolagen har i stället fått dessa rättigheter genom beslut av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen. Enligt lagrummet får regeringen meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i lagen. Merparten av AB Svenska Spels spelrättigheter – t.ex. tips och lotto – och samtliga ATG:s spelrättigheter grundar sig på tillstånd enligt 45 §. Förutsättningarna för folkrörelserna att anordna spel framgår däremot direkt av lagen (bl.a. 15–24 §§). Bestämmelserna innebär i princip att endast ideella föreningar som har till syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet och som uppfyller vissa andra krav får anordna vissa typer av lotterier, bl.a. s.k. egentliga lotterier och bingo.

Den svenska lotterilagen gör i vissa paragrafer åtskillnad mellan svenska och utländska subjekt. Det gäller i första hand 15, 27 och 38 §§. Men även i 17, 19 och 22 §§ görs sådan åtskillnad genom att paragraferna hänvisar till subjekt som avses i 15 §.

I 15 § stadgas att tillstånd att anordna ett egentligt lotteri får lämnas till en *svensk juridisk person* som är en ideell förening, under vissa närmare angivna förutsättningar, bl.a. att föreningen har till huvud-

sakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål *inom landet*. Vidare stadgas – såvitt här är av intresse – att tillstånd också får lämnas till en annan juridisk person än en ideell förening eller en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål *utom landet*, om det finns *särskilda skäl* för det.

I 27 § föreskrivs bl.a. att tillstånd att anordna spel på värdeautomater bara får lämnas till ett *spelföretag som ägs av staten*, dvs. i praktiken endast till ett svenskt företag.

I 38 § stadgas bl.a. att det inte är tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett *utom landet* anordnat lotteri. Till 38 § är, sedan den 1 januari 1999, knutet ett straffstadgande i 54 § vari anges att den som uppsåtligen bryter mot nämnda bestämmelse kan, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige, straffas med böter eller fängelse i högst sex månader, eller, om brottet är grovt, fängelse i högst två år.

Den fråga som utredningen har att ta ställning till är om den här beskrivna svenska ordningen är i överensstämmelse med EG-rätten. Det bör redan här påpekas att flera EU-medlemsstater har liknande statligt engagemang på lotteriområdet. EG-domstolen har nyligen prövat två fall på området som är av intresse. Det ena fallet gällde det finska automatspelsmonopolet. Det andra fallet gällde den italienska ordningen enligt vilken vadhållning är förbehållen vissa organ. Domstolen fann att varken den finska eller den italienska lagstiftningen i ämnet stred mot EG-rätten. Utredningen återkommer till detta och till EG-domstolens praxis på angränsande områden.

Närmast redogör utredningen för de relevanta artiklarna i EG-fördraget.

5.2 EG-fördraget

De artiklar som är av intresse i förevarande sammanhang är i huvudsak följande.

- Artikel 3 (f.d. 3) föreskriver bl.a. att för att uppnå de mål som anges i artikel 2 (f.d. 2) gemenskapens verksamhet skall, på de villkor och i den takt som anges i fördraget, innefatta en inre marknad som kännetecknas av att hindren för fri rörlighet för varor, personer, tjänster och kapital avskaffas mellan medlemsstaterna.
- Artikel 12 (f.d. 6) anger att – inom fördragets tillämpningsområde och utan att det påverkar tillämpningen av någon särskild bestäm-

melse i fördraget – all diskriminering på grund av nationalitet skall vara förbjuden.

- Artikel 28 (f.d. 30). Där anges principen att kvantitativa importrestriktioner samt åtgärder med motsvarande verkan skall vara förbjudna mellan medlemsstaterna.
- Artikel 30 (f.d. 36). Enligt artikeln skall vissa bestämmelser i lagen, bl.a. artikel 28 (f.d. 30), inte hindra sådana förbud mot eller restriktioner för import, export eller transitering som grundas på hänsyn till allmän moral, allmän ordning eller allmän säkerhet eller intresset att skydda vissa företeelser bl.a. människors hälsa. Sådana förbud eller restriktioner får dock inte utgöra ett medel för godtycklig diskriminering eller innefatta en förtäckt begränsning av handeln mellan medlemsstaterna.
- Artikel 31 (f.d. 37) föreskriver i punkt 1 att medlemsstaterna skall säkerställa att statliga handelsmonopol anpassas på sådant sätt att ingen diskriminering med avseende på anskaffnings- och saluföringsvillkor föreligger mellan medlemsstaternas medborgare. I punkt 2 anges att medlemsstaterna inte skall vidta några nya åtgärder som strider mot de principer som anges i punkt 1 eller som begränsar räckvidden av de artiklar som avser förbud mot tullar och kvantitativa restriktioner mellan medlemsstaterna.
- Artiklarna 43 (f.d. 52) och 46 (f.d. 56) rör den fria etableringsrätten. I artikel 43 anges att inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig på en annan medlemsstats territorium – och att där upprätta kontor, filialer eller dotterbolag – skall förbjudas. Etableringsfriheten innefattar i princip rätten att starta och utöva verksamhet som egen företagare samt rätten att bilda och driva företag på de villkor som etableringslandets lagstiftning föreskriver för egna medborgare. I artikel 46 föreskrivs att bestämmelserna i kapitlet inte skall hindra tillämpning av bestämmelser i lagar som föreskriver särskild behandling av utländska medborgare och som grundas på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa.
- Artikel 49 (f.d. 59) anger att inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster inom gemenskapen, skall förbjudas beträffande medborgare i medlemsstater som har etablerat sig i en annan stat inom gemenskapen än mottagaren av tjänsten.
- Artikel 50 (f.d. 60) definierar begreppet ”tjänster”.
- Artikel 55 (f.d. 66) som anger att bl.a. artikel 46 (f.d. 56) skall tillämpas också i fråga om tjänster.
- Artiklarna 81 (f.d. 85) och 82 (f.d. 86) innehåller de grundläggande reglerna om förbud mot snedvridande konkurrens. Förbudet gäller dels konkurrensbegränsande avtal (artikel 81–f.d. 85), dels missbruk

- av dominerande ställning (artikel 82–f.d. 86) på den gemensamma marknaden, som kan påverka handeln mellan medlemsstaterna.
- Artikel 86 (f.d. 90). I punkt 1 föreskrivs att medlemsstaterna beträffande offentliga företag och företag de beviljar särskilda eller exklusiva rättigheter inte skall vidta och inte heller bibehålla någon åtgärd som strider mot reglerna i fördraget, i synnerhet artiklarna 12 (f.d. 6) samt 81-89 (f.d. 85-94; f.d. 91 är upphävd). I punkt 2 föreskrivs att företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol skall vara underkastade reglerna i fördraget, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av dessa regler inte rättsligt eller i praktiken hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats dem fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.
 - Artikel 295 (f.d. 222) anger att fördraget inte i något hänseende skall gripa in i medlemsstaternas egendomsordning.

Som tidigare antytts är det för bedömningen av de aktuella EG-rättsliga frågorna av särskild betydelse hur man skall förstå de artiklar som behandlar statliga monopol o.d., främst artiklarna 31 (f.d. 37) och 86 (f.d. 90).

Artikel 31 (f.d. 37) gäller statliga handelsmonopol. Handeln skall gälla varor. Det innebär att tjänstemonopol inte omfattas. Eftersom lotterier i huvudsak avser tjänster och inte varor torde artikel 31 i regel inte bli tillämplig i fråga om anordnandet av lotterier. Det bör påpekas att det inte finns någon motsvarighet till artikel 31 med avseende på tjänster. Däremot gäller artikel 86 (f.d. 90) såväl varor som tjänster.

En utbredd uppfattning synes tidigare – fram till år 1991 – ha varit att beviljandet av särskilda eller exklusiva rättigheter i och för sig inte var otillåtet; vad som kunde ifrågasättas var utövandet av sådana rättigheter, inte deras existens. Stöd för denna uppfattning hämtades från bl.a. ordalydelsen av f.d. artikel 90.1 (numera artikel 86.1) som utgår från att monopol kan föreligga. I praxis ansågs uppfattningen ha kommit till uttryck bl.a. i Sacchi-målet (dom den 30 april 1974 i mål 155/73, Sacchi, REG 1974 s. 409), som gällde ett italienskt företag som hade monopol på TV-sändningar. Domstolen fann att den omständligheten att ett företag har fått monopol inte i och för sig strider mot fördragets regler om konkurrens i f.d. artikel 86 (numera artikel 82). I förhållande till andra parter måste dock monopolföretaget följa konkurrensreglerna.

En ändring i praxis anses ha inträtt i början av 1990-talet, bl.a. genom Terminal Equipment-målet som gällde ett av de monopol som alla medlemsstaters teleföretag tidigare hade i fråga om teleutrustning

såsom telefoner m.m. (dom den 19 mars 1991 i mål C-202/88, Frankrike mot Kommissionen, REG 1991 s. I-1223). Domstolen konstaterade att, även om f.d. artikel 90 (numera artikel 86) förutsätter existensen av företag med särskilda eller exklusiva rättigheter, detta inte nödvändigtvis innebär att alla sådana rättigheter är förenliga med fördraget utan är beroende av de olika regler till vilka f.d. artikel 90.1 (numera artikel 86.1) refererar. I senare mål (dom den 18 juni 1991 i mål C-260/89, ERT, REG 1991 s. I-2925; dom den 19 maj 1993 i mål C-320/91, Corbeau, REG 1993 s. I-2533; och dom den 27 april 1994 i mål C-393/92, Almelo, REG 1994 s. I-1477) har domstolen fullföljt denna linje och även funnit att ett monopol i sig kan stå i strid med fördraget.

I sammanhanget bör dock uppmärksammas det s.k. Franzén-målet angående bl.a. det svenska systembolaget (mål C-189/95, REG 1997 s. 5909). Domen i målet har av vissa författare ansetts som ett trendbrott i praxis genom att domstolen prövade monolet endast på grundval av f.d. artikel 37 (numera 31). Man har bl.a. framhållit att domstolen inte gjorde någon prövning enligt f.d. artiklarna 30-36 (numera 28-31; f.d. artiklarna 31-33 och 35 är upphävda) eller f.d. artikel 90 (numera 86); beträffande sistnämnda artikel har påpekats att domstolen inte på vanligt sätt frågade sig om monolet var absolut nödvändigt för att kunna fullgöra den uppgift av allmänt intresse som anförtrots företaget. Som en slutsats har anförts att domstolen utan vidare tycks godta giltigheten av vissa monopol.

Rättsläget får således betecknas som i viss mån osäkert. I nära anslutning till fördragstexten torde rättsläget dock kunna sammanfattas enligt följande.

Beviljandet av exklusiva rättigheter (monopol) i enlighet med artikel 86.1 (f.d. 90.1) medför att ett företag kommer att inneha en sådan dominerande ställning som avses i artikel 82 (f.d. 86). Beviljandet i sig anses emellertid normalt inte strida mot fördraget. Beviljandet av ett monopol blir i regel fördragsstridigt först om det är konstruerat så att företaget inte kan undvika att bryta mot artikel 82 (f.d. 86) vid utövandet av monolet.

Undantaget i artikel 86.2 (f.d. 90.2) – som gäller företag som anförtrots att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskalt monopol – innebär att ett monopol kan anses förenligt med fördraget även om det i enlighet med det nyss anförda strider mot artikel 86.1. och 82. Som förutsättning för undantaget gäller enligt artikeln dels att en tillämpning av fördragets regler skulle förhindra fullgörandet av de uppgifter som företaget anförtrots, dels att handeln mellan medlemsstaterna inte påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse om företaget

undantas från fördragets regler. Domstolens inställning har ansetts innebära att en avvikelse från fördragets regler får ske bara om avvikelsen är nödvändig för att monopolföretaget skall klara av de uppgifter som anförtrots detta.

Beviljandet av särskilda eller exklusiva rättigheter kan också komma i konflikt med reglerna om fri etableringsrätt, bl.a. artiklarna 43 (f.d. 52) och 46 (f.d. 56), och om fritt tillhandahållande av tjänster, bl.a. artiklarna 49 (f.d. 59) och 55 (f.d. 66). I själva verket är det i första hand dessa artiklar som har varit föremål för EG-domstolens prövning när det gäller mål på lotteriområdet. I princip torde det inte medföra någon skillnad om prövningen av särskilda eller exklusiva rättigheter enligt artikel 86 (f.d. 90) sker i kombination med å ena sidan artiklarna om fri etableringsrätt och fritt tillhandahållande av tjänster eller å andra sidan artiklarna om fri konkurrens.

5.3 EG-domstolen – lotterier

Av intresse i sammanhanget är tre mål från senare tid från EG-domstolen som gäller just lotteriområdet, nämligen Schindler-målet, Lärämålet och Zenatti-målet. Utgången i målen bekräftar i stort sett den sammanfattning av rättsläget som nyss redovisats.

Schindler-målet

I Schindler-målet (dom den 24 mars 1994 i mål C-275/92, Schindler, REG 1994 s. I-1039) ställde den nationella domstolen i Storbritannien sex frågor till EG-domstolen enligt f.d. artikel 177 (numera 234) i EG-fördraget beträffande tolkningen av f.d. artiklarna 30 (numera 28), 36 (numera 30), 56 (numera 46) och 59 (numera 49) i fördraget för att få veta om den nationella lagstiftningen i Storbritannien om förbud mot tillhandahållandet av vissa lotterier var förenligt med fördraget.

Målet gällde bröderna Gerhart och Jörg Schindler som i egenskap av agenter för ett tyskt lotteriföretag (Süddeutsche Klassenlotterie) hade till uppgift att marknadsföra vissa lotterier, "Klassenlotterierna", och sälja lotter i dessa lotterier. De marknadsföringsåtgärder som det var fråga om var bl.a. att via post sända kuvert innehållande ett erbjudande att delta i lotteriet, beställningsblanketter och förtryckta svarskuvert till enskilda personer inom och utom Tyskland. Gerhart och Jörg Schindler sände dessa kuvert från Nederländerna till bl.a. Storbritannien, där det vid denna tidpunkt rådde förbud mot att anordna motsvarande (storskaliga) lotterier och mot import av lotteritjänster

från utlandet. Kuverten togs i beslag på ett postkontor i Dover, dit de anlände, på den grunden att importen av dem utgjorde ett brott mot inhemsk lagstiftning. I sin dom slog EG-domstolen fast bl.a. följande:

- Lotteriverksamhet (lottery activities) är att betrakta som tjänst (services) enligt EG-fördraget. Dessa tjänster är gränsöverskridande när de, som i det aktuella fallet, erbjuds i någon annan medlemsstat än den i vilken lotterianordnaren är etablerad (p. 24, 25 och 29).
- I enlighet med ett tidigare domstolsavgörande (se dom den 25 juli 1991 i mål C-76/90, Säger, REG 1991 s. I-4221 p. 12) kan nationell lagstiftning, även om den är tillämplig utan åtskillnad, falla inom tillämpningsområdet för artikel 59 (numera 49) om den innebär förbud eller på annat sätt stör verksamheten för den som tillhandahåller tjänster och är etablerad i en annan medlemsstat där han lagenligt tillhandahåller motsvarande tjänster (p. 43).
- Nationell lagstiftning som förbjuder tillhandahållandet av lotterier i en medlemsstat utgör ett hinder mot friheten att tillhandahålla tjänster. Om en sådan förbudslagstiftning tillämpas oberoende av nationalitet på de involverade i lotteriverksamheten är den inte diskriminerande i detta hänseende (p. 45 och 48).
- Vad gäller frågan i vad mån artikel 59 (numera 49) förbjuder lagstiftning som, trots att den inte är diskriminerande, hindrar friheten att tillhandahålla tjänster konstaterar domstolen bl.a.: Inskränkningar kan vara berättigade om de har till syfte att förhindra brott, att garantera att spelarna behandlas på ett ärligt sätt, att undvika att efterfrågan inom spelsektorn stimuleras eller att garantera att lotterier inte anordnas för att ge personlig eller kommersiell vinst utan bara för välgörande, idrottsliga eller kulturella ändamål. Det går inte att bortse från de moraliska, religiösa eller kulturella aspekterna på lotterier i de olika medlemsstaterna. Den allmänna tendensen i medlemsstaterna är att inskränka eller till och med förbjuda utövandet av spel och att förhindra det från att bli en källa för privata vinstintressen. Lotterier medför också en stor risk för brott eller bedrägeri. Lotterier utgör ett incitament för människor att spendera pengar, vilket kan få allvarliga individuella och sociala konsekvenser. En ytterligare omständighet som inte är utan betydelse, även om den inte i och för sig kan anses utgöra en omständighet som berättigar till inskränkning, är att lotterier också kan innebära ett märkbart tillskott till finansiering av välgörande eller allmännyttiga ändamål (p. 57, 58 och 60).
- De nu uppräknade faktorerna rättfärdigar nationella myndigheter att ha en tillräcklig grad av spelrum att bestämma vad som

erfordras för att skydda spelarna och – mer allmänt, sett i ljuset av de särskilda sociala och kulturella särdragen i varje medlemsstat – bibehålla ordning i samhället med avseende på de sätt på vilka lotterier anordnas, storleken på insatserna och tilldelning av vinster. Under dessa förhållanden är det varje medlemsstat som har att fastställa inte bara om det är nödvändigt att inskränka lotteri-verksamheter utan även om lotterier bör förbjudas, under förutsättning att dessa restriktioner inte är diskriminerande i sig (p. 61).

Domstolens slutsats i Schindler-målet gavs i form av svar på de tre frågor som den engelska domstolen ställt. Dessa svar blev följande:

1. Införseln av lotteriannonser och lotter till en medlemsstat med avsikt att de boende där skall delta i ett lotteri som anordnas i en annan medlemsstat är att betrakta som tjänster i enlighet med vad som avses i artikel 60 (numera 50) i EG-fördraget och faller därmed inom tillämpningsområdet för artikel 59 (numera 49) i fördraget.

2. Nationell lagstiftning som i likhet med den engelska lagstiftningen beträffande lotterier förbjuder, med specifika undantag, inrättandet av lotterier i en medlemsstat utgör ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster.

3. EG-fördragets bestämmelser om frihet att tillhandahålla tjänster hindrar inte lagstiftning som den engelska lotterilagstiftningen, med hänsyn till de överväganden av socialpolitisk karaktär (social policy) och för att förebygga bedrägerier som motiverar denna lagstiftning.

Det är viktigt att komma ihåg att dåvarande lagstiftning i Storbritannien, som ovan nämnts, i princip förbjöd alla storskaliga lotterier; det fanns en viss möjlighet att anordna lotterier av mindre omfattning. Eftersom förbudet gällde både inhemska och utländska lotterier ställdes frågan om inhemska monopol och diskriminering i detta hänseende inte direkt på sin spets. Den frågan uppkom däremot i det s.k. Läära-målet.

Läära-målet

Läära-målet (dom den 21 september 1999 i mål C-124/97, Läära, REG 1999 s. I-0000) gällde det finska statliga monopolet för spelautomater. Domen innebär att fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den finska lagstiftningen, enligt vilken en enda offentligrättslig förening, med beaktande av de allmännyttiga ändamål som den grundas på, har ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater.

Bakgrunden till målet är följande. Det engelska bolaget CMS ingick år 1996 ett avtal med det finska bolaget TAS och anförtrrodde därvid

detta bolag den exklusiva rättigheten att i Finland installera och driva spelautomater tillverkade av CMS, vilka ger vinster på mindre belopp. Enligt avtalet förblir CMS ägare till apparaterna och TAS erhåller som vederlag en provision i proportion till avkastningen från de installerade apparaterna.

Läara som är styrelseordförande i TAS har i ett brottmål dömts till böter för att ha överträtt den finska lagstiftningen om hasardspel. I den finska lagstiftningen om hasardspel föreskrivs nämligen, i syfte att begränsa vinsten för den som utnyttjar lidelsen för spel, att enbart ett offentligt organ får bedriva lotteriverksamhet, vadhållning, kasinoverksamhet eller hålla spelautomater. Det krävs dessutom att ett administrativt tillstånd har utfärdats till detta organ. Innehavaren av tillståndet är vidare skyldig att anskaffa medel för välgörande ändamål.

Det offentligt organ som i Finland har beviljats tillstånd Penningautomatföreningen (PAF), är en sammanslutning av 96 organisationer verksamma inom området för hälsovård och social verksamhet. Detta organ har även rätt att tillverka och försälja spelautomater och förströelseanordningar och är innehavare av tillståndet till driften av kasinot i Helsingfors.

Under förfarandet vid den finska hovrätten gjorde Läara gällande att den finska lagstiftningen stred mot de gemenskapsrättsliga reglerna om fri rörlighet för varor och tjänster. I synnerhet utgjorde beviljandet av en exklusiv rättighet till ett offentligt organ en oproportionerlig åtgärd i förhållande till syftet att bekämpa lidelsen för hasardspel och faran för skattebedrägeri.

Generaladvokaten föreslog i sitt yttrande att domstolen skulle förklara att det finska systemet för spelautomater stred mot gemenskapsreglerna om fri rörlighet för varor och friheten att tillhandahålla tjänster. Han ansåg att det nuvarande statliga monopolet borde ersättas med ett system med tillstånd utan ensamrätt som alla privata näringsidkare inom gemenskapen hade tillgång till. Detta system skulle omfattas av sträng statlig kontroll, såväl avseende utfärdandet som utövandet. Av yttrandet framgår vidare bl.a. följande.

Eftersom monopolet enligt generaladvokaten inte i sig är oförenligt med fördraget, går han snarare in på om detta är organiserat eller bedrivs i strid med gemenskapsreglerna om den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster.

Enligt generaladvokaten kan det inte uteslutas att reglerna om fri rörlighet för varor är tillämpliga, eftersom spelautomater utgör de redskap som möjliggör tillhandahållandet av denna tjänst.

I synnerhet innebär den omständigheten att PAF har ett monopol på tjänsten att denna förening är den enda möjliga köparen av de nödvändiga redskapen (spelautomaterna) i Finland. Eftersom det inte finns

någon lagstadgad skyldighet till detta, saknas garanti för att föreningen även köper apparater som lagligen har tillverkats i andra medlemsstater. Således utgör PAF i praktiken ett monopol även inom marknaden för tillverkning och försäljning av spelautomater i Finland. Av detta följer att en diskriminering till skada för spelautomater tillverkade i andra medlemsstater är en faktisk och oundviklig följd av den finska lagstiftningen, till fördel för de finska produkterna.

Vad beträffar friheten att tillhandahålla tjänster utgår generaladvokaten från antagandet att PAF:s verksamhet (att installera och driva spelautomater, att förmå spelarna att delta i spelet och att inge dem hopp om vinst) innebär att tillhandahålla tjänster.

Generaladvokaten erinrar om att enligt domstolens rättspraxis är en sådan bestämmelse som den finska, enligt vilken exklusiva rättigheter beviljas ett inhemskt företag som har monopol och således utesluter alla andra tjänsteleverantörer, även finska, en inskränkning som är tillämplig utan åtskillnad. Generaladvokaten ställer därför frågan om inskränkningarna i den fria rörligheten för varor eller tjänster kan vara befogade.

Generaladvokaten utesluter för det första dels att fallet i fråga ingår bland de undantag som uttryckligen föreskrivs i fördraget avseende fri rörlighet för varor, dels att spelet på spelautomater utgör en tjänst av allmänt ekonomiskt intresse.

Om domstolen skulle finna att den bestämmelse som inskränker den fria rörligheten för tjänster inte är diskriminerande, eftersom den tillämpas utan åtskillnad på samtliga näringsidkare – finska eller från övriga medlemsstater – förutom PAF, undersöker generaladvokaten för det andra huruvida denna bestämmelse kan rättfärdigas på grundval av tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset (som inte redan tillvaratas av gällande bestämmelser i den utländske tjänsteleverantörens ursprungsstat) och om begränsningen av den fria rörligheten är nödvändig och proportionell.

Han konstaterar därvid att de finska myndigheterna starkt betonar att bestämmelserna i fråga har utformats för att hindra lönsamma verksamheter som utnyttjar lidelsen för spel och att avkastningen från dessa tjänster till stor del avsätts till social eller välgörande verksamhet. Dessa skäl utgör i sig emellertid – enligt domstolens rättspraxis – inte tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset. De utgör nämligen enbart ekonomiska syften (i synnerhet den omständigheten att statsbudgeten befrias från vissa utgifter på grund av social verksamhet som i princip åligger staten). Generaladvokaten erinrar för övrigt om att medlemsstaterna enligt domstolens rättspraxis har befogenhet att efter eget skön bedöma vilka krav av allmänintresse som förtjänar att tillvaratas. I det konkreta fallet innebär installationen och driften av spel-

automater nämligen en risk för infiltration av organiserad brottslighet eller penningtvätt. Mer allmänt utgör hasardspel en omfördelning av enskildas tillgångar till socialt improduktiv verksamhet och den enskilde som spelar på spelautomater befinner sig med nödvändighet i en svag avtalsställning i förhållande till den som tillhandahåller tjänsten.

Det gäller därefter enligt generaladvokaten att bedöma om de bestämmelser som Finland har antagit är lämpliga i det konkreta fallet (det vill säga nödvändiga och proportionerliga) för de syften av allmänintresse som eftersträvas.

Med hänsyn till att det saknas lagstadgade gränser för det högsta antal apparater som får installeras och de konkreta former i vilka PAF utövar och organiserar sitt monopol (marknadsföringskampanjer för spelet, rättighetsinnehavarnas intresse av en ökning av spelvolymen, på grundval av vilken deras vederlag beräknas, den bristande kontrollen av ungdomars spel), påpekar generaladvokaten att detta står i strid med målet att undvika att lidelsen för spel blir föremål för privat företagsverksamhet. Det är dock uppenbart att det är nödvändigt att ha ett monopol med tanke på syftet att skydda spelarna från risken att verksamheten med spelautomater bedrivs i brottsliga syften (förutsatt att det nämnda skyddet inte redan säkerställs genom bestämmelserna i det land där den utländske tjänsteleverantören är etablerad).

Eftersom det är fråga om ett selektivt förbud (det är tillåtet att tillhandahålla tjänsten men den får endast tillhandahållas av en inhemsk näringsidkare) måste det dessutom göras en mycket sträng bedömning av bestämmelsens proportionerlighet i förhållande till de tvingande skälen av allmänintresse.

Generaladvokaten anser att detta krav inte iakttas inom det nuvarande finska systemet. De undersökningar och kontroller som är nödvändiga för att tillvarata nämnda tvingande hänsyn kan nämligen utföras även inom ett system med tillstånd som inte är exklusiva, där även privata företag har tillträde. De undersökningar och kontroller som i dag föreskrivs för dem som driver de företag där spelautomater är installerade kan utsträckas till att omfatta även privata företag (vilket faktiskt redan är fallet i andra rättsordningar, nämligen den nederländska, den tyska och den portugisiska). På så sätt skulle friheten att tillhandahålla tjänster utsättas för en mindre allvarlig begränsning, även om medlemsstaten behåller befogenhet att efter eget skön besluta om användningen av avkastningen till finansiering av verksamhet av allmänintresse.

Domstolen delar i sin dom inte generaladvokatens uppfattning att det finska monopolet strider mot EG-rätten. Domstolens slutsats är sålunda att fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla

tjänster inte utgör hinder för en sådan nationell lagstiftning som den finska lagstiftningen, enligt vilken en enda offentligrättslig förening har ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater, med beaktande av de allmännyttiga ändamål som den grundas på. I det följande återges de punkter i domstolens dom som bedöms vara de väsentligaste i förvarande sammanhang.

- Domstolen betonar i punkt 60 i domen i målet Schindler att de moraliska, religiösa eller kulturella betänkligheter som finns i samtliga medlemsstater när det gäller lotterier, liksom andra typer av spel om pengar, skall beaktas. De nationella lagstiftningarna tenderar allmänt att begränsa och t.o.m. att förbjuda spel om pengar och att förhindra att de blir en inkomstkälla för enskilda. Domstolen anför även att lotterier, mot bakgrund av de betydande belopp som kan inkasseras och de vinster spelarna kan erhålla, framför allt i lotterier som anordnas i stor skala, innebär höga risker för brott och bedrägerier. Lotterierna utgör dessutom ett incitament till utgifter som kan få skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället. Slutligen är det inte utan betydelse, trots att det inte i sig kan anses utgöra ett objektivt rättfärdigande, att lotterierna på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter såsom socialt arbete, välgörenhetsarbete, idrott eller kultur (p. 13).
- Såsom framgår av punkt 61 i samma dom ansåg domstolen att dessa speciella omständigheter rättfärdigar att de nationella myndigheterna ges ett tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar när det gäller att fastställa vad som krävs för att skydda spelarna och mer allmänt, med beaktande av varje medlemsstats sociala och kulturella särart, för att bevara ordningen i samhället, både vad gäller sättet att anordna lotterier, insatsernas storlek och användningen av de intäkter de genererar. Under dessa omständigheter är det deras sak att bedöma inte bara om det är nödvändigt att begränsa lotteriverksamheten, utan även att förbjuda den, förutsatt att dessa inskränkningar inte är diskriminerande (p. 14).
- Såsom redan har framförts i vissa yttranden till EG-domstolen, kan andra bestämmelser i fördraget, såsom bestämmelserna avseende etableringsrätten eller konkurrensreglerna, vara tillämpliga på en sådan lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen (p. 22).
- På den sistnämnda punkten har den hänskjutande domstolen i den tredje frågan emellertid endast nämnt artiklarna 30, 36, 59 och 60 (numera 28, 30, 49 och 50) i fördraget och dessutom tillagt uttrycket ”någon annan artikel” utan att i vare sig motiveringen eller i beslutet

ge några närmare upplysningar i detta avseende. Detta innebär att domstolen inte kan ta ställning till frågan huruvida andra bestämmelser i fördraget än de som rör den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster utgör hinder för en sådan lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen (p. 23).

- Vad för det första gäller fördragets bestämmelser om den fria rörligheten för varor kan de, såsom har konstaterats i punkt 20 i den föreliggande domen, vara tillämpliga på spelautomater som utgör varor som kan importeras eller exporteras. Sådana automater skall visserligen hållas till begagnande för allmänheten för att de skall användas mot betalning. Såsom generaladvokaten anförde i punkt 19 i sitt förslag till avgörande, kan den omständigheten att en importerad vara är avsedd att tillhandahålla en tjänst emellertid inte i sig innebära att reglerna om den fria rörligheten för varor inte är tillämpliga (se i detta avseende dom den 23 oktober 1997 i mål C-158/94, Kommissionen mot Italien, REG 1997 s. I-5789, punkterna 15–20, p. 24) .
- Det skall i detta avseende konstateras att en sådan nationell lagstiftning som den som är i fråga i målet vid den nationella domstolen kan hindra den fria rörligheten för varor, eftersom den offentlighetsrättsliga föreningen med tillstånd enligt lagen är den enda som kan hålla spelautomater till begagnande mot betalning och har rätt att själv tillverka sådana automater (p. 25).
- Då det inte föreligger några tillräckligt exakta uppgifter om hur lagstiftningen i fråga påverkar importen av penningautomaterna, kan domstolen inte inom ramen för föreliggande förfarande uttala sig om frågan huruvida artikel 30 (numera 28) i fördraget utgör hinder för tillämpningen av en sådan lagstiftning (p. 26).
- Vad för det andra gäller fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster är de, såsom domstolen framhöll i domen i målet Schindler, i fråga om anordnandet av lotterier tillämpliga på en verksamhet där deltagarna mot betalning får delta i ett penningspel. En sådan verksamhet faller likväl inom tillämpningsområdet för artikel 59 (numera 49) i fördraget när åtminstone en av dem som tillhandahåller tjänster är etablerad i en annan medlemsstat än den i vilken tjänsten tillhandahålls (p. 27).
- Såsom den hänskjutande domstolen har anført innebär en sådan nationell lagstiftning om penningautomater som den finska lagstiftningen, genom att förbjuda alla andra än den offentlighetsrättsliga föreningen med tillstånd att till begagnande hålla dessa automater, inte någon diskriminering på grund av nationalitet och berör på samma sätt de aktörer som kan vara berörda av en sådan verk-

- samhet, oberoende av om de är etablerade i Finland eller i någon annan medlemsstat (p. 28).
- En sådan lagstiftning utgör emellertid ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster, eftersom den hindrar aktörer från andra medlemsstater från att direkt eller indirekt själva mot betalning hålla penningautomater till begagnande för allmänheten (p. 29).
 - Således skall undersökas om denna överträdelse av friheten att tillhandahålla tjänster kan tillåtas genom de undantag som föreskrivs i fördraget eller som enligt domstolens rättspraxis är berättigade på grund av tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset (p. 30).
 - I detta avseende tillåter artiklarna 55 och 56 i EG-fördraget (numera 45 och 46), vilka är tillämpliga på området med stöd av artikel 66 i EG-fördraget (numera 55), begränsningar som grundas på ett deltagande i myndighetsutövning, även tillfällig sådan, eller på hänsyn till allmän ordning, säkerhet eller hälsa. Av domstolens rättspraxis (se i detta avseende dom den 25 juli 1991 i mål C-288/89, *Collectieve Antennevoorziening Gouda*, REG 1991 s. I-4007, punkterna 13–15; svensk specialutgåva, volym 11) följer dessutom att hinder för friheten att tillhandahålla tjänster, vilka följer av nationella bestämmelser som är tillämpliga utan åtskillnad, endast kan godtas om de är berättigade på grund av tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset, bidrar till förverkligandet av det avsedda syftet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (p. 31).
 - Enligt vad som framgår av beslutet om hänskjutande och av den finska regeringens yttrande syftar lagstiftningen i fråga i målet vid den nationella domstolen till att begränsa utnyttjandet av människors spelbegär, undvika riskerna för brott och bedrägerier till följd av motsvarande verksamheter och endast tillåta dessa för att insamla medel för välgörenhet eller för allmännyttiga ändamål (p. 32).
 - Såsom domstolen har konstaterat i punkt 58 i domen i målet *Schindler* skall dessa syften betraktas sammantagna. De rör skyddet för mottagarna av tjänsterna och, mer allmänt, konsumentskyddet, liksom skyddet för ordningen i samhället, vilka redan har fastslagits höra till de syften som utgör tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset (se dom den 18 januari 1979 i de förenade målen 110/78 och 111/78, *Van Wesemael m.fl.*, REG 1979 s. 35, punkt 28, svensk specialutgåva, volym 4, s. 263, dom den 4 december 1986 i mål 220/83, *Kommissionen mot Frankrike*, REG 1986 s. 3663, punkt 20 och dom den 24 oktober 1978 i mål 15/78, *Société générale alsacienne de banque*, REG 1978 s. 1971, punkt 5). Såsom har nämnts i punkt 31 i förevarande dom krävs vidare att de åtgärder

som grundas på sådana skäl bidrar till förverkligandet av det avsedda syftet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (p. 33).

- Såsom har anförts i punkt 21 i förevarande dom, skiljer sig den finska lagstiftningen från lagstiftningen i målet Schindler bland annat därför att den inte förbjuder användningen av penningautomater, utan förbehåller en offentligrättslig förening ensamrätten att bedriva spelverksamhet med dessa (p. 34).
- Domstolen fastställde emellertid i punkt 61 i domen i målet Schindler att de nationella myndigheterna skall ges ett tillräckligt utrymme för skönmässiga bedömningar när det gäller att fastställa hur omfattande skydd som skall säkerställas inom det nationella territoriet i fråga om lotterier och andra spel med pengar. Det är nämligen deras sak att bedöma om det i förhållande till det eftersträvade syftet finns anledning att helt eller delvis förbjuda verksamheter av detta slag eller endast begränsa dem och i detta syfte föreskriva mer eller mindre strikta kontrollåtgärder (p. 35).
- Under dessa omständigheter kan endast den omständigheten att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än en annan medlemsstat inte påverka bedömningen av om de bestämmelser som har antagits på området är nödvändiga och proportionerliga. Bestämmelserna skall endast bedömas med hänsyn till de ändamål som de nationella myndigheterna i den berörda medlemsstaten eftersträvar och den skyddsnivå som de avser att säkerställa (p. 36).
- Att spelen i fråga inte är helt förbjudna är, i motsats till vad klagandena i målet vid den nationella domstolen har hävdad, inte tillräckligt för att visa att det faktiska syftet med den nationella lagstiftningen inte är att förverkliga de skäl med hänsyn till allmänintresset som den påstås eftersträva och som skall betraktas i sin helhet. Sådana syften kan också eftersträvas genom ett tillstånd för dessa spel, vilket har begränsats till en ensamrätt, med fördelen att avkastningen används för allmännyttiga ändamål och att spelbegäret och spelverksamheten kanaliseras till en begränsad krets och att det förebyggs att verksamheten används för bedrägerier och brott (p. 37).
- Detsamma gäller omständigheten att de olika anläggningar där penningautomaterna har placerats av den offentligrättsliga föreningen med tillstånd erhåller en del av avkastningen (p. 38).
- Vad gäller frågan huruvida det för att förverkliga dessa syften skulle vara att föredra att det, i stället för att bevilja den offentligrättsliga föreningen med tillstånd ensamrätt att till begagnande hålla penningautomater, antogs bestämmelser enligt vilka de berörda aktörerna har att följa vissa regler, faller denna fråga inom med-

lemsstaternas utrymme för skönsmässig bedömning, dock med förbehåll för att det alternativ som väljs inte förefaller oproportionerligt med hänsyn till det eftersträvade målet (p. 39).

- På denna punkt framgår det i synnerhet av penningautomatföreningen att PAF, som är den enda förening med rätt att till begagnande hålla spelautomater, är en offentlighetsrättslig förening vars verksamhet utövas under statens överinseende och som, såsom har konstaterats i punkt 5 i förevarande dom, till staten skall betala den utdelbara nettoavkastningen av att penningautomater hålls till begagnande för allmänheten (p. 40).
- Även om det är riktigt att de belopp som staten på så sätt har uppburit för allmännyttiga ändamål även skulle kunna erhållas på andra sätt, såsom genom att beskatta den verksamhet som skulle bedrivas av olika aktörer som tillåtits utöva den på annat sätt än med ensamrätt, utgör den skyldighet som har ålagts den offentliga föreningen med tillstånd att inbetala avkastningen av att till begagnande hålla penningautomater på grund av riskerna för brott och bedrägerier ett avgjort effektivare sätt att säkerställa en strikt begränsning av vinstsyftet med sådana verksamheter (p. 41).
- Under dessa omständigheter förefaller det inte som om bestämmelserna i den finska lagstiftningen om hållande till begagnande av penningautomater, genom att ge ensamrätt till en enda offentlighetsrättslig förening med tillstånd, till den del de påverkar friheten att tillhandahålla tjänster, är oproportionerliga med avseende på det syfte som eftersträvas genom dem (p. 42).

Zenatti-målet

Zenatti-målet (dom den 21 oktober 1999 i mål C-67/98, Zenatti, REG 1999 s. I-0000) gällde frågan om det är förenligt med bestämmelserna i EG-fördraget om friheten att tillhandahålla tjänster att i nationell lagstiftning, i det aktuella fallet italiensk, med vissa undantag förbjuda vadhållningsverksamhet och att förbehålla vissa organ rätten att organisera tillåten vadhållning. Frågan hade uppkommit i en tvist mellan Questore di Verona (polisprefekten i Verona) och Diego Zenatti med anledning av att denne förbjudits att fortsätta bedriva sin verksamhet, bestående i att förmedla vad i Italien på uppdrag av ett i Storbritannien etablerat bolag, SSP Overseas Betting Limited, som var specialiserat på vadhållning avseende sportevenemang. Domstolen beslutade följande dom.

EG-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster utgör inte hinder för nationell lagstiftning i vilken rätten att bedriva

vadhållningsverksamhet avseende sportevenemang förbehålls vissa organisationer, såsom fallet är med den italienska lagstiftningen, om lagstiftningen i fråga verkligen är motiverad av ett socialpolitiskt syfte att begränsa skadeverkningarna av sådan verksamhet och om de restriktioner som därigenom åläggs inte är oproportionerliga i förhållande till detta syfte.

I fråga om tillämpliga nationella bestämmelser anförde domstolen bl.a.:

- I artikel 88 i kungligt dekret nr 773 av den 18 juni 1931 om godkännande av den konsoliderade lagen om allmän säkerhet (GURI nr 146 av den 26 juni 1931, nedan kallat det kungliga dekretet) föreskrivs följande: ”Tillstånd får inte ges för vadhållning, med undantag för vad på kapptävlingar, regattor, bollsporter och andra liknande tävlingar, om vadhållning är en nödvändig förutsättning för att tävlingen skall kunna äga rum.” (p. 3).
- Av den italienska regeringens svar på domstolens fråga avseende tillämpningen av det undantag som föreskrivs i denna bestämmelse framgår att vadhållning endast får avse resultatet av sportevenemang som kontrolleras av Comitato olimpico nazionale italiano (italienska olympiska kommittén, nedan kallad IOK) eller resultatet av hästkapploppningar som organiseras genom Unione nazionale incremento razze equine (nationella förbundet för hästavel, nedan kallad UNIRE). Användningen av intäkterna från vad som tillfaller dessa båda organ är reglerad och skall bland annat göra det möjligt att gynna utvecklingen av sportverksamhet genom investeringar i sportanläggningar, i synnerhet i fattigare områden och i storstädernas förorter, och att stödja hästsporten och hästuppfödning. Med stöd av olika lagbestämmelser som antagits mellan år 1995 och år 1997 kan personer eller organ som erbjuder lämpliga garantier tillåtas att organisera och genomföra sådan vadhållning som förbehålls IOK och UNIRE efter anbudsinfordran och erläggande av tillämpliga avgifter (p. 4).

När det gäller tvisten vid den nationella domstolen anfördes bl.a.:

- Genom beslut av den 16 april 1997 ålade Questore di Verona Diego Zenatti att upphöra med sin verksamhet, eftersom verksamheten inte kunde erhålla tillstånd i enlighet med artikel 88 i det kungliga dekretet, vilken endast tillåter att vadhållning auktoriseras om den utgör ett nödvändigt villkor för att tävlingen skall kunna genomföras (p. 7).

Efter överklagande beslutade Consiglio di Stato att ställa domstolen följande tolkningsfråga:

”Utgör bestämmelserna i fördraget om tillhandahållande av tjänster hinder för en sådan reglering som den italienska lagstiftningen om vadhållning mot bakgrund av de socialpolitiska syften och bedrägeribekämpningsändamål som ligger till grund för den?” (p. 11).

EG-domstolen erinrade bl.a. om vad domstolen anfört under punkterna 60 och 61 i Schindler-målet och fortsatte:

- Varken parterna i målet vid den nationella domstolen eller de olika regeringar som inkommit med yttranden eller kommissionen har ifrågasatt att den italienska lagstiftningen, genom att förbjuda personer eller organ, som inte kan erhålla tillstånd, att bedriva vadhållningsverksamhet, är tillämplig utan åtskillnad på näringsidkare som skulle kunna vara intresserade av att bedriva en sådan verksamhet, oavsett om de är etablerade i Italien eller i en annan medlemsstat (p. 26).
- Genom att sådan lagstiftning direkt eller indirekt hindrar näringsidkare i andra medlemsstater från att själva bedriva vadhållningsverksamhet i Italien, utgör den ett hinder för friheten att tillhandahålla tjänster (p. 27).
- Således är det nödvändigt att undersöka om denna begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster kan godtas med hänsyn till de undantag som uttryckligen föreskrivs i fördraget eller motiveras av tvingande hänsyn till allmänintresset i enlighet med domstolens rättspraxis (p. 28).
- Enligt beslutet om hänskjutande och den italienska regeringens yttranden har den i målet vid den nationella domstolen aktuella lagstiftningen syften som liknar dem som låg till grund för den brittiska lagstiftningen om lotterier, såsom dessa angavs i domen i målet Schindler. Den italienska lagstiftningen avser nämligen att förhindra att dessa spel blir en inkomstkälla för enskilda, att undvika riskerna för brott och bedrägerier samt de skadliga konsekvenser för enskilda och för samhället som kan följa av att de utgör ett incitament till utgifter och slutligen att endast tillåta dem i den mån som de kan ha ett socialt vällovligt syfte genom att de möjliggör ett sportevenemang (p. 30).
- Såsom domstolen har uttalat i punkt 58 i domen i målet Schindler skall en helhetsbedömning göras av dessa syften. De rör skyddet för mottagarna av tjänsten och, mer allmänt, konsumentskyddet, liksom skyddet av ordningen i samhället. Domstolen har redan fastslagit att dessa syften kan utgöra tvingande skäl av samhällsintresse (se dom den 18 januari 1979 i de förenade målen 110/78 och 111/78, van

Wesemael, REG 1979 s. 35, punkt 28, svensk specialutgåva, volym 4, s. 263, dom den 4 december 1986 i mål 220/83, Kommissionen mot Frankrike, REG 1986 s. 3663, punkt 20, samt dom den 24 oktober 1978 i mål 15/78, Société générale alsacienne de banque, REG 1978 s. 1971, punkt 5). Såsom har påpekats i punkt 29 i förevarande dom krävs även att åtgärder som grundas på sådana skäl bidrar till att de avsedda syftena förverkligas och att de inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå sagda syften (p. 31).

- Såsom har påpekats i punkt 21 i förevarande dom, skiljer sig den italienska lagstiftningen om vadhållning från den lagstiftning som var aktuell i domen i målet Schindler genom att den inte innebär ett totalförbud för transaktionerna i fråga, utan förbehåller vissa organ rätten att organisera dem på vissa villkor (p. 32).
- Att avgöra omfattningen av det skydd som en medlemsstat önskar upprätthålla inom sitt territorium i fråga om lotterier och andra spel om pengar ingår i det utrymme för skönsmässig bedömning som domstolen i punkt 61 i målet Schindler fastslog att de nationella myndigheterna har. Det är dessa myndigheters sak att inom ramen för det mål som eftersträvas bedöma om det är nödvändigt att helt eller delvis förbjuda sådana aktiviteter eller att endast inskränka dem och att i det syftet föreskriva mer eller mindre strikta kontrollmetoder (p. 33).
- Under dessa omständigheter påverkar det faktum att en medlemsstat har valt ett annat skyddssystem än det som har antagits i en annan medlemsstat inte i sig bedömningen av om bestämmelserna på området är nödvändiga och står i proportion till sitt syfte. Bestämmelserna skall endast bedömas mot bakgrund av de nationella myndigheternas målsättningar i den berörda medlemsstaten och av den skydds nivå som de är avsedda att garantera (p. 34).
- Som domstolen har påpekat i punkt 37 i sin dom den 21 september 1999 i mål C-124/97, Läära m.fl. (REG 1999 s. I-0000), i fråga om spelautomater, är den omständigheten att vadhållningen i fråga inte är helt förbjuden inte tillräcklig för att visa att den nationella lagstiftningen i själva verket har ett annat syfte än att förverkliga de syften av allmänintresse som den påstås eftersträva och beträffande vilka en helhetsbedömning skall göras. Sådana syften kan också tillgodoses genom att dessa spel tillåts i begränsad omfattning, på så sätt att vissa organisationer ges särskilda eller exklusiva rättigheter, vilket har de fördelarna med sig att avkastningen kan användas för allmännyttiga ändamål, att spelbegäret och spelverksamheten kanaliseras till en begränsad krets och att risken för att verksamheten används för bedrägerier och brott minskar (p. 35).

- Såsom generaladvokaten har påpekat i punkt 32 i sitt förslag till avgörande är en sådan begränsning tillåten endast om den, för det första, verkligen tjänar syftet att minska spelmöjligheterna och om finansieringen av sociala aktiviteter genom ett uttag på intäkterna från tillåtna spel endast utgör en accessorisk positiv konsekvens och inte det verkliga syftet med den restriktiva politik som förs. Domstolen har nämligen i punkt 60 i domen i målet Schindler påpekat att även om det inte är utan betydelse att lotterier och andra spel om pengar på ett avgörande sätt kan bidra till finansieringen av ideella eller allmännyttiga verksamheter, kan ett sådant skäl inte i sig anses utgöra ett objektivet berättigande för inskränkningar i rätten att tillhandahålla tjänster (p. 36).
- Det ankommer på den hänskjutande domstolen att kontrollera om den nationella lagstiftningen, med hänsyn till dess konkreta tillämpning, verkligen tjänar sådana syften som gör att den skall anses befogad och huruvida de restriktioner som åläggs genom sagda lagstiftning står i proportion till dessa syften (p. 37).
- Med beaktande av det ovanstående blir svaret på tolkningsfrågan följande. EG-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster utgör inte hinder för nationell lagstiftning i vilken rätten att bedriva vadhållningsverksamhet avseende sportevenemang förbehålls vissa organisationer, såsom fallet är med den italienska lagstiftningen, om lagstiftningen i fråga verkligen är motiverad av ett socialpolitiskt syfte att begränsa skadeverkningarna av sådan verksamhet och om de restriktioner som därigenom åläggs inte är oproportionerliga i förhållande till detta syfte (p. 38).

5.4 Motiven för den svenska regleringen

Inledning

För att kunna avgöra om de svenska bestämmelser som kan utgöra ett hinder mot den fria etableringsrätten eller den fria rörligheten för tjänster kan anses berättigade med hänsyn till sådana omständigheter som EG-domstolen åberopat i Schindler-målet eller som framgår av artiklarna 46 (f.d. 56) och 55 (f.d. 66), eller om de måste ändras, är det av vikt att känna till något om bakgrunden till respektive bestämmelse. I det följande lämnas en redogörelse härför.

15 §

15 § lotterilagen reglerar vem som kan få tillstånd att anordna s.k. egentliga lotterier, dvs. lottning, gissning, vadhållning – med undantag för vadhållning som anordnas i samband med hästtävling eller i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun – samt marknads- och tivolinöjen.

I 1939 års lotteriförordning ställdes inga formella krav på anordnaren av lotterier. Praxis utvecklades dock på så sätt att anordnaren som regel skulle vara en ideell förening som hade antagit stadgar och utsett en styrelse. Dessutom krävdes i allmänhet att föreningens verksamhet var av sådan art att den motsvarade de ändamål som angavs i lotteriförordningen, nämligen välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål. Under vissa förutsättningar fick organisationer anordna lotterier även till förmån för en ideell verksamhet utom landet, t.ex. Rädda Barnen och Svenska Röda Korset.

Den dåvarande lotteriutredningen, som redovisade sina förslag i SOU 1979:29, ansåg det nödvändigt att skapa ett nytt system för att reglera frågan om vem som skulle få anordna lotterier för ideella ändamål. Utredningen ansåg att lotteriförordningens bestämmelser om vilka ideella ändamål som skulle få stödjas med medel från lotterier var oklara och svårtolkade samt att en mycket varierande praxis hade utvecklats som i vissa fall framstod som inkonsekvent och ologisk. Mot bakgrund därav föreslog utredningen att tillstånd att anordna lotterier i fortsättningen borde meddelas svenska ideella föreningar som var öppna och som varaktigt bedrev verksamhet inom riket. Endast vad gällde tillfällig, humanitär katastrofhjälp borde en verksamhet som en förening, t.ex. Rädda Barnen, bedrev utomlands få stödjas med medel från lotterier. För mer permanent verksamhet utomlands borde organisationerna, enligt utredningens mening, vara hänvisade till andra inkomstkällor. Föreningar som hade till syfte att främja andra nationers utrikespolitiska, kommersiella eller liknande intressen borde inte heller få anordna lotterier. Man framhöll dock att tillstånd borde kunna meddelas föreningar som hade en allmän, utrikespolitisk karaktär, exempelvis FN-föreningar med syfte att bl.a. sprida kännedom om internationella frågor inom ramen för FN:s och dess fackorgans verksamhet. I prop. 1981/82:170 s. 43-47 anslöt sig föredragande statsrådet i princip till utredningens förslag och uttalade bl.a. följande. När det gäller lotterier som anordnas till förmån för allmännyttiga ändamål utom landet borde huvudregeln vara att lotterierna skall få anordnas endast av ideella föreningar som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål inom landet. Det finns emellertid åtskilliga föreningar som utomlands bedriver en verksamhet som enligt en

utbredd svensk uppfattning är av stor betydelse och som bör uppmuntras. I en tid av ökad internationell rörlighet och solidaritet bör man kunna skapa ett större utrymme än f.n. för dessa föreningar, som arbetar för bl.a. humanitära intressen, att få anordna lotterier. Om särskilda skäl föreligger bör lotterier även få anordnas av en förening som har till huvudsakligt ändamål att främja allmännyttigt ändamål utom landet.

I 1982 års lotterilag infördes i enlighet med det anförda i 11 § en bestämmelse som angav vilka krav som ställdes på den som skulle få anordna vissa lotterier, nämligen bingospel eller annat lotteri som inte var kedjebrevsspel eller liknande spel eller automatspel, roulettspel, tävningsspel eller kortspel eller utgjorde vadhållning i samband med hästtävling. De krav som ställdes var att anordnaren var en svensk juridisk person som var en ideell förening samt att föreningen hade till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål inom landet, i sin verksamhet huvudsakligen tillgodosåg sådant ändamål och inte vägrade någon inträde som medlem såvida det inte med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens verksamhet eller syfte eller av annan orsak fanns särskilda skäl för det. Vidare angavs att sådant tillstånd fick meddelas även för en juridisk person som inte var en ideell förening eller som hade till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål utom landet, om det fanns särskilda skäl.

Den bestämmelse som i nuvarande lotterilag rör frågan om vem som kan få tillstånd att anordna lotterier, nämligen 15 §, överensstämmer i huvudsak med 11 § i 1982 års lotterilag. I prop. 1993/94:182 s. 59 angavs bl.a.: ”Genom kravet på att det skall vara en svensk juridisk person kan inte heller utländska föreningar få tillstånd.” Det uttalades också (a.a. s. 60): ”Vidare kan om det finns särskilda skäl tillstånd ges till en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål utom landet. Det innebär att lotteritillstånd bör kunna beviljas även för mera långsiktiga projekt av humanitär art utom landet.”

27 §

När nuvarande lotterilag infördes föreskrevs i 27 § att tillstånd att anordna spel på värdeautomater fick lämnas bara till ett folkrörelseägt spelföretag med statligt inflytande eller, om särskilda skäl förelåg, till ett annat folkrörelseägt spelföretag eller till ett spelföretag som ägdes av staten. Bestämmelsen motiverades med att det var angeläget att skapa så goda ekonomiska förutsättningar som möjligt för folkrörelserna och öppna möjligheter för dem att i större utsträckning själva finansiera sin verksamhet. I prop. 1993/94:182 s. 32 angavs: ”Reger-

ingen vill inte låsa frågan vem som skall bli tillståndshavare i fråga om värdeautomaterna till en enda lösning. I lagen bör därför anges att tillstånd får lämnas till ett spelföretag som antingen ägs av folkrörelserna eller har ett statligt inflytande eller till spelföretag som ägs av folkrörelserna och har ett statligt inflytande.” Bestämmelsen i 27 § ändrades från och med den 1 januari 1997 (SFS 1996:1168). Genom ändringen blev det möjligt endast för ett spelföretag som ägs av staten att erhålla tillstånd att anordna spel på värdeautomater. I propositionen (prop. 1996/97:7) kommenterades ändringen endast på så sätt att den angavs utgöra ”en anpassning till hur spelföretagen ägs i dag.”

38 §

Det har sedan slutet av 1800-talet varit förbjudet att främja deltagande i ett utländskt lotteri. Om detta stadgades ursprungligen i förordningen den 6 augusti 1881 (nr 38) angående förbud mot lotterier och andra dylika företag samt mot försäljning av lotter för in- och utländska lotteriers eller andra sådana företags räkning. I 1939 års lotteriförordning (6 §) angavs att det var förbjudet att främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri, som inte var tillåtet, eller ett utländskt lotteri

- genom att för egen eller annans räkning utbjuda, avyttra eller eljest tillhandahålla bevis om rätt till delaktighet i lotteriet eller annan handling, avsedd för deltagande däri,
- genom att för egen eller annans räkning uppbära insatser i lotteriet eller förmedla insamling av insatser,
- genom att förmedla utbekommande av vinst från lotteriet eller
- genom att eljest tillhandagå annan vid deltagande i lotteriet.

Det var också förbjudet att kungöra tillhandagående eller att sprida inbjudan, plan, vinstförteckning, dragningslista eller liknande meddelande beträffande sådant lotteri om det inte av omständigheterna framgick att avsikten inte var att främja deltagande i lotteriet.

Inför tillkomsten av 1982 års lotterilag diskuterades förbudet i förarbetena. I prop. 1981/82:170 s. 94–95 angavs bl.a. följande från föredragandens sida: ”Regleringen av lotterier har sedan länge i allt väsentligt tagit sikte på själva anordnandet av lotterier. Något förbud råder f.n. inte mot att här i landet delta i utländska lotterier. I likhet med lotteriutredningen finner jag inte skäl att föreslå några förändringar på denna punkt. I princip ansluter jag mig till utredningens uppfattning att det är angeläget att man så långt som möjligt försöker förhindra att utländska lotterier och även otillåtna lotterier bjuds ut på

den svenska marknaden. Vid valet av åtgärder bör beaktas, förutom att det inte råder något förbud mot att delta i de utländska lotterierna, bl.a. att Sverige genom att åta sig förpliktelserna i OECD:s kapital-liberaliseringsstadga (B-listan XI.G. Gaming) gått med på att medge överföring av spelvinster. F.n. gäller enligt LF (lotteriförordningen) att det är förbjudet att främja deltagande i utländska lotterier eller i otillåtna lotterier som har anordnats inom landet, bl.a. genom att utbjuda eller avyttra delaktighetsbevis i lotterierna, uppbära insatser i lotterierna eller genom att sprida inbjudan, plan, vinstförteckning, dragningslista eller liknande meddelande beträffande lotterierna. Jag ansluter mig till utredningens förslag att det även i fortsättningen bör vara förbjudet att främja deltagande i lotterier av nu nämnt slag. För att undvika en onödigt långtgående reglering bör förbudet dock avse endast sådant främjande som sker yrkesmässigt eller annars i förvärvssyfte--- Som utredningen har påpekat är det vanligt att betalning av insatser i utländska lotterier, liksom utbetalning av vinster i sådana lotterier, förmedlas av bl.a. postverket och bankerna. Enligt min uppfattning kan normala förmedlingsuppdrag av det här slaget inte betraktas som främjande av deltagande i utländska lotterier.” Föredragande statsrådet angav vidare att han ansåg att det inte fanns tillräckliga skäl för att i regleringen föra in en bestämmelse om förbud mot förmedling av betalning som kan antas avse insatser i utländska lotterier. I specialmotiveringen (a.a. s. 134) anförde föredraganden att främjande kunde ske även genom t.ex. annonsering eller annan spridning av meddelanden om lotteriet. I denna del tog föredraganden även upp frågan om ansvarstalan som gäller annonsering för ett utländskt lotteri i en tidning kunde upptas och prövas utan hinder av tryckfrihetsförordningens (TF) bestämmelser. Han anförde här att tryckfriheten, sådan den garanteras i TF, har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning samt att en annons som avser ett utländskt lotteri som regel borde betraktas som en åtgärd av utpräglad kommersiell natur som inte avser nyhetsförmedling eller åsiktsbildning av det slag som TF har att värna om. Han ansåg därför att frågan om ansvar för införandet av en sådan annons borde kunna prövas enligt de särskilda bestämmelserna i lotterilagen, vilket också skett i rättspraxis.

Här bör nämnas att det i 1939 års lotteriförordning var straffsanktionerat att bryta mot förbudet att främja deltagande i utländska lotterier (och även svenska otillåtna lotterier). Bestämmelsen fanns i 10 § och stadgade som straff dagsböter eller, vid upprepade förseelser eller försvårande omständigheter, fängelse i högst ett år. Även 1982 års lotterilag innehöll ett straffstadgande i detta hänseende. I 28 § 2 i 1982 års lotterilag angavs nämligen att den som uppsåtligen eller av oakt-

samhet bröt mot föreskrift i lagen eller mot föreskrift, villkor eller bestämmelse som hade meddelats med stöd av lagen, skulle dömas till böter eller fängelse i högst ett år.

I 1994 års lotterilag behöll man förbudet mot att främja deltagande i ett inom landet anordnat otillåtet lotteri eller ett utom landet anordnat lotteri (38 § lotterilagen). Däremot avkriminaliserades förfarandet. Som skäl härför angavs i prop. 1993/94:182 s. 86 följande. Hos polis och åklagarmyndigheter har registrerats jämförelsevis få ärenden som gäller misstanke om brott mot 28 § första stycket 2 och 3 lotterilagen. Med hänsyn till de få ärenden som förekommit och då det i många fall torde vara tillräckligt med ett vitesföreläggande för att nå det önskade resultatet anser regeringen att angivna förfaranden inte längre bör vara kriminaliserade. Straffbestämmelser som inte är tillräckligt motiverade bör inte behållas.

Vid den översyn av lotterilagen som gjordes 1996 (Ds 1996:20) behandlades främjandeproblematiken delvis och i promemorian föreslogs en straffsanktionering vid överträdelse av förbudet att främja deltagande i ett *inom landet* anordnat lotteri som inte är tillåtet, men däremot inte av förbudet att främja deltagande av ett *utom landet* anordnat lotteri. I promemorian anfördes helt kort att en överträdelse av förbudet att främja deltagande i ett inom landet anordnat otillåtet lotteri också måste anses straffvärd (a.a. s. 54) men att det däremot inte ansågs motiverat att straffsanktionera överträdelser av 38 § i övrigt (a.a. s. 70).

Även under senare tid har 38 § varit föremål för rättsliga diskussioner. I juni 1997 väckte åklagaren åtal vid Stockholms tingsrätt mot två personer i egenskap av företrädare för eller medhjälpare till ett utländskt spelbolag (SSP Overseas Betting Limited) för brott mot lotterilagen respektive medhjälp därtill. Dessutom framställdes ett särskilt yrkande om förverkande av i beslag taget gods, riktat mot spelbolaget. Enligt åklagaren hade den ena av personerna, A, som ställföreträdare för bolaget, SSP, i april 1997 i en lokal på Centralstationen i Stockholm olovligt anordnat lotteri i form av vadhållning. Därutöver hade den andra personen, K, enligt åklagaren, främjat ovan nämnda brott genom att iordningställa lokalen för vadhållning, ta emot insatser samt förmedla vinster.

Stockholms tingsrätt dömde A för brott mot lotterilagen till 50 dagsböter och K för medhjälp till brott mot lotterilagen till 40 dagsböter. Vidare förklarade tingsrätten visst gods, bl.a. en summa kontanter och en vadslagningsmaskin, förverkat. I sina domskäl konstaterade tingsrätten att det i den av bolaget disponerade lokalen fanns, förutom spelinformation, inbjudan till spel och spelkuponger, även personal och utrustning i form av en terminal för mottagande av insatser och spel-

kuponger. Vidare hade, enligt tingsrätten, kvitton mottagits av spelarna och vinster utbetalats i lokalen. Tingsrätten ansåg att SSP inrättat en filial för sin verksamhet i angivet hänseende samt att de angivna omständigheterna utgjorde en mer omfattande och mer till Sverige knuten verksamhet än vad som i lotterilagen anses konstituera främjande av deltagande i ett utomlands anordnat lotteri. Enligt tingsrättens mening hade således lotteriet anordnats här i landet. I enlighet med detta och då det inte ansågs uppenbart oskäligt, förklarade tingsrätten i beslag taget gods förverkat.

Tingsrättens dom överklagades till Svea hovrätt som den 17 september 1998 meddelade sin dom. Hovrätten upphävde tingsrättens domslut och ogillade åtalet mot A och K samt ogillade förverkandeyrkandet mot SSP. Hovrätten konstaterade att den verksamhet som faktiskt ägt rum här i landet – främst emottagande av insatser, förmedling av spelanbud till SSP i Storbritannien genom vad hovrätten betraktade som en kommunikationsapparat samt iordningställande av en lokal för ändamålet – inte var av tillräcklig omfattning för att vadhållning skulle anses vara anordnad inom landet, utan att verksamheten i stället fick falla in under 38 § i lotterilagen. Hovrätten ansåg också att den omständigheten att SSP är ett i Storbritannien registrerat spelbolag som bedriver tillåten spelverksamhet där och att SSP:s centraldator – med vilken apparaten på Centralstationen i Stockholm kunde kommunicera – var placerad i London, talade för att inte anse vadhållningen anordnad inom landet. Vid en sammantagen bedömning fann hovrätten således att A inte hade anordnat vadhållning i Sverige och att K inte hade medverkat därtill.

Målet överklagades inte till Högsta domstolen.

Med anledning av hovrättens dom tog regeringen initiativ till ny lagstiftning i syfte att åter kriminalisera främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Enligt regeringens förslag skulle en förändring ske av 54 § lotterilagen på så sätt att, som ovan nämnts, däri infördes en bestämmelse om att främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri straffbelades. Förslaget möttes av viss kritik under remissbehandlingen, främst från EG-rättslig synpunkt. Även Lagrådet framförde kritik av EG-rättslig karaktär. Lagrådet pekade bl.a. på att lotterier anordnade utomlands av organisationer som tillgodoser allmännyttiga ändamål, t.ex. sport eller kultur, för vilka tillstånd till lotterier kan meddelas svenska ideella föreningar också omfattas av den föreslagna straffbestämmelsen och att regleringen inte ger utrymme för något undantag som skulle kunna ha betydelse för frågan om diskriminering då det gäller främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Vidare anförde Lagrådet att ett krav på att lotteriet anordnas här synes komma i konflikt med reglerna om den fria

rörligheten för tjänster enligt f.d. artikel 59 (numera 49) i EG-fördraget. Sammanfattningsvis ansåg lagrådet att risken för att den föreslagna regleringen stred mot EG-rätten framstod som så betydande att den inte borde genomföras, om inte mer ingående analyser kunde vederlägga att förbudsregeln, och därmed också den föreslagna straffbestämmelsen, innebar en otillåten diskriminering.

Regeringen anförde i prop. 1998/99:29 bl.a. följande (s. 11–12):

Regleringen tar sikte på lotterier som anordnas utomlands, i syfte att ytterligare tvinga fram att den svenska lotterilagstiftningen följs av dem som vill bedriva lotteriverksamhet här. Alla som är verksamma här skall behandlas på samma sätt. Exempelvis hindras även en svensk organisation, som vägrats tillstånd att anordna lotterier här, att kringgå det hindret genom att bedriva verksamhet från ett annat land. Regeringen gör ingen skillnad mellan svenska och utländska organisationer. Någon diskriminering, dvs. särbehandling på grund av nationalitet, kan det därför inte vara fråga om.

Regeringens uppfattning att förbudsregeln i 38 § lotterilagen för lotterier som anordnas utomlands inte i sig är diskriminerande vinner också stöd av EG-domstolens dom i Schindlermålet. I annat fall skulle nämligen EG-domstolens uttalande om att den fria rörligheten av lotteritjänster får begränsas eller hindras av hänsyn till vissa skyddsintressen endast ha en illusorisk innebörd. Dessa intressen kan endast beaktas om det land där ett planerat lotteri skall bedrivas ges möjlighet att bedöma lotteriet samt utöva tillsyn och kontroll. I EG-domstolens dom (punkten 61) heter det också att de nämnda intressena ger de nationella myndigheterna rätt till ett visst utrymme för att bestämma vad som behövs för att skydda spelarna och mer allmänt, att – mot bakgrund av de särskilda sociala och kulturella kännetecken i varje enskild medlemsstat – upprätthålla ordning i samhället vad gäller sättet som lotterierna får anordnas på, insatsernas storlek och fördelningen av de vinster som genereras. ---

Lagrådet nämner att utländska organisationer rent teoretiskt kan få tillstånd att anordna lotterier här i landet och hänvisar till 15 § andra stycket och 45 § lotterilagen. En möjlighet att få tillstånd bör emellertid knappast betecknas som teoretisk för att endast någon enstaka utländsk organisation gett in ansökan om att anordna lotterier här, vilket har sin grund i att det inte gärna kan finnas något stort intresse i utlandet att lämna in en ansökan om att anordna lotterier som skall ha sin tyngdpunkt på att främja ett allmännyttigt ändamål. Lagrådet tillägger att ett krav på att lotteriet anordnas här i landet dessutom synes komma i konflikt med EG:s regler om den fria rörligheten av tjänster. Regeringen delar inte den uppfattningen. Som redovisats ovan får en nation begränsa den fria rörligheten för lotteritjänster av hänsyn till vissa skyddsintressen. I det här fallet föreligger starka sådana intressen för Sveriges del.

Det är således från och med den 1 januari 1999 straffbelagt att på sätt anges i 38 § lotterilagen främja ett utom landet anordnat lotteri, under förutsättning att främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.

5.5 Sammanfattande bedömning

Av den föregående redogörelsen har framgått att det i regel inte är något som hindrar att medlemsstaterna tillskapar eller upprätthåller monopol e.d. (särskilda eller exklusiva rättigheter; när det i det följande talas om monopol avses även företag med särskilda rättigheter om inte annat framgår av omständigheterna). Artiklarna 31 (f.d. 37) och 86 (f.d. 90) utgår sålunda från att monopol får förekomma och begränsningarna i artiklarna tar inte sikte på själva existensen av monopolen utan på utövandet av dessa.

Utövandet skall alltså i princip ske i enlighet med fördragets regler. Men även i detta avseende finns ett undantag enligt artikel 86.2 (f.d. 90.2). Undantaget gäller företag som anförtrotts att tillhandahålla tjänster av allmänt ekonomiskt intresse eller som har karaktären av fiskala monopol. Sådana företag skall vara underkastade fördragsreglerna, särskilt konkurrensreglerna, i den mån tillämpningen av reglerna inte hindrar att de särskilda uppgifter som tilldelats företagen fullgörs. Utvecklingen av handeln får inte heller påverkas i en omfattning som strider mot gemenskapens intresse.

Artikel 86 (f.d. 90) är ett uttryck för den kompromiss som kom till stånd vid fördragsslutandet mellan å ena sidan kravet på att medlemsländerna skulle få bestämma över sin egendomsordning (jfr artikel 295 – f.d. 222) och å andra sidan kravet på att fördragets regler skulle gälla också för offentliga företag. Kompromissen mellan de nämnda motstridiga kraven torde ha bidragit till att fördragets regler om monopol blivit otydliga, vilket i sin tur medfört osäkerhet om regleringens närmare innebörd. EG-domstolen har efter hand rätat ut en del av de frågetecken som funnits, bl.a. har domstolen som nämnts slagit fast att själva existensen av ett monopol kan vara oförenligt med fördraget, nämligen om monopollet är konstruerat så att företaget i fråga tvingas bryta mot fördragets regler vid utövandet av monopollet.

För att ett monopol eller andra hinder för friheten att tillhandahålla tjänster skall kunna godtas torde normalt förutsättas att de är berättigade på grund av tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset, bidrar till förverkligandet av det avsedda syftet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte (jfr bl.a. Läärä p. 31). Av praxis framgår dock att det finns ett ganska stort utrymme för medlemsstaterna att bestämma på vilka områden verksamheten skall bedrivas i form av statligt monopol. När det gäller lotterier har såsom allmänintresse i de hittills avgjorda målen i huvudsak åberopats en strävan att begränsa utnyttjandet av människors spelbegär, undvika riskerna för brott och bedrägerier i samband med lotterier och endast tillåta dessa för att insamla medel för välgörenhet eller för allmän-

nyttiga ändamål. Dessa syften, som enligt EG-domstolen skall beaktas sammantagna och som berör konsumentskyddet och skyddet för ordningen i samhället, har ansetts höra till de syften som utgör tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset (jfr Läära p. 32 och 33).

Domstolen har vidare fastslagit att de nationella myndigheterna skall ges ett ”tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar” när det gäller att fastställa hur omfattande skydd som skall säkerställas i fråga om lotterier och andra spel om pengar (jfr Läära p. 35).

Mot denna bakgrund står det enligt utredningen klart att också inslagen av monopol i det svenska lotterisystemet är förenliga med EG-rätten. Det bör visserligen uppmärksammas att domstolen inte tagit ställning till frågan huruvida andra bestämmelser i fördraget än dem som rör den fria rörligheten för varor och friheten att tillhandahålla tjänster utgör hinder mot en lagstiftning av ifrågavarande slag. Enligt utredningen finns det dock – mot bakgrund av de uttalanden som domstolen gjort i sammanhanget – i vart fall ingen anledning anta att domstolen skulle finna att de svenska monopolinslagen skulle hindras av några andra bestämmelser i fördraget.

Som har framgått av det anförda gällde Läära-målet frågan om tillåtligheten av ett offentligt monopol. En fråga som domstolen däremot inte direkt hade att ta ställning till i det målet var huruvida EG-rätten också medger att – såsom fallet är i Sverige – vissa spelområden förbehålls ideella föreningar och andra allmännyttiga subjekt. Det bör dock till att börja med påpekas att den sakliga skillnaden är mycket liten mellan det finska penningautomatmonopolet och det svenska systemet som förbehåller vissa ideella föreningar rätten att ordna vissa slags lotterier. Som framgått består det finska organet som har ensamrätt, PAF, av 96 organisationer som är verksamma inom området för hälsovård och social verksamhet. Det vore i och för sig egendomligt om det enligt EG-rätten skulle vara en avgörande skillnad mellan det fallet att ett enda organ med ideella medlemsföreningar, som finska PAF, ges tillstånd att bedriva viss lotteriverksamhet och det fallet att tillstånd ges inte till ett centralt organ utan direkt till de ideella föreningarna.

Det svenska systemet bör också jämföras med förhållandena i Zenatti-målet, dvs. med den italienska ordningen för vadhållning vid sportevenemang. Enligt denna är sådan vadhållning förbehållen två centrala organisationer, italienska olympiska kommittén och nationella förbundet för hästavel, med rätt för dessa att efter anbudsinfordran anlita andra personer eller organ för att organisera och genomföra vadhållningen. Som har framgått av redogörelsen för domen i målet ansåg domstolen att även den italienska ordningen var förenlig med EG-fördragets bestämmelser om friheten att tillhandahålla tjänster.

Det kan hävdas att det svenska systemet är diskriminerande eftersom det ger svenska ideella föreningar en privilegierad ställning. Som redan antytts är det dock inte någon avgörande skillnad mellan å ena sidan det finska och italienska systemet, där en eller ett par inhemska organisationer förbehålls spelrätten, och å andra sidan det svenska systemet där ett obestämt antal inhemska organisationer av motsvarande slag förbehålls denna rätt. Gemensamt för alla systemen är att man utestänger näringslivet, både det inhemska och det utländska, från de aktuella spelen. I den meningen förekommer ingen diskriminering på grund av nationalitet. Det bör i sammanhanget också framhållas att lotterilagen begränsar kretsen av ideella organ också genom att ett sådant organ får anordna lotteri i regel bara inom det område där organet är verksamt (11 §). Det innebär att en lokal förening som är verksam inom en kommun i princip bara får anordna lotterier inom kommunen ifråga. Det är alltså fråga om en generell princip och inte heller i detta avseende sker någon diskriminering. Gemensamt för systemen är vidare att de exklusiva eller särskilda rättigheterna har samma syfte, dvs. att värna om konsumentskyddet och skyddet för ordningen i samhället. Som tidigare nämnts har de nationella myndigheterna ett "tillräckligt utrymme för skönsmässiga bedömningar" när det gäller att avgöra hur omfattande skydd som skall säkerställas. Mot denna bakgrund bör det enligt utredningens mening inte finnas något hinder mot att man i fråga om de ideella organ som tillåts hantera verksamheten väljer ut nationella organ på det sätt som skett i lotterilagen (jfr även artikel 46, f.d. 56). Utredningens slutsats är alltså att lotterilagens bestämmelser, som ger svenska ideella föreningar exklusiva rättigheter, är förenliga med EG-rätten. Det finns anledning att påpeka att en motsatt ståndpunkt skulle innebära att inte bara kommersiella utan också ideella intressen generellt skall likabehandlas inom unionen. Det kan enligt utredningen ifrågasättas om detta verkligen är avsikten med fördraget. Det är i vart fall tydligt att detta krav inte uppställts i Zenatti-målet med avseende på det italienska systemet för vadhållning.

När det sedan gäller förbudet i 38 § att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri kan till att börja med konstateras att ett sådant förbud är nödvändigt om inte förbudet att anordna spel utan tillstånd skall bli illusoriskt. Förbudet mot sådant främjande är med andra ord nödvändigt för att upprätthålla den nuvarande ordningen som ger vissa organ en exklusiv rätt att anordna vissa lotterier. Det innebär också att, om denna ordning för anordnande av spel kan godtas från EG-rättslig synpunkt, man rimligen också måste godta motsvarande regler med avseende på främjande. Utredningen finner på grund av det anförda inte skäl att föreslå ändring av 38 §.

6 Teknisk utveckling

Utredningens förslag: En verksamhet förlorar inte sin karaktär av lotteri på grund av att den anordnas via Internet eller TV. Däremot är det oklart i vad mån lotterier kan komma att hänföras till en annan lotterikategori om de anordnas via Internet eller TV i stället för på vanligt sätt. Utredningen föreslår att regelverket anpassas till den nya tekniken genom vissa särregler för lotterier som anordnas i samband med sändning i radio eller TV eller som annars förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Den närmare regleringen av sådana lotterier skall enligt förslaget ske genom föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Utredningen anser inte att det f.n. finns tillräckliga skäl att – vilket anges som ett alternativ i direktiven – via lotterilagstiftningen försöka förhindra spel över Internet som förmedlas från utlandet.

6.1 Inledning

Enligt direktiven skall utredningen

- lämna förslag till hur lotterilagen kan göras teknikoberoende, alternativt göra en teknisk översyn av definitioner, begrepp och tillämpningsområden med lotterilagens nuvarande struktur, eller föreslå en kombination av dessa möjligheter; för- och nackdelar skall redovisas,
- 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,
- analysera utvecklingen av spel över Internet m.m.; för- och nackdelar med denna nya försäljningskanal skall redovisas och förslag till reglering skall lämnas.

I det följande behandlas några av de tekniska nyheter som har bäring på lotterier och spel, och de problem som lagstiftaren här ställs inför. Som

framgått har man i direktiven poängterat spel över Internet, varför det ter sig naturligt att starta där.

6.2 Lotterier och spel över Internet

Bakgrund

Internet är en redan väl etablerad och dessutom mycket expansiv företeelse i samhället. En stor del av den svenska befolkningen har tillgång till Internet på arbetet och/eller i hemmet och användningsområdena är många. Internet används främst som informationskälla men även för tjänster, kommunikation och förströelse. Många människor sköter sina bankärenden och handlar varor via Internet och i framtiden kommer säkerligen ett ännu större antal tjänster att bli tillgängliga på nätet.

Redan i dag finns det en mängd spel att tillgå på Internet. Det är då inte enbart fråga om förströelsespel utan också om spel mot betalning. Vanligtvis går det till så att spelaren öppnar ett spelkonto hos spelanordnaren och gör sina insatser med hjälp av betal- eller kreditkort. Insatser och vinster bokförs sedan på spelkontot.

Genom beslut av regeringen den 18 september 1997 fick AB Trav och Galopp (ATG) som första svenska arrangör tillstånd att anordna testspel över Internet, ett spel som kom i gång under vintern 1998. För att få tillgång till ATG:s spel på Internet krävs bl.a. att man är över 18 år och folkbokförd i Sverige, vilket kontrolleras i samband med att man ansöker om att få delta i spelet. Om ansökan beviljas öppnar ATG ett spelkonto för spelaren som knyts till ett av spelaren uppgivet bankkonto. Vid insatser tas pengar från spelkontot och eventuella vinster utbetalas till spelkontot. Säkerheten i spelet bedöms vara hög och problemen kring creditspel och åldersgräns synes ha lösts på ett enkelt sätt. Genom beslut den 29 april 1998 har även AB Svenska Spel och A-lotterierna erhållit tillstånd att anordna spel över Internet. A-lotterierna startade sin spelverksamhet, ett förhandsdraget nummerlotteri, i januari 1999. AB Svenska Spel, som erhållit tillstånd att anordna bl.a. tips och joker över Internet, kom i gång med sina Internetspel i maj 1999.

Internationellt sett finns olika synsätt när det gäller spel på Internet. Den europeiska samarbetsorganisationen Gaming Regulators European Forum (GREF) – som huvudsakligen består av företrädare för de europeiska ländernas centrala tillsynsmyndigheter på lotteriområdet – har den 15 maj 1998 beslutat om riktlinjer angående sådant spel. De länder som deltar i GREF:s verksamhet är – förutom Sverige –

Danmark, Estland, Finland, Frankrike, Irland, Nederländerna, Norge, Polen, Portugal, Schweiz, Slovakien, Spanien, Storbritannien, Tyskland och Ungern. GREF tar inte ställning i frågan om Internetspel bör tillåtas eller förbjudas; detta är enligt GREF en fråga som de olika länderna självständigt bör besluta om. För det fall spel tillåts går riktlinjerna i huvudsak ut på att spelet skall begränsas till bosatta i det egna landet samt bedrivs inom landet och kontrolleras i samma utsträckning som de traditionella spelen. Om ett land vill förbjuda Internetspel över gränserna för sina invånare och således vill förhindra import av sådant spel måste landet förmodligen, enligt GREF, inrikta lagstiftningsåtgärderna mot dem som förmedlar spelen snarare än mot de enskilda spelarna.

I Finland har Internetspel bedrivits sedan 1996 av det finska spelbolaget Veikkaus Oy och även på Island förekommer sedan 1997 Internetspel. Några särskilda bestämmelser i lag som reglerar Internetspel i dessa länder finns dock enligt uppgift inte.

I Norge har det, såvitt är känt, inte givits något tillstånd till spel via Internet. I förarbetena till det lagförslag som lades fram för Stortinget i juni 1999 (Ot prp nr 84) behandlades dock frågan om spel och lotterier som distribueras genom elektroniska signaler, bl.a. via Internet och kabelnätet. I förslaget anges att lotterier som distribueras genom allmän post, telefon, elektroniska signaler, däribland Internet, eller liknande från ett "opphavssted" eller säljställe utanför Norge, kräver tillstånd om lotteriet riktar sig till personer bosatta i Norge (1 kap. 1 §). Vidare sägs att tillstånd till lotteri som skall anordnas ("avholdes") via elektroniska signaler, däribland Internet eller via kabelnätet, satellit eller liknande, endast kan ges efter föreskrift som utfärdats av departementet (4 kap. 14 §). Det norska lagförslaget redovisas närmare i det följande (avsnitt 6.6 och 6.8). Det bör dock redan här påpekas att förslaget inte antogs av stortinget utan återförvisades för fortsatt beredning.

I Österrikisk lagstiftning finns en bestämmelse som reglerar deltagande i utländska slumpspel där det stadgas att det är förbjudet att i Österrike ta emot insatser i utländska slumpspel, att tillhandahålla eller göra det möjligt att delta i utländska slumpspel samt att delta i utländska slumpspel om den erforderliga insatsen fullgörs från Österrike. Överträdelse av förbuden kan medföra böter upp till 300 000 österrikiska schilling. Denna bestämmelse tar dock inte särskilt sikte på Internetspel utan tillämpas generellt på slumpspel som anordnas utom landet.

I USA har man från statsmaktens sida intagit en mycket restriktiv hållning till Internetspel. Det har sedan lång tid varit förbjudet att via nätförbindelser tillhandahålla eller förmedla spel över delstatsgränserna. Ingripande har skett och sker alltjämt med stöd av "The wire

act". Under senare år har flera polisiära ingripanden gjorts mot spelarrangörer som tillhandahållit spel i USA som anordnats i Västindien och Centralamerika. I flera delstater gäller i dag ett förbud mot Internetspel och en generell lagstiftning som förbjuder Internetspel är under utarbetande (The Internet Gaming Prohibition Act eller "the Kyl-bill" som den också kallas). Denna lagstiftning är mycket kontroversiell och i USA pågår en intensiv debatt om lagförslagets överensstämmelse med de amerikanska rättsprinciperna och förhållandet till den tekniska utvecklingen. Enligt uppgift föreligger inte något slutligt lagförslag men de förslag som tidigare presenterats har föreskrivit en vidsträckt jurisdiktion för amerikanska domstolar samt fängelsestraff både för den som olagligt anordnat ett lotteri över Internet och för den som deltagit i lotteriet. Denna hårda hållning vad gäller Internetspel skall ses mot bakgrund av den amerikanska spellagstiftningen i övrigt. Lagstiftningen är mycket restriktiv i de flesta delstater. Endast vissa delstater tillåter kasinospel och spel på utbetalningsautomater och en stark koncentration av spelverksamhet har skett till Las Vegas, Reno och Atlantic city. Vidare har vissa urbefolkningsgrupper rätt att anordna spel i både USA och Kanada.

I Australien och Nya Zeeland har statsmakterna en annan inställning. Spellagstiftningen är mycket liberal och detta gäller också spel med tekniska hjälpmedel, bl.a. Internetspel, spel via interaktiv TV, "telefonbetting" och dataspel. Statsmakterna har i den delen av världen funnit att det enda effektiva sättet att reglera interaktiva spel är genom samarbete mellan delstaterna. Regelverket omfattar därför också bestämmelser om fördelning av skatteintäkter mellan delstaterna.

Som har framgått av det föregående anordnas Internetspel inom Europa f.n. i regel så att spelet begränsas till invånarna i det land där spelet arrangeras. De spel som anordnas i vissa länder i Västindien och Centralamerika riktar sig däremot huvudsakligen till invånare i andra länder. Detsamma gäller vissa spel som anordnas i andra delar av världen, t.ex. Gibraltar. Det är således möjligt för spelare i Sverige att via Internet delta i spel som anordnas i dessa länder. I en del fall har spelet anordnats särskilt med tanke på svenska spelare; svenska språket används, svenska matcher finns med och svenska banker sköter betalningarna. Det är tydligt att utvecklingen innebär ett visst hot mot det interna svenska spelet. För att kunna bedöma om det finns anledning och möjlighet att lagstiftningsvägen ingripa mot denna typ av Internetspel behöver man känna till dels hur Internet fungerar, dels hur spel på Internet anordnas. I de närmast följande avsnitten lämnas en beskrivning i dessa avseenden.

Vad är Internet? – kort beskrivning

I mitten av 1960-talet började det på olika håll att växa fram nät av datorer för kommunikation. Dessa nät var av olika typ och för att försöka få till stånd kommunikation mellan näten utvecklades en kommunikationsmetod som var oberoende av de underliggande nättyperna. Man skapade ett Inter Network Protocol, som kom att kallas Internet Protocol eller IP. Ledande i utvecklingen var försvarsmakten och några universitet i USA. Kommunikationssystemet organiserades av säkerhetsskäl så att det inte skulle finnas något centrum eller någon mittpunkt som kunde slås ut. Efterhand etablerades så nätverk av olika datanät och kommunikation kunde ske över gränserna. Det finns flera sådana nätverk. Ett av dem kallas Internet.

Internet kan i dag beskrivas som ett nätverk av ett mycket stort antal olika delnät som alla är oberoende av varandra; om en dator i ett nätverk slutar att fungera påverkar detta inte nätverket i övrigt. För att Internet skall fungera finns ett antal stödsystem. De viktigaste stödsystemen är det logiska vägvalssystemet (routingsystemet) och DNS (Domain Name System). Mer om detta i det följande.

Internet har inte någon central ledning och styrs inte av något enskilt organ. Det finns dock allmänna regler om bl.a. standarder för sättet att kommunicera, s.k. kommunikationsprotokoll, som Internetanvändare och organisationer har kommit överens om för att datorer och nätverk skall kunna samarbeta.

Internet Society (ISOC) är en privat ideell organisation som bl.a. ger ut rekommendationer för Internet. Alla som vill får vara med i ISOC, privatpersoner likaväl som företag. ISOC har ansvaret för alla tillgängliga s.k. IP-adresser på Internet och har delegerat till en annan organisation, *Internet Assigned Numbers Authority* (IANA) att sköta utdelningen av dessa. IANA har i sin tur delegerat det dagliga arbetet till tre regionala registraturer: *Réseaux Internet Protocol Européen Network Coordination Centre* (RIPE NCC) i Amsterdam, som sköter adressutdelning för bl.a. Europa, *Internet Network Information Center* (InterNIC) i Washington samt *Asia Pacific Network Information Center* (APNIC) i Tokyo. Mer om adresser på Internet följer nedan.

Hur sker kommunikation på Internet?

All trafik på Internet går via en operatör. De operatörer som handhar Internettrafik är av olika kategorier. I den följande texten kommer begreppet *Internetoperatör* att användas för att beteckna de företag (operatörer) som tillhandahåller nätkapacitet för Internet, dvs. själva

anknytningen till nätet, och som är direkt anslutna till de nationella knutpunkterna. En knutpunkt är en sammankopplingspunkt för fler än två operatörers nät. Trafik mellan olika operatörers nät kan alltså utväxlas över knutpunkten. I Sverige finns i dag endast en nationell knutpunkt; denna ligger i Stockholm. Knutpunkten i Stockholm är numera dubblerad, dvs. har utrustning på två ställen, av säkerhetsskäl. Ytterligare nationella knutpunkter planeras. Det engelska uttrycket för Internetoperatör är *Internet Access Provider* (IAP).

Ett företag som tillhandahåller tillgång till Internet men som inte är direkt anslutet till de nationella knutpunkterna utan måste köpa transit till dessa från en Internetoperatör benämns i den följande texten *Internetleverantör*. Den engelska beteckningen för Internetleverantör är *Internet Service Provider*, ISP. Det är med Internetleverantören som abonnenten tecknar Internetabonnemang. I ett normalabonnemang ingår vanligen att abonnenten får tillgång till World Wide Web, e-post och en personlig hemsida.

Vissa Internetoperatörer är också Internetleverantörer, t.ex. Telia (Telia Internet) och Tele2 (Swipnet).

Därutöver finns det ett hundratal återförsäljare av Internetanslutningar i Sverige.

Det finns många sätt att ansluta sig till Internet på. De två vanligaste sätten är att ansluta sig antingen via s.k. fast anslutning eller via en telefonlinje, s.k. uppringd eller tillfällig anslutning.

Om man är fast ansluten till Internet finns det en fast förbindelse till en Internetleverantör i form av en hyrd teleledning eller en mikrovågslänk. Användarens dator är då hela tiden uppkopplad och användaren kan när som helst nå ut på Internet samtidigt som andra anslutna till Internet kan nå användarens dator. Den fasta anslutningen är ett vanligt sätt för medelstora och stora organisationer att ansluta sig till Internet på.

Om man har en uppringd anslutning är man bara temporärt uppkopplad på Internet under den tid man själv vill. Oftast används det vanliga telefonnätet och modem. Användaren ringer då via sin dator, med hjälp av modemmet, till ett mottagarmodem hos Internetleverantören. Användarens dator blir då tillfälligt uppkopplad på Internet och under den tid som ”samtalet” pågår fungerar användarens dator på samma sätt som om den vore fast ansluten till Internet. När användaren gjort de önskade transaktionerna kopplar han ned telefonförbindelsen med Internet. Denna anslutningsform används oftast för att ansluta en enda dator och utnyttjas företrädesvis av små organisationer och privatpersoner.

En fördel med uppringda förbindelser är att användaren bara betalar för den tid som förbindelsen är uppkopplad medan en fast anslutning

kostar pengar oavsett om den används eller inte. Två nackdelar med uppringda förbindelser är att överföringshastigheten via modem är låg och att användarens dator är tillgänglig utifrån endast under pågående "samtal". Båda dessa nackdelar gör att det är olämpligt att tillhandahålla information via uppringd förbindelse.

Förutom via markbundna ledningar (telenät, kabel och elnät) går det i dag att nå Internet via satellit, radiolänk med högfrekvens (mikrovågor) och mobiltelefon.

Det har under senare tid framkommit nya sätt att kommunicera via Internet, bl.a. den s.k. WAP-tekniken (Wireless Application Protocol). WAP är en standard för hur en enklare typ av Internetsidor kan överföras till mobiltelefoner och handhållna datorer, vilket innebär att man kan få mobil tillgång till Internet och således inte behöver vara ansluten till en dator för detta. Under hösten 1999 har de första WAP-telefonerna lanserats för allmänheten.

I diskussionen om ny teknik har också begreppet bredband förekommit flitigt. Bredband är inte någon särskild teknik utan ett samlingsbegrepp för olika typer av fasta förbindelser till Internet med en hög överföringshastighet (minst 2 Mbit/s, vilket är 40 gånger snabbare än med dagens modem).

Den som tecknar Internetabonnemang med en Internetleverantör erhåller ett användarnamn och ett lösenord. När man kopplar upp sig på nätet använder man dessa beteckningar för att identifiera sig. Internetleverantören vet då vem som erhåller tillgång till nätet och hos vem debitering skall ske.

Vid anslutning till Internet erhåller användaren också en s.k. IP-adress (som är en numerisk Internetadress). Vid fast anslutning erhåller abonnenten en eller flera fasta IP-adresser. Man brukar säga att IP-adresser är icke-geografiska men operatörsbundna. Om man byter operatör/leverantör måste man således också byta IP-adress. IP-adressen är nödvändig att ha med hänsyn till hur Internet är uppbyggt; kommunikationen mellan datorerna sker utifrån dessa adresser och varje dator måste ha en egen, unik adress (som i och för sig kan ändras). Vid tillfällig anslutning tilldelas användaren en ny adress av Internetleverantören för varje gång han kopplar upp sig på nätet. En Internetleverantör har en viss mängd tillfälliga adresser att använda sig av. Tilldelningen av IP-adresser sker på internationell bas och en Internetleverantör i Sverige får adresser från RIPE NCC i Amsterdam att fördela till sina kunder.

Varje IP-adress består av en serie nummer med punkter emellan. Det skulle vara svårt, för att inte säga omöjligt, att komma ihåg dessa numeriska IP-adresser, som också ändras ibland. Därför har det utvecklats ett system med s.k. domännamn för att hålla reda på

adresserna, DNS (The Domain Name System). Ett domännamn består alltid av grupper av bokstäver eller siffror avdelade med tecknet punkt. Enligt internationell praxis är endast vissa tecken tillåtna i ett domännamn. Dessa är bokstäverna a-z, siffrorna 0-9 och tecknet bindestreck. Internetdomännamn närmast under den nationella toppdomänen se, s.k. huvuddomäner, tillhandahålls i Sverige av Network

Information Center Sweden (NIC-SE) AB. Bolaget koordinerar och sköter också driften av det nationella registret för Internetdomännamn under beteckningen .se. Som nämnts tilldelas användarna IP-adresserna av Internetleverantören. Ett företag, t.ex. en spelanordnare, kan erhålla ett visst antal IP-adresser av sin Internetleverantör och till dessa – genom NIC-SE – knyta ett eller flera domännamn. Sedan kan företaget anordna en mängd underdomännamn, s.k. subdomäner, inom företaget. Till varje underdomännamn knyts då en eller flera IP-adresser. Kopplingen mellan domännamn och IP-adress sköts av datorn genom en DNS-server. DNS-servern (dvs. den dator som innehåller DNS-programmet) upprättar en hierarki av domäner eller datorgrupper på Internet. Den ger varje dator på Internet ett domännamn (Internet-adress) och använder bokstäver och ord som är lätta att känna igen, t.ex. alba.com, i stället för nummer. De domäner som finns längst upp i hierarkin underhåller listor och adresser på de domäner som finns närmast under dem. De domäner som finns därunder har samma ansvar för de domäner som finns närmast under dem osv., och på detta sätt får varje dator på Internet ett domännamn. DNS-servern hjälper även Internetdatorer att skicka post till rätt destination genom att konvertera Internetadresser med bokstäver – som användaren knappar in på sin dator – till dess IP-numeriska motsvarighet. För att hitta fram till en viss dator eller en viss tjänst skall man använda domännamnen. DNS-servern spårar sedan upp vilken IP-adress den datorn eller tjänsten finns på just då. DNS-servern håller alltså reda på om en IP-adress ändras och skickar alltid posten till rätt ställe om domännamnet används.

Normalt har varje lokalt nät en DNS-server till vilken andra datorer i närheten kan ställa sina frågor. DNS-servern tillhandahåller svaren antingen ur sin egen databas eller, om den efterfrågade informationen inte finns där, genom att hämta informationen på Internet. DNS-tjänsten tillhandahålls vanligen även en abonnent som har en uppringd Internetförbindelse. Detta sker genom Internetleverantörens försorg.

Lagregler om Internet

En fråga som uppkommer i sammanhanget är om det finns några lagregler som styr Internetoperatörernas och Internetleverantörernas verksamhet. Av intresse är bl.a. telelagen (1993:597) som trädde i kraft den 1 juli 1993. Den centrala myndigheten på området är numera Post- och telestyrelsen (PTS). Syftet med telelagen är att ge staten förutsättningar att på en öppen telemarknad styra och kontrollera verksamheten på telekommunikationsområdet så att de telepolitiska målen kan uppnås. Det övergripande telepolitiska målet är att enskilda och myndigheter i landets olika delar skall ha tillgång till effektiva telekommunikationer till lägsta möjliga samhällsekonomiska kostnad.

Telelagen är tillämplig på televerksamhet (1 § telelagen). Med televerksamhet avses förmedling av telemeddelanden, för egen eller annans räkning, via telenät eller tillhandahållande av nätkapacitet. Lagen tar i första hand sikte på vissa typer av tjänster för vilka bl.a. reglerna om anmälningsplikt, tillståndsplikt och samtrafik i huvudsak är tillämpliga. Utöver tillhandahållande av nätkapacitet handlar det om telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt, mobila teletjänster och teletjänster som kräver tilldelning av kapacitet ur nummerplan för telefoni.

Det var länge oklart om aktörer på Internet omfattades av telelagen. Sedan lagen ändrades den 1 juli 1997 (SFS 1997:397) har dock den tillämpande myndigheten, Post- och telestyrelsen, tolkat lagen på så sätt att de Internetleverantörer som tillhandahåller fasta nätförbindelser omfattas av lagens anmälningsplikt. Detta innebär att en sådan Internetleverantör först efter anmälan får tillhandahålla vissa tjänster, bl.a. telefonitjänst till fast nätanslutningspunkt samt nätkapacitet, inom ett allmänt tillgängligt telenät (4 a §). Vissa större Internetleverantörer är även skyldiga att ansöka om tillstånd.

Telelagens grundläggande bestämmelser om vad som utgör televerksamhet och teletjänster omfattar således även Internet och förmedling av Internettjänster.

Internetleverantörer som bedriver televerksamhet som inte är anmälningspliktig omfattas av de regler som gäller för övrig televerksamhet, bl.a. bestämmelser om god funktion, teknisk säkerhet, samtrafik, tystnadsplikt och tillsyn.

Att spela via Internet

Spel via Internet går i allmänna ordalag till på följande sätt. Spelaren uppsöker önskad webbplats (webbsite) som erbjuder spelmöjligheter. Spelen kan t.ex. vara av lotteri-, sport- eller kasinotyp. Vägen till spel-

platserna hittar man enklast via de stora sökmaskinerna (t.ex. Alta-Vista) eller liknande Internetsidor där reklam för olika spelplatser är vanligt förekommande. Man kan även göra en sökning efter den typ av spel man är intresserad av och därigenom få fram ett antal länkar som leder till önskade spelplatser. På de flesta spelplatser finns en beskrivning av spelanordnaren och eventuell förmånstagare, t.ex. Röda korset, samt i förekommande fall licenshandlingar. På vissa spelplatser finns testspel vilka är gratis att spela och på andra finns bilder av hur spelen ser ut. Gemensamt för spelplatserna är att spelaren för att spela med riktiga pengar måste registrera sig. Detta genomförs oftast via Internet, i vissa fall med kompletterande telefonkontakt med talsvarlösningar.

När man registrerar sig öppnar man ett konto hos spelanordnaren. Detta konto är personligt och förknippat med ett användarnamn och en personlig kod. I samband med registreringen, eller vid senare tillfälle, kan spelaren föra över pengar till sitt konto via en mängd olika betalningslösningar (se nedan). När väl pengar finns registrerade är det klart att börja spela.

Vissa spelplatser är uppbyggda så att spelaren kan föra över ett särskilt program till sin dator. Detta program används sedan när spelaren spelar och innehåller bl.a. de ljud och bilder som spelaren upplever via sin dator. Detta är särskilt vanligt vid spel av kasinotyp. Andra spel, som t.ex. de flesta lotterier och sportspel, kräver ingen särskild programvara utan spelas via en vanlig s.k. Internetbläddrare, ”browser”, som t.ex. Netscape Navigator eller Microsoft Internet Explorer. Information om spelare etc. lagras centralt hos spelanordnaren i databaser. Kommunikationen över Internet mellan spelarens dator och spelanordnarens datorer är i allmänhet krypterad. Detta innebär att det är mycket komplicerat för utomstående att avlyssna och tillgodogöra sig innehållet i kommunikationen.

Att anordna spel över Internet

För att anordna spel över Internet krävs:

- anslutning till Internet,
- dator som är kopplad till Internetanslutningen, samt
- programvara som hanterar spelet.

I de flesta länder krävs dessutom tillstånd av lotterimyndighet eller motsvarande. För spel som anordnas i Sverige krävs för närvarande tillstånd av regeringen (enligt 45 § lotterilagen).

En Internetanslutning kan på de platser där det finns ett allmänt tillgängligt telenät tillhandahållas av en Internetleverantör. Vanligtvis finns flera Internetleverantörer som konkurrerar om kunderna.

Spelplatsen måste ha en särskild adress på Internet. Detta arrangeras, som tidigare nämnts, genom att spelansordnaren (speloperatören) registrerar ett domännamn som sedan i en DNS-server kopplas till ett särskilt IP-nummer.

De Internetsidor som spelaren ser när han kommer till spelplatsen tillhandahålls genom en Internetserver. Om spelaren vill spela sker detta med hjälp av olika tekniker eller programspråk, men med Internet som informationsbärare. Hos servern finns vanligtvis den logik som registrerar data och i vissa fall även beräknar utfallet av spelem. Detta kan vara fördelat på ett antal datorer. Data och spelhistoria lagras i databaser och på andra media. På spelarens dator visas insatser och utfall av spelem. Av säkerhetsskäl förekommer mycket sällan beräkning av spelutfall etc. på spelarens dator.

Program (mjukvara) som behövs för hanteringen av ett spel finns att köpa för de flesta typer av spel. Spelansordnaren kan även utforma sina egna spel och sedan låta professionella datakonsulter göra mjukvaran.

I de flesta länder är man relativt restriktiv med att meddela tillstånd till spel över Internet, undantag är bl.a. Västindien och Gibraltar där flera tillstånd meddelats till olika spelansordnare.

6.3 Spel via telefon och TV m.m.

Den tekniska utvecklingen har lett till att TV nu kan distribueras på många olika sätt – bl.a. via marknät, satellit och kabel.

Vid marksänd TV distribueras signalerna via tilldelade radiofrekvenser från master på marken och hushållen kan fånga upp signalerna med en egen enkel antenn. I dag sänds tre rikstäckande kanaler – analogt – via marknätet: SVT1, SVT2 och TV4.

Satellitsänd TV använder högfrekventa radiosignaler som kräver fri passage mellan sändare och mottagare. TV-programmen sänds till satelliten från en station på marken, återsänds av satelliten och tas emot med hjälp av parabolantenn. Antingen tar hushållen emot sändningarna direkt eller så vidare sänds TV-programmen via kabelnät till hushållen.

När det gäller kabelsänd TV har varje kabel-TV-nät en huvudcentral varifrån TV-signalen sänds till de anslutna hushållen via koaxialkabel eller kabel av optisk fiber. Huvudcentralen tar emot de flesta TV-kanalerna från satelliter eller marknätet. Enligt uppgift är ca 70 procent av de svenska TV-hushållen anslutna till kabel-TV. Alla kabelanslutna hushåll utnyttjar dock inte möjligheten att se satellitkanaler. Näten är

koncentrerade till tätorter med goda förutsättningar att förena många hushåll.

Det finns redan i dag ett utbud av spel via telefon och TV. Spelaren kan i vissa spel använda sig av både telefonen och TV:n och ringer då ett visst telefonnummer, varefter han följer det fortsatta spelet via sin TV-skärm. Med knappatsen på telefonen kan han göra sina insatser och val. Spelaren debiteras sedan via telefonräkningen. Ett exempel på denna typ av spel var det 21-spel eller Black-Jackspel som distribuerades via TV 21.

Vidare förekommer det s.k. telefonbetting. Här skaffar sig spelaren ett konto hos en spelordnare eller ett servicebolag och spelar sedan per telefon på t.ex. olika sporthändelser. Insatser och vinster regleras via spelkontot. Detta spelande är, såvitt är känt, inte särskilt utbrett i Sverige. Men tekniken är etablerad och utomlands är "telefonbetting" relativt vanligt förekommande.

Som nämnts inledningsvis i detta avsnitt kan TV distribueras på många sätt. Med den digitala tekniken kommer spel med stor sannolikhet att distribueras även med hjälp av dessa kanaler, bl.a. via satellit och kabel, och på så sätt bli mer lättillgängligt och attraktivt än i dag. Jämfört med den nuvarande analoga sändningstekniken medger den digitala tekniken högre överföringskapacitet. Utbudet blir större och bildkvaliteten bättre. Digitala signaler är vidare lätta att kryptera vilket medför att det kan bli lättare att betala och ta betalt för olika tjänster. I stället för att tittaren abonnerar på och betalar för en TV-kanals hela utbud, kan tittaren välja att endast betala för de program som tittaren vill se. Tekniken möjliggör även tjänster utan koppling till det vanliga utbudet av TV-program, t.ex. spel.

Ett tiotal bolag i Sverige har erhållit tillstånd att bedriva marksänd digital TV. Program kan sändas digitalt från marksändare, via satellit, genom kabel och över telenät. Digital TV finns i dag på ett fyrtiotal orter i landet. Under våren 1999 startade SVT en marksänd nyhetskanal med digital sändningsteknik, SVT24.

Den som skall ta emot en digital TV-sändning måste ha en avkodare, en s.k. set-top box. En sådan kan antingen vara inbyggd i TV-mottagaren eller vara ett tillbehör till denna. En avkodare urskiljer det valda programmet och omvandlar de digitala signalerna till analoga som TV-mottagaren kan tolka. Den kan också utföra åtkomstkontroll om det krävs en särskild auktorisation för att ta emot programmet. Via en returkanal kan den t.ex. överföra beställningar eller underlag för debitering av betal-TV-tjänster. Avkodaren kan också innehålla en s.k. elektronisk programguide som är ett sökprogram för att tittaren lätt skall hitta önskat program. Utöver set-top boxen behöver tittaren också ett programkort med det utbud av program denne abonnerar på.

Den som har tillgång till digital TV och införskaffat en set-top box kommer att ha möjlighet att spela via sin TV. Som exempel kan nämnas att AB Svenska Spel har utvecklat en prototyp för spel via digital TV. Denna kan beskrivas enligt följande. Innan något spel kan ske måste spelaren registrera sig hos spelanordnaren. I samband därmed får spelaren ett användarnamn och en pin-kod som han anger vid spel för att identifiera sig. Dessutom måste spelaren öppna ett spelkonto hos spelanordnaren, vilket konto i sin tur är knutet till ett spelarens tillhörigt bankkonto.

När spelaren vill spela markerar han detta med hjälp av sin fjärrkontroll. Spelprogrammet, som finns lagrat i spelarens set-top box, aktiveras därmed. Spelaren anger därefter sin användar-kod och sin pin-kod, varvid modemmet i set-top boxen aktiverar programservern hos programvaruleverantören. Denna förmedling sker via det allmänna telenätet. Transaktionen vidareförmedlas därefter till spelanordnaren. Hos spelanordnaren kontrolleras och verifieras transaktionen, bl.a. kontrolleras att spelaren har pengar att spela för på sitt spelkonto. En retursignal sänds sedan till spelarens set-top box och spelaren får då veta hur mycket pengar som finns på spelkontot samt om det går bra att spela. Därefter kan spelaren göra sina insatser. När han har gjort detta via fjärrkontrollen skapas en ny transaktion i set-top boxen och även denna sänds via programvaruleverantören till spelanordnaren. Hos spelanordnaren registreras spelet och en bekräftelse sänds åter till spelarens set-top box, via programvaruleverantören. Spelaren får veta att insatsen har registrerats och att pengar har dragits från hans spelkonto. Han erhåller också ett unikt id-nummer som är knutet till hans insats. När spelet skett underrättas spelaren via TV-skärmen om resultatet och eventuella vinster sätts in på hans spelkonto.

Framgent kommer säkerligen även dessa spelformer att utvecklas och förädlas, i viss mån beroende på utvecklingen vad gäller hemelektronik. Här kan bl.a. nämnas den förhållandevis nya skapelsen PC-TV, som är en slags hybrid mellan en vanlig TV och en vanlig PC. Den ser ut som en TV med en stor skärm men har en dators funktioner. PC-TV:n kan användas för att se på TV, surfa på Internet, sända och ta emot e-post samt spela spel. Redan nu kan man köpa en tillsats till sin TV, en slags set-top box, och därmed förvandla TV:n till en typ av PC ("Webbtv").

I april 1999 lämnade Konvergensutredningen sitt betänkande Konvergens och förändring – Samordning av lagstiftning för medie- och telesektorerna, till regeringen (SOU 1999:55). Utredaren hade i uppdrag att utreda behovet av en samordning mellan lagstiftning för radio-, TV- och televerksamhet samt bedöma om det i detta sammanhang behövs ytterligare lagstiftning för att säkerställa yttrandefrihet,

tillgänglighet och mångfald och för att motverka skadliga konkurrensbegränsningar. Vidare skulle han ge förslag till hur det fortsatta arbetet med konvergensfrågor bör bedrivas.

När det gäller den framtida utvecklingen på konvergensområdet uttalar utredaren bl.a. följande (a.a. s. 44):

Den framtida utvecklingen är inte lätt att förutspå, men det är ändå möjligt att dra vissa slutsatser utifrån vad som för närvarande är känt. Det kan först konstateras att de tekniska förutsättningarna för en konvergens mellan IT-, tele- och mediesektorn finns och att vi redan nu ser praktiska exempel på detta. Det visar sig t.ex. genom att traditionellt olika och urskiljbara tjänstetyper, såsom tele-, data-, radio- och TV-tjänster kan integreras och förmedlas genom infrastrukturer som tidigare varit mer eller mindre tekniskt avgränsade för en viss typ av tjänst (t.ex. digitala TV-tjänster, IP-telefoni, försök med Internet och telefoni över el- och kabel-TV-nät samt förmedling av rörliga bilder över telenät). Det finns inte några tecken på att denna utveckling kommer att avta. Vi kan således förvänta oss en fortsatt förbättring av distributionssystemens kapacitet och av interoperabilitet dem emellan. Inte minst torde detta innebära dels ökad utbytbarhet mellan befintliga och nya distributionssystem, dels förbättrade möjligheter att med kommersiellt gångbar kvalitet förmedla bredbandstjänster genom infrastrukturer som i grunden är avsedda för smalbandstjänster (t.ex. förmedling av rörliga bilder över nätet).

Det ovan sagda förstärker ytterligare bilden av att den tekniska utvecklingen kommer att fortgå i oförminskad takt och att det är svårt att sia om framtiden. Detta är viktigt att ha i åtanke när det gäller det fortsatta lagstiftningsarbetet på lotteriområdet.

6.4 Spelkaféer

En företeelse som växer snabbt på spelområdet är s.k. Internet- eller spelkaféer. På dessa ställen kan man få tillgång antingen till en dator med ett spelprogram eller en dator med Internetuppkoppling. Kunden betalar en summa pengar för att få tillgång till datorn under en viss tid och i vissa fall kan penningvinster utbetalas i anslutning till spelet. Det är här inte fråga om någon spelautomat utan det är helt enkelt en vanlig dator där man kan spela spel, i likhet med vad som kan ske i hemmet.

Datorspelet på spelkaféerna bör från lotterisynpunkt uppenbarligen bedömas på vanligt sätt, dvs. spelet bedöms på grundval av de förutsättningar som gäller för spelet och den omständigheten att spelet tillhandahålls på särskilda spelplatser förändrar i och för sig inte karakteriseringen av spelet. Utgår vinst och beror vinstmöjligheterna helt eller delvis på slumpen till följd av lottning, gissning, vadhållning eller därmed jämförliga förfaranden utgör verksamheten ett lotteri. Det innebär att verksamheten i princip blir tillståndspliktig och att i regel

endast ideella föreningar o.d. kan få tillstånd att bedriva verksamheten. Enligt utredningens mening finns det inte anledning att särreglera den ifrågavarande verksamheten.

6.5 Elektroniska betalningsmedel

Det finns i dag ett flertal sätt att betala via elektroniska hjälpmedel, bl.a. vid handel eller spel över Internet. Ett av de vanligaste betalnings-sätten är att använda sig av betal- eller kreditkort. Köparen/spelaren lämnar då kortnumret direkt till säljaren/spelanordnaren via e-post eller formulär som sänds över Internet. Säljaren/spelanordnaren kontrollerar sedan via sin egen bank att det finns täckning för transaktionen och köparens/spelarens konto belastas.

Ett annat sätt att betala är att använda sig av aktiva kort eller s.k. smart cards. Dessa kort är utrustade med ett datachip som har en komplett datorfunktion med processor – minne – samt in- och utbetalningsorgan. Detta gör att kortet har egenskaper som inte finns hos vanliga betal- och kreditkort. Kortet används i en kortläsare som kan ändra kortets innehåll samtidigt som det förses med ström. På baksidan av kortet kan det också finnas en magnetremsa som på vanliga bankomat kort men i motsats till dessa kort kan det aktiva kortet bl.a. utföra egna beräkningar. Kortläsare kan i framtiden bli standardutrustning på alla nya persondatorer och till befintliga datorer finns nu på marknaden en relativt enkel utrustning som gör att man kan utnyttja datorns diskettläsare för att läsa ett aktivt kort. Ett exempel på ett aktivt kort av enkel beskaffenhet är telefonkortet som är förprogrammerat för ett visst antal markeringar. Kortet ”avmagnetiseras” efter hand som markeringarna förbrukas. Det finns i dag i Sverige en viss användning av smarta kort. Några banker har lanserat kontantkort som man kan ladda med kontanter i särskilda automater och som kan användas inom vissa butiks kedjor. Utveckling pågår också för att telefonkort skall kunna fungera som betalkort även på andra områden än telefoni.

En annan form av elektroniska pengar än smarta kort är värdeenheter som laddas på en diskett eller på hårddisken i en dator (s.k. cyber money eller network money). En person kan med sin dator via ett datornät, t.ex. Internet, köpa varor och tjänster och därvid betala med de värdeenheter som finns laddade på disketten eller hårddisken. Härigenom öppnas nya möjligheter att även utan förmedling av en bank eller annat företag göra överföringar och betalningar via datornät eller direkt mellan två datorer.

I USA har introducerats två betalningssystem, Cybercash och First Virtual. Den stora fördelen med dem är att man inte behöver skicka sitt kortnummer över Internet.

I Cybercash får kunden ett program som installeras i datorn och startas när en betalning skall göras. Kort- eller checkkontonumret måste lämnas till företaget Cybercash. Kunden skickar sin beställning via programmet till säljaren. Denne skickar kundens kod till Cybercash som avkodar och sänder beställningen vidare till säljarens bank, där kontroll av kortet görs genom kontakt med kundens bank. Denna bank betalar sedan ut pengarna.

I First Virtual (FV) lämnar kunden sitt kortnummer endast till FV och erhåller en kod i gengäld. Kunden skickar sedan koden till säljaren/spelanordnaren via e-post eller ett formulär över Internet. Säljaren/spelanordnaren skickar kundens kod och beloppet vidare till FV. FV frågar sedan via e-post om kunden godkänner transaktionen. Om svaret blir ja belastar FV kundens konto.

Kunder i Internetbanker kan betala direkt via bankgirot till de säljare som slutit avtal med respektive bank. Kunden klickar på betalknappen på säljarens/spelanordnarens spelplats och hamnar hos sin bank. Där godkänner kunden betalningen till säljaren/spelanordnaren och banken överför pengarna.

Vissa företag som förmedlar tjänster på Internet, t.ex. de företag som har webbplatserna Torget och Passagen, erbjuder kunderna en möjlighet att efter kreditprövning få rätt att betala via faktura även om de är privatpersoner. Betalning kan också ske via kreditkort. Om kunden får denna rätt erhåller han en kod som han sedan använder vid transaktioner på Internet. Kunden gör sin beställning och förmedlaren belastar kundens kortkonto eller skickar faktura hem till denne.

För att säkra betalningar med kort över öppna nätverk, som t.ex. Internet, finns en teknisk specifikation som kallas för SET (Secure Electronic Transactions). Initiativet till SET togs av Visa för ett par år sedan. Bakom SET står i dag bl.a. Visa, Mastercard och programvaruleverantörerna Microsoft och Netscape. SET är inte en fastställd standard i dag men betraktas ändå som en sådan. Försöksverksamhet med SET bedrivs i bl.a. Danmark och Sverige. I Sverige deltar fyra banker i testverksamheten: Föreningssparbanken, Postgirot Bank, Handelsbanken och SE-banken. Pilotprojektet kom i gång i Sverige under våren 1998 och fortskrider enligt uppgift långsamt bl.a. på grund av de stora kostnader och tekniska utmaningar som systemet medför. SET har den fördelen att bankerna och kreditkortsföretagen garanterar att transaktionen fungerar.

I dag finns det också ett antal företag som har specialiserat sig på att hantera betalningar över Internet. De erbjuder bl.a. tekniska lösningar och bankkontakter för betalningsöverföringar.

Innan utredningen överväger vilka åtgärder som kan vara lämpliga med avseende på Internet o.d. finns det anledning beröra dels lagstiftningen på vissa andra områden som är av intresse i sammanhanget, dels vissa utländska förhållanden.

6.6 Lagstiftning m.m. på vissa andra områden

Svenska förhållanden

Det pågår sedan en tid tillbaka arbeten på ett flertal områden för att anpassa den svenska lagstiftningen till den nya tekniken. Till att börja med kan nämnas att det, sedan den 1 maj 1998, finns en lag om ansvar för elektroniska anslagstavlor (SFS 1998:112, se även betänkandet Elektronisk dokumenthantering SOU 1996:40). Med elektronisk anslagstavla avses i lagen en tjänst för elektronisk förmedling av meddelanden (1 §). Lagen tar inte sikte på transaktioner på Internet rent allmänt utan riktar in sig på särskilt tillhandahållna tjänster. I prop. 1997/98:15 anges att den snabba tekniska utvecklingen medför att det inte är möjligt att mer exakt än vad som gjorts i lagtexten definiera begreppet elektronisk anslagstavla och att en mer detaljerad definition eller redogörelse skulle riskera att snabbt bli inaktuell (a.a. s. 9). Vidare framhålls att definitionen av elektronisk anslagstavla innefattar alla tjänster som innebär att någon inrättar en möjlighet för användare att sända in egna och ta del av andras meddelanden och att den tekniska lösningen som tillhandahållaren har valt för tjänsten därför i princip inte har någon betydelse. Det anförs också att stor vikt skall läggas vid om tillhandahållaren erbjuder meddelandeförmedling på ett sådant sätt att han eller hon framstår som den som driver en verksamhet, en ”tjänst”, inriktad på sådan förmedling (a.a. s. 10). Exempel på en verksamhet som utgör en elektronisk anslagstavla är s.k. webbhotell. Ett sådant innebär att en förmedlare erbjuder kunder möjligheten att lägga upp egna informationsdatabaser i form av hemsidor som nås genom förmedlaren. Lagen gäller inte, enligt 2 §, bl.a. tillhandahållande endast av nät eller andra förbindelser för överföring av meddelanden eller av andra anordningar som krävs för att kunna ta i anspråk ett nät eller annan förbindelse. Härigenom torde Internetoperatörernas verksamhet falla utanför lagens tillämpningsområde. Inte heller omfattas elektronisk post av lagens tillämpningsområde. Däre-

mot kan man på goda grunder anta att Internetleverantörernas verksamhet omfattas av lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor. I lagen slås fast att den som tillhandahåller en elektronisk anslagstavla i rimlig omfattning skall ha uppsikt över en sådan tjänst och bl.a. vara skyldig att ta bort eller på annat sätt förhindra vidare spridning av vissa brottsliga meddelanden och av meddelanden som utgör intrång i upphovsrätt eller i rättighet som skyddas av upphovsrätt (5 §). Den som bryter mot lagen kan dömas till böter eller fängelse i högst två år (6-7 §§). Det kan mot denna bakgrund konstateras att lagen om ansvar för elektroniska anslagstavlor i dess nuvarande utformning inte har någon betydelse när det gäller att lösa problemen på spelområdet, då den endast tar sikte på vissa särskilt angivna förfaranden som inte rör spel.

En annan uppmärksammas lagstiftning med bäring på ny teknik är personuppgiftslagen (1998:204) – PUL – som trädde i kraft den 24 oktober 1998. Lagen har utformats för att tillgodose kraven i EG-direktivet 95/46/EG om personuppgifter och är i stora delar en direkt överföring av direktivets text. Lagen gäller behandling av personuppgifter och reglerar i huvudsak under vilka förhållanden personuppgifter får behandlas utan samtycke av den berörde. Lagen är teknikoberoende (5 §) och omfattar all automatiserad behandling av personuppgifter liksom även manuellt (på papper) förda personregister under förutsättning att uppgifterna är ordnade i något visst system. Lagen har kritiserats i vissa avseenden och en del ändringar i den har redan gjorts (se SFS 1998:1436, 1999:1059 och 1999:1210).

En fråga som har betydelse när man överväger begränsningar i rätten att kommunicera via Internet är huruvida den grundlagsskyddade yttrandefriheten omfattar Internet och annan ny teknik – och således kan utgöra ett skydd för den som bedriver verksamhet där. Begränsningar som tar sikte på sändningar i radio och TV, vilka omfattas av den grundlagsskyddade yttrandefriheten, finns redan enligt gällande lotterilag. Det krävs sålunda alltid tillstånd för att anordna lotterier i dessa medier och det gäller dessutom särskilda förutsättningar för att få ett sådant tillstånd. Detta har ansetts vara förenligt med yttrandefrihetsgrundlagen (YGL), se prop. 1993/94:182 s. 156. Däremot torde det inte vara grundlagsenligt att vidta åtgärder som innebär att sändningar som omfattas av grundlagsskydd stängs av e.d. Av detta skäl finns det anledning att undersöka om Internet omfattas av grundlagsskydd. Här om kan följande anföras.

Det allmänna skyddet för yttrandefriheten kommer till uttryck i regeringsformen (RF). I RF 2:1 stadgas att varje medborgare gentemot det allmänna är tillförsäkrad frihet att i tal, skrift eller bild eller på annat sätt meddela upplysningar samt uttrycka tankar, åsikter och känslor. Yttrandefriheten får begränsas men då endast för att tillgodose

ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle. Begränsningen får aldrig gå utöver vad som är nödvändigt med hänsyn till det ändamål som har föranlett den och inte heller sträcka sig så långt att den utgör ett hot mot den fria åsiktsbildningen ”såsom en av folkstyrelsens grundvalar”. Begränsningar får inte göras enbart på grund av politisk, religiös, kulturell eller annan sådan åskådning och vid bedömandet av vilka begränsningar som får göras skall särskilt beaktas vikten av vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet i politiska, religiösa, fackliga, vetenskapliga och kulturella angelägenheter (RF 2:12–13).

Utöver det allmänna skyddet för yttrandefriheten i RF ges särskilt skydd för yttrandefriheten i vissa typer av massmedier; tryckfrihetsförordningen (TF) omfattar yttranden i tryckta skrifter och YGL yttranden som förmedlas genom ljudradio, television och s.k. tekniska upptagningar. Det är således YGL som är av intresse när det gäller yttrandefrihetens giltighet beträffande bl.a. Internet och digital TV.

Syftet med yttrandefriheten är i första hand att säkra ett fritt meningsutbyte och en fri och allsidig upplysning. I YGL anges vidare att ändamålet även är att säkra ett fritt konstnärligt skapande (YGL 1:1 andra stycket). Yttrandefriheten innebär en rätt att sprida även misshagliga yttranden, men många yttranden som är brottsliga enligt ”vanlig” lag, t.ex. hets mot folkgrupp, barnpornografibrott eller förtal, är olagliga även ur yttrandefrihetsrättslig synvinkel (se t.ex. YGL 5:1 och TF 7:4, jfr brottsbalken 16 kap. 8 och 10 a §§ och 5 kap. 1-2 §§).

YGL är liksom TF uppbyggd på ett antal viktiga principer. Här kan särskilt nämnas principerna om etableringsfrihet, censurförbud, rätt till anonymitet, ensamansvar för ansvarig utgivare, särskild brottskatalog och särskild rättegångsordning.

Grundlagsskyddet i YGL omfattar yttranden som förmedlas genom ”radioprogram” och ”tekniska upptagningar”. Med radioprogram avses program i ljudradio, television och innehållet i vissa andra sändningar av ljud, text och bild som sker med hjälp av elektromagnetiska vågor (YGL 1:1 sista stycket). Med tekniska upptagningar avses upptagningar som innehåller text, bild eller ljud och som kan läsas, avlyssnas eller på annat sätt uppfattas endast med tekniska hjälpmedel (t.ex. filmer och videoupptagningar).

Det är dock inte alla radioprogram som omfattas av grundlagsskyddet. Enligt huvudregeln i YGL 1:6 första stycket omfattas endast radioprogram som är riktade till allmänheten och avsedda att tas emot med tekniska hjälpmedel. För att vara riktad till allmänheten skall sändningen – ljud, bild eller text – utan särskild begäran från mottagaren, riktas till vem som helst som vill ta emot den (se prop. 1986/87:151 s. 164–165, jfr prop. 1990/91:64 s. 109–110). Mottagaren varken kan

eller behöver vara mer aktiv än att slå på den mottagande utrustningen – och välja kanal – för att ta del av innehållet i sändningen. Mottagaren skall inte heller kunna påverka innehållet i sändningen. Anledningen till denna avgränsning är att skilja massmedier från medier avsedda för individuell kommunikation. Denna avgränsning har också ansetts vara en förutsättning för det i YGL föreskrivna ensamansvaret där det förutsätts att den ansvarige har en tillräcklig kontroll över innehållet i sändningen och att innehållet kan konstateras i efterhand.

Internet anses från YGL:s synvinkel utgöra inte ett särskilt massmedium utan ett kommunikationssystem som kan unyttjas för olika medier enligt grundlagen; varje användning av Internet skall alltså ses och bedömas för sig från grundlagssynpunkt (Wennberg m.fl., Yttrandefrihetsgrundlagen, 1999 s. 87). Det innebär att huvudregeln i YGL 1:6 kan vara tillämplig på sändningar i realtid, t.ex. s.k. streaming som innebär direktuppspelning av text, musik eller bild i den takt som informationen sänds. Det är dock inte klart att en direktutsändning över Internet omfattas av huvudregeln eftersom den som vill ta del av sändningen måste koppla upp sig mot Internet, kontakta den hemsida som erbjuder sändningen och där markera sitt val. Mot denna bakgrund kan det ligga närmare till hands att anta att en sådan direktutsändning över Internet faller utanför huvudregeln. Samma synsätt kan anläggas på de ”nyhetsflashar” som sänds ut av telegrambyråer och som kan tas emot av s.k. tickers (en textrad som löpande förnyas och ”tickar” fram information). Enligt Mediekommittén (SOU 1997:49 s. 170 f.f.) omfattar YGL 1:6 massutskick av elektronisk post, s.k. e-brev, dock inte brev till enskilda mottagare. Däremot är vanliga webbsidor inte ”sändningar”; mottagaren kan välja sidor och ordning osv. men kan inte påverka innehållet som är statiskt.

Vid sidan av huvudregeln i YGL 1:6 första stycket omfattas även sändningar som inte uppfyller kriterierna i nämnda lagrum under vissa förutsättningar av grundlagsskyddet. Enligt den s.k. databasregeln i YGL 1:9 skall sålunda de regler som gäller för radioprogram även tillämpas då vissa typer av massmedieföretag med hjälp av elektromagnetiska vågor på särskild begäran tillhandahåller allmänheten uppsynningar direkt ur ett register med upptagningar för automatisk databehandling. Förutsättningen härför är dock att mottagaren inte kan ändra innehållet i registret. De massmedieföretag som avses är redaktioner för tryckta periodiska skrifter eller radioprogram, företag för framställning av filmer eller ljudupptagningar (t.ex. SF) och nyhetsbyråer.

För Internets vidkommande innebär databasregeln att nämnda massmedieföretags sites omfattas av yttrandefriheten under förutsättning att materialet på siten inte kan ändras av allmänheten, dvs. att massmedie-

företaget fullt ut kontrollerar innehållet. Såväl massmedieföretagens aktuella material som deras arkiv och andra databaser som gjorts tillgängliga på Internet omfattas av den ansvarige utgivarens ansvar. I förtydligande syfte kan påpekas att YGL tar sikte på svenska massmedieföretag med svenska databaser; avgörande är om företaget respektive den som ansvarar för databasen är etablerad respektive bosatt i Sverige och det saknar betydelse var servern är placerad. Det bör också framhållas att elektroniska anslagstavlor (s.k. BBS:er), chat-tjänster och diskussionsforum inte omfattas av databasregeln, eftersom deltagarna själva direkt bidrar med och således påverkar innehållet på siten.

När det gäller digital TV är förhållandena mer komplicerade då den digitala sändningstekniken möjliggör en hög grad av interaktivitet. En utsändning av ett TV-program med digital teknik till mottagaren är att betrakta som en sändning enligt huvudregeln i YGL 1:6 första stycket, eftersom mottagaren här varken startar eller påverkar innehållet i själva sändningen. Om mottagaren genom sin aktivitet kopplas upp mot en databas där vissa tjänster erbjuds, omfattas transaktionen i denna del inte av huvudregeln men här kan i stället databasregeln bli tillämplig. Utsändaren måste dock vara ett sådant massmedieföretag som avses i YGL 1:9 och mottagaren skall inte heller kunna påverka innehållet. Således får varje del i den digitala kommunikationen analyseras och klassificeras i förhållande till YGL.

Sammanfattningsvis kan konstateras att det är en förhållandevis liten del av materialet på Internet som omfattas av det grundlagsreglerade skyddet för yttrandefriheten och att spelsiter inte torde omfattas av detta skydd. Det innebär att det från yttrandefrihetssynpunkt inte torde föreligga något hinder mot att vidta åtgärder mot en utländsk spelsite i form av t.ex. avstängning. Sådana åtgärder torde däremot inte kunna vidtas mot en sändning av digital TV.

Frågor om ny teknik har behandlats också i samband med de ändringar som för en tid sedan gjordes i TF och YGL med avseende bl.a. på barnpornografifrågan, se SOU 1997:49, prop. 1997/98:43 och SFS 1998:1438-1439.

Det kan här vara av intresse att nämna att i prop. 1997/98:43 s. 106–107 anfördes i fråga om grundlagsskydd för nya medier följande om Internet:

Möjligheterna till förflyttning mellan olika databaser och dokument och Internets användningsområde över huvud taget medför, såsom Mediekommittén har framhållit, en sådan ny dimension i informationshanteringen att Internet i och för sig skulle kunna tyckas vara ett helt nytt medium. Internet har emellertid knappast funnit sina former på ett sådant sätt att det kan ses som ett medium i sig och så att det nu finns anledning att överväga särskilda enhetliga regler för yttrandefriheten på nätet. De internationella

aspekterna är dessutom väsentliga och problematiska. Det måste dock framhållas att det är viktigt att utvecklingen noggrant följs så att lagändringar kan vidtas om det blir motiverat, t.ex. om Internet utvecklas till en företeelse med egna speciella tekniska villkor som gör det befogat att betrakta det som ett eget medium. Det kan vidare finnas en fara för att särskilda krav ställs på begränsningar av yttrandefriheten när det gäller Internet eftersom nätet medger åtkomst till ett gigantiskt antal yttranden samt har en decentraliserad och därmed svårkontrollerad struktur. Det är, såsom också Mediekommittén framhållit, viktigt att man är uppmärksam på denna fara och att man slår vakt om yttrandefriheten lika mycket när den utövas på Internet som när den utövas i andra nät eller medier.

Utländska förhållanden

Som beskrevs i inledningen till detta avsnitt har man internationellt sett olika synsätt när det gäller lotterier och spel över Internet. Det är dock endast ett fåtal länder som har någon lagstiftning på området. I Norge, Danmark och Finland pågår lagstiftningsarbeten vad gäller lotterier och spel, varvid bl.a. frågor om Internet behandlas.

Norge

Den norska lagstiftningen har i korthet berörts ovan. I det förslag som i juni 1999 lades fram för Stortinget (Ot prp nr 84) behandlades bl.a. frågor om spel och lotterier som distribueras genom elektroniska signaler, däribland Internet och liknande. Justitiedepartementet anförde bl.a. följande (a.a. s. 45 f.f.):

Departementet har kommit fram till att det vid nuvarande tidpunkt inte är önskvärt att ge tillstånd till att anordna lotterier som distribueras genom elektroniska signaler eller liknande, bl.a. via Internet och kabelnätet. – Departementet vill emellertid föreslå en bestämmelse som ger "Kongen" möjlighet att utfärda föreskrifter om spel på Internet m.m., däribland att ge tillstånd. Spel över Internet bör utredas närmare bl.a. för att få försäkringar om att spel kan ske i säkra former, varibland frågor om åldersgräns, betalningsformer och säkerhet mot kriminell verksamhet undersöks. Regelverket bör utformas så att verksamheten framstår som trovärdig och säker. I sin bedömning har departementet fäst vikt vid att de norska organisationerna och föreningarna inte mister sin hemmamarknad till utländska aktörer som tillhandahåller spel på Internet. Genom att på sikt tillåta norska aktörer att arrangera lotterier över Internet, kan myndigheterna reglera verksamheten i trygga och seriösa former. Ett tillstånd från en norsk myndighet kan ge lotteriet större trovärdighet och försäkra deltagarna om att verksamheten är säker, bl.a. kan deltagarna vända sig till norska myndigheter och rättsväsendet för det fall att deras vinster inte utbetalas. – Tekniskt sett kan spel som tillhandahålls över Internet i dag spärras för norska adressater. Detta kan göras av den som driver verksamheten. Departementet är enigt med arbetsgruppen om att det är viktigt med en

teknikberoende bestämmelse om lotterier på Internet m.m. I annat fall kan en bestämmelse vara föråldrad innan den har börjat gälla. – Departementet föreslår en särregel för lotterier och spel som tillhandahålls på Internet eller liknande, dock att tillstånd inte ges förrän förutsättningarna för tillstånd är närmare preciserade i föreskrifter. Departementet kommer också att överväga förbud mot spel på kredit, regler om begränsade insatsmöjligheter, bl.a. upprättandet av spelkonton samt krav som syftar till att hindra underåriga från att delta i lotterierna/spelen. – Departementet anser att tillstånd bara kommer att kunna ges till lotterier och spel som riktar sig mot personer bosatta i Norge. Vidare bör det ställas krav på att lotteriarrangören i sitt spelkoncept endast kan ta emot insatser från personer bosatta i Norge, med bankkonto i Norge. En eventuell vinst skall också utbetalas till vinnarens bankkonto i Norge. Deltagarna skall vara säkra på att de kan få sina vinster. Denna trygghet uppnås bäst genom att spelaren kan använda sig av ett bankkonto i Norge. Om myndigheterna skulle finna att spelarens säkerhet kan tillfredsställas genom ett annat koncept har man möjlighet att bestämma något annat, t.ex. genom ett nordiskt samarbete. – Vidare kommer departementet att överväga att utfärda bestämmelser om att Lotteriinspektionen när som helst kan kräva insyn i alla filer, att arrangörerna kan garantera vinsterna och att spelarna kan förhandsregistreras t.ex. med lösenord för spelen.

Det lagförslag som det norska departementet lade fram innehåller ett par särbestämmelser för lotterier över Internet m.m. I 1 kap. 1 § anges att lotterier som distribueras genom allmän post, telefon, elektroniska signaler, däribland Internet, eller liknande från ett "opphavssted" eller säljställe utanför Norge, måste ha tillstånd till detta om lotteriet riktar sig till personer bosatta i Norge. Vidare sägs i 4 kap. 14 § att tillstånd till lotteri som skall anordnas ("avholdes") via elektroniska signaler – däribland Internet, kabelnät, satellit eller liknande – endast kan ges efter föreskrift som utfärdats av departementet. Det bör påpekas att förslaget inte antogs av stortinget utan återförvisades för fortsatt beredning. Det är således inte klart när en ny lotterilagstiftning kan komma att träda i kraft i Norge.

Danmark

När det gäller Danmark presenterades ett nytt lagförslag om bl.a. nya avgifter, införandet av nya spel och genomförandet av en bättre kontroll på spelautomatmarknaden under hösten 1999. Några av lagförslagen har behandlats och antagits av folketinget under våren 2000.

Finland

Internetspel har bedrivits i Finland sedan 1997 (se närmare härom i avsnitt 3.3 om utländska förhållanden). Det finns dock, såvitt har framkommit, inga lagregler om spel över Internet i den finska lagstiftningen. Inte heller det förslag till ny lotterilag som regeringen i Finland lade fram i december 1999 innehöll några särskilda lagregler om spel över Internet.

Europeiska unionen

Inom EU pågår arbete med att förbättra förhållandena på Internet allmänt, bl.a. vad gäller innehåll och säkerhet. Det finns inga särskilda initiativ vad gäller lotterier och spel över Internet men däremot finns det andra områden där insatser görs, varifrån erfarenheter kan hämtas och i viss mån överföras på lotterier och spel. Utredningen kommer i det följande att kort redogöra för vad man gör inom EU dels för att förbättra förhållandena avseende elektronisk handel, dels för att motverka bl.a. barnpornografi på Internet.

I april 1997 antog Europeiska gemenskapernas kommission (kommissionen) en kommuniké med titeln "Ett europeiskt initiativ om elektronisk handel". I kommunikén utpekades fyra huvudområden där man ansåg att åtgärder måste vidtas och implementeras i medlemsländernas lagstiftningar inför år 2000 om Europa vill dra nytta av detta nya och snabbt växande sätt att göra affärer. De fyra områdena beskrevs på följande sätt.

- Först måste, väl spritt och till en acceptabel kostnad, access till den infrastruktur, de produkter och de tjänster som krävs för elektronisk handel tillhandahållas genom säkra och lätt användbara tekniker och tjänster samt via telekommunikationsnätverk som är säkra och har hög kapacitet.
- För det andra måste en likformig struktur för ett regelverk inom EU, grundat på principerna för den inre marknaden, säkerställas.
- För det tredje måste ett fördelaktigt affärsklimat skapas genom att det skapas förutsättningar för att få fram relevant kunskap och medvetenhet.
- Slutligen måste det skapas en likformig och jämförbar ram för ett regelverk på global nivå.

I november 1998 lade kommissionen fram ett förslag till direktiv med särskilda legala aspekter beträffande elektronisk handel. I förslaget uttalades bl.a. följande. Det råder osäkerhet inom ett flertal områden om huruvida nu gällande lagregler kan tillämpas på tillhandahållandet av

tjänster via nätet ("on-line services"). Avvikande nationella lagstiftningar finns redan eller är under diskussion och även rättspraxis utvecklas på olika sätt i olika länder. Förslaget försöker avlägsna de hinder som är resultatet av nu nämnda förhållanden för dem som tillhandahåller tjänster och är etablerade i Europa.

I artikel 22 i förslaget, som behandlar undantag och inskränkningar, anges i 1 c att direktivet inte skall tillämpas på sådana informations-samhällstjänster (Information Society services) som anges i annex 1, däribland spelaktiviteter ("gambling activities"), förutom de som genomförs för kommersiell kommunikation (dvs. i PR-syfte).

Sedan Europaparlamentet gjort en första genomgång av kommissionens förslag och föreslaget ändringar lade kommissionen i februari 1999 fram ett modifierat förslag till direktiv om elektronisk handel (Official Journal, C 30 Volym 42, 5 februari 1999). Samtidigt lade den finska ordföranden fram ett reviderat förslag som en arbetsgrupp sedan arbetade med. I maj 2000 antogs så ett direktiv om elektronisk handel. Från direktivets tillämpningsområde har undantagits spelverksamhet som innebär att penningvärden satsas på hasardspel, lotterier och vadslagning inbegripet. Direktivet kommer att publiceras under hösten 2000.

Inom EU finns det också något som heter Internet Action Plan. Denna handlingsplan är en del av en samstämmig handlingslinje på EU-nivå för att ta itu med olagligt och skadligt material på Internet.

Frågan om ett ingripande mot olagligt och skadligt innehåll på Internet har behandlats i olika sammanhang inom EU under de senaste åren. Denna behandling har lett fram till att Europaparlamentet och rådet den 25 januari 1999 meddelade beslut om antagande av en flerårig handlingsplan på gemenskapsnivå för att främja en säkrare användning av Internet genom att bekämpa olagligt och skadligt innehåll på globala nät (beslut nr 276/1999/EG).

I artikel 1 i beslutet föreskrivs att handlingsplanen, som beskrivs i en bilaga till beslutet, antas, att handlingsplanen skall genomföras under perioden den 1 januari 1999 till och med den 31 december 2001 samt att finansieringsramen för genomförandet av handlingsplanen fastställs till 25 miljoner euro. I artikel 2 anges att handlingsplanen skall ha som mål att främja en säkrare användning av Internet och att på europeisk nivå verka för en miljö som är gynnsam för utvecklingen av Internetbranschen. I artikel 3 anges att följande insatser skall vidtas i medlemsstaterna för att uppnå målen i artikel 2:

- Att främja självreglering inom branschen och system för innehållsövervakning (till exempel innehåll som barnpornografi eller sådant innehåll som uppammar hat på grundval av ras, kön, religion, nationalitet eller etniskt ursprung).
- Att verka för att branschen tillhandahåller filtreringsverktyg och klassificeringssystem som ger föräldrar och lärare möjligheter att välja

ut lämpligt innehåll för de barn de är ansvariga för, samtidigt som de vuxna behåller rätten att välja bland det lagliga innehåll som de vill ha tillgång till, och som tar hänsyn till den språkliga och kulturella mångfalden.

- Att öka medvetenheten om branschens tjänster bland användarna, särskilt bland föräldrar, lärare och barn, så att de bättre kan förstå och dra nytta av Internets möjligheter.
- Stödinsatser, såsom bedömning av rättsliga konsekvenser.
- Verksamhet som främjar internationellt samarbete på ovannämnda områden.
- Andra insatser som främjar de mål som anges i artikel 2.

Vidare anges bl.a. ramarna för kommissionens ansvar, att kommissionen skall biträdas av en kommitté samt – i artikel 8 – att beslutet riktar sig till medlemsstaterna.

Enligt uppgift från den svenska representanten i kommittén har man beviljat medel för att starta och utveckla filtreringsverktyg. Detsamma gäller för klassificeringssystem. De amerikanska klassificeringssystem som finns behöver anpassas till europeiska förhållanden. Vidare har bidrag beviljats till Rädda barnen i Sverige för inrättandet av en s.k. hot-line som ett led i att motverka barnpornografi. Rädda barnen skall ingå i ett europatäckande system med hot-lines.

6.7 Problemområden

Allmänt

I direktiven antyds två problemområden. Det ena omfattar frågan om den nya tekniska utvecklingen, bl.a. uppbyggnaden av Internet, kräver ändringar av lotterilagens definitioner, begrepp och tillämpningsområden. Det andra omfattar frågan om det finns behov av och möjligheter att via lotterilagstiftningen förhindra spel över Internet och annan data- och telekommunikation som förmedlas från utlandet.

Frågan om den nya tekniken med bl.a. Internet och interaktiv TV kräver ändringar i lotterilagen är komplicerad och innehåller många delfrågor. En delfråga är i vilken mån spel på Internet m.m. omfattas av nu gällande lotterilag. En annan delfråga är om förutsättningarna för tillstånd förändras för de Internetspel m.m. som omfattas av lagen. Utredningen utvecklar inte frågeställningarna närmare här utan återkommer i ämnet under Överväganden och förslag. När det sedan gäller frågan om behov och möjligheter att förhindra Internetspel m.m. från utlandet måste till att börja med bedömas hur nuvarande lagstiftning förhåller sig till sådant spel. Först därefter kan den angivna huvudfrågan besvaras. I förevarande avsnitt utvecklas vissa allmänna problem som hänger samman med Internetspel som anordnas i utlandet.

Internetspel som anordnas i utlandet

Som nämnts i det föregående har den tekniska utvecklingen i allmänhet och Internetanvändningen i synnerhet medfört problem för lagstiftaren. Problemen beror till stor del på att den nya tekniken gjort det möjligt att tillhandahålla information och tjänster på ett sätt som gör att berörda myndigheter får svårt att kontrollera och vid behov ingripa mot en verksamhet, särskilt om denna bedrivs från utlandet. Frågor om lagval – vilket lands lag som är tillämplig – och jurisdiktion – vilket lands domstolar som skall pröva en tvist – blir centrala i sammanhanget.

Anordnas spelet från utlandet är anordnaren i regel inte underkastad svensk lag. Vidare är det rent tekniskt svårt att förhindra att svenska spelare deltar i ett spel anordnat från utlandet. En Internetoperatör-/Internetleverantör har f.n. i och för sig möjlighet att hindra trafik till och från en viss IP-adress. Men det är svårt att upprätthålla en effektiv spärr. Bl.a. kan nämnas att det i dag utan några större svårigheter är möjligt för en person boende i Sverige att teckna Internetabonnemang hos en utländsk Internetleverantör, t.ex. på Åland. Kostnaderna härför motsvarar kostnaderna för att teckna abonnemang hos en inhemsk leverantör och ofta är kostnaderna subventionerade. Dessa utländska leverantörer lyder inte under svensk lagstiftning.

Mot denna bakgrund bör övervägas om den nuvarande lotterilagstiftningens tillämpningsområde, som i huvudsak bara omfattar spel som anordnas i landet, behöver förtydligas eller utvidgas i något avseende. Övervägandena rörande lagens tillämpningsområde måste givetvis omfatta också frågan om deltagande i utländska lotterier. Redan i dag omfattar tillämpningsområdet – utöver anordnandet av spel i landet – främjande av spel som anordnas utomlands. Enligt 38 § lotterilagen är det inte tillåtet att i förvärvssyfte främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri (se mer om detta i avsnitt 5 om EG-rätten).

Frågan om var ett spel/lotteri som distribueras via Internet anses vara anordnat får som framgått av det föregående avgörande betydelse bl.a. när det gäller att bedöma om svensk lotterilagstiftning är tillämplig. Det finns därför anledning att redan här belysa denna fråga.

Anordnandet av ett Internetspel kan inte sällan hänföras till flera olika länder: spelanordnaren kan ha sitt bolag registrerat i ett land, bedriva sin verksamhet och ha sitt huvudkontor i ett annat land samt ha en spelserver uppställd i ett tredje land. Anordnandet torde i sådant fall få hänföras till det land där den huvudsakliga verksamheten bedrivs. Vid bedömningen av var ett spel anordnats är det naturligt att den del av verksamheten som innefattar organiserandet och ledningen av verksamheten tillmäts särskild vikt.

Av mindre betydelse torde placeringen av den tekniska utrustningen vara. En webbsida är vanligen ”komponerad” av ett antal olika element – texter, bilder, reklam-rutor m.m. – och dessa kan ligga på olika servrar. Bilderna kan t.ex. finnas på ett webbhotell i ett land för att lagringskostnaderna är lägre där och reklamen kanske hämtas från ett företag med server i ett annat land. Därtill kommer att ett visst material kan finnas på flera s.k. spegelservrar i olika länder, dvs. servrar till vilka materialet kopieras (speglas), ofta automatiskt med bestämda tidsintervall. Genom spegelfunktionen minskas accesstiden för den som söker materialet. Vad gäller spelsiter bör framför allt beaktas var själva spelprogrammet finns lagrat; där bör också spelservern anses vara placerad. Bl.a. med hänsyn till vad som nyss redovisats, bör dock avgörande vikt inte fästas vid serverns placering. Dessutom kan det vara mycket svårt, för att inte säga omöjligt, att bestämma serverns geografiska placering. Det är också mycket enkelt att på kort tid flytta en server till en annan dator på en annan ort.

En princip som skulle kunna tillämpas för att avgöra var ett spel är anordnat är den s.k. sändarlandsprincipen. Denna princip grundas på ett EG-direktiv (89/552/EEG med ändringar genom 97/36/EG) angående jurisdiktion över gränsöverskridande TV-sändningar inom EU som har implementerats i den svenska radio- och TV-lagstiftningen. Sändarlandsprincipen innebär att lagen i det EU-land där sändningsföretaget är etablerat avgör tillämpliga sändningsregler. Direktivet torde inte gälla Internet. I direktivets artikel 1 anges nämligen att det inte innefattar ”kommunikationstjänster som tillhandahåller data eller andra meddelanden som efterfrågas individuellt såsom telefax, databaser och andra liknande tjänster”. Frågan är om sändarlandsprincipen ändå kan vara vägledande när det gäller trafiken på Internet. Det kan då konstateras att det avgörande kriteriet enligt principen – sändningsföretagets etableringsland – har utformats med tanke på att de flesta radio- och TV-bolag är stora och väletablerade och att det inte torde medföra några svårigheter att slå fast var ett sådant företag är etablerat. Dessa förhållanden råder inte i fråga om Internet och sändarlandsprincipen är således inte direkt överförbar till Internet. Det bör också påpekas att sändarlandsprincipen endast avser sändningsreglerna, inte innehållet i sändningarna. För Internets vidkommande är det innehållet som är intressant.

Av det anförda framgår att Internet ger upphov till särskilda problem även när det gäller att fastställa var ett spel som finns att tillgå på Internet är anordnat. Det är inte givet vilka kriterier som bör vara avgörande vid en eventuell reglering av frågan.

6.8 Överväganden och förslag

Den föregående redogörelsen har visat att det finns ett flertal svårlösta problem när det gäller lagreglering av den nya tekniken. Ett grundläggande problem är att denna medför att nationsgränser suddas ut, vilket rubbar det juridiska systemet i dess grundvalar. Detta är visserligen inte något helt nytt problem; motsvarande problem finns sedan länge bl.a. i samband med radio och TV. Skillnaden är att utvecklingen med framför allt Internet medfört att antalet aktörer som verkar över gränserna växt explosionsartat till att omfatta inte bara ett fåtal större radio- och TV-företag utan också de flesta moderna företag och en stor del av jordens befolkning. Härigenom har problemen accentuerats och blivit betydligt mer svårlösta än tidigare. Den nya tekniken kan också rubba förutsättningarna för tillämpning av den befintliga lagstiftningen på rent interna företeelser. Lagstiftningen på spelområdet är därvid inget undantag. Det är lämpligt att här först ta upp sistnämnda fråga. Frågan gäller närmare bestämt i vad mån nuvarande regler i lotterilagen är tillämpliga på spel över Internet m.m. och om en särreglering behövs.

Den fråga som först måste besvaras är om en viss typ av verksamhet som är att betrakta som lotteri enligt lotterilagen kan förlora sin karaktär av lotteri genom att den anordnas via Internet eller TV. Enligt den allmänna definitionen i 3 § första stycket avses med lotteri en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få. Den omständigheten att verksamheten bedrivs på Internet eller via TV torde inte påverka bedömningen av om verksamheten utgör ett lotteri. Användningen av ny teknik synes alltså inte medföra att en viss typ av spelverksamhet förlorar karaktären av lotteri. Däremot kan den nya tekniken få betydelse för hur spelen kategoriseras och följaktligen för vilka lagrum som blir tillämpliga. Definitionsmässigt skulle t.ex. vadhållning i lotterilagens mening kunna bedrivas via Internet eller TV; detsamma gäller lottning och gissning (3 § första stycket 1 lotterilagen). Vad gäller övriga lotterier enligt 3 § första stycket 2 och 3 blir bedömningen svårare. Med marknads- och tivolinöjen i lotterilagens mening avses traditionella nöjen såsom bollkastning, skjutbana och pilkastning. Dessa torde enligt vedertagen terminologi inte kunna anordnas ”på distans”. Skulle denna typ av nöjen presenteras t.ex. via Internet torde de följaktligen förlora karaktären av marknads- och tivolinöje. I så fall är det inte säkert att samtliga av dem kommer att omfattas av lotterilagen, eftersom det kan hävdas att skickligheten i en del fall är avgörande för utgången. Det är ju av den anledningen som marknads- och tivolinöjen räknas upp särskilt i lagen.

När det gäller bingo spel synes det, med dagens definition av bingo spel i 5 § lotterilagen, stå klart att sådant spel inte kan anordnas på distans; bingospelet förutsätter att "deltagaren är närvarande på spelplatsen och där köper en bingobricka" (5 § 1). Ordalagen ger intryck av att det för ett bingo spel bara kan finnas en enda spelplats. I 23 § föreskrivs emellertid att bestämmelserna i 18 §, som reglerar anordnande av egentliga lotterier i radio eller television, gäller också för bingo spel. Det betyder att lagstiftaren trots allt torde ha förutsatt att bingo spel kan ske på distans via radio och TV och då tydligen också på fler än en enda spelplats. Det bör i sammanhanget påpekas att Lotteriinspektionen numera tillåter s.k. storbingo, dvs. bingo spel med sammankoppling av bingohallar. Inspektionen har således den 3 juni 1999 gjort ett tillägg till sina tidigare utfärdade råd för tillståndsgivning och kontroll i fråga om bingo spel och annat spel i samband därmed just vad avser spel vid sammankoppling av bingohallar. Denna bingo verksamhet anordnas på olika geografiska platser som är sammankopplade med varandra via TV-monitörer.

Nuvarande reglering har sålunda ansetts ge möjlighet att anordna bingo via radio eller TV. Ordalagen kan dock inte anses ge utrymme för att till bingo spel hänföra ett spel över Internet där spelarna befinner sig framför sina egna datorer.

Inte heller automatspel kan med dagens definitioner i 6 § lotterilagen anordnas via Internet eller TV; inget av dessa medier är att betrakta som en "spelautomat som betalar ut vinst".

Det anförda innebär att om "bingo spel" eller "automatspel" skulle tillhandahållas via Internet eller TV de torde få hänföras till "lottning" och "liknande förfaranden" enligt 3 § andra stycket 1. När det gäller spel på förströelseautomater kan det dock i likhet med vad som nyss anförts beträffande marknads- och tivolinöjen, hävdas att spelet inte omfattas av lotterilagen i den mån skickligheten är avgörande. Det bör dock uppmärksammas att 3 § andra stycket 3 lotterilagen, där automatspel uttryckligen hänförs till lotteri, avslutas med "liknande spel". Häri-genom torde även spel via Internet på vad som liknar förströelseautomater komma att omfattas av lotterilagen.

Vad gäller roulettspel, tärningsspel, kortspel och kedjebrevsspel blir bedömningen än svårare. Här stadgas i lotterilagen inte några krav på att det skall vara riktiga spelmarker, tärningar eller kort och inte heller finns det något krav på närvaro på spelplatsen. Att definitioner saknas för sådana restaurangkasinospel i lotterilagen beror säkerligen främst på att dessa spelformer anses vara allmänt kända och inte behöver någon definition. Rent begreppsmässigt skulle dessa spel kunna vara att betrakta som lotteri i enlighet med angiven beteckning även om de bedrevs via Internet eller TV; att något tillstånd till verksamheten inte

skulle ges, beroende bl.a. på att spelet inte torde kunna anses anordnat i samband med restaurangverksamhet e.d., är en annan sak. Det är dock möjligt att de aktuella spelen inte behåller sin karaktär om de bedrivs via Internet eller TV. De skulle i så fall i stället närmast hänföras till lotterier som avses i 3 § andra stycket 1. Det bör påpekas att det i dag finns ett flertal s.k. cyberkasinon på Internet där spelaren upplever det som om han befann sig i ett verkligt kasino där spel förekommer.

Det hittills anförda innebär att en verksamhet i regel inte förlorar sin karaktär av lotteri på grund av att den anordnas via Internet eller TV. Däremot torde vissa lotterier komma att hänföras till olika lotterikategorier beroende på om de anordnas på vanligt sätt eller via Internet eller TV. Det gäller bl.a. bingo- och automatspel. Andra lotterier, t.ex. vadhållning, gissning och lottning torde behålla sin karaktär även om de anordnas via Internet eller TV. Det innebär att nuvarande regler om sådana lotterier i och för sig skulle ge utrymme även för ett tillstånd att anordna ett lotteri via t.ex. Internet. Ett sådant tillstånd synes dock vara svårt att förena med lotterilagens allmänna regler. I 11 § lotterilagen stadgas som allmänt villkor för tillstånd att anordna lotteri att tillståndet skall avse visst område. I fråga om TV-sändningar går detta villkor att uppfylla (jfr 18 §). För Internets vidkommande är det betydligt svårare. Det är dock möjligt att i huvudsak begränsa deltagarna geografiskt genom att som villkor för deltagande föreskriva folkbokföring inom visst område. Som exempel på detta kan nämnas att ATG kräver folkbokföring i Sverige för deltagande i bolagets Internet-spel.

En genomgång på motsvarande sätt av övriga lotteriregler ger följande resultat.

Enligt 14 § lotterilagen skall teknisk utrustning som används för insatser, vinstdragning eller kontroll av egentliga lotterier och bingo-spel vara av godkänd typ. Denna bestämmelse bör kunna tillämpas också på lotterier som anordnas på Internet eller i TV.

Detsamma gäller i huvudsak bestämmelserna i 15–19 §§.

Beträffande 19 och 20 §§ innebär dock kraven på att lotteriet skall vara anordnat i samband med viss tillställning och inom området för denna en kraftig begränsning. En möjlighet att uppfylla kraven kan vara att anordna spel internt i samband med en viss sammankomst och där använda sig av ett internt nätverk (Local Area Network), vilket inte är åtkomligt för andra än de på platsen närvarande.

När det gäller restaurangkasinospelen som regleras i 32–34 §§ torde som nämnts nuvarande regler inte ge utrymme för anordnande via Internet, eftersom spelet endast får anordnas i samband med en offentlig nöjeställning inom en nöjespark eller liknande anläggning, i samband med hotell- och restaurangverksamhet om det finns

serveringstillstånd eller det ändå kan antas att spelet utan olägenhet kan anordnas i samband med verksamheten eller i samband med fartyg i internationell trafik. I och för sig skulle spel i dessa fall kunna anordnas på Internet med en terminal uppställd i lokalen. Det är dock som antyts inte troligt att detta skulle godkännas av lotterimyndigheterna.

Det kan vidare konstateras att regeringen med stöd av 45 § lotterilagen har möjlighet att meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri ”i andra fall och annan ordning” än som anges i denna lag. Regeringen har också med stöd av denna bestämmelse lämnat tillstånd till spel på Internet. Som nämnts tidigare är det ATG, AB Svenska Spel och A-lotterierna som erhållit dessa tillstånd.

Av det anförda framgår att det i viss mån är oklart hur lotterilagen skall tillämpas på lotterier som anordnas via Internet eller digital TV. Regelverket är inte anpassat till denna teknik och behöver därför justeras. Det bör i sammanhanget erinras om att det redan i nuvarande lag finns särskilda bestämmelser som tar sikte på lotterier i TV och radio. I 18 § första stycket anges att ett egentligt lotteri enligt 16 och 17 §§ inte får anordnas i radio eller television utan särskilt tillstånd (enligt 41 § är Lotteriinspektionen tillståndsmyndighet). I 18 § andra stycket föreskrivs att tillstånd att anordna sådana lotterier i vissa lokala radio- och TV-sändningar får lämnas bara om det kan antas att marknaden för lokala lotterier inte försämras. Enligt 21 § får det i samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift eller i samband med sändning i radio eller television utan tillstånd anordnas lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften eller i sändningen, om vissa ytterligare förutsättningar är uppfyllda. Dessa bestämmelser bör samordnas med den nya regleringen.

Innan ställning tas i frågan om hur en reglering skall se ut vad gäller ny teknik och lotterier, bör man i enlighet med direktiven först fråga sig om det finns anledning att via lotterilagstiftningen försöka förhindra spel över Internet och annan data- och telekommunikation som förmedlas från utlandet. Mot bakgrund av den tidigare beskrivna utvecklingen på området kan konstateras att det finns ett behov av lagstiftningsåtgärder om man vill se till att spel och lotterier som riktar sig till spelare i Sverige bedrivs efter svenska spelregler och samtidigt motverka att en del av den nuvarande svenska spelmarknaden – och därmed motsvarande spelintäkter – försvinner utomlands. Det bör framhållas att det naturligtvis är utomordentligt svårt att nu bedöma hur stort behovet är, dvs. hur stor del av marknaden som skulle försvinna om inga lagstiftningsåtgärder vidtogs. Detta är bl.a. beroende av i vilken mån svenska Internetspel kan utvecklas och attrahera spelare. Med en väl utvecklad svensk marknad för spel på Internet o.d. finns det enligt utredningen goda förutsättningar för att behålla den nuvarande

svenska spelmarknaden i stort sett intakt. Enligt uppgifter från respektive spelbolag hade ATG i maj 2000 ca 18 500 spelare anslutna till sitt Internetspel, InterBet, och AB Svenska Spel ca 5 000-7 000 spelare på sina Internetspel. I vart fall finns det på kort sikt ingen anledning att räkna med att någon betydande del av de svenska spelarna skulle gå över till utländska Internetspel. Här kan nämnas att i den studie om spelberoende som genomförs i Sverige under ledning av professor Sten Rönnerberg (Swedish Patologic Gambling Prevalence Study; se närmare härom i avsnitt 14 om spelberoende) tillfrågades de deltagande i studien om de någon gång satsat pengar på spelformer eller spel utanför Sverige. På den frågan svarade 2,9 procent ja, vilket innebär att 1997 sade sig ca 189 000 personer någon gång i sitt liv ha satsat pengar på utländska spel. Vid frågetillfället hade drygt 43 000 personer det senaste året gjort så. Det var främst ungdomar som satsat pengar på utländska spelformer. Osäkerhetsmarginalerna för de angivna siffrorna betraktas dock som stora.

Frågan om lagstiftningsåtgärder bör tillgripas är givetvis också beroende av vilka möjligheter det finns att via lotterilagstiftningen förhindra spel över Internet o.d. som anordnas från utlandet. En lagstiftning av förbudskaraktär – vilket det i första hand skulle bli tal om – bör i princip ha sin udd riktad mot de aktörer som är närmast inblandade i verksamheten i fråga, dvs. i förevarande fall spelanordnarna och spelarna. En sådan ordning möter emellertid såväl praktiska som principiella invändningar.

Att rikta ett förbud mot spelarna, med eventuella straffsanktioner som följd, kan utredningen inte förorda. Enligt gällande regler finns inget förbud mot att delta i utländska lotterier. Endast den omständigheten att det är lättare att spela via Internet än via tidigare tillgängliga kanaler utgör enligt utredningen inte skäl för ett förbud som riktas mot spelarna. Men framför allt bör beaktas den i stort sett obefintliga möjligheten att kontrollera ett sådant förbud. Det torde också vara så att ett förbud inte skulle stå i samklang med det allmänna rättsmedvetandet.

När det sedan gäller de utländska spelanordnarna måste klarläggas om de överhuvudtaget kan omfattas av en svensk lagstiftning med hänsyn till de principer som gäller i fråga om tillämpligheten av svensk lag. Den lagstiftning som närmast skulle komma i fråga i förevarande fall torde få innefatta ett generellt förbud att utan tillstånd anordna ett lotteri via Internet, TV etc. som riktar sig till personer bosatta i Sverige. Det bör påpekas att ett lagförslag av denna innebörd lades fram i Norge under hösten 1999. Stortinget, som ansåg att förslaget borde beredas ytterligare, avvisade förslaget. Det kan ändå vara av intresse att i korthet redovisa detta. Det innebär att lotterier som distribuerades

genom post, telefon, elektroniska signaler (inklusive Internet) eller liknande från ett "opphavssted" eller "salgsted" utanför Norge skulle ha tillstånd om lotteriet riktade sig mot personer bosatta i Norge. Överträdelse av bestämmelsen var straffbelagd. Det norska förbudet eller – mer exakt uttryckt – tillståndskravet gällde som framgått lotterier som anordnades utomlands och detta även om de anordnades av utländska spelanordnare. Om ett motsvarande tillståndskrav skulle införas i Sverige och detta, i likhet med vad som gäller i fråga om det nuvarande tillståndskravet enligt 9 § lotterilagen, skulle omfattas av straffbestämmelsen i 54 § för den som olovligen anordnar lotteri, uppkommer frågan om detta står i överensstämmelse med de principer som gäller i fråga om tillämpligheten av svensk strafflag.

Huvudregeln enligt brottsbalken (BrB) är att svensk lag är tillämplig i fråga om brott som begåtts här i riket (2 kap. 1 § BrB). Brottsanses begånget där den brottsliga handlingen företogs, så ock där brottet fullbordades (2 kap. 4 § BrB). För att ett brott skall anses begånget här i riket räcker det att någon del av den brottsliga handlingen eller fullbordandet ägt rum här. Det är dock tveksamt om det går att hävda att en utländsk spelanordnare som utomlands anordnar ett lotteri via Internet riktat mot personer bosatta i Sverige – och därigenom överträder ett svenskt tillståndskrav av nyss angivet slag i fråga om sådant anordnande – kan anses ha begått ett brott i Sverige (jfr Beckman m.fl., Brottsbalken 1, s. 98, Michael Bogdan, SvTJ 1998 s. 6 och Thomas Carlén-Wendels, Lag och rätt på Internet, 1998, s. 40 och 50).

Enligt BrB skall det i vissa fall dömas efter svensk lag även för brott som begåtts utom riket. Det gäller bl.a. brott som begåtts av en svensk medborgare eller – med vissa begränsningar – av en utländsk person som finns i Sverige, allt under förutsättning att gärningen inte är fri från ansvar på gärningsorten (2 kap. 2 § BrB). En överträdelse av ett svenskt tillståndskrav av ifrågavarande slag torde f.n. alltid vara straffri i utlandet och således på den grunden falla utanför svensk jurisdiktionsrätt. Under svensk jurisdiktionsrätt faller däremot alltid brott som förövats mot Sverige, svensk kommun eller annan menighet eller svensk allmän inrättning (2 kap. 3 § 4 BrB). Uttrycket brott som förövats mot Sverige etc. är inte entydigt. Bestämmelsen torde böra ges en restriktiv tolkning och avse ett straffskyddat intresse svenska staten uppfattas som bärare av; hit hör alltså främst brott mot svenska statens yttre eller inre säkerhet, men också t.ex. smuggling och brott mot svensk valutareglering (se bl.a. prop. 1972:98 s. 100 och Per Falck, Straffrätt och territorium, 1976, s. 225 f.f.). En överträdelse av ett tillståndskrav av det slag som diskuterats här torde inte kunna hänföras till brott som förövats "mot Sverige" även om tillståndskravet är avsett att skydda svenska statens monopol på spelområdet. Inte heller i övrigt

innehåller BrB några bestämmelser som ger stöd för att tillämpa svensk lag vid en sådan överträdelse. Slutsatsen av det anförda är att det är tveksamt om det står i överensstämmelse med de principer som gäller för tillämpligheten av svensk lag att införa ett straffbelagt tillståndskrav för att utomlands anordna ett lotteri som riktar sig till Sverige.

Diskussionen har hittills endast gällt införandet av ett straffbelagt tillståndskrav för att anordna lotterier utomlands riktade mot Sverige; det framstod som naturligt att först diskutera den frågan mot bakgrund av dels att en överträdelse av nuvarande tillståndskrav (9 § lotterilagen) i dag är straffbelagt i enlighet med vad som är brukligt i fråga om sådana överträdelser, dels att motsvarande överträdelse enligt det norska förslaget var straffbelagt. Diskussionen bör dock utvidgas till att också gälla frågan om ett krav på tillstånd över huvud taget – dvs. utan straffsanktion – bör införas. Något hinder mot att införa ett sådant tillståndskrav torde inte föreligga och det gäller även om detta skulle förenas med sanktioner av förvaltningsrättslig karaktär, t.ex. vite (jfr RÅ 1997 ref. 58 och Michael Bogdan, SvJT 1981 s. 406). Det kan naturligtvis vålla problem att få ett effektivt genomslag av tillståndskravet; bl.a. får man räkna med svårigheter att genomföra indrivning av eventuella viten om personerna i fråga befinner sig utomlands. Det bör dock framhållas att motsvarande effektivitetsbrister givetvis skulle uppkomma även med avseende på ett straffbelagt tillståndskrav.

Ett tillståndskrav kan emellertid få effekt på annat sätt än genom direkta sanktioner mot den som bedriver verksamheten. Om en spelverksamhet saknar tillstånd bör man till att börja med kunna räkna med att de nätoperatörer och andra som i Sverige förmedlar datatrafik till och från de spelplatser där spelen finns, frivilligt vidtar åtgärder och upphör med förmedlingen. Och om inte frivilliga åtgärder anses tillräckliga skulle ett tillståndskrav kunna utgöra grundvalen för myndighetsingripanden mot nätoperatörer och andra som bistår med tjänster i samband med spel som saknar tillstånd, t.ex. banker o.d. som hjälper till med betalningarna.

Vad Internetleverantörerna beträffar skulle det rent teoretiskt vara möjligt för dessa att avlyssna den trafik som de förmedlar. De skulle då kunna hindra olämplig eller illegal trafik till eller från en viss adress, något som i viss mån redan i dag sker beträffande barnpornografi. Mot bakgrund av vad som redovisats tidigare om de praktiska problem som detta skulle innebära kan det dock inte anses resursmässigt möjligt att löpande eftersöka illegal spelverksamhet. En mindre ingripande ordning skulle kunna vara att en operatör ålades en skyldighet – inte att efterforska eller löpande kontrollera om det förekommer spel från utlandet via Internetadresser som han tillhandahåller – men att vid vetskap om att sådant spel förekommer vidta åtgärder. Sådana åtgärder

skulle då närmast vara att stänga adressen i fråga och att inte ge spelanordnaren eller förmedlaren någon ny adress. En sådan ordning skulle i så fall innehålla en befogenhet för vederbörande myndighet att förelägga en operatör att vidta sådana åtgärder. Det skulle emellertid som framgått av det tidigare sagda finnas möjligheter för de inblandade att kringgå hinder av detta slag. Bl.a. har spelarna möjlighet att anlita en utländsk operatör eller använda sig av något annat medium, t.ex. TV. Samtidigt kan sägas att åtgärder av angivet slag ändå skulle få en inte oväsentlig hindrande och avhållande effekt i fråga om såväl anordnandet av spel från utlandet som deltagande i sådant spel.

Som tidigare framhållits torde det inte heller finnas något hinder från grundlagssynpunkt mot att införa ett tillståndskrav för en utländsk spelanordnare som i utlandet vill anordna spel över Internet riktat mot Sverige eller att förbjuda en nätoperatör att förmedla speltjänster till ett lotteri som saknar tillstånd.

I sammanhanget bör också uppmärksammas det nuvarande förbudet i 38 § lotterilagen mot främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri. Varken nätoperatörer eller banker som tillhandahåller nättjänster respektive banktjänster torde omfattas av lagrummet i dess nuvarande utformning så länge det är fråga om ett rent passivt tillhandahållande. Lagrummet kan dock givetvis utvidgas till att omfatta också sådana tjänster (se närmare härom i avsnitt 5 om EG-rätten).

Sammanfattningsvis innebär det anförda att det torde vara möjligt att införa ett förbud att utomlands utan tillstånd anordna lotterier över Internet som riktar sig mot Sverige och att det för efterlevnaden av ett sådant förbud kan vidtas åtgärder också mot nätoperatörer och andra förmedlare av lotteriet. Frågan är då om en lagstiftning av detta slag är tillräckligt motiverad. Som tidigare antytts framstår behovet av lagstiftningsåtgärder f.n. inte som särskilt starkt. Det kommer också att finnas ett ganska stort utrymme för kringgåendeåtgärder, bl.a. genom att spelarna kan anlita utländska nätoperatörer; det talar för att det borde tas ett samlat internationellt grepp på problematiken i första hand genom EU:s försorg. Vidare kan man förutse en hel del tillämpningsproblem. Ett problem blir att avgöra om ett lotteri skall anses riktat mot Sverige; om en lagstiftning införs får man räkna med att lotterierna på Internet görs mer generella med avseende på språk o.d. Vid en samlad bedömning mot bakgrund av det anförda finner utredningen att det f.n. inte finns tillräckliga skäl att ingripa med en lagstiftning av antytt slag.

När det gäller sättet att reglera spel och lotterier via Internet eller digital TV konstaterar utredningen att en sådan ordning som den nuvarande, med en bestämmelse – 45 § lotterilagen – som ger regeringen rätt att meddela särskilt tillstånd att anordna lotterier i annan form än vad som anges i lotterilagen, inte är tillfredsställande.

För det första medför en sådan regel att det är svårt att förutse hur regeln kommer att tillämpas. Vidare kan man på goda grunder anta att antalet ansökningar om att få anordna lotterier med hjälp av den nya tekniken kommer att öka kraftigt. Den formella hanteringen med regeringsbeslut i varje ärende är då inte någon bra ordning.

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

När det gäller den närmare utformningen av regelverket bör – i likhet med vad som f.n. gäller i fråga om lotterier i radio och TV – utgångspunkten vara att bestämmelserna i lagen om vanliga lotterier i princip skall gälla men att Lotteriinspektionen är beslutande myndighet. Det innebär att det skall vara möjligt att anordna de flesta typer av lotterier via TV och Internet och att de villkor som i dag gäller för respektive lotterityp också skall gälla om lotteriet anordnas via TV eller Internet. Detta bör gälla egentliga lotterier men också bingospel. I fråga om övriga lotterier – t.ex. restaurangkasinospel – kan det vara lämpligt att ett anordnande via TV eller Internet görs beroende av om spelet godkänns enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer. Det kan också vara lämpligt att det genom sådana föreskrifter ställs upp ytterligare villkor för anordnandet. Regleringen har utformats i enlighet med det anförda och tagits in i 11 a-11 c §§. En samordning har därvid skett med nuvarande 18 och 21 §§.

Med dessa lagstiftningsåtgärder bör lagstiftaren kunna åstadkomma en god spelmiljö på Internet som bör vara till fördel vid konkurrensen med utländska spel. Genom regelverket skapas en slags kvalitetsgaranti för de spel som är godkända, något som spelarna torde beakta vid sitt val av spelplats.

Det bör påpekas att det givetvis inte kan bli aktuellt för alla sammanslutningar enligt 15 § att få tillstånd att anordna lotterier via TV eller Internet. En grundläggande förutsättning är att sammanslutningen har sådana resurser att det kan antas att den kan administrera ett TV- eller Internetlotteri på ett korrekt sätt. Detta följer av nuvarande 10 §.

Det föregående har endast gällt lotterier som anordnas av sammanslutningar enligt 15 §. Frågan om tillstånd för lotterier som anordnas av AB Svenska Spel och ATG har behandlats av den nya Spel- och lotteriutredningen. Utredningen lägger därför inte fram något förslag

om sådana lotterier. Utredningen anser inte heller att det finns anledning att föreslå några särskilda regler om TV eller Internet med avseende på sådana privata arrangörer som avses i 32 och 34 §§.

Slutligen bör nämnas att utredningen inte ansett sig ha anledning att ta ställning till vare sig vilka typer av spel som bör få förekomma på Internet och i TV eller i vilken omfattning tillstånd bör ges. Rent allmänt kan sägas att spel som bedrivs via dessa medier på sikt bör kunna få en större genomslagskraft på marknaden än spel som bedrivs på vanligt sätt. Detta bör beaktas vid tillståndsgivningen så att inte oförutsedda förändringar sker mellan intressenterna på lotteri-marknaden. Samtidigt är det viktigt att de svenska spelarrangörerna får möjlighet att konkurrera på Internet- och TV-området med de utländska arrangörerna.

7 Spel på kredit

Utredningens förslag: Det nuvarande förbudet för den som anordnar ett lotteri att lämna kredit för insatser i lotteriet utvidgas till att omfatta även den som är ombud för anordnaren.

Inledning

Genom 1994 års lotterilag infördes en bestämmelse om spel på kredit (37 §). I bestämmelsen anges att det inte är tillåtet för den som anordnar ett lotteri enligt lagen att lämna kredit för insatser i lotteriet. Någon särskild sanktion i form av straffstadgande eller annat är inte knuten till bestämmelsen. Däremot skulle en överträdelse av förbudet kunna följas av varning eller återkallelse av tillstånd enligt 51 § lotterilagen eller av föreläggande eller förbud, eventuellt kombinerat med vite, enligt 52 § lotterilagen. Eftersom förbudet i 37 § lotterilagen riktar sig enbart mot anordnaren av lotteriet har bestämmelsen förmodligen ganska liten praktisk betydelse.

Bakgrund

I det betänkande som föregick 1994 års lotterilag (SOU 1992:130) påpekade lotteriutredningen att den nya tekniken möjliggör att spel och lotterier anordnas på sådant sätt att bostaden och arbetsplatsen kan användas som spelplats samt att en grundläggande utgångspunkt för lotteriregleringen är att motverka socialt oacceptabla spelformer.

Mot bakgrund därav föreslog lotteriutredningen att insatser i ett lotteri som anordnades för allmänheten inte skulle få erläggas på sådant sätt att lotteriet kunde bedrivas med bostaden eller arbetsplatsen som spelplats. Utredningens förslag innebar att anordnaren av ett lotteri eller ombud för denne inte fick erbjuda kunderna att från hemmet eller arbetsplatsen erlagga insats i omedelbar anslutning till dragningen genom överföring av medel från konto i bank, annat kreditinstitut eller genom ianspråktagande av tillgodohavanden hos spelföretag. Genom

regeln skulle också användningen av s.k. smarta kort för erläggande av insats för direkt spel från bostaden eller arbetsplatsen förbjudas. Utredningen tillade att det för att förbudet skulle få effekt krävs att främjandereglererna byggs ut så att ansvar kunde komma att utkrävas av den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte ställer tele- eller databaserat kommunikationssystem till förfogande för, förmedlar betalning till eller på något annat sätt främjar deltagande i otillåtna lotterier, lotterier som saknar tillstånd eller utländska lotterier.

Vid remissbehandlingen anförde dåvarande Televerket i fråga om förbudet att i vissa sammanhang använda tele- eller databaserade kommunikationssystem för spel och lotterier, att man hade begränsade möjligheter att kontrollera hur abonnenterna utnyttjade sina teleabonnemang. Någon erinran mot förslaget att det inte skulle vara tillåtet att föra över medel från bank e.d. för insatser i ett lotteri framfördes inte av remissinstanserna.

I propositionen som följde på betänkandet kommenterades inte utredningens förslag i dess helhet (prop. 1993/94:182 s. 37–38 och 77). Det förslag som regeringen lämnade överensstämde i sak med den nu gällande bestämmelsen i 37 § och tog således enbart sikte på att förbjuda anordnaren att lämna kredit för insatser i lotteri och inte – såsom lotteriutredningen föreslog – på att förhindra spel från bostaden eller arbetsplatsen.

Som skäl för sitt förslag angav regeringen: I dag finns inget förbud för spelanordnaren att lämna kredit för insatsen i lotteriet. Spel och lotterier innebär alltid risker för spelmissbruk och därmed följande sociala skadeverkningar. Det är därför angeläget att lagstiftningen utformas på ett sådant sätt att dessa risker minimeras. Att spela på kredit kan i enskilda fall få förödande konsekvenser. Om en deltagare i spel och lotterier erbjuds kredit för insatser i spelet av spelanordnaren kan han under spelets gång frestas att spela långt över sin ekonomiska förmåga. Ett förbud för en spelanordnare att lämna kredit för insatser i lotteriet bör därför införas.

Regeringen berörde vidare dåvarande Televerkets s.k. 071-nummer och konstaterade därvid följande:

Det har visat sig att det via sådana nummer förekommer spel och lotterier som omfattas av lotterilagen. I vissa fall används ett kabelnät för att möjliggöra spel via 071-linje och television. Lotterilagstiftningen strävar bl.a. till att styra spel och lotterier på ett sådant sätt att de bedrivs i socialt acceptabla former, vilket påverkar valet av plats, krav på lägsta ålder, kontrollmöjligheter, betalningsrutiner och krav på högsta tillåtna insats. Sett i detta perspektiv framstår spel och lotterier via 071-linjer och i vissa fall via kabeltelevision som oacceptabla. Något uttryckligt förbud mot att lämna tillstånd till lotterier av detta slag behövs inte. Frågan om att anordna lotterier på detta sätt bör i stället prövas i tillståndsärendet. I allmänhet torde lotterier av detta slag vara att betrakta som olämpliga från allmän

synpunkt. Bestämmelsen om att en lotterianordnare inte får lämna kredit för insatser i lotteriet innebär t.ex. att spel och lotterier inte får förekomma via de s.k. 071-linjerna eftersom deltagaren senare får betala insatsen via telefonräkningen.

I författningskommentaren angavs att förbudet riktar sig till anordnare av ett lotteri och att det således blir förbjudet för denne att i någon form lämna kredit för insatsen. Däremot skulle det – enligt vad som vidare uttalades i författningskommentaren – inte komma att finnas något hinder mot att betala med kreditkort.

När lotterilagen sågs över 1996 kommenterades också frågan om spel på kredit (Ds 1996:20 s. 54). Följande anfördes:

I 37 § föreskrivs att det inte är tillåtet för den som anordnar ett lotteri att lämna kredit för insatser i lotteriet. Bakgrunden till förbudet torde vara att en person inte skall försättas i skuld på grund av deltagande i spel. Detta bör rimligtvis gälla lika väl om personerna i fråga förvärvar en lott (eller motsvarande) av anordnaren själv, av ett ombud för honom eller av någon annan som förmedlar lotten och tar emot betalning. Förbudet bör därför, i linje med vad som föreslagits i fråga om underårigas spel, vidgas till att gälla även den som företräder arrangören som ombud. Detsamma bör gälla en förmedlare. Detta innebär att det alltså blir förbjudet för en lotterianordnare, den som företräder honom som ombud (fullmäktig) eller den som förmedlar en lotteritjänst från honom (ett bud) att ta emot ersättning genom exempelvis ett kreditkort. Förbudet bör sanktioneras på samma sätt som i fråga om underårigas spel.

I nämnda promemoria (Ds 1996:20 s. 70) föreslogs således ett tillägg till 37 § som innebar att förbudet för anordnare att lämna kredit för insatser i lotteriet också skulle gälla den som är ombud för eller som förmedlar en lotteritjänst från den som anordnar lotteriet. Vidare föreslogs ett straffstadgande knutet till förbudet som innebar att den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet bröt mot förbudet mot kreditgivning skulle kunna dömas till böter eller fängelse mellan sex månader och två år. Utvidgningen av förbudet mot kreditgivning även till förmedlare av lotteritjänster innebar, enligt författningskommentaren i promemorian, att det skulle bli förbjudet för exempelvis den som håller ett telefon- eller datanät till förfogande att tillåta lotterier på nätet som i efterhand debiterades via telefonräkning eller kreditkort.

Sistnämnda förslag om kreditgivning lades inte fram av regeringen (prop. 1996/97:7).

Kasinolagen

Riksdagen antog under våren 1999 en ny lag om kasinospel i Sverige, kasinolagen (1999:355). I 9 § stadgas att den som anordnar kasinospel inte får lämna kredit för insatser i spelet.

I förarbetena till kasinolagen behandlades frågan om spel på kredit (prop. 1998/99:80 s. 36–37). Där uttalas att ett förbud mot spel på kredit motsvarande det som finns i 37 § lotterilagen bör införas också för kasinospel. Vidare anges följande:

Förbudet mot att lämna kredit avser anordnaren av kasinospelet. Detta får dock inte ge upphov till att anordnaren på något sätt verkar för att någon annan erbjuder kredit i anslutning till kasinoverksamheten. Även andra, liknande arrangemang är tänkbara. Det kan finnas anledning för Lotteriinspektionen att i sin tillsynsroll vara uppmärksam på detta. Vilka betalningsmedel som i övrigt får användas för att betala insatserna med bör regeringen få avgöra i samband med att de närmare villkoren för kasinoverksamheten bestäms enligt förslaget till 12 § kasinolagen.

Problem

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

Som framgått ovan möjliggör den nya tekniken, bl.a. Internet, att spel i dag i än högre grad än tidigare kan ske på distans, t.ex. från bostaden eller arbetsplatsen. Även andra sätt att spela på distans är numera aktuella, bl.a. spel via TV. Det är av förklarliga skäl svårt att uttala sig om omfattningen av kreditgivning i samband med spel. När det gäller spel som sker från bostaden eller arbetsplatsen finns – såvitt utredningen känner till – inget vetenskapligt, statistiskt material att tillgå, endast mer eller mindre kvalificerade gissningar. Även vad avser kreditspel hos spelombuden är osäkerheten stor beträffande omfattningen. Massmedia har ibland ägnat frågan uppmärksamhet och det har i det sammanhanget nämnts att 16 500 personer skulle spela på kredit hos spelombud (se Dagens Nyheter onsdagen den 12 augusti 1998). Denna siffra har tagits fram i samband med forskning om spelberoende, vilken fråga behandlas närmare i avsnitt 14.

Eftersom det är svårt att få fram några exakta siffror om kreditgivning vid spel är det också svårt att ange problemets omfattning och dignitet.

Överväganden och förslag

När man talar om spel på kredit kan det vara fråga om flera olika typer av kredit. Om en spelare använder lånade pengar – lånet kan ha tagits hos bank eller annat kreditinstitut eller hos en god vän – är detta att betrakta som spel på kredit. Det står dock enligt utredningens mening klart att det inte finns anledning att överväga en utvidgning av kreditförbudet så att det omfattar även nyss angivna kreditformer. Ett sådant generellt förbud skulle givetvis vålla oöverstigliga kontrollproblem.

Det är således tydligt att det är andra typer av kredit som varit aktuella när det i direktiven talas om att utredningen skall bedöma om det är möjligt och lämpligt att i lagen begränsa kreditgivning vid spel. Det är emellertid enligt utredningen viktigt att man vid bedömningen av frågan om eventuella lagstiftningsåtgärder mot creditspel håller i minnet att det inte är möjligt att nå ända fram. Det kommer alltid att finnas möjligheter för den som så önskar att spela på kredit under förutsättning givetvis att han har möjlighet att få låna pengar.

Den kreditform som nämns särskilt i direktiven avser den skuldsättning som vid vissa interaktiva spel sker gentemot förmedlaren av spelet, nämligen teleoperatören. Enligt direktiven kan detta ske utan att anordnaren av lotteriet bryter mot lagen. Det antydda förfarandet arrangeras uppenbarligen så att teleoperatören debiterar spelarna för spelinsatserna på teleräkningen. Det är tydligen också så att teleoperatören står för kreditrisken, dvs. risken att räkningen med spelinsatserna inte betalas. Om man vill lagstifta mot denna typ av kreditgivning kan man rikta ett förbud antingen mot arrangören (jfr förslaget i SOU 1992:130; se ovan) eller mot förmedlaren (jfr förslaget i Ds 1996:20 s. 54; se ovan). Ett alternativ för att förhindra denna typ av kreditgivning kan vara att frågan om att anordna ett lotteri så att skuldsättning uppkommer prövas i tillståndsärendet (jfr ovan prop. 1993/94:182 s. 37–38 och prop. 1998/99:80 s. 36 f.).

Om man väljer ett lagstiftningsingripande synes detta inte böra begränsas till att avse endast kredit som lämnas av den typ av förmedlare som teleoperatörerna utgör. Vad man från lagstiftarens sida vill förhindra är uppenbarligen krediter som lämnas eller kan tas i anspråk löpande i samband med spelandet och som också på ett enkelt sätt kan utnyttjas vid spel från bostaden eller arbetsplatsen. Den vanligaste formen av sådan kredit torde vara den som tas i anspråk via bankkort. Det förekommer också vid en del spel med ny teknik som kan nås från bostaden eller arbetsplatsen, t.ex. spel på Internet, att bankkort av olika slag kommer till användning. Det torde sålunda f.n. vara möjligt att i vissa fall begagna betalkort med därtill knuten kredit för

att spela. En lagstiftning som skall tillgodose lagstiftarens nyss angivna syfte måste ta sikte på alla typer av bankkort o.d. som till någon del innefattar en kredit. Det kan emellertid enligt utredningens mening starkt ifrågasättas om det är rimligt att en spelare vid betalning av spel – i dagens högteknologiska samhälle där ”riktiga” pengar kanske snart är ett minne blott – inte skall kunna använda sig av de betalningsmedel som står till buds i samhället även om betalningsmedlet innebär att en kredit tas i anspråk. Det bör i det sammanhanget påpekas att en kredit ansluten till ett bankkort har varit föremål för en kreditprövning och att spelaren således inte på ett okontrollerat sätt kan sätta sig i skuld under spelets gång.

Som en jämförelse kan nämnas de betalningsregler som gäller för handel hos Systembolaget. I 5 kap. 4 § alkohollagen (1994:1738) stadgades tidigare att vid detaljhandel med spritdrycker, vin eller starköl varor inte fick lämnas ut till köparen förrän de hade betalats. Rent praktiskt innebar detta att det inte var tillåtet att betala med kreditkort på Systembolaget. Däremot var det tillåtet att betala med bankkort, vid vilken betalning Systembolaget via on line-kontakt med respektive bank kunde avläsa om medel fanns tillgängliga för betalning på kundens konto. Om så ej var fallet nekades kunden att betala med kortet. I det förslag som regeringen lade fram i början av juni 1999 (prop. 1998/99:134) om vissa alkoholfrågor, behandlas frågor om köp av alkoholdrycker på kredit. Under rubriken ”Förbättrad service för Systembolagets kunder” kan bl.a. följande läsas (a.a. s. 147-148):

Med tanke på att olika former av konto- och kreditkort blir allt vanligare som betalningsmedel är det i dag en brist i servicen att det inte går att betala köpet på Systembolaget med kreditkort utan endast med sådana bankkort där pengarna omedelbart kan dras på kundens konto. – Kontrollen av de som anförtros kreditkort är noggrann och de som beviljas kreditkort måste ha en välskött ekonomi. Kreditkortet medger kontantuttag varefter inköp kan ske t.ex. hos Systembolaget. Kreditkortsförbudet utgör därför inte i realiteten något hinder för att kunna handla systemvaror. Bestämmelsen om att inte tillåta försäljning på kredit fyller enligt regeringens uppfattning i dag ingen praktisk funktion och bör därför upphöra att gälla. Det blir sedan Systembolagets sak att affärsmässigt bedöma vilka kort som bör accepteras, bl.a. med hänsyn till kortföretagens avgifter och övriga villkor.

Genom lagen (1999:1001) om ändring i alkohollagen upphävdes bestämmelsen i 5 kap. 4 § alkohollagen. Denna lagändring trädde i kraft den 1 januari 2000. Det är således numera tillåtet att betala med kreditkort på Systembolaget.

Enligt utredningens mening finns det inte tillräckligt starka skäl att nu gå motsatt väg och införa ett lagförbud mot användande av kreditkort vid spel. Detsamma gäller beträffande kredit som lämnas av förmedlare i form av teleoperatörer o.d. Här kan visserligen hävdas att

det inte skett samma kreditprövning av spelaren och att det dessutom kan finnas ett större intresse hos förmedlaren att kredit tas i anspråk. Ett lagförbud bör dock inte heller på detta område införas. Ett sådant förbud skulle vålla gränsdragningsproblem i förhållande till banker och kreditinstitut och också vara ganska lätt att kringgå. Det bör dessutom finnas möjligheter att komma till rätta med eventuella problem på området genom att tillståndsmyndigheten meddelar villkor angående kreditfrågor i tillståndsbeslutet (jfr ovan prop. 1993/94:182 s. 37–38).

Utredningens slutsats är att nuvarande formulering i 37 § bör behållas med tillägg – i enlighet med förslaget i Ds 1996:20 – att förbudet skall omfatta även den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

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

8 Åldersgränser

Utredningens förslag: Den åldersgräns på 18 år som f.n. gäller enligt lotterilagen för vissa spel, bl.a. vid vadhållning i samband med hästtävling, skall tillämpas också vid vadhållning i samband med hundkapplöpning.

Inledning

I 35 § lotterilagen finns en bestämmelse om åldersgräns i samband med deltagande i vissa typer av lotterier. Där stadgas att den som anordnar vadhållning i samband med hästtävling eller anordnar automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel inte får låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller den som är ombud för anordnaren av lotteriet.

Bakgrund

I äldre lotterilagstiftning saknades bestämmelser om åldersgränser i samband med lotteriverksamhet. Först genom 1994 års lotterilag infördes en lagstadgad åldersgräns om 18 år för att få delta i automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel (35 §). Bestämmelsen utformades som ett förbud riktat mot den underårige utan någon därtill knuten straffsanktion.

I förarbetena till 1994 års lotterilag kommenterades denna reglering ytterst knapphändig. I SOU 1992:130 s. 282 angavs i specialmotiveringen att åldersgränsen om 18 år endast gäller för restaurangkasinospel och annat automatspel än spel på förströelseautomater. I prop. 1993/94:182 s. 37 noterades att förslaget om en 18-års gräns lämnats utan erinran av remissinstanserna och i författningskommentaren (s. 77) angavs att åldersgränsen gäller sådant automatspel och restaurangkasinospel som avses i lagen och att förbudet motiveras av intresset att undvika sociala skadeverkningar för barn och ungdom.

När lotterilagen sågs över 1996 uppmärksammades frågan om underårigas spel på nytt. Innehållet i 35 § diskuterades då i två avseenden, dels vem förbudet borde rikta sig till, dels vilka lotterier som förbudet skulle avse. När det gällde vem förbudet skulle rikta sig till uttalades att det inte kunde uteslutas att den dåvarande utformningen av 35 § kunde ha en viss pedagogisk betydelse, då det kunde vara lättare för den som anordnade lotteriet att med hänvisning till bestämmelsen avvisa spelintresserade ungdomar (Ds 1996:20 s. 46). Likafullt ansåg utredaren att det tedde sig mer ändamålsenligt och effektivt att ha en förbudsregel som riktade sig till den som anordnar lotteriet. Utöver anordnaren ansåg utredaren att förbudsregleringen även borde avse ombud och förmedlare av lotteritjänster.

Vad sedan gällde frågan om vilka lotterier som borde omfattas av förbudet föreslog utredaren att 18-års gränsen för deltagande i vissa lotterier borde utvidgas till att avse också vadhållning och bingospel för att förhindra att spel fick fäste bland yngre (a.a. s. 48).

Vidare föreslog utredaren att förbudet i 35 § skulle straffsanktioneras enligt 54 § lotterilagen.

Det förslag som regeringen sedan lade fram i prop. 1996/97:7 avvek i viss mån från utredarens förslag såtillvida som regeringen föreslog att förbudet för den som är under 18 år att delta i vissa lotterier skulle riktas endast mot anordnaren och dennes ombud – och således inte mot förmedlare – samt utvidgas till att omfatta endast vadhållning på hästtävling. Regeringen föreslog inte heller att förbudet skulle straffsanktioneras. Till stöd för sin uppfattning anförde regeringen bl.a. följande (a.a. s. 20–21). När ett lotteri som omfattas av 35 § lotterilagen anordnas för allmänheten genom ett ombud bör det ankomma på denne att ansvara för att underåriga inte deltar i lotteriet. Förbudsregeln bör därför avse också ombud. Att låta förbudet omfatta även förmedlare av lotteritjänst leder enligt regeringens mening för långt. I 52 § lotterilagen föreskrivs att tillsynsmyndigheten får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och de föreskrifter som meddelats med stöd av lagen skall följas. Föreläggandet och förbudet får förenas med vite. Detta innebär att tillsynsmyndigheten kan förelägga bl.a. en anordnare av lotteri som bryter mot förbudet i 35 § lotterilagen att upphöra med det. Detta torde vara en tillräckligt verkningsfull sanktion för att uppnå önskat resultat. Någon straffsanktion behövs därför inte. För att förhindra att spel får fäste bland yngre bör förbudet för deltagande i vissa lotterier utvidgas. En ändamålsenlig avgränsning synes vara att förbudet i fortsättningen även omfattar vadhållning i samband med hästtävling. Att låta förbudet omfatta all slags vadhållning och bingospel leder enligt regeringens mening för långt. Det skulle bl.a. få till följd att enkla spel som t.ex.

stryktips inte skulle vara tillåtet för underåriga. Regeringen överväger i stället att i samband med behandling av koncessionen för det statliga spelbolaget som villkor för vissa spel ange att de inte får förmedlas till ungdomar under 18 år. Vi föreslår alltså att förbudet utvidgas till att omfatta även vadhållning i samband med hästtävling.

Enligt nuvarande lydelse av 35 § lotterilagen gäller sålunda att den som anordnar vadhållning i samband med hästtävling, automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel inte får låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller den som är ombud för den som anordnar lotteriet. Någon straffsanktion är inte knuten till förbudet.

Härutöver gäller, enligt den koncession som meddelats det statliga spelbolaget AB Svenska Spel, att personer under 18 år inte får erbjudas att delta i Oddset-spel. AB Svenska Spel tillämpar också frivilligt en 18-årsgräns för spelet Lotto Express.

Vidare tillämpas i dag, enligt uppgift från Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation (Svebico), en 18-årsgräns även i bingo-hallar.

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

Kasinolagen

I den kasinolag (1999:355) som trädde i kraft den 1 juli 1999 stadgas i 4 § första stycket att den som är under 20 år inte får ges tillträde till ett kasino.

I förarbetena till kasinolagen diskuterades frågan om åldersgräns för besökare på kasino. Den arbetsgrupp som hanterade frågan föreslog en åldersgräns om 18 år. Under remissbehandlingen ställde sig nästan alla instanser positiva till förslaget. Vissa remissinstanser föreslog dock att åldersgränsen skulle höjas till 20 år eller högre.

I prop. 1998/99:80 s. 32–33 anförde regeringen:

Det är naturligtvis angeläget att unga människor förhindras att delta i spel som kan leda till ett oönskat spelbeteende. Regeringen gör bedömningen att samma åldersgräns som tillämpas för inköp av alkohol är en lämplig minimiålder för kasinospel. Med tanke på den stränga kontroll och övervakning som kommer att finnas i ett kasino finns det inte anledning att befara att en åldersgräns på 20 år är för låg. Om det av något skäl skulle visa sig befogat med en högre åldersgräns, är det vidare inget som hindrar att anordnaren själv tillämpar den högre gräns som bedöms som lämplig. – I sammanhanget kan nämnas att det statliga spelföretaget i sin marknadsföring av verksamheten skall ha en inriktning som är socialt ansvarstagande så att den inte uppfattas som alltför påträngande. Den får inte vända sig till unga människor.

Överväganden och förslag

Att spel bland ungdomar kan medföra problem står klart. Av de uppgifter som lagts fram i samband med den forskning om spelberoende som bedrivs (se mer härom i avsnitt 14) framgår att en inte ringa andel av ungdomar under 18 år anses ha problem med sitt spelande eller vara spelberoende.

När det gäller mot vem förbudet för ungdomar under 18 år att delta i vissa lotterier skall rikta sig anser utredningen att nuvarande ordning där förbudet tar sikte dels på anordnaren av ett lotteri, dels på ombud för anordnaren är bra. Det kan i och för sig ifrågasättas om inte också en förmedlare av lotteritjänst skall omfattas av förbudet men som anförts angående spel på kredit kan gränsdragningsproblem uppkomma bl.a. när det gäller att avgöra vilka som skall anses som förmedlare. Utredningen anser därför att nuvarande reglering i denna del skall bestå.

När det sedan gäller vilka spel som skall omfattas av förbudet är följande att anföra. De spel som anses vara ”farligast” för ungdomar i den bemärkelsen att de attraherar till fortsatt spel är sådana spel som är lättillgängliga, snabba och spännande, t.ex. vissa automatspel och onlinespelen. Dessa spel omfattas i dag av åldersgränser som återfinns i lag och, vad avser det statliga spelbolagets spel, i bolagets koncession.

Utredningen anser i och för sig att det kan ha ett värde att skapa enhetliga och lättöverskådliga regler och att en fullständig lagreglering därför torde eftersträvas. En uppräkningslista av vilka av dessa spel som omfattas av ålderskravet skulle emellertid med tiden bli ganska omfattande och dessutom kräva ständiga moderniseringar. Frågan bör därför i stället lösas i samband med tillståndsprövningen. När det gäller bingohallar bör det påpekas att det numera, från den 1 oktober 1999, är tillåtet att anordna spel på värdeautomater i dessa lokaler, varför den lagstadgade 18-årsgränsen gäller i den delen.

I ett avseende föreslår utredningen en utvidgning av den nuvarande lagregleringen, nämligen i fråga om spel vid hundkapplöpning. För sådant spel bör i likhet med vad som f.n. gäller i fråga om spel vid hästtävling den lagstadgade 18-årsgränsen gälla. Det innebär att 35 § bör ändras i enlighet härmed.

9 Lämplighetsprövning

Utredningens förslag: I likhet med vad som f.n. gäller i fråga om den som söker tillstånd att anordna s.k. restaurangkasinospel – roulette, tärning och kort – införs en lämplighetsprövning av den som söker tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater eller förströelseautomater. För att få tillstånd skall det således krävas att sökanden bedöms lämplig att driva verksamheten.

Inledning

I nu gällande lotterilag finns det ett par regler som anger att en lämplighetsbedömning skall ske vid prövningen av om tillstånd skall ges för att anordna ett lotteri.

I 10 § lotterilagen anges såsom en allmän förutsättning för att få tillstånd att anordna ett lotteri att tillstånd får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.

I 32 § 4 lotterilagen anges att en förutsättning för att få tillstånd att anordna roulettspel och tärningsspel är att den som söker tillstånd bedöms vara lämplig att driva verksamheten. En motsvarande bestämmelse finns i 34 § 4 som avser kortspel. Den närmare omfattningen av en sådan lämplighetsprövning framgår av 33 §. Där stadgas bl.a. att tillståndsmyndigheten skall 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. Denna prövning skall i fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar också omfatta vissa personer som genom sin ställning eller genom närstående har intresse i den juridiska personen.

För övriga lotterier innehåller lagen inga bestämmelser om lämplighetsprövning.

Överväganden och förslag

Mot bakgrund av att konkurrensen på spelmarknaden ökar och marknadsföringen tenderar att bli alltmer aggressiv med större summor pengar i omsättning, är det viktigt att reglerna om spel och lotterier ger tillståndsmyndigheter och kontrollmyndigheter möjlighet att bevara en sund spelmarknad. Genom en lämplighetsprövning av den som önskar anordna ett lotteri ökar denna möjlighet avsevärt. Redan nu finns, som nämnts ovan, dels en allmän lämplighetsprövning vad gäller lotteri-verksamhetens bedrivande (10 § lotterilagen), dels en lämplighetsprövning av den som sökt tillstånd att anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel (32 § 4, 33 § och 34 § 4 lotterilagen).

Utredningen anser att det bör införas regler om lämplighetsprövning även av den som ansöker om tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater och s.k. förströelseautomater. Dessa spel kan, liksom restaurangkasinospel, anordnas av privata företag och utredningen anser att det inte finns anledning att göra någon skillnad mellan nämnda spel i fråga om krav på lämplighetsprövning. En sådan prövning bör alltså göras även i dessa fall så att risken för bedrägerier och andra brott som kan drabba konsumenterna minimeras.

Bestämmelsen bör utformas i enlighet med vad som nu anges i 33 § lotterilagen.

Beträffande den närmare utformningen av stadgandet hänvisas till författningskommentaren (34 §).

10 Automatspel

Utredningens förslag: Varuspelsautomater och förströelseautomater skall vara av godkänd typ. Sådana automater skall inte typgodkännas om det på grund av beskaffenheten av automaterna eller, såvitt gäller varuspelsautomater, de varor som används som vinster, finns en inte obetydlig risk att automaterna kommer att användas för spel om pengar.

När det gäller värdeautomater och lottförsäljningsautomater föreslås inga ändringar.

10.1 Allmänt

Inledning

Frågor som rör automatspel har behandlats av utredningen i delbetänkandet Automatspel (SOU 1998:144) – i det fortsatta benämnt delbetänkandet – som överlämnades till regeringen i november 1998.

Delar av utredningens förslag lades fram av regeringen och antogs av riksdagen under våren 1999. Huvuddelen av denna lagstiftning trädde i kraft den 1 juli 1999. I det följande redogör utredningen för de genomförda lagändringarna beträffande automatspel och lägger fram ytterligare förslag i ämnet.

Bakgrund

I delbetänkandet finns en ganska ingående redogörelse för hur regeringen på automatspelsområdet växt fram. Här begränsas bakgrundsredovisningen. Det kan då vara lämpligt att börja med det förbud mot spel på s.k. enarmade banditer och liknande apparater som infördes fr.o.m. den 1 januari 1979. Ett sådant förslag lades fram i propositionen 1978/79:20 om förbud mot enarmade banditer. Enligt förslaget förbjöds anordnande av automatspel med vinster i form av pengar, värdebevis, spelpolletter eller liknande; den enda form av sådant spel som

fortsättningsvis skulle tillåtas var spel på fartyg i internationell trafik. Vidare föreslogs förbud också mot innehav av spelautomater som utbetalade sådana vinster. Därutöver föreslogs, med hänsyn till den starka begränsningen av automatspelet som förbudsregleringen medförde, att spelskatten på automatspel skulle slopas. Förslagen antogs av riksdagen och ändringarna i lotteriförordningen trädde i kraft, förbudet mot innehav av spelautomater, den 1 juli 1979 och i övrigt den 1 januari 1979.

Ytterligare reglering av automatspelet skedde i början av 1980-talet sedan en diskussion om de s.k. förströelsespelen, dvs. automatspel för förströelse som inte gav annan vinst än frispel, uppstått. Man hade från myndigheternas sida uppmärksammat att många ungdomar deltog i den här typen av automatspel och det konstaterades att den miljö som spelet bedrevs i ofta var olämplig för unga människor. En ny lag i ämnet antogs – lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel – och trädde i kraft den 1 juli 1982. Samtidigt reviderades lotterilagstiftningen i övrigt och en ny lotterilag antogs (SFS 1982:1011). Denna lag ersattes efter drygt ett decennium av den nuvarande lotterilagen (1994:1000).

Genom 1994 års lotterilag försökte man från statsmakternas sida liksom tidigare att begränsa spelet om pengar. Spelmarknaden ville dock något annat. Nya sätt att locka till sig spelare genom att erbjuda kontantvinster utvecklades. Detta behandlas närmare nedan.

Begrepp och definitioner

Som en bakgrund till den nuvarande problembilden finns det anledning att redovisa de olika automattyper och begrepp som förekommer i sammanhanget.

I 6 § i 1994 års lotterilag definieras fyra typer av automatspel: varuspelsautomater, penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater. Tillstånd får bara lämnas i fråga om sådant automatspel (24 a §), dvs. annat automatspel är i princip förbjudet enligt lotterilagen.

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

Penningautomat är en spelautomat som betalar ut vinst i form av pengar och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen.

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

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

Automatspel är per definition att hänföra till lotteri i lotterilagens mening (3 § första stycket 3). Det krävs därför tillstånd för att anordna automatspel (9 §) och tillstånd får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser (10 §). Vidare skall tillståndet avse viss tid och visst område samt lämnas till den som anordnar lotteriet (11 §). Tillståndsmyndigheten får förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser (12 §). För samtliga automatyper krävs det i princip tillstånd även för innehav av automaten (28 §). Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen anordnar lotteri eller olovligen innehar en spelautomat döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Om brottet är ringa döms inte till ansvar och om brottet är grovt döms till fängelse i högst två år (54 §).

I de närmast följande avsnittet beskrivs allmänt de problem som påtalats med tidigare och nuvarande lagstiftning. Därefter redovisas för varje särskild automatyp i korthet utredningens överväganden och förslag i delbetänkandet, vad som genomfördes av förslagen och de förslag som utredningen nu lägger fram.

Allmänt om problemen

Problemen vad gäller automatspelen har under senare år – liksom flera gånger tidigare – huvudsakligen bestått i att en del av aktörerna på marknaden försöker kringgå lagstiftningens förbud mot spel om penningvinster. Anledningen härtill är uppenbarligen att såväl spelare som spelanordnare kan ha ett starkt gemensamt intresse av att vinsterna utgörs av kontanter. Spelet blir då mer lockande för spelaren, vilket leder till ökade intäkter för spelanordnaren. Att kringgåendeåtgärder också lyckats i ganska stor utsträckning beror delvis på att 1994 års lotterilag varit behäftad med brister som lämnat utrymme för sådana åtgärder men också på att den centrala tillsynsmyndigheten inte agerat tillräckligt kraftfullt för att uppfylla lagstiftarens intentioner. Lagstiftningen har sålunda givits en alltför detaljerad utformning, vilket medfört att den inte blivit heltäckande. De ”luckor” som lämnats i lagstiftningen har den centrala tillsynsmyndigheten inte förmått fylla ut på ett adekvat sätt.

Men det ökande automatspelet om penningvinster förklaras, som nyss antytts, inte enbart av brister i lagstiftningen och tillämpningen av

denna. Många sätter sig över lagstiftningen och skulle göra så även om denna gjordes heltäckande och i övrigt skärptes i olika avseenden. Det går alltså inte att med enbart en skärpt lagstiftning helt förhindra illegalt spel om kontantvinster. Det är t.ex. mycket svårt att komma åt den typ av förfaranden som förekommer i samband med spel på förströelseautomater, främst s.k. pokermaskiner, och som innebär att spelaren och spelanordnaren avtalar om utbetalning av kontantvinster. Det samma kan sägas om de förfaranden med inväxling av varuvinster mot kontanter som förekommer i samband med spel på varuspelsautomater. Förfaranden av detta slag är svåra att upptäcka och samtidigt lockande för såväl spelare som spelanordnare.

Det anförda medförde enligt utredningen (SOU 1998:144 s. 25) att man borde införa ytterligare skärpningar i lagstiftningen vad gäller önskat automatspel men också bibehålla ett begränsat spel om kontantvinster under ordnade former.

10.2 Varuspelsautomater

En varuspelsautomat är enligt 6 § lotterilagen en spelautomat som betalar ut vinst i form av varor och där vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen. Lotteriinspektionen prövar, med stöd av 43 § lotterilagen, frågor om tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater. Förutsättningarna för att meddela sådant tillstånd framgår av 25 § lotterilagen. Följande krav ställs upp.

- Spelet skall anordnas i samband med en offentlig nöjeställning i form av tivoli eller liknande,
- värdet av spelarens insats får uppgå till högst 1/7 000 basbelopp (för närvarande ca 5 kr),
- värdet av högsta vinsten får uppgå till högst 1/300 basbelopp (för närvarande 121 kr),
- varje spelautomat skall förse med tillståndshavarens namn,
- det skall kunna antas att spelautomaten inte kommer att användas för något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för, och
- det skall kunna antas att god ordning kommer att råda inom den lokal eller på den plats där spelet skall bedrivas. Vidare får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela sådana föreskrifter om spelplats, speltid och märkning av spelautomaterna som avviker från vad som nyss angivits.

Det huvudsakliga problemet vad avser varuspelsautomater har under senare år varit att de tidigare typiska varuvinsterna i form av kramdjur,

klockor och choklad bytts ut mot ”smycken” i form av polletter o.d. i syfte att dessa vinster skall lösas in mot kontanter på spelstället. Varuspelsautomaterna fungerar i sådana fall i princip som värdeautomater. För spelansordnaren har varuspelsautomaten bl.a. den fördelen jämfört med värdeautomaten att det inte finns något krav på att värdet av vinsterna skall motsvara viss minsta procent av insatsernas värde. Det allmänna har inte heller någon möjlighet att kontrollera insatser och vinster. Detta har medfört att varuspelsautomaterna delvis konkurrerat ut värdeautomaterna. Härigenom har det allmänna eller allmännyttiga ändamål gått miste om en del av tilltänkta spelintäkter som i stället tillfaller privata intressen. I delbetänkandet kom utredningen fram till att de traditionella varuspelsautomaterna – dvs. lyftare o.d. som ger vinst i form av kramdjur etc. – alltså skulle vara tillåtna, men att övriga varuspelsautomater i princip borde förbjudas.

Utredningen konstaterade att bedömningen av om en varuspelsautomat skall tillåtas eller förbjudas bör bygga på en bedömning av flera olika faktorer och att det mot den bakgrunden inte är lämpligt att i lagtext försöka precisera hur automaterna skall vara beskaffade med avseende på vinstmöjligheter eller möjligheter att betala ut vissa typer av varuvinster. Vidare slog utredningen fast att en varuspelsautomat inte skall godkännas om det på grund av automatens beskaffenhet eller de varor som används som vinster finns en inte obetydlig risk att automaten kommer att användas för spel, direkt eller indirekt, om pengar. Det borde vidare, enligt utredningen, ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att i föreskrifter närmare ange vilka typer av varuspelsautomater som bör godkännas.

Utredningen förordade också märkning av automaterna, en märkning som skulle bestå av tillståndshavarens namn för att underlätta identifikationen av automaten.

När det sedan gällde avgränsningen av de platser där automaterna skulle få finnas ansåg utredningen att övervägande skäl talade för att en begränsning skulle ske av dessa platser till tivolin och liknande. Tidigare fick spel på varuspelsautomater anordnas i samband med offentliga nöjeställningar, hotell- och restaurangverksamhet där serveringstillstånd fanns eller spelet ändå kunde anordnas utan olägenhet samt i samband med bingospel. För en begränsning till tivolin, marknader o.d. talade enligt utredningen bl.a. kontrollskäl samt en övertygelse om att det oönskade inväxlingsförfarandet skulle få en mycket begränsad omfattning.

Utredningen föreslog därutöver ett förbud mot inväxling av varuvinster mot kontanter samt ett straffstadgande knutet därtill.

Sammanfattningsvis föreslog utredningen följande ändringar i lotterilagen avseende varuspelsautomater. Krav på att automaterna

skall vara typgodkända med angivande av förutsättningarna härför och delegation av föreskriftsrätt (14 §), en begränsning av den plats där spel på varuspelsautomater får anordnas till tivolin eller liknande, en sänkning av värdet av högsta insats från sex till fem kronor, krav på att varje spelautomat skall vara märkt med tillståndshavarens namn och delegation av föreskriftsrätt i fråga om spelplats, speltid och märkning (25 §), krav på tillstånd för innehav och införsel av varuspelsautomater (28–31, 47 §§) samt införandet av förbud mot inväxling av varuvinster mot kontanter och en kriminalisering av detta förbud (37 a § och 54 §).

Utredningens förslag fick ett blandat mottagande under remissförfarandet.

Regeringen lade i prop. 1998/99:80 fram en begränsad del av utredningens förslag.

De lagändringar som sedermera genomfördes och trädde i kraft den 1 juli 1999 innebar följande i fråga om varuspelsautomater.

- Spel på varuspelsautomater får endast anordnas i samband med en offentlig nöjeställning i form av tivoli eller liknande (25 § första stycket 1).
- Värdet av spelarens insats får uppgå till högst 1/7 000 basbelopp dvs. ca 5 kr (25 § första stycket 2).
- Varje spelautomat skall förses med tillståndshavarens namn (25 § första stycket 4).
- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om spelplats, speltid och märkning av spelautomater som avviker från 25 § första stycket 1 och 4 (25 § andra stycket).
- Varuspelsautomater får innehas bara efter tillstånd. Sådan automat får dock innehas utan särskilt tillstånd av den som har tillstånd enligt 25 § att anordna sådant automatspel och automaten omfattas av speltillståndet, av automat innehavarens dödsbo under en tid av längst ett år från dödsfallet, av automat innehavarens konkursbo längst intill dess konkursen har avslutats och av den som har fått sitt tillstånd att inneha automaten återkallat, till dess att tre månader har förflutit från det att beslutet om återkallelsen vann laga kraft (28 § första och andra styckena). Tillstånd till innehav får förenas med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser (28 § tredje stycket).
- Införsel till landet av varuspelsautomater är tillåten endast för den som har rätt att enligt 28 § första stycket eller andra stycket 1 inneha sådan automat (29 §).
- Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva undantag från 28 § första stycket och 29 § i fråga om

- varuspelsautomater som innehas på fartyg i internationell trafik för spel på fartyget eller i yrkesmässig verksamhet för tillverkning, reparation eller liknande (30 §).
- I fråga om rätten att hantera oförtullade varuspelsautomater gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införsel-reglerade varor m.m. (31 §).
 - En vinst som betalas ut i samband med spel på en varuspelsautomat får inte lösas in mot en annan vara eller mot kontanter av den som anordnar lotteriet, den som innehar den plats där lotteriet tillhandahålls, den som bedriver näringsverksamhet där, eller ombud för sådana personer som nyss nämnts (37 a §).
 - Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd enligt 28 § att inneha varuspelsautomater (47 §).
 - Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet olovligen innehar en varuspelsautomat. I ringa fall döms inte till ansvar. Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år (54 §).
 - Den punktskatt om 1 500 kr per varuspelsautomat som infördes den 1 juli 1998 slopades från och med den 1 juli 1999 med anledning av nämnda ändringar.

De angivna lagändringarna trädde, som nämnts, i kraft den 1 juli 1999. I fråga om tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater som beviljades före den 1 juli 1999 gäller äldre bestämmelser till utgången av år 2000. Den som vid lagens ikraftträdande innehade en varuspelsautomat med tillstånd enligt 25 § får inneha automaten utan tillstånd som avses i 28 § till utgången av år 2001.

Det kan noteras att det skedde en stor ökning av antalet ansökningar om tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater före den 1 juli 1999. Efter den 1 januari 2000 har endast två ansökningar inkommit och Lotteriinspektionen har, enligt uppgift, ännu inte beviljat några tillstånd enligt de nya reglerna om varuspelsautomater.

Några nya problem vad avser varuspelsautomater har inte påtalats för utredningen.

De förslag som utredningen lade fram i delbetänkandet men som inte genomförts gällde dels krav på typgodkännande av varuspelsautomater, dels kriminalisering av förbudet mot inväxling av varuvinster mot kontanter.

Utredningen anser alltjämt att förslagen i fråga om typgodkännande av varuspelsautomater skall genomföras. Enligt utredningen kvarstår de skäl som redovisats i delbetänkandet och som i huvudsak också angetts i det föregående. Utredningen anser att det är av stor vikt för att man skall kunna komma till rätta med de problem som påtalats beträffande

varuspelsautomaterna att även förslagen om typgodkännande genomförs. Därigenom skulle tillsynen och kontrollen underlättas. Även om varuspelsautomaterna i en framtid endast kommer att få ställas ut i samband med tivoli eller liknande kan gränsdragningsproblem uppstå vid avgörandet av vad som är att anse som tivoli eller liknande, vilket kan leda till att varuspelsautomaterna även framdeles får en inte ringa utbredning. Några bärande argument mot införandet av regler om typgodkännande har enligt utredningens mening inte framförts under remissbehandlingen.

När det gäller genomförandet av lagstiftningen och den närmare utformningen av reglerna om typgodkännande hänvisas till avsnitt 10.6.

Utredningen är fortfarande av den uppfattningen att en kriminalisering av förbudet mot inväxling av varuvinster mot kontanter skulle vara den mest adekvata och verkningfulla åtgärden för att komma till rätta med det oönskade inväxlingsförfarandet. Mot bakgrund av vad som uttalats under remissbehandlingen, bl.a. från Rikspolisstyrelsen och Överåklagaren i Stockholm, anser utredningen dock att de åtgärder som i dag finns att tillgå i form av varning och återkallelse av tillstånd samt föreläggande och förbud vid vite tills vidare kan vara tillfyllest under förutsättning att åtgärderna verkligen utnyttjas av tillsynsmyndigheten.

Vidare anser utredningen, som framgått av ansnitt 9, att det finns skäl att införa en lämplighetsprövning av dem som önskar anordna spel på varuspelsautomater, motsvarande vad som i dag gäller för anordnare av restaurangkasinospel.

Utredningens förslag beträffande varuspelsautomater föranleder ändringar i 14 och 25 §§.

10.3 Värdeautomater

Tillstånd att anordna spel på värdeautomater får meddelas om följande förutsättningar är uppfyllda.

- Spelet skall anordnas i samband med hotell- och restaurangverksamhet för vilken serveringstillstånd finns eller i samband med bingospel,
- värdet av spelarens insats får uppgå till högst 1/7 000 basbelopp per spel (för närvarande ca 5 kr),
- värdet av högsta vinsten får uppgå till högst etthundra gånger insatsen (för närvarande 500 kr),
- högst fem värdeautomater får placeras på varje spelplats,

- värdet av vinsterna i spelet skall motsvara minst 85 procent av insatsernas värde,
- spelautomaterna skall kunna kontrolleras genom tele- och databaserade kommunikationssystem,
- varje spelautomat skall förses med tillståndshavarens namn eller något annat kännetecken,
- det skall kunna antas att spelautomaten inte kommer att användas för något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för, och
- det skall kunna antas att god ordning kommer att råda inom den lokal eller på den plats där spelet skall bedrivas. Tillstånd att anordna spel på värdeautomater får endast lämnas till ett spel-företag som ägs av staten.

Regeringen beslutade den 15 juni 1995 att ge dåvarande AB Tipstjänst, numera AB Svenska Spel, tillstånd att anordna spel på värdeautomater. Tillståndet gäller, enligt nya beslut, t.o.m. den 31 december 2001 och omfattar högst 7 000 värdeautomater på restauranger och 500 värdeautomater i bingohallar. Antalet värdeautomater som ställts ut var vid årsskiftet 1997/98 1 949, vid årsskiftet 1998/99 3 946 och vid årsskiftet 1999/2000 5 148. En utvärdering av verksamheten skulle enligt tillståndsbeslutet ske då 5 000 värdeautomater placerats ut och en sådan utvärdering har också gjorts.

De värdeautomater som AB Svenska Spel anordnar spel på är av två modeller, en amerikansk och en kanadensisk. Spelet saluförs under varumärkena Jack Vegas och Miss Vegas. Varje värdeautomat är kopplad till en centraldator hos AB Svenska Spel i Sundbyberg. En kontrollterminal finns hos Lotteriinspektionen i Strängnäs. Varje transaktion kan utläsas på centraldatoren. Det finns således en fullständig kontroll av spelet på värdeautomater. Enligt villkoren för spelet på värdeautomaterna skall överskottet av verksamheten tillfalla den lokala barn- och ungdomsverksamheten hos ideella föreningar.

Om spelaren väljer att ta ut sin vinst och återstående insats erhåller han ett värdebevis ur automaten. Detta värdebevis kan inlösas på spelstället och spelaren kunde tidigare erhålla högst 100 kr av vinsten i kontanter. Resterande del av vinsten erhöles i presentkort.

Reglerna för värdeautomatspel kritiserades bl.a. av de restaurangägare som har värdeautomater placerade i sina restauranger. De anförde bl.a. att spelarna var missnöjda med att högst 100 kr av vinsten fick växlas mot kontanter och att detta medförde att ”svartväxling” förekom, dvs. spelaren sålde sitt värdebevis till någon person på spelstället och erhöles därvid en viss lägre summa kontant. Restaurangägarna framhöll att systemet med värdebevis och presentkort var omständligt. Från spelplanordnaren, AB Svenska Spel, anfördes att det har varit svårt

att få värdeautomaterna utplacerade på restauranger. Värdeautomaterna har inte haft tillräcklig attraktionskraft i konkurrens med bl.a. varuspelsautomaterna. Detta medförde kritik också från folkrörelsernas sida; de belopp som utlovats till barn- och ungdomsverksamheten har inte erhållits.

Utredningen behandlade dessa problem i delbetänkandet (s. 34 f.f.). Utredningen konstaterade att det var uppenbart att värdeautomaterna från det allmännas synpunkt hade stora fördelar jämfört med andra automatspel, bl.a. gick överskottet från verksamheten till ett allmännyttigt ändamål och det allmänna hade en fullständig ekonomisk kontroll över verksamheten. Utredningen anförde att många skäl talade för att tillåta ett högre kontantbelopp än 100 kr men att en ändring till ett högre kontantbelopp skulle medföra att spelandet på värdeautomaterna skulle öka och därmed också risken för att några spelare skulle åsamkas större förluster än enligt då gällande ordning. En sådan utveckling stred, enligt utredningen, mot de principer för automatspel som gällt sedan förbudet mot de enarmade banditerna infördes år 1979.

Utredningen påpekade dock att det finns vissa skillnader mellan de s.k. enarmade banditerna och en ordning med värdeautomater som skulle medge en kontantutbetalning om t.ex. 500 kr mot nuvarande 100 kr. Dessa skillnader är bl.a. att de s.k. enarmade banditerna gav utdelning i pengar direkt från automaten, medan värdeautomaterna ger utdelning i form av ett värdebevis som kan lösas in mot pengar upp till visst belopp, att spel på värdeautomater – till skillnad från vad som gällde för spel på enarmade banditer – kan anordnas endast i samband med restaurangrörelse, att det för spel på värdeautomater gäller – också till skillnad mot vad som gällde för de enarmade banditerna – en åldersgräns på 18 år samt att överskottet av spelet på värdeautomaterna går till allmännyttiga ändamål med en i princip fullständig kontroll över verksamheten från det allmännas sida.

Utredningen föreslog mot denna bakgrund att värdet av högsta vinsten skulle bestämmas till 500 kr och att hela detta belopp skulle kunna växlas in mot kontanter, varvid hanteringen av presentkort skulle försvinna.

I förtydligande syfte föreslog utredningen att det uttryckligen i lagtexten skulle anges att vinsterna skall betalas ut i form av värdebevis.

Utredningen föreslog vidare att spel på värdeautomater skulle få bedrivas i bingohallar under förutsättning att spelet skedde i samband med bingospelet.

Slutligen föreslog utredningen, som en följd av att värdet av högsta vinsten skulle uppgå till 500 kr, att insatsen skulle få uppgå till högst 1/7 000 basbelopp (ca 5 kr) och värdet av högsta vinsten till högst 100 gånger insatsen.

Samtliga av utredningens förslag i fråga om spel på värdeautomater genomfördes så när som på förslaget att det särskilt i lagtexten skulle anges att vinster skall betalas ut i form av värdebevis. Detta kommenterades inte särskilt i regeringens förslag men föränleddes möjligen av att den föreslagna regleringen inte ansågs stå i överensstämmelse med definitionen av värdeautomat i 6 § första stycket 3 lotterilagen. Där anges bl.a. att en värdeautomat är en spelautomat som betalar ut vinst bara i form av värdebevis, spelletter eller liknande.

De lagändringar som genomfördes beträffande värdeautomaterna trädde i kraft något senare än övrig lagstiftning om automatspel, nämligen den 1 oktober 1999, men utan övergångsbestämmelser. Detta beror på att AB Svenska Spel under remissbehandlingen uppgav att det av tekniska skäl skulle vara förenat med stora svårigheter att under en övergångstid arbeta med dubbla system för vinstens storlek.

Under remissbehandlingen och även därefter har diskussionen beträffande hanteringen av värdeautomaterna fortsatt. Vad som sålunda förekommit föränleder emellertid inte utredningen att föreslå ytterligare lagändringar.

10.4 Förströelseautomater

Reglerna om s.k. förströelseautomater finns i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel. Lagen tillämpas på sådana spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater som anordnas för allmänheten eller som i annat fall anordnas i förvärvssyfte och som inte ger vinst eller ger vinst endast i form av frispel på automaten. Lagen tillämpas också på uppställning av sådana automater i lokaler eller på platser till vilka allmänheten har tillträde. Däremot gäller lagen inte uppställning av spelautomat eller anordnande av spel på fartyg i reguljär trafik (1 §).

Tillstånd krävs för att anordna automatspel eller att ställa upp en spelautomat i annat fall än vid offentlig tillställning av tillfällig karaktär. Frågor om tillstånd prövas av socialnämnden i den kommun där spelverksamheten skall anordnas eller där spelautomaten är avsedd att ställas upp. Tillstånd får inte meddelas utan att polismyndigheten hörts i ärendet (3 §).

När det gäller kraven för tillstånd föreskrivs bl.a. att den som anordnar automatspel skall svara för att spelautomaten inte används för annat ändamål än den är avsedd för, att god ordning råder inom den lokal eller på den plats där spelet bedrivs samt att barn och ungdom inte otillbörligen lockas att delta i spelet (2 §). Vid prövning av tillståndsansökan skall socialnämnden bedöma risken för att en spel-

automat kommer att användas för annat ändamål än som avses med ansökan eller för att verksamheten kan komma att äga rum i strid mot 2 § eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Vid prövningen skall särskilt beaktas sökandens lämplighet, antalet spelautomater för vilka tillstånd söks, spelens beskaffenhet samt lokalens eller platsens ändamålsenlighet och belägenhet (4 §). Tillstånd att anordna automatspel får förenas med föreskrifter om lägsta ålder för tillträde och tider när spelverksamheten får bedrivs samt andra föreskrifter som behövs för att motverka att spelverksamheten förorsakar bristande ordning eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom (5 § 1 st.). Det är socialnämnden som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen och meddelade föreskrifter (7 §). Om det efter tillståndsbeslutet uppkommer missförhållanden till följd av spelverksamheten får socialnämnden meddela nya eller ändrade föreskrifter (5 § 2 st.). Vidare får socialnämnden återkalla ett tillstånd om automatspel har anordnats i strid mot 2 § eller mot meddelade föreskrifter, om spelautomaten använts för annat ändamål än tillståndet avser eller om annars förutsättningar för tillstånd inte längre föreligger (6 §). Socialnämnden har rätt att få tillträde till de lokaler och platser där automatspel anordnas eller spelautomater annars finns uppställda samt att infordra upplysningar från den som anordnar spelet eller låtit ställa upp automaten (7 § 2 st.). För att få tillträde till lokaler och platser samt för att få upplysningar får socialnämnden förelägga vite samt, för att bereda sig tillträde, anlita biträde av polisen (8 §). Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar automatspel eller låter ställa upp en spelautomat i strid mot 3 § eller bryter mot meddelade föreskrifter döms, om gärningen inte är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader (9 §).

För den här typen av automatspel har kritiken gällt främst att det förekommer olagligt spel och att spel förekommer i olämpliga miljöer. Det olagliga spelet består bl.a. i spel om pengar på s.k. pokermaskiner och fruktmaskiner. Spelanordnaren och spelaren kommer då överens om att penningvinster skall utgå vid erhållandet av vissa kombinationer eller poäng. Det förekommer också att spelautomater ställs upp utan att tillstånd sökts och att spelanordnaren hävdar att tillstånd inte krävs vare sig enligt automatspelslagen, eftersom vinst inte utbetalas av automaten utan endast i anslutning till spelen, eller enligt lotterilagen, eftersom spelen innehåller skicklighetsmoment och således inte utgör lotteri utan tävling.

Som framgår av lagtexten är automatspelslagen en social skyddslagstiftning som har till syfte att motverka uppkomsten av olämpliga miljöer för barn och ungdomar. Av utredningens undersökningar framgår att förströelsespelen utgör ett växande problem, främst i storstads-

regionerna. Det beror främst på att det i stor utsträckning förekommer spel om pengar på förströelseautomaterna. Många ungdomar förstör sin ekonomi och riskerar därmed att dras in i kriminalitet.

Såsom påtalats i delbetänkandet (s. 39 f.) är det naturligtvis praktiskt omöjligt att helt förhindra att spelare och spelanordnare avtalar om penningutbetalning i anslutning till spelen. Däremot anser utredningen att man i stor utsträckning kan eliminera risken för dylikt illegalt spel genom att förhindra att tillstånd ges för automater av den typ som pokermaskiner representerar, dvs. automater där spelförloppet till huvudsaklig del är beroende av slumpen.

Ett förslag härom lades fram i delbetänkandet, men genomfördes inte. Enligt regeringens mening fanns det skäl att avvakta utredningens slutbetänkande som, enligt regeringen, bedömdes skulle komma att innehålla förslag om en samlad reglering av alla former av automatspel (prop. 1998/99:80 s. 44). Utredningen anser att förslaget nu bör genomföras. Härigenom skulle till exempel de spel som inte till någon eller mycket liten del kan påverkas av spelarens skicklighet och som i huvudsak används vid illegalt spel, främst de s.k. pokermaskinerna, försvinna. Detta skulle, som också framhölls i delbetänkandet, kunna åstadkommas inom ramen för ett förfarande med typgodkännande, där varje automattyp skall godkännas genom den centrala tillsynsmyndighetens försorg eventuellt med hjälp av Statens Kriminaltekniska Laboratorium (SKL). När det gäller den närmare utformningen av reglerna om typgodkännande hänvisas till avsnitt 10.6.

Frågor om tillståndsgivning, tillsyn och kontroll behandlas närmare i avsnitt 16. Som framgår av det avsnittet föreslår utredningen att tillståndsgivningen vad gäller förströelseautomater flyttas från kommunerna till Lotteriinspektionen.

I delbetänkandet förordade utredningen att lotterilagen och automatspelslagen skulle sammanföras i en gemensam lag men lade inte fram något förslag härom. Utredningen föreslår nu att bestämmelserna i automatspelslagen förs in i lotterilagen.

Förslagen rörande förströelseautomater föranleder dels en ny paragraf, 27 a §, dels ändringar i bl.a. 6 (i utredningens förslag 4 §), 14 och 43 §§.

10.5 Lottförsäljningsautomater

Lottförsäljningsautomater räknas sedan gammalt inte till automatspelen av den anledningen att något spel i vedertagen mening på dessa automater inte varit möjligt. En lottförsäljningsautomat utgör enligt lotterilagen ett s.k. egentligt lotteri. Den skall förse deltagaren med en

lottsedel som antingen är en vinstlott eller en nitlott. I nu gällande lotterilag är elektroniska lottförsäljningsautomater inte tillåtna. I 4 § andra stycket lotterilagen anges nämligen – förutom att automaten skall förse deltagaren med en lottsedel – att lottförsäljningsautomaten inte får vara utrustad med en slumpvalsgenerator eller ett elektroniskt minne. Skälet till bestämmelsen var, enligt vad som uttalades i prop. 1993/94:182 s. 23, ”att lottförsäljningsautomater med sådan utrustning till förväxling liknar” de värdeautomater som infördes.

Från folkrörelsernas sida har det framförts önskemål om att få bedriva försäljning av lotter genom elektroniska lottförsäljningsautomater. Man har anfört att den automat man avser, Oasis-automaten, som distribuerar elektroniska skraplotter inte påverkas av slumpval eller minne och att det minne som finns i automaten endast används för att hålla reda på sålda och osålda lotter.

Såsom angavs i delbetänkandet liknar den här typen av lottförsäljningsautomat till det yttre en värdeautomat. Skillnaden ligger i att det inte går att spela på Oasis-automaten på samma sätt som på en värdeautomat; kunden kan inte alls påverka utfallet vid lottköpet. I en värdeautomat finns däremot ett program i själva spelautomaten och spelaren kan i viss mån påverka spelet genom att t.ex. stoppa spelet eller välja storlek på sin insats genom att t.ex. dubbla denna. Något sådant ”spelmoment” finns alltså inte i lottförsäljningsautomaten. För lottköparen/spelaren måste dock skillnaden mellan de olika automaternas funktioner framstå som förhållandevis liten; man gör sin insats och erhåller vid vinst ett värdebevis.

Såsom utredningen påpekat i delbetänkandet är det tveksamt om man bör ge klartecken till en ny typ av automat som till det yttre liknar värdeautomaten samtidigt som inskränkningar görs i fråga om andra automatyper i syfte att minska de negativa konsekvenserna av automatspel.

I sammanhanget bör uppmärksammas att den tidigare nämnda nya Spel- och lotteriutredningen under våren 2000 har lagt fram ett förslag som innebär att föreningslivet får möjlighet att införa en typ av elektroniska lottförsäljningsautomater. Mot denna bakgrund stannar utredningen för att inte vidare behandla frågan om lottförsäljningsautomater.

10.6 Tekniska specifikationer – typgodkännande

Utredningen har i det föregående lagt fram förslag om typgodkännande av varuspelsautomater och förströelseautomater. Enligt förslaget skall det i lagtexten (14 § första stycket lotterilagen) uttryckligen anges att sådana automater skall vara av godkänd typ och att typgodkännande inte skall ske om det på grund av beskaffenheten av automaterna eller, såvitt gäller varuspelsautomater, de varor som används som vinster finns en inte obetydlig risk att automaterna kommer att användas för spel, direkt eller indirekt, om pengar. Kravet på typgodkännande är inte helt nytt utan bygger i viss mån på de regler som Lotteriinspektionen redan i dag tillämpar vid tillståndsgivning för varuspelsautomater. I inspektionens föreskrifter anges att både spelautomat och vara skall vara av godkänd typ. I den föreslagna lagtexten (14 § andra stycket lotterilagen) anges också att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall meddela närmare föreskrifter om typgodkännande av varuspelsautomater och förströelseautomater. Även reglerna i 25 § och den nya 27 a § lotterilagen om förutsättningarna för att anordna spel på automaterna berörs av den föreslagna ordningen om typgodkännande i så måtto att en av förutsättningarna föreslås vara att spelautomaten är typgodkänd.

Det är av stor vikt att förfarandet med typgodkännande blir lätt att tillämpa för tillverkare, spelanordnare och andra som berörs av förfarandet liksom för de inblandade myndigheterna. Varje enskild automat skall givetvis inte sändas in för godkännande utan det skall ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utfärda generella föreskrifter där de olika typerna av automater klassificeras.

Även i övrigt bör den närmare utformningen av regelverket ankomma på regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer.

Här bör nämnas att liknande lagstiftning, som framgår nedan, genomförts bl.a. i Spanien och Österrike.

När det gäller frågor om typgodkännande eller tekniska specifikationer finns det gemenskapsrättsliga föreskrifter som anger hur medlemsländerna skall förfara i fråga om bl.a. ny lagstiftning för att säkerställa att den inre marknaden skall fungera smidigt och effektivt.

I detta sammanhang bör följande sägas om detta. Inom EU finns fortfarande många områden som inte är reglerade på gemenskapsnivå. Det finns således stort utrymme för medlemsländerna att utforma egna nationella regler. För att dessa nationella regler inte skall hindra den fria rörligheten finns ett särskilt förfarande som syftar till att i tid

upptäcka och stoppa regler som utgör hinder för den fria rörligheten (direktiv 83/189/EEG och 98/34/EG samt beslut 95/3052/EG; jfr regeringskansliets cirkulär nr 8). Detta förfarande, som i dagsläget endast gäller den fria rörligheten för varor, innebär att alla nya regler som kan utgöra handelshinder skall anmälas (notifiering) till den Europeiska kommissionen och samtliga medlemsländer. Medlemsländerna och kommissionen får under en tremånadersperiod möjlighet att granska och reagera på regelförslaget. I Sverige är det Kommerskollegium som är den centrala myndigheten (kontaktpunkten) på området. All korrespondens sker via Kommerskollegium. Det kan här anmärkas att det inte är utredningen utan Regeringskansliet som skall ombesörja att denna beredning sker. Detta sker vanligen i samband med remissbehandlingen. Däremot är det självklart angeläget att utredningen redan i sitt förslag beaktar gemenskapsrätten i detta avseende.

När det gäller ny lagstiftning med krav på typgodkännande och märkning av spelautomater bör, enligt utredningens mening, det anmälningsförfarande som nyss nämnts genomföras. Det bör nämnas att Kommerskollegium, på Lotterilagsutredningens begäran, tagit del av de förslag som utredningen lämnade i delbetänkandet om typgodkännande och märkning, varefter kollegiet inkommit med ett yttrande (*bilaga 3*). Av yttrandet framgår att anmälningsförfarandet bör genomföras i enlighet med direktivet 98/34/EG.

Det kan också nämnas att anmälningsförfarandet beträffande spelautomater inte är något nytt. Enligt Kommerskollegium har det förekommit ett flertal notifieringar på området. De anmälade länderna är bl.a. Belgien, Spanien och Österrike. I *bilaga 4* ges en kort beskrivning av vissa av dessa. Översättningarna till svenska har gjorts av kommissionen.

Handelshinder är förbjudna enligt artikel 28 (f.d. artikel 30) i EG-fördraget om de inte kan rättfärdigas enligt artikel 30 (f.d. artikel 36). Under normala omständigheter skall ömsesidighetsprincipen gälla, dvs. en vara som är lagligen tillverkad och marknadsförd i ett medlemsland skall också få säljas i ett annat medlemsland.

I svenska regelverk finns ett flertal regler om ömsesidigt erkännande. Här följer några exempel där också det ovan beskrivna anmälningsförfarandet genomförts.

1. Post- och telestyrelsens föreskrifter angående terminalutrustning (PTSFS 1996:1), 11 §:

”Teleterminalutrustning som inte omfattas av bestämmelserna i 5 § och som är avsedda att anslutas till ett allmänt telenät och som i annat EES-land godkänts för att släppas ut på marknaden i det landet får efter Post- och telestyrelsens godkännande släppas ut på marknaden i Sverige. Ett sådant godkännande skall grundas på en bedömning av om teleterminal-

utrustningen är provad enligt bestämmelser likvärdiga med bestämmelser i denna förordning.”

2. Vägverkets föreskrift (1997:3) om ändring i föreskrifterna (VVFS 1994:5) om bilar samt släp- och efterfordon som dras av bilar:

”För ett fordon som tillverkats och marknadsförs i en annan medlemsstat inom EU kan ett godkännande vid registrerings- eller typbesiktning lämnas under förutsättning att fordonet uppfyller de nationella föreskrifterna i medlemsstaten och att Vägverket kan fastställa att dessa föreskrifter, vad gäller krav på utrustningen och kontroll av denna, erbjuder en säkerhetsnivå som är likvärdig med kraven i dessa föreskrifter.”

3. Sjöfartsverkets kungörelse med föreskrifter om tillämpningen av 1995 års ändringar till 1974 års internationella konvention om säkerhet för människors liv till sjöss:

”...Fartyg som omfattas av dessa föreskrifter och som är godkända enligt regelverk i andra medlemsstater inom Europeiska unionen och Europeiska samarbetsområde jämföras med fartyg som uppfyller kraven i dessa föreskrifter, under förutsättning att en likvärdig säkerhetsnivå uppnås genom dessa regelverk.”

Av det anförda framgår att förfarandet för typgodkännande bör utformas så att ett godkännande i princip kan ske också i annat EU-land. Regleringen bör ske på förordningsnivå. I lotterilagen måste dock 46 § ändras så att en sådan reglering möjliggörs.