

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Redovisning av uppdrag

Regeringen har gett Lotteriinspektionen i uppdrag att göra en översyn av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (i fortsättningen automatspelslagen) och utreda eventuellt behov av författningsändringar till följd av den tekniska utvecklingen och därmed sammanhängande gränsdragningsproblem vad gäller lagens tillämplighet.

Härmed överlämnas Lotteriinspektionens redovisning av uppdraget.

Redovisning har beslutats av Lotteriinspektionens styrelse, ordföranden Ann-Christine Zachrisson samt ledamöterna Håkan Hallstedt, generaldirektör, Per Binde, Henrik Berggren, Carina Tolke och Per Håkansson. Ärendet har föredragits av chefsjuristen Johan Röhr.



Håkan Hallstedt



Johan Röhr

Sammanfattning

När automatspelslagen infördes var syftet att komma till rätta med de olämpliga ungdomsmiljöer som kunde uppkomma i spelhallar.¹ Det framhölls att spelhallarna lätt kunde bli tillhåll för personer med sådana sociala problem att de utövade ett dåligt inflytande på ungdomarna. Det påpekades också att spelandet skapade ett penningbehov som kunde utlösa viss kriminalitet. Nämnda förhållanden medför, enligt Lotteriinspektionen, att det alltjämnt är rimligt att ställa krav på en verksamhet som i stor utsträckning lockar barn och ungdomar till sig. Den tekniska utvecklingen har samtidigt bidragit till att definitioner och begrepp i lagtexten har gjort lagen svårtillämpad. Enligt Lotteriinspektionens mening kan regleringen i många delar förenklas samtidigt som sanktionssystemet effektiviseras. Lotteriinspektionen anser att syftet med lagen, dvs. att förhindra illegalt spel om pengar och att de i automatspelslagen specifika spelen sker i en miljö som kan anses lämplig för barn och ungdom, kan uppfyllas genom en anmälningsplikt istället för krav på tillstånd. De grundläggande förutsättningarna för bedrivande av verksamheten bör återfinnas i lag (eventuellt med en föreskriftsrätt för Lotteriinspektionen). Förutom de undantag från tillståndsplikten som finns i dag bör förströelsespel som anordnas av en kommun eller en ideell förening undantas också från anmälningsplikt.

¹ Jfr prop. 1989/90:46 s. 8.

Författningsförslag

Förslag till Lag om ändring i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel

dels att 9 a och 11 §§ ska upphävas,

dels att 1-8, 9 och 10 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det i lagen införs fem nya paragrafer, 8 a – e §§ som ska följande lydelse,

dels att rubriken närmast före 7 § skall sättas närmast före 4 §,

dels att rubrikerna närmast före 3, 6 och 9 §§ ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Allmänna bestämmelser

Allmänna bestämmelser

1 §

Denna lag 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 endast ger vinst i form av frispel på automaten. Lagen skall tillämpas också på uppställning av automater av detta slag i lokaler eller på platser till vilka allmänheten har tillträde.

Denna lag tillämpas på sådana spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater som anordnas i förvärvssyfte och som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Lagen ska tillämpas också på uppställning av automater av detta slag i lokaler eller på platser till vilka allmänheten har tillträde.

Lokaler eller platser till vilka tillträdet är begränsat genom krav på inbjudan, medlemskap i viss förening eller annat villkor skall utan hinder härav vid tillämpningen av första stycket anses som lokaler eller platser till vilka allmänheten har tillträde, om de med hänsyn till omfattningen av den krets som äger tillträde, de villkor under vilka tillträde lämnas eller andra liknande omständigheter är att jämställa med sådana lokaler eller platser.

Lagen gäller inte uppställning av spelautomat eller anordnande av spel på fartyg i reguljär trafik. Lag (1990:104).

2 §

Den som anordnar automatspel som avses i 1 § första stycket skall svara för att spelautomaten inte används för annat ändamål än den är avsedd för, att god ordning råder inom den

Den som anordnar automatspel som avses i 1 § första stycket ska svara för att spelautomaten inte innehåller spel liknande kort-, tärnings- och roulettspel eller andra

3(31)

lokal eller på den plats där spelet bedrivs samt att barn eller ungdom inte o tillbörligen lockas att delta i spelet. Lag (1990:104).

sådana spel som typiskt sett används för spel om pengar, att lokalen är godkänd för den verksamhet som ska bedrivs samt att verksamheten i övrigt bedrivs på ett ansvarsfullt sätt.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela 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.

Tillstånd

Tillstånd krävs för att anordna automatspel eller ställa upp en spelautomat i lokaler eller på platser som anges i 1 § första och andra styckena. Detta gäller inte för uppställning av en spelautomat och anordnande av spel i samband med offentliga tillställningar av tillfällig karaktär.

I ett tillstånd skall anges det antal spelautomater och den typ av spel som tillståndet avser.

Frågan om tillstånd prövas av Lotteriinspektionen. Tillstånd får inte meddelas utan att polismyndigheten och berörd kommun hörts i ärendet.

Lotteriinspektionen får ta ut avgifter för prövningen enligt de föreskrifter som regeringen meddelar. Lag (2004:1063).

3 §

Anmälningsplikt

Det är förbjudet att utan anmälan anordna sådant automatspel som avses i 1 § första stycket eller uppställa sådana spelautomater som avses i denna lag i lokaler eller på platser som anges i 1 § första och andra styckena.

Anmälan ska göras till Lotteriinspektionen

En sådan anmälningspliktig verksamhet som avses i första stycket får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte Lotteriinspektionen bestämmer något annat.

Lotteriinspektionen ska översända kopia av anmälan till berörd kommun och polismyndighet.

Lotteriinspektionen får ta ut avgifter för anmälan.

4 §

Vid prövning av tillstånd skall Lotteriinspektionen bedöma risken för att en spelautomat används 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

Tillsyn

Lotteriinspektionen utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

För att utöva tillsynen har Lotteriinspektionen rätt att få tillträde till lokaler och platser där det kan antas att automatspel anordnas eller där det kan antas att en

4(31)

sökandens lämplighet, antalet spelautomater för vilka tillstånd söks, spelens beskaffenhet samt lokalens eller platsens ändamålsenlighet och belägenhet. Lag (2004:1063).

spelautomat annars finns uppställd och att infordra upplysningar från den som anordnar spelet eller låtit ställa upp automaten.

Avgifter får tas ut i ärenden om tillsyn enligt denna lag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för tillsynen.

5 §

Tillstånd att anordna automatspel får förenas med föreskrifter om lägsta ålder för tillträde och tider när spelverksamheten får bedrivas 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.

Om det efter tillståndsbeslutet uppkommer missförhållanden till följd av spelverksamheten, får Lotteriinspektionen meddela nya eller ändrade föreskrifter. Lag (2004:1063).

Om den som anordnar automatspel eller som har låtit ställa upp en spelautomat underlåter att lämna tillträde eller tillhandahålla upplysningar enligt 4 § andra stycket, får Lotteriinspektionen förelägga vite.

För att bereda sig tillträde får Lotteriinspektionen vid behov anlita biträde av polisen.

6 §

Lotteriinspektionen får återkalla ett tillstånd, om automatspel har anordnats i strid mot bestämmelserna i 2 § eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 § eller om spelautomaten använts för annat ändamål än tillståndet avser eller om annars förutsättningar för tillstånd inte längre föreligger. Lag (2004:1063).

Sanktionsavgifter

Den som anordnar eller uppställer sådant automatspel som avses i 1 § utan att ha anmält detta enligt 3 § ska betala en sanktionsavgift om 100 000 kronor.

Tillsyn

7 § Lotteriinspektionen utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

För att utöva tillsynen har Lotteriinspektionen rätt att få tillträde till lokaler och platser där automatspel anordnas eller där en spelautomat annars finns uppställd och att infordra upplysningar från den som anordnar spelet eller låtit ställa upp automaten.

Avgifter får tas ut i ärenden om tillsyn enligt denna lag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för tillsynen. Lag (2007:633).

Om den som anordnar automatspel eller som har låtit ställa upp en spelautomat underlåter att lämna tillträde eller tillhandahålla upplysningar enligt 7 § andra stycket, får Lotteriinspektionen förelägga vite.

För att bereda sig tillträde får Lotteriinspektionen vid behov anlita biträde av polisen. Lag (1990:104).

7 §

Den som bryter mot 2 § eller mot föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av 2 § andra stycket ska betala en sanktionsavgift.

8 §

Ett beslut om sanktionsavgift gäller omedelbart om inte annat bestäms. Om en skyldighet att betala en sanktionsavgift har upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft, ska tillsynsmyndigheten återbetala avgiften jämte ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag återbetalningen sker.

8 a §

En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

8 b §

Innan Lotteriinspektionen beslutar att ta ut en sanktionsavgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

8 c §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

8 d §

En sanktionsavgift ska betalas inom 30 dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts den avgiftsskyldige.

6(31)

8 c §

Om två eller flera är avgiftsskyldiga för samma överträdelse, är de solidariskt ansvariga för betalningen.

Övriga bestämmelser

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar automatspel eller låter ställa upp en spelautomat i strid mot 3 § döms, om gärningen inte är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader. Lag (2009:1081).

9 §

Lotteriinspektionens beslut om vite enligt 5 § första stycket gäller omedelbart om inte annat bestäms.

Övriga bestämmelser

10 §

Lotteriinspektionens beslut enligt 5 § andra stycket eller 6 § gäller omedelbart om inspektionen inte förordnar annat. Lag (2004:1063).

Lotteriinspektionens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Denna lag träder i kraft den XX

Automatspelsförordning

Förslag till Förordning om ändring i automatspelsförordningen (2004:1062)

Härigenom föreskrivs i fråga om automatspelsförordningen (2004:1062) dels att 2-5 §§ ska ha följande lydelse, dels att i förordningen ska införas två nya paragrafer, 6 och 7 §§, samt närmast före 2 och 7 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Ansökan

Ansökan om tillstånd enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel skall vara skriftlig.
Lotteriinspektionen får från sökanden begära in de uppgifter som för att pröva en sådan ansökan.

2 §

Föreslagen lydelse

Anmälan

En anmälan enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel ska vara skriftlig.

3 §

Sökanden skall tillsammans med ansökan lämna handlingar som styrker

1. att sökanden inte är försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud och inte heller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken eller har skatteskulder,
2. sökandens ekonomiska förhållanden, och
3. sökandensandel.

En sökande som är en juridisk person skall tillsammans med ansökan även lämna registreringsbevis, sina stadgar eller bolagsordning och en verksamhetsberättelse med resultat- och balansräkning för det senaste verksamhetsåret.

I anmälan ska anges vem som ansvarar för anordnandet eller utställandet, det antal spelautomater och den typ av spel som anmälan avser.

Till anmälan ska bifogas handlingar som styrker

1. att anmälaren inte är försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud och inte heller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken och
2. anmälarens ekonomiska förhållanden.

En anmälare som är en juridisk person ska tillsammans med anmälan även lämna registreringsbevis, sina stadgar eller bolagsordning och en verksamhetsberättelse med resultat- och balansräkning för det senaste verksamhetsåret.

3 a §

När det gäller sådana handlingar som avses i 3 §, eller om

Lotteriinspektionen annars begär att sökanden ska ge in certifikat, intyg eller annan liknande handling som visar att ett visst tillståndskrav är uppfyllt, ska Lotteriinspektionen godta motsvarande handling från en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Myndigheten får dock begära en icke-auktoriserad översättning av handlingen till svenska.

När det gäller sådana handlingar som avses i 3 §, eller om

Lotteriinspektionen annars begär att anmälaren ska ge in certifikat, intyg eller annan liknande handling som visar att ett visst anmälningskrav är uppfyllt, ska Lotteriinspektionen godta motsvarande handling från en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Myndigheten får dock begära en icke-auktoriserad översättning av handlingen till svenska.

3 b §

I ett ärende om tillstånd ska ett beslut meddelas av Lotteriinspektionen inom två månader efter det att en fullständig ansökan kom in till myndigheten. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får handläggningstiden vid högst ett tillfälle förlängas med högst två månader. Sökanden ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

I 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden finns bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till

I ett ärende om anmälan ska ett beslut meddelas av Lotteriinspektionen inom två månader efter det att en fullständig anmälan kom in till myndigheten. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får handläggningstiden vid högst ett tillfälle förlängas med högst två månader. Anmälaren ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

I 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden finns bestämmelser om att ett

2012-09-11

Diarienummer: 12LI2861

sökanden när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis.

Ett beslut att förlänga handläggningstiden får inte överklagas. Förordning (2009:1218).

Avgifter

4 §

Lotteriinspektionen ska ta ut avgifter för att pröva ansökningar enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

För ansökningsavgiftens storlek m.m. gäller bestämmelserna i 9-14 §§ avgiftsförordningen (1992:191). Följande avgiftsklasser ska tillämpas:

Ansökan om tillstånd att anordna automatspel som innebär att det på en plats anordnas spel på	Avgiftsklass
1 automat	4
2-5 automater	5
6-9 automater	6
10 eller fler automater	9

5 §

Lotteriinspektionen skall ta ut avgifter av tillståndshavaren för den tillsyn och kontroll som inspektionen utövar enligt 7 § lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel. Avgifterna skall beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för tillsyns- och kontrollverksamheten.

I avgiftsförordningen (1992:191) finns bestämmelser om att myndigheten varje år skall samråda med Ekonomistyrningsverket om de avgifter som myndigheten tar ut eller avser att ta ut.

6 §

mottagningsbevis ska skickas till anmälaren när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis.

Ett beslut att förlänga handläggningstiden får inte överklagas.

Avgifter

Lotteriinspektionen ska ta ut avgift i enlighet med 5 § för en anmälan enligt lagen om anordnande av visst automatspel.

För prövning av anmälan tillämpas i övrigt bestämmelserna i 11-14 §§ och 30 a § avgiftsförordningen (1992:191).

Avgift enligt 4 § ska tas ut med följande belopp:

Anmälan om att anordna automatspel som innebär att det på en plats anordnas spel på	Avgift i kronor
1-10 spelautomater	X
11-25 spelautomater	Y
26 eller fler spelautomater	Z

Lotteriinspektionen ska ta ut avgifter av den som gjort anmälan enligt lagen (1982:626) om anordnande av visst automatspel för den tillsyn som inspektionen utövar enligt 4 § lagen om anordnande av visst automatspel.

10(31)

Myndigheten får meddela
föreskrifter om avgifternas storlek.

Verkställighetsföreskrifter

7 §

Lotteriinspektionen får meddela
de föreskrifter som behövs för
verkställigheten av 4 § första
meningen samt 5 och 6 §§.

Denna förordning träder i kraft den
XX

Bakgrund – Historik

Vad gäller bakgrund, historik och rättspraxis avseende automatspelslagen under åren 1981 – 2008 hänvisas till Lotteriinspektionens skrivelse till regeringen den 11 mars 2008, Lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel och Internet-caféer, dnr 302/2008 (bilaga 2).

Uppdraget

Regeringen har i regleringsbrevet för budgetåret 2012 gett Lotteriinspektionen i uppdrag att göra en översyn av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (i fortsättningen automatspelslagen) och utreda eventuellt behov av författningsändringar till följd av den tekniska utvecklingen och därmed sammanhängande gränsdragningsproblem vad gäller lagens tillämplighet. Redovisningen kan innefatta författningsförslag. Uppdraget ska redovisas till regeringen (Finansdepartementet) senast den 14 september 2012.

Behovet av författningsändringar

Inledningsvis kan Lotteriinspektionen konstatera att den tekniska utvecklingen och därmed sammanhängande gränsdragningsproblem inte medfört att automatspelslagen inte längre går att tillämpa. Det kan däremot enligt Lotteriinspektionens mening argumenteras för att bland annat den tekniska utvecklingen och därmed sammanhängande faktorer medfört att vissa delar av regleringen inte längre fyller någon funktion eller är ineffektiv. Vidare anser Lotteriinspektionen att förutsättningar nu föreligger att förenkla och effektivisera regleringen rörande anordnande av s.k. förströelsespel.

I princip innehåller automatspelslagen bara ett tekniskt begrepp – definitionen av automatspel. Detta begrepp har definierats i förarbetena och i rättspraxis. Enligt Lotteriinspektionens mening kan man inte se denna definition enbart ur automatspelslagens synvinkel utan hänsyn måste tas till hela spelmarknaden, dvs. definitionen måste överensstämma med den som återfinns i lotterilagstiftning eftersom det rör sig om ”två sidor av samma mynt”. I dag är definitionen av själva automatspelsbegreppet densamma i lotterilagen och i automatspelslagen. Det som skiljer sig är att i lotterilagen regleras spel om pengar medan så inte är fallet i automatspelslagen. Om någon anordnar spel om pengar på en

spelautomat som typiskt sett faller in under definitionen i automatspelslagen, t.ex. flipperspel, ska alltså den verksamheten falla in under bestämmelserna i lotterilagen och inte i automatspelslagen (verksamheten skulle således ske i strid med gällande lag).

Detta faktum får till följd att definitionen av automatspel måste behandlas samlat för hela spelområdet. En ändring i automatspelslagen medför således att lotterilagen måste ändras i motsvarande mån. Mot denna bakgrund förslår Lotteriinspektionen ingen ändring av automatspelsbegreppet i denna översyn.

Kvarstår de skäl som motiverade införandet av lagstiftningen?

I princip kan den tillståndsprovning som ska ske enligt automatspelslagen delas upp i tre delar som motsvarar de skäl som motiverar regleringen. Det ska ske en provning av spelplatsens miljö i meningen att den inte ska vara en olämplig barn- och ungdomsmiljö. Denna provning innefattar spelplatsen som sådan (den fysiska miljön), anordnarens lämplighet och spelens innehåll.

Spelplatsen

Lotteriinspektionens erfarenheter från tillståndsgivningen och tillsynen av automatspelslagen sedan myndigheten övertog ansvaret från kommunerna ger vid handen att den största koncentration av traditionella förströelsespel återfinns på nöjesparken Liseberg (164 automater) i Göteborg, Spinners Heron City (92 automater) i Stockholm, Interpool Biljard (67 automater) i Malmö samt Multi Challenge (47 automater) i Östersund. I övrigt finns det i Sverige 5 spelplatser med mellan 10 och 25 automater. På dessa spelplatser anordnas ofta förströelsespelen tillsammans med annan spelverksamhet såsom bowling och biljard. Endast i ett fåtal fall förekommer förströelsespel i samband med filmuthyrnings-/godisförsäljnings-verksamhet.

De "automatspelhallar" som var aktuella vid lagstiftningens införande återfinns därmed i dag på ett tiotal platser i Sverige. De största av dessa är av nöjesparkskaraktär eller liknande. Miljön i och omkring dessa, kan i dag knappast anses vara olämplig för barn och ungdomar. Vad gäller det förströelsespel som anordnas i samband med annan spelverksamhet finns risk för att mindre lämpliga barn- och ungdomsmiljöer kan uppstå, även om dessa verksamheter i huvudsak riktar sig mot en vuxnare publik. Mot bakgrund av den ringa förekomsten kan det i dag även ifrågasättas om det

föreligger ett behov av nuvarande reglering också när det gäller de förströelsespel som återfinns i samband med filmuthyrnings-/godisförsäljningsverksamhet.

I fråga om de s.k. LAN-spelskaféerna gör Lotteriinspektionen samma bedömning som regeringen i prop. 2004/05:3 s. 13, nämligen att dessa kan ses som naturliga efterträdare till de mera traditionella förströelsespelen. I propositionen betonar regeringen att den tekniska utvecklingen på automatspelsmarknaden också medför att spelautomaterna lätt kan byta skepnad frånförströelsespel till automater för spel om pengar. I fråga om LAN-spelskaféerna bör man dock göra en skillnad mellan de som anordnas varaktigt på kommersiell basis och de som anordnas av ideella föreningar² eller kommuner (se nedan under Gränsdragningsproblem, föreningsspel).

Med hänsyn till på vilka platser förströelspelet bedrivs 2012 ifrågasätter Lotteriinspektionen behovet av en särskild prövning av spelplatsen som sådan. Enligt inspektionens mening borde den grundläggande prövningen av lokalen enligt brandskydds- och hälsoskyddsregleringen samt polisens möjligheter att ingripa mot brottslighet och kommunens möjligheter enligt sociallagstiftningen att ingripa om barn och ungdomar far illa vara tillfyllest för att säkerställa att nu aktuell verksamhet bedrivs i en lämplig miljö.

Anordnare

För att erhålla tillstånd att anordna spel enligt automatspelslagen krävs att man är lämplig. Enligt 3 § automatspelsförordningen (2004:1062) ska sökanden inge dels handlingar som styrker att denne inte är försatt i konkurs, underkastad näringsförbud eller står under förvaltare, dels handlingar som styrker sökandens ekonomiska förhållanden, samt dels handlingar som styrker sökandens vandel. Är sökanden en juridisk person ska med ansökan inges registreringsbevis, stadgar eller bolagsordning och en verksamhetsberättelse med resultat- och balansräkning för det senaste året. Nuvarande reglering ställer alltså jämförelsevis höga krav på den som till allmänheten erbjuder förströelsespel. Detta har gällt sedan 2004. I förarbetena till lagen angavs att "[d]en som anordnar spelet bör ha personliga förutsättningar att driva verksamheten så att det inte uppkommer en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Särskilt när det gäller spelverksamhet av större omfattning bör det finnas anledning att anta att spelanordnaren har både vilja och förmåga att motverka uppkomsten av t.ex. alkoholmissbruk, drogmissbruk, kriminalitet eller

² Organisationen Spelhobbyförbundet – Sverock har ca 120 000 medlemmar som är organiserade i 590 föreningar som ägnar sig åt LAN-spel, E-sport och datorspel.

ordningsstörande beteenden.”³ Som tidigare nämnts återfinns förströelsespelen i dag i princip bara på nöjesparker och liknande miljöer, i samband med annan spelverksamhet som t.ex. bowling och biljard samt i undantagsfall i samband med filmuthyrnings-/godisförsäljningsverksamhet. Att det skulle föreligga någon särskild risk för uppkomst av t.ex. alkoholmissbruk, drogmissbruk, kriminalitet eller ordningsstörande beteenden i dessa miljöer på grund av anordnarens ”personliga förutsättningar” har inte framkommit vid Lotteriinspektionens tillsyn de senaste sju åren. Enligt Lotteriinspektionens mening kan vandelsprovningen, som för övrigt inte heller återfinns i lotterilagen, därför utgå.

Spelinhåll

År 1990 infördes en bestämmelse i 4 § automatspelslagen som innebär att tillståndsmyndigheten vid tillståndsprövningen ska beakta risken för att spelautomaten kommer att användas för annat ändamål än den är avsedd för. Det konstaterades då att det, förutom hasardbetonade spel, även kunde förekomma spel som genom sitt förråande eller våldsamma innehåll kunde bidra till uppkomsten av en olämplig ungdomsmiljö.

Hasardbetonade spel

Även fortsättningsvis föreligger enligt Lotteriinspektionens mening ett behov av att reglera att spelen inte får vara hasardbetonade (kort-, roulett-, tärnings- eller penningautomatspelsliknande). Lotteriinspektionen anser att det redan av lagtexten tydligt bör framgå att sådana spel inte kan anordnas såsom förströelsespel. Sådana spel regleras nämligen, per definition, i lotterilagen. Mot bakgrund av den tekniska utvecklingen kan, enligt Lotteriinspektionens mening, risken för försök till kringgående av lagstiftningen, t.ex. i form av datoriserade pokerturneringar och andra typer av hasardspel vilka på ett enkelt sätt kan anordnas i en LAN-spelsmiljö, inte underskattas. Givetvis är en miljö där det bedrivs illegalt spel om pengar en olämplig barn- och ungdomsmiljö.

Förråande eller våldsamma spel

Enligt förarbetena kan det förekomma spel som genom sitt förråande eller våldsamma innehåll kan bidra till uppkomsten av en olämplig ungdomsmiljö.⁴ Något uttryckligt vetenskapligt stöd för denna slutsats går inte att återfinna. Statens medieråds forskningsöversikt från 2011 rörande våldsamma datorspel och aggression visar att det inte finns klara bevis för

³ Prop. 1981/82:203 s. 24.

⁴ Prop. 1989/90:46 s. 22.

att datorspel leder till ökat våld i samhället.⁵ Slutsatserna i rapporten har varit föremål för debatt.

Mot bakgrund av både samhällets utveckling och datorspelens utveckling de senaste 20 åren mot alltmer grafiskt verklighetstroga spel ter det sig vanskligt om en myndighet skulle behöva godkänna eller inte tillåta vissa förströelsespel på grund av deras innehåll. En sådan utveckling torde inte heller vara önskvärd mot bakgrund av bl.a. borttagandet av filmcensuren och att det inte finns några regler om åldersgräns avseende konsumtion av dataspel i övrigt. Enligt Lotteriinspektionens mening bör denna prövning därför utgå i detta sammanhang.

Behovet av förändring – sammanfattning

Lotteriinspektionen ser inte längre något behov av en särskild tillståndsprövning av spelplatsen. Att denna är lämplig enligt de övriga krav samhället uppställer på en lokal där människor samlas torde vara tillfyllest. Vidare finner inspektionen att vandelsprövningen i praktiken saknar funktion och bör utgå. Slutligen är det svårt att motivera att en statlig myndighet i denna situation ska bestämma vilka spel som kan anses skadliga för barn- och ungdomar. Särskilt då entydigt vetenskapligt stöd saknas för att spelens innehåll skulle ha någon verklig påverkan på barns och ungdomars beteenden.

Lotteriinspektionen har med anledning av uppdraget tillfrågat Statens folkhälsoinstitut om vilka problem som kan förknippas med de traditionella förströelseautomatspelen (t.ex. flipperspel och bilsimulatorer) och de moderna varianterna av förströelsespel (t.ex. Counterstrike och World of Warcraft) som spelas på LAN-spelskaféer. Med hänvisning till att Folkhälsoinstitutet har till uppdrag att motverka skadliga effekter av överdrivet spel om pengar – och inspektionens frågor avser s.k. förströelsespel – har myndigheten valt att hänvisa till bl.a. Statens medieråd som, enligt Statens folkhälsoinstitut, har mer kunskap på området i fråga. Informationen från Statens medieråd har redovisats ovan.

Gränsdragningsproblem när det gäller lagens tillämplighet

Har det under de senaste året vuxit fram verksamheter som medför att gränsdragningsproblem uppstått i förhållande till automatspelslagen?

⁵ Våldsamma datorspel och aggression – En översikt av forskningen 2000-2011, Statens medieråd, s. 7.

Enligt Lotteriinspektionens mening kan sådana problem främst uppstå i förhållande till två tämligen nya företeelser på spelområdet. Det rör sig dels om sådant LAN-spel som anordnas av ideella föreningar (ofta med kommunalt stöd), dels företeelsen E-gaming (E-sport).

Föreningsspel

Enligt 1 § automatspelslagen ska 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 endast ger vinst i form av frispel på automaten. Lagen ska enligt samma lagrum också tillämpas på ”uppställning av automater av detta slag i lokaler eller på platser till vilka allmänheten har tillträde. Lokaler eller platser till vilka tillträdet är begränsat genom krav på inbjudan, medlemskap i viss förening eller annat villkor skall utan hinder härav vid tillämpningen av första stycket anses som lokaler eller platser till vilka allmänheten har tillträde, om de med hänsyn till omfattningen av den krets som äger tillträde, de villkor under vilka tillträde lämnas eller andra liknande omständigheter är att jämföra med sådana lokaler eller platser.”

Nuvarande ordalydelse av 1 § skulle kunna medföra - beroende på hur paragrafen tolkas - att ett mycket stort antal ungdomsföreningar skulle bedriva tillståndspliktig verksamhet i de fall föreningen anordnar ett LAN-spel för sina medlemmar i t.ex. en kommunal föreningslokal.

För att uppnå en god spelmiljö är det enligt Lotteriinspektionens mening inte nödvändigt med krav på tillstånd när ungdomsföreningar träffas på detta sätt för att spela LAN-spel. Man kan dock inte bortse ifrån risken för att dessa arrangemang missbrukas för spel om pengar. Härtill kommer att myndighetens möjligheter att utan tillståndsplikt bedriva en effektiv tillsyn riskerar att minska eftersom myndigheten ofta inte får kännedom om dessa arrangemang. Samtidigt ger den tillsyn Lotteriinspektionen hittills bedrivit avseende det illegala spelet inget stöd för att det skulle förekomma spel om pengar i samband med ungdomars LAN-spelsföreningar.⁶

Lotteriinspektionen finner alltså ingen anledning till att dylika föreningar skulle behöva tillstånd. En sådan ordning skulle kunna uppnås i tillämpningen genom att mindre föreningars (säg under ett hundratal medlemmar) arrangemang med hänsyn till omfattningen inte jämföras med sådana arrangemang som avses i lagen, dvs. som sker i lokaler eller på

⁶ Lotteriinspektionen kan dock konstatera att illegalt spel om pengar förekommit i samband med annan föreningsverksamhet.

platser som allmänheten har tillträde till. En sådan tillämpning motsvarar delvis den som görs avseende allmänhetsbegreppet i lotterilagstiftningen.

Ett annat alternativ skulle vara att tillämpa det undantag som i dag finns i 3 § automatspelslagen. Av nämnda paragraf framgår att tillstånd inte behövs för uppställning av en spelautomat och anordnande av spel i samband med offentliga tillställningar av tillfällig karaktär. Den prövning som sker enligt allmänna ordningsstadgan (numera lokala ordningsföreskrifter) ansågs vara tillräcklig i dessa fall.⁷ Noteras bör dock att flera tillfälliga arrangemang i en och samma anordnares regi inte anses vara tillfälliga i paragrafens mening.⁸ Problem uppstår här i relation till spelföreningarnas verksamhet. Dels torde det vara svårt att påstå att dessa arrangemang är av tillfällig karaktär då man rimligtvis träffas för att spela ett flertal gånger under året, dels torde det inte ske någon prövning av dessa arrangemang enligt lokala ordningsföreskrifter. Däremot skulle eventuellt större årliga arrangemang såsom Dreamhack möjligtvis kunna undantas med hänvisning till att det är ett anordnande av spel i samband med offentlig tillställning av tillfällig karaktär.

Ytterligare ett alternativ är att enbart reglera verksamhet som sker i förvärvssyfte (eller i indirekt förvärvssyfte). Detta skulle i så fall vara en återgång till den ordning som inledningsvis gällde vid införande av den nuvarande regleringen 1982.

E-gaming – lotteri eller förströelse?

Automatspelslagen behandlar automatspel som inte ger vinst eller bara ger vinst i form av frispel. Spel om pengar är reglerat i annan lagstiftning (i första hand lotterilagen). Lotteriinspektionen anser att automatspelslagen även fortsättningsvis enbart bör behandla automatspel som inte ger vinst eller bara ger vinst i form av frispel. E-sport - datorspel av skicklighetskaraktär med penningvinster - bör således inte behandlas i automatspelslagen.

Under denna rubrik kan även nämnas de fall då traditionella förströelsespel (i huvudsak flipperspel) används för olika ”mästarskapstävlingar”, t.ex. Svenska mästerskapen i flipper, med penningpriser eller andra vinster av ekonomiskt värde till deltagarna. Även dessa fall ska enligt inspektionens mening bedömas enligt annan lagstiftning, dvs. enligt lotterilagen, och inte behandlas i automatspelslagen.

⁷ Se prop. 1981/82:203 s. 23.

⁸ A.a. s. 23.

I den allmänna debatten har det framförts önskemål om att det ska vara möjligt att kunna anordna mästerskap och turneringar i förströelsespel med begränsade insatser och vinster (t.ex. mindre penningssummor och pokaler) utan att det ska krävas tillstånd, alternativt att ett sådant tillstånd ska vara lätt att få. Lotteriinspektionen tar här inte ställning till dessa önskemål utan menar att denna fråga bör hanteras i anslutning till en översyn av lotterilagen.

Förslag till förändringar

Som tidigare framhållits har den tekniska utvecklingen och samhällets utveckling i övrigt medfört att de skäl som ligger till grund för regleringen av förströelsespel i många delar inte längre har bäring. Vidare har de traditionella förströelsespelen under de senaste åren minskat avsevärt i antal. Vid tidpunkten för Lotteriinspektionens övertagande av ansvaret för tillstånd och tillsyn fanns det uppskattningsvis 3 000 tillstånd omfattande 7 000 spelautomater fördelade på 3 000 anordnare.⁹ I augusti 2012 fanns det 109 tillstånd omfattande 806 spelautomater fördelade på 101 anordnare. En orsak kan vara Lotteriinspektionen strikta handläggning med fokus på att förhindra utställande av utrustning som används för spel om pengar och på avgifterna för tillstånd och tillsyn.

Tillämpningsområde

Lotteriinspektionen förslår, mot bakgrund av problematiken kring LAN-spel anordnat av ideella föreningar, en återgång till den ordning som gällde när lagen infördes. Endast kommersiellt anordnande av spel bör omfattas av regleringen.

Anmälningssplikt

Lotteriinspektionens mening är att regleringen i många delar kan förenklas, särskilt om sanktionssystemet samtidigt effektiviseras. Detta medför en minskad administrativ börda för den som vill anordna förströelsespel i förvärvssyfte. Lotteriinspektionen anser att syftet med lagen, dvs. att förhindra illegalt spel om pengar och att de i automatspelslagen specifika spelen sker i en miljö som kan anses lämplig för barn och ungdom, kan uppfyllas genom en anmälningssplikt istället för krav på tillstånd.

De grundläggande förutsättningarna för bedrivande av verksamheten bör återfinnas i lagen (eventuellt med en föreskriftsrätt för regeringen eller den

⁹ Prop. 2004/05:3 s. 21.

myndighet som regeringen bestämmer). Förutom de undantag från tillståndsplikten som finns i dag bör förströelsespel som anordnas av en kommun eller en ideell förening undantas också från anmälningsplikten.

Lämplighetskraven bör kvarstå avseende risken för spelmiljön och hazardspelsliknande spel men tas bort när det gäller spelens innehåll i övrigt. Vad gäller anordnarens lämplighet bör kraven kvarstå i fråga om ekonomiska förhållanden (skatteskuld, konkurs osv.) men utgå i fråga om missbruksfrågor ochandel. Kvarstående krav bör uttryckligen anges i författning.

Om tillståndsplikten upphör kommer kommunen och polismyndigheten inte längre att höras vid etablering av nu aktuell verksamhet. Detta medför att det kan finnas en risk för att en sådan etablering inte uppmärksammas på kommunal nivå. Lotteriinspektionen föreslår därför att inspektion ska vara skyldig att underrätta berörda kommuner och polismyndigheter om gjorda anmälningar.

Effektiviserat sanktionssystem

Lotteriinspektionen kan genom sin tillsyn av förströelsespelen sedan 2004 dra slutsatsen att kriminaliseringen av överträdelser av automatspelslagen inte utgör en särskilt effektiv sanktion. I de fall överträdelser polisanmäls av myndigheten går dessa sällan vidare till åtal och fällande dom. Att dessa ärenden saknar prioritet hos de rättsvårdande myndigheterna kan Lotteriinspektionen ha förståelse för. Myndigheten har i dag inga möjligheter att meddela förbud eller förelägganden enligt automatspelslagen. Erfarenheterna på lotterilagens område av sådana ingripanden har visat att dessa inte heller är särskilt effektiva.

Lotteriinspektionens bedömning är därför att området bör avkriminaliseras och att det i stället införs ett system med sanktionsavgifter enligt modell från t.ex. miljölagstiftningen. Sanktionsavgift bör utgå om man bedriver sådan verksamhet som omfattas av regleringen utan att ha anmält det eller om det i tillsynen visar sig att verksamheten inte lever upp till de krav som ställs på verksamheten.

Ökad möjlighet till biträde av polis

Enligt automatspelslagen har Lotteriinspektionen en möjlighet att begära biträde av polis för att få tillträde till lokaler och platser där det anordnas automatspel eller där en spelautomat annars finns uppställd. Det är naturligtvis viktigt att en tillsynsmyndighet har möjlighet att få tillträde till lokaler där tillstånd getts till spel men där allmänheten i vissa fall inte har

tillträde. De nuvarande bestämmelserna ger inget utrymme för myndigheten att få tillträde – ens med polishjälp – till lokaler där myndigheten misstänker att automatspel anordnas eller finns uppställt utan tillstånd. När illegalt spel kan misstänkas förekomma i någon lokal dit allmänheten inte har tillträde, kan argumentet att detta är en rent polisiär fråga göra sig gällande. Att helt utesluta tillsynsmyndighetens möjlighet att få tillträde också i denna situation motverkar emellertid samtidigt en effektiv tillsyn och kontroll. Lotteriinspektionen föreslår därför att lagtexten ändras (se Lagförslaget 4 § andra stycket). Självfallet bör också myndighetens rätt att infordra upplysningar från den som anordnar spelet eller låtit ställa upp automaten kvarstå.

Övrigt

Enligt den nuvarande automatspelslagen får ett tillstånd att anordna automatspel förenas med föreskrifter om lägsta ålder för tillträde och tider när spelverksamheten får bedrivas 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.

I syfte att undvika sociala skadeverkningar för barn och ungdom kan man överväga att införa en generell åldersgräns för att få spela på förströelsespel. Lotteriinspektionen har i dagsläget inte tillgång till något underlag som tydligt pekar på vad som i så fall utgör en lämplig ålder. Lagstiftaren kan självfallet bestämma om det ska finnas en åldersgräns eller inte. Alternativet är att behålla nuvarande ordning som innebär att frågan om åldersgräns avgörs i tillståndsärendet.

Det kan framhållas att i ovan angivna skrivelse till regeringen 2008 ansåg Lotteriinspektionen att förutsättningar fanns för självreglering i vissa delar avseende LAN-spelscaféer mot bakgrund av den branschorganisationen som fanns. Områden för en sådan självreglering skulle kunna avse också åldersgränser, men även öppentider och etiska regler om spelens innehåll. Lotteriinspektionen har inte kunnat finna någon sådan aktiv organisation i dag varför självreglering inte längre kan anses utgöra ett realistiskt alternativ.¹⁰

¹⁰ I Lotteriinspektionens skrivelse till regeringen den 11 mars 2008 nämns Sveriges Internetcaféers branschorganisation. Denna organisation synes ha upphört.

Konsekvenser

Hur många skulle då bli berörda av de förändringar av automatspelslagen som Lotteriinspektionen föreslår?

Traditionella förströelsespel

Som ovan nämnts fanns det vid tidpunkten för Lotteriinspektionens övertagande uppskattningsvis 3 000 tillstånd omfattande 7 000 spelautomater fördelade på 3 000 anordnare.¹¹ I augusti 2012 fanns det 109 tillstånd omfattande 806 spelautomater fördelade på 101 anordnare. Sedan Lotteriinspektionen tog över tillståndsgivningen och tillsynen har antalet tillståndshavare således minskat med 96,7 procent och antalet utställda förströelsespel med tillstånd har minskat med 88,5 procent.

LAN-spelscaféer

I Lotteriinspektionens skrivelse till regeringen den 11 mars 2008 uppskattade Lotteriinspektionen antalet aktörer som bredrev LAN-spelscafé till ca 150.¹² För att ta reda på omfattning av LAN-spelscaféer i Sverige 2012 har Lotteriinspektionen till Sveriges kommuner och länsstyrelser ställt frågan om det i kommunen respektive länet bedrivs ”kommersiellt bedrivna näringsverksamhet som består i att man mot ersättning tillhandahåller datorspel i en därför iordningställd lokal”. 144 kommuner (dvs. ca hälften av Sveriges kommuner) och 16 länsstyrelser har svarat. Av de 144 kommunerna svarade tio kommuner att de hade efterfrågad verksamhet i kommunen. Sammanlagt uppgick dessa näringsställen till 13 stycken. Ingen av de länsstyrelser som svarat kunde med säkerhet besvara frågan med ja.

Lotteriinspektionen har som ovan nämnts inte återfunnit någon branschorganisation eller liknande för LAN-spelscaféer.

Fråga har även ställts till SCB rörande SNI-koderna 61900 (Internetcaféer, [internetcafé] lån av dator [ej hemlån], mot betalning, som huvudsaklig verksamhet) respektive 56100 (Internetcaféer, [internetcafé], servering som huvudsaklig verksamhet).

Enligt SCB är ca 23 000 arbetsställen registrerade med kod 56100 (restaurangverksamhet) och 285 arbetsställen registrerade med kod 61900 (tillhandahållande av Internet). Som exempel anger SCB att LAN/Internet-caféet ”Matrix” vid Hötorget är registrerat under koderna

¹¹ Prop. 2004/05:3 s. 21.

¹² Lotteriinspektionens dnr 302/2008, s. 11.

56100 och 92000 (spel och vadslagingsverksamhet). De är inte registrerade under kod 61900. LAN/Internet-caféet "Inferno Online" vid Odenplan är endast registrerat under kod 61900. SCB anser att SNI-koderna 56100 och 61900 inte kan användas för att identifiera LAN/Internet-caféer i Sverige då dessa inte är registrerade på ett enhetligt sätt och att källmaterialet som omfattar drygt 23 000 arbetsställen är för omfattande för manuell bearbetning.

En allmän sökning på Google ger vid handen att det finns fyra stycken LAN/Internetcaféer i Stockholm och två i Malmö.

Mot denna bakgrund är det svårt att uppskatta hur många kommersiellt bedrivna LAN-spelscaféer det finns i Sverige. Som ovan nämnts uppskattades antalet i Lotteriinspektionen skrivelse från 2008 till ca 150. Lotteriinspektionen uppskattar i dag, mot bakgrund av kommunernas och länsstyrelsernas svar, att antalet är betydligt färre.

Kostnader och intäkter

Administrativ förenkling

Enligt Lotteriinspektionens mening torde de föreslagna ändringarna sammantaget medföra en administrativ förenkling för de som vill anordna förströelsespel och därigenom minska kostnaderna för aktörerna på denna del av nöjes-/underhållningsmarknaden.

Vad gäller Lotteriinspektionens verksamhet bör de föreslagna förändringarna medföra att myndighetens resurser används mer effektivt genom den i förhållande till tillståndsgivning mer förenklade hanteringen avseende anmälningar. Detta borde leda till snabbare genomströmningstider och öka utrymmet för tillsyn.

Anmälningavgift

Kostnaden för den enskilde aktören kommer att minska då de föreslagna anmälningavgifterna understiger de nuvarande tillståndsavgifterna. Detta beror på att avgiften ska motsvara myndighetens kostnad för hanteringen vilken torde komma att minska genom anmälningsförfarandet.

Tillsynsavgift

Nuvarande modell för tillsynsavgiften baseras på att avgiften (200 kr) betalas av varje tillståndshavare per spelplats och månad. Tillsynsavgiften på ett år blir således maximalt 2 400 kr om man har tillstånd på en spelplats. Den nya tillsynsavgiften kommer att baseras på myndighetens kostnad för den tillsyn myndigheten kommer att utföra över de som har

anmänt verksamhet till myndigheten. Tillsynsavgiften kommer då att variera beroende på omfattningen av den anmälda verksamheten och tillsynen över denna.

En ny beräkningsmodell för detta, grundad på självkostnadsprincipen, får – om det blir aktuellt – utarbetas i samråd med ESV.

Sanktionsavgift

Det är Lotteriinspektionens förhoppning dels att den föreslagna avkriminaliseringen kommer att bidra till minskade kostnader för polis, åklagare och domstolar, dels att denna besparing inte kommer att utebli på grund av ett ökande antal domstolsprocesser till följd av de föreslagna sanktionsavgifterna. Sanktionsavgifterna borde medföra ökande intäkter för staten. Storleken på dessa intäkter är svår att uppskatta varför inspektionen avstår från att göra något antagande i detta avseende.

Sammanfattningsvis är det Lotteriinspektionens uppfattning att de föreslagna förändringarna av förströelsespelsregleringen kommer att vara till fördel för både myndigheter, aktörerna på förströelsespelsmarknaden och allmänheten i övrigt.

Behov av övergångsbestämmelser

Tillstånd att anordna automatspel som har utfärdats med stöd av äldre bestämmelser bör fortsätta gälla när den nya lagen träder ikraft. Även övriga villkor och begränsningar som har föreskrivits i ett tillstånd bör kvarstå.

Den som vid ikraftträdandet har ett giltigt tillstånd ska således inte behöva anmäla enligt 3 § förrän gällande tillstånd löper ut.

Bilaga 1

Författningskommentarer

Förslaget till lag om ändring i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel

Allmänna bestämmelser

1 §

Denna lag tillämpas på sådana spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater som anordnas i förvärvssyfte och som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Lagen ska tillämpas också på uppställning av automater av detta slag i lokaler eller på platser till vilka allmänheten har tillträde.

Lokaler eller platser till vilka tillträdet är begränsat genom krav på inbjudan, medlemskap i viss förening eller annat villkor ska utan hinder härav vid tillämpningen av första stycket anses som lokaler eller platser till vilka allmänheten har tillträde, om de med hänsyn till omfattningen av den krets som äger tillträde, de villkor under vilka tillträde lämnas eller andra liknande omständigheter är att jämföras med sådana lokaler eller platser.

Lagen gäller inte uppställning av spelautomat eller anordnande av spel på fartyg i reguljär trafik.

För att ett anordnande av automatspel ska omfattas av regleringen krävs att det anordnas i förvärvssyfte. Dagens krav på att det ska anordnas för allmänheten utgår men behålls när det gäller uppställning. Det LAN-spel som anordnas av en ideell förening för en mindre krets medlemmar uppfyller inte kraven i vare sig första eller andra stycket.

2 §

Den som anordnar automatspel som avses i 1 § första stycket ska svara för att spelautomaten inte innehåller spel liknande kort-, tärnings- och roulettspel eller andra sådana spel som typiskt sett används för spel om pengar, att lokalen är godkänd för den verksamhet som ska bedrivas samt att verksamheten i övrigt bedrivs på ett ansvarsfullt sätt.

Regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om lägsta ålder för tillträde och tider när spelverksamheten får bedrivas 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.

Även fortsättningsvis kommer det inte att vara tillåtet att bedriva förströelsespel med spel som typiskt sett används för spel om pengar. Detta framgår redan i dagsläget av lagtexten. Vidare framgår det nu att anordnaren ska ansvara för att lokalen är godkänd för verksamheten. Med detta avses att t.ex. att lokalen uppfyller brandskyddskrav eller andra kommunala säkerhetsföreskrifter. Det införs även en möjlighet för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att införa krav på lägsta ålder för tillträde och tider när spelverksamheten får bedrivas samt andra krav på verksamheten i syfte att motverka att spelverksamheten förorsakar bristande ordning eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom.

Anmälningsskyldighet

3 §

Det är förbjudet att utan anmälan anordna sådant automatspel som avses i 1 § första stycket eller uppställa sådana spelautomater som avses i denna lag i lokaler eller på platser som anges i 1 § första och andra styckena.

Anmälan ska göras till Lotteriinspektionen.

En sådan anmälningsskyldig verksamhet som avses i första stycket får påbörjas tidigast sex veckor efter det att anmälan har gjorts, om inte Lotteriinspektionen bestämmer något annat.

Lotteriinspektionen ska översända kopia av anmälan till berörd kommun och polismyndighet.

Lotteriinspektionen får ta ut avgifter för anmälan.

Den nuvarande tillståndsskyldigheten med dess subjektiva prövning av lokalen, anordnarens lämplighet och spelens beskaffenhet utgår och ersätts med en anmälningsskyldighet. För att bibehålla den lokala förankringen och uppmärksamma lokala myndigheter om den förestående verksamheten bör Lotteriinspektionen ska informera berörd kommun och polismyndighet om anmälan.

Tillsyn

4 §

Lotteriinspektionen utövar tillsyn över denna lag och av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

För att utöva tillsynen har Lotteriinspektionen rätt att få tillträde till lokaler och platser där det kan antas att automatspel anordnas eller där det kan antas att en spelautomat annars finns uppställd och att infordra upplysningar från den som anordnar spelet eller låtit ställa upp automaten.

Avgifter får tas ut i ärenden om tillsyn enligt denna lag. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om avgift för tillsynen.

5 §

Om den som anordnar automatspel eller som har låtit ställa upp en spelautomat underlåter att lämna tillträde till lokalen eller tillhandahålla upplysningar enligt 4 § andra stycket, får Lotteriinspektionen förelägga vite.

För att bereda sig tillträde till lokalen får Lotteriinspektionen vid behov anlita biträde av polisen.

Sanktionsavgifter

6 §

Den som anordnar eller uppställer sådant automatspel som avses i 1 § utan att ha anmält detta enligt 3 § ska erlægga en sanktionsavgift om 100 000 kr.

Sanktionsavgiften ska framgå av lagen. Den bör sättas till ett belopp som är så högt att sanktionsavgiften får effekt på efterlevnaden av regleringen samtidigt som den inte får vara oskäligt hög. Lotteriinspektionen gör bedömningen att beloppet bör vara 100 000 kr.

7 §

Den som bryter mot 2 § eller mot föreskrifter eller beslut som har meddelats med stöd av 2 § andra stycket ska erlægga en sanktionsavgift.

8 §

Ett beslut om sanktionsavgift gäller omedelbart om inte annat bestäms. Om en skyldighet att betala en sanktionsavgift har upphävts genom ett beslut som har vunnit laga kraft, ska tillsynsmyndigheten återbetala avgiften jämte ränta enligt 5 § räntelagen (1975:635) för tiden från den dag avgiften betalades till och med den dag återbetalningen sker.

8 a §

En sanktionsavgift ska tas ut även om överträdelsen inte har skett uppsåtligen eller av oaktsamhet.

8 b §

Innan Lotteriinspektionen beslutar att ta ut en sanktionsavgift ska den som anspråket riktas mot ges tillfälle att yttra sig.

8 c §

Ett beslut om att ta ut en sanktionsavgift ska delges den avgiftsskyldige.

8 d §

En sanktionsavgift ska betalas inom 30 dagar efter det att beslutet om att ta ut avgiften har delgetts den avgiftsskyldige.

8 e §

Om två eller flera är avgiftsskyldiga för samma överträdelse, är de solidariskt ansvariga för betalningen.

Administrativa bestämmelser angående sanktionsavgiften. Den valda konstruktionen innebär att avgiften betalas in till Lotteriinspektionen som först när beslutet vunnit laga kraft kan inbetala beloppet till staten.

Övriga bestämmelser

9 §

Lotteriinspektionens beslut om vite enligt 5 § första stycket gäller omedelbart om inte annat bestäms.

Eventuella viten bör även fortsättningsvis gälla omedelbart.

10 §

Lotteriinspektionens beslut enligt denna lag får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol. Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätten.

Förslaget till ändring av automatspelsförordningen (2004:1062)

Tillämpningsområde

1 §

Denna förordning tillämpas på sådant automatspel som avses i lagen om anordnande av visst automatspel.

Anmälan

2 §

En anmälan enligt lagen om anordnande av visst automatspel ska vara skriftlig.

3 §

I anmälan ska anges vem som ansvarar för anordnandet eller uppställandet, det antal spelautomater och den typ av spel som anmälan avser.

Till anmälan ska bifogas handlingar som styrker att

1. anmälaren inte är försatt i konkurs eller underkastad näringsförbud och inte heller har förvaltare enligt 11 kap. 7 § föräldrabalken och
2. anmälarens ekonomiska förhållanden.

En anmälare som är en juridisk person ska tillsammans med anmälan även lämna registreringsbevis, sina stadgar eller bolagsordning och en verksamhetsberättelse med resultat- och balansräkning för det senaste verksamhetsåret.

Lämplighetsprövningen av anordnaren framgår nu direkt av förordningstexten. Vandelsprövningen har utgått.

3 a §

När det gäller sådana handlingar som avses i 3 §, eller om Lotteriinspektionen annars begär att anmälaren ska ge in certifikat, intyg eller annan liknande handling som visar att ett visst anmälningskrav är uppfyllt, ska Lotteriinspektionen godta motsvarande handling från en annan stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet. Myndigheten får dock begära en icke-auktorerad översättning av handlingen till svenska.

Paragrafen har enbart anpassats till att tillståndskravet ersatts med en anmälningsplikt.

3 b §

I ett ärende om anmälan ska ett beslut meddelas av Lotteriinspektionen inom två månader efter det att en fullständig anmälan kom in till myndigheten. Om det är nödvändigt på grund av utredningen i ärendet, får handläggningstiden vid högst ett tillfälle förlängas med högst två månader. Anmälaren ska informeras om skälen för att handläggningstiden förlängs innan den ursprungliga tidsfristen har gått ut.

I 8 § lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden finns bestämmelser om att ett mottagningsbevis ska skickas till anmälaren när en fullständig ansökan har kommit in och om innehållet i ett sådant bevis.

Ett beslut att förlänga handläggningstiden får inte överklagas. Förordning (2009:1218).

Liksom 3 a § har paragrafen enbart anpassats till att tillståndskravet ersatts med en anmälningsplikt.

Avgifter

4 §

Lotteriinspektionen ska ta ut avgift i enlighet med 5 § för en anmälan enligt lagen om anordnande av visst automatspel. För prövning av anmälan tillämpas i övrigt bestämmelserna i 11-14 §§ och 30 a § avgiftsförordningen (1992:191).

Paragrafen är utformad i enlighet med regeringens förslag till ändring av nuvarande automatspelsförordning som föreslås träda i kraft den 15 oktober 2012. med justering för att en anmälningsplikt.

5 §

Avgift enligt 4 § ska tas ut enligt med följande belopp:

Anmälan om att	Avgift i kronor
anordna automatspel som innebär att det på en plats anordnas spel på	
1-10 spelautomater	X
11-25 spelautomater	Y
26 eller fler spelautomater	Z

6 §

Lotteriinspektionen ska ta ut avgift av den som bedriver anmälningsskyldigt verksamhet för den tillsyn och kontroll som inspektionen utövar enligt 4 § lagen om anordnande av visst automatspel. Avgifterna ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för tillsyns- och kontrollverksamheten.

Paragrafen är utformad i enlighet med regeringens förslag till ändring av nuvarande automatspelsförordning – med justering för den föreslagna anmälningsskyldigheten – som föreslås träda i kraft den 15 oktober 2012.

Verkställighetsföreskrifter

7 §

Lotteriinspektionen får meddela de föreskrifter som behövs för verkställigheten av 4 § första meningen samt 5 och 6 §§.

Paragrafen är utformad i enlighet med regeringens förslag till ändring av nuvarande automatspelsförordning som föreslås träda i kraft den 15 oktober 2012.

Bilaga 2

Lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel och Internet-caféer

Inledning

Lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen) har gällt sedan den 1 juli 1982. Lotteriinspektionen har i regleringsbrevet för 2008 fått i uppdrag att analysera rättsläget på området för tillståndsplikt för automatspel i anledning av dom från Regeringsrätten den 13 september 2007 i mål nr 3975-06. Inspektionen ska dessutom bedöma avgörandets möjliga konsekvenser för myndighetens kontroll- och tillsynsarbete samt innehålla en bedömning av automatspelslagens räckvidd, liksom effekter av domen för aktörer och konsumenter på spelmarknaden. Även EG-domstolens dom av den 26 oktober 2006 (C-65/05) ska beaktas. Redovisningen ska ske till regeringen (Finansdepartementet) senast den 1 mars 2008.

Sammanfattning

När automatspelslagen infördes var syftet att komma till rätta med de olämpliga ungdomsmiljöer som kunde uppkomma i spelhallar (jfr prop. 1989/90:46 s. 8). Det framhölls att spelhallarna lätt kunde bli tillhåll för personer med sådana sociala problem att de utövade ett dåligt inflytande på ungdomarna. Det påpekades också att spelandet skapade ett penningbehov som kunde utlösa viss kriminalitet. Nämnade förhållanden medför, enligt Lotteriinspektionen, att det alltjämnt är rimligt att ställa krav på tillstånd och tillsyn för verksamheter som i stor utsträckning lockar barn och ungdomar till sig. Den tekniska utvecklingen har samtidigt bidragit till att definitioner och begrepp i lagtexten har gjort lagen svårtillämpad. Någon beaktansvärd risk för att förströelsespel används för andra ändamål, dvs. för spel om pengar, föreligger dock inte sedan frågorna om tillstånd och tillsyn överförts till Lotteriinspektionen. Enligt Regeringsrättens dom skall spelverksamheten i s.k. Internetcaféer normalt bedömas enligt automatspelslagen. Lotteriinspektionen blir därmed tillstånds- och tillsynsmyndighet också för denna verksamhet.

Bakgrund – Historik

Bakgrunden till införandet av automatspelslagen var att olämpliga ungdomsmiljöer hade uppkommit i de spelhallar där spel på flipperspel och liknande automatspel bedrevs. Med en olämplig ungdomsmiljö avsågs i första hand miljöer som kunde vara skadliga för ungdomars sociala utveckling och mindre lämpliga utifrån social- och kulturpolitiska utgångspunkter. Det kan t.ex. röra sig om passiviserande och kommersialiserade miljöer med brist på meningsfull sysselsättning. Kritiken riktades inte främst mot automaternas utformning eller konstruktion utan snarare mot miljön som spelhallarna utgjorde. Det konstateras dock i propositionen att även spelandet i sig skapade ett pengabehov som kunde utlösa viss kriminalitet såsom snatteri och häleri. Mot den bakgrunden ansågs fog finnas för att samhället skulle ha inflytande över etableringen av sådan verksamhet. Tillståndsprövningen skulle i första hand grundas på sociala överväganden (prop. 1981/82:203, s. 9 ff.). Automatspelslagen är således en social skyddslagstiftning med det övergripande syftet att undvika att olämpliga ungdomsmiljöer uppstår.

Gällande rätt

Automatspelslagen tillämpas på sådana spel, mekaniska eller elektroniska spelautomater, som anordnas för allmänheten eller som i annat fall anordnas i förvärvssyfte och som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Lagen tillämpas också på uppställning av automater av detta slag i lokaler eller på platser till vilka allmänheten har tillträde. En avgörande skillnad mellan förströelsespelsautomaterna och de spelautomater som omfattas av lotterilagens bestämmelser är således att de förstnämnda inte får ge vinst i form av t.ex. varor, pengar eller värdebevis utan endast i form av rätt till fortsatt spel.

Till de typer av automater som regleras i automatspelslagen har hittills hört flipperspel, skjutare, målspele, TV-spel och liknande spel (prop. 1981/82:203 s. 20). Före automatspelslagens ikraftträdande den 1 juli 1982 var anordnande av spel på förströelsespelsautomater undandraget samhällskontroll.

Frågor om tillstånd prövas av Lotteriinspektionen. Tillstånd får inte meddelas utan att berörd kommun samt polismyndighet 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 Lotteriinspektionen bedöma risken för att en spelautomat 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 § första stycket). Det är Lotteriinspektionen som utövar tillsyn över efterlevanden av lagen och meddelade föreskrifter (7 §). Om det efter tillståndsbeslutet uppkommer missförhållanden till följd av spelverksamheten får Lotteriinspektionen meddela nya eller ändrade föreskrifter (5 § andra stycket). Vidare får Lotteriinspektionen 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 §).

Lotteriinspektionen 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 § andra stycket). För att få tillträde till lokaler och platser samt för att få upplysningar får Lotteriinspektionen 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 §).

Avgifter

Den som ansöker tillstånd enligt automatspelslagen ska betala en avgift enligt 4 § första stycket automatspelförordningen (2004:1062). Av denna bestämmelse framgår också ansökningsavgiftens storlek varvid nedanstående avgiftsklasser tillämpas. Inom parantes nedan anges de

avgiftsnivåer som enligt avgiftsförordningen (1992:191) gäller för respektive avgiftsklass.

Ansökan om tillstånd att anordna automatspel som innebär att det på en plats anordnas spel på	Avgiftsklass	
a) 1 automat	4	(2 000 kr)
b) 2 – 5 automater	5	(3 200 kr)
c) 6 – 9 automater	6	(5 000 kr)
d) 10 eller fler automater	9	(16 500 kr)

För Lotteriinspektionens avgiftssättning gäller principen om full kostnads-
täckning. De i dag gällande ansökningsavgifterna för förströelsespel täcker
inte myndighetens kostnader för arbetet med prövning av ansökningar och
beviljande av tillstånd.

Förutom ansökningsavgift ska även en avgift för tillsyn och kontroll
betalas av tillståndshavaren (5 § automatspelsförordningen). Även för
denna avgift gäller principen om full kostnadstäckning. Avgiftens storlek
framgår av Lotteriinspektionens föreskrifter (LIFS 2008:1) om avgifter för
kontroll och tillsyn. För närvarande uppgår den månatliga kontrollavgiften
för förströelsespel till 200 kr per spelställe.

Närmare om automatspelslagens räckvidd

Som framgår av vad som tidigare anförts gäller automatspelslagen 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 endast ger vinst i form av frispel på automaten. Lagen tillämpas
också på uppställning av automater av detta slag i lokaler eller på platser till
vilka allmänheten har tillträde. Grundläggande för tillämpningen synes vara
att det skall röra sig om

- spel på
- mekanisk eller elektronisk spelautomat
- för allmänheten, alternativt
- i förvärvssyfte
- (spelautomaten) endast ger vinst i form av frispel på automaten

Det skall inledningsvis nämnas att rekvisitet spel i sig är oklart. Många har
sin personliga uppfattning om begreppet och denna torde spänna över allt
från idrotten tennis och sällskapspelet monopol till rollspel.

Av lagens förarbeten framgår att man med mekaniska eller elektroniska spelautomater avser bl.a. tv-spel. Det framgår även att det inte behöver röra sig om en "automat" i traditionell mening då det inte finns något krav på att avgiften för spelet måste erläggas i automaten. Det är givetvis inte bra att förutsättningarna för lagens tillämpning inte mera tydligt framgår av lagtexten. Då det inte finns några klara definitioner av begreppet mekanisk eller elektronisk spelautomat i vanligt språkbruk får det emellertid anses acceptabelt att, såsom skett, i förarbetena exemplifiera vad som kan anses utgöra en sådan spelautomat. Begreppen mekanisk eller elektronisk spelautomat är, trots detta, svåra att definiera.

De övriga nämnda rekvisiten; för allmänheten alternativt i förvärvssyfte, endast ger vinst i form av frispel på automaten, har definierats i praxis. Dessa rekvisit är till sin natur sådana att de inte är förändras till följd av en teknisk utveckling såsom rekvisiten mekanisk eller elektronisk spelautomat.

Frågan om avgränsning blir än svårare då det gäller uppställning av dylika automater. Här synes lagstiftaren ha förutsatt att det redan av att titta på en avstängd "automat" (det finns inget krav på att den måste vara igång) går att bedöma att det rör sig om en sådan automat lagen avser. Så är kanske fallet då det rör sig om sådana konsolspel där det genom en okulär besiktning går att konstatera att automaten har t.ex. en ratt eller andra knappar för att kunna påverka utgången i något man på goda grunder får anta är ett spel. I fråga om t.ex. en avstängd dator som är utställd för allmänheten går det däremot inte enkelt att avgöra om den är avsedd för spel.

Så fort man lämnar de i förarbetena uppräknade "automatspelen" såsom t.ex. flipper, bilspel och skjutspel uppstår därför oklarheter över automatspelslagens tillämpningsområde. Beroende på den begreppsapparat lagstiftaren valt har rättspraxis (dels rörande automatspelslagen, dels rörande lotterilagen då automatspelsbegreppet, allmänhetsbegreppet och förvärvssyftesbegreppet i lotterilagen är detsamma som i automatspelslagen) fått avgöra de närmare gränserna för automatspelslagens räckvidd.

Förströelsespelens utveckling

I fråga om själva förströelsespelens utveckling kan nämnas att det redan under senare delen av åttiotalet kunde konstateras att dessa blev alltmer realistiska med förråande inslag. TV-spel som ställdes ut för allmänheten blev allt vanligare. Vissa typer av automatspel ansågs även särskilt lämpliga

för spel om pengar och missbrukades också för detta ändamål. Särskilt den senare problematiken eskalerade under nittioalet. Grunden för att föra över tillståndgivning och tillsyn till Lotteriinspektionen motiverades i prop. 2004/05:3 med att förströelseautomaterna kommit att utgöra ett stort problem, främst i storstadsregionerna. Spel om pengar förekom i alltför stor utsträckning, automater var uppställda utan tillstånd och kontrollen var otillräcklig. Detta hade bl.a. lett till att ungdomar undergrävt sin ekonomi och riskerade att dras in i kriminalitet. Dessa missförhållanden ansågs utgöra starka skäl för att centralisera tillståndgivning och kontroll.

Nuvarande tillståndgivning och dagens marknad

Lotteriinspektionen tog över handläggningen av helt nya ansökningar den 1 januari 2005. De spelplatser som kommunerna givit tillstånd och som gällde tillsvidare löpte ut 31 mars 2006, varpå alla som ville ha fortsatt tillstånd, blev tvungna att ansöka om detta. Sedan den 1 april 2006 har Lotteriinspektionen därmed haft det fulla ansvaret för tillstånd och tillsyn enligt automatspelslagen.

Sedan Lotteriinspektionen tog över ansvaret för tillståndgivning och kontroll har antalet ansökningar om tillstånd att anordna förströelsespel samt tillstånd minskat. Anledningar till denna utveckling kan, enligt synpunkter som framförts till inspektionen, vara dels att ansökningsavgifterna upplevs som för höga, dels de tillkommande kontrollavgifterna.

De största utställarna av förströelsespel har varit Adonbolagen AB, Pollux Invest Automattjänst AB samt Bonik AB. Pollux Invest Automattjänst AB, liksom Bonik AB, har enligt egen utsago lagt ned sin förströelsespelverksamhet med anledning av ansökningsavgifterna. De anger att redan kontrollavgiften åter upp den vinst som blir kvar för ett förströelsespel på en del spelplatser. Liknande uppgifter har kommit från andra mindre utställare.

Att handlägga en ansökan som omfattar 1 eller 10 spel innebär ungefär lika stor arbetsinsats. Spelen är desamma (flipper, bilspele, skjutspele, photoplay) och nu välkända av Lotteriinspektionen. En ansökan från den idag största spelordnaren Liseberg, med över 200 förströelsespel, är något mer komplicerad och tar något längre tid än genomsnittet p.g.a. det stora antalet spel som skall gås igenom samt skrivas in i Lotteriinspektionens tillståndapplikation. Gröna Lund har lagt ned sin spelhall med förströelsespel.

En ny marknad har utvecklats

Vid tiden för automatspelslagens tillkomst definierades förströelsespel som mekaniska eller elektroniska spelautomater som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Exempel på sådana spelautomater är som nämnts tidigare, flipper, målspel, skjutare och TV-spel. Gemensamt för dessa spel är att spelet finns lokalt på den plats där automaten är placerad.

Traditionella spelautomater, som inte är ett flipper, målspel eller skjutspel, består ofta av en konsol med skärm där spelet visas upp, någon form av knapp/tangentdel varifrån spelet styrs och en dator del där spelen finns lagrade.

Många spelautomater som nu förekommer på marknaden består av en skärm och ett tangentbord, antingen som separata delar eller sammanfogade i en konsol. De spel som kan spelas finns i en server, antingen lokalt placerad i direkt anslutning till/sammanfogad med skärm och tangentbord eller placerad någon helt annanstans, till och med i något annat land. Den tekniska utvecklingen gör att gränsdragningen mellan förströelsespel, värdeautomater och s.k. EMV-lotterier (lotterier som förmedlas genom elektromagnetiska vågor) tenderar att bli oklar.

Ett flertal rättsfall ger exempel på denna oklarhet. Det som prövas är om en apparat som till det yttre uppvisar (mer eller mindre klara) likheter med en traditionell spelautomat istället ska anses vara ett EMV-lotteri till följd av att spelen som tillhandahålls på automaten förmedlas från en server i något annat land. Om spel om pengar kan konstateras är automatspelslagen inte tillämplig. Det har därvid gjorts gällande att inte heller lotterilagens regler om spelautomater är tillämpliga i sådana situationer.

Därtill kommer gränsdragningen mot det som är (i varje fall uppges vara) renodlade datorer för surfning på Internet och som tillhandahålls allmänheten.

I den kartläggning av den kommunala tillståndsgivningen av förströelsespel som lades fram av Lotteriinspektionen till Finansdepartementet den 30 maj 2003 (dnr 57/2003) pekade inspektionen bl.a. på den ökade användningen av datorbaserade spel och framväxten av Internetcaféer för speländamål. Dessa utgör de naturliga efterträdarna till de traditionella förströelsespel som automatspelslagen syftar till att kontrollera. Den tekniska utvecklingen har vidare medfört att spelautomater lätt kan byta skepnad från

förströrelsespel till automater för spel om pengar. Detta kan ske genom att genvägar/ikoner läggs på automatens startsida varifrån spelaren omdirigeras till spel för pengar. Det kan också ske genom att personal på spelplatsen anger, för den som så vill, specifika kombinationer av knapptryckningar som leder till att han/hon dirigeras till spel om pengar.

Regeringsrättens dom

I augusti 2002 beslutade Örebro kommun om tillstånd enligt lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel för ägaren av ett café i Örebro. Tillståndet gällde nätverksspel på datorer mot server och/eller Internet. På caféet kunde ungdomar mot betalning spela mot varandra i ett nätverk på cirka 25 till 30 datorer. Ägaren överklagade beslutet bland annat för att få prövat om det överhuvudtaget krävdes tillstånd för verksamheten. Han fick framgång hos både länsstyrelsen och länsrätten. Dessa fann att automatspelslagen inte var tillämplig.

Kammarrätten gjorde en annan bedömning efter att bland annat ha tagit del av ett yttrande från Lotteriinspektionen som vid denna tidpunkt tagit över ansvaret för tillståndsgivning och tillsyn enligt automatspelslagen. (Kammarrättens i Jönköping dom den 19 maj 2006 i mål nr 1401-03). Rätten konstaterade att syftet med lagen, såsom det framgår av förarbetena, propositionerna 1981/82: 203, 1989/90:46 samt 2004/05: 3, är att den ska vara en social skyddslagstiftning med verkan bland annat att förbättra ordningen i de lokaler där spelverksamhet bedrivs.

Enligt rätten kunde den uppräknade av spel som skedde i förarbetena vid lagens tillkomst inte ses som definitiv utan fick med hänsyn till den tekniska utvecklingen tillåtas omfatta nytillkommande automater i den utsträckning lagtexten inte uteslöt detta.

Datorspel som anordnas för allmänheten eller som i annat fall anordnas i förvärvssyfte kunde därför vara tillståndspliktiga enligt lagen, ansåg kammarrätten. Den fann att den verksamhet som var aktuell i detta fall, programmerade datorer för spel som till exempel är ihopkopplade i så kallad LAN-miljö eller mot Internet, är tillståndspliktig.

Regeringsrätten gjorde samma bedömning som kammarrätten och avlog caféägarens överklagande (Regeringsrättens dom den 13 september 2007 i mål nr 3975-06).

Regeringsrättens dom – Har lagens räckvidd utökats?

Enligt de i föregående avsnitt redovisade domskälen från kammarrätten – vilka Regeringsrätten bekräftat – gäller tillståndskravet ”nu ifrågavarande verksamhet med programmerade datorer för spel som t.ex. är ihopkopplade i s.k. LAN-miljö eller mot Internet...”. Detta skall enligt Lotteriinspektionens mening läsas i ljuset av den hänvisning till prop. 2004/05:3 s. 14 f., som kammarrätten gör i domskälen. Regeringen anför där bl.a. att det inte är önskvärt att regleringen omfattar apparater som i princip finns i snart sagt varje hem. Regeringsrättens dom begränsas därför enligt Lotteriinspektionens mening enbart till sådan verksamhet som var föremål för prövning, dvs. en sådan verksamhet där ett flertal datorer tillhandahålls för allmänheten för att mot ersättning kunna spela spel, antingen enskilt eller mot andra. Spel mot andra kan ske mot andra i lokalen eller mot andra via Internet.

I 1 § första stycket sista meningen automatspelslagen anges att lagen skall tillämpas också på uppställning av automater av detta slag i lokaler eller på platser till vilka allmänheten har tillträde. Detta torde översättas till att det inte är tillåtet att utan tillstånd ställa ut datorer om det rör sig om ”...ifrågavarande verksamhet med programmerade datorer för spel som t. ex. är ihopkopplade i s k LAN-miljö eller mot Internet...”. Enligt Lotteriinspektionens mening ska utställning av enskilda datorer uppkopplade mot Internet på järnvägsstationer, flygplatser, skolor, bibliotek och dylikt inte omfattas av tillståndskravet eftersom det då inte rör sig om en sådan ”ifrågavarande verksamhet” som prövades av Regeringsrätten. Lotteriinspektionen konstaterar att detta är ett synsätt som överensstämmer med den modell av reglering som valts för anordnande av automatspel i Storbritannien.

Storbritannien har sedan i september 2007 en ny Gambling Act där det i section 235 (1) anges att en maskin, som är utformad som eller anpassad för att kunna användas för spel, oavsett om den även kan användas för andra ändamål är en spelmaskin. Denna huvudregel har sedan försetts med ett antal undantag, bl.a. för privata datorer. En liknande definition i svensk lagstiftning skulle tydliggöra vad som gäller avseende spelautomater och underlätta Lotteriinspektionens tillsynsarbete.

I nuvarande regeringsuppdrag ligger att beakta EG-domstolen i dom i mål C-65/05 mot Grekland. Grekland hade genom att helt förbjuda driften av elektriska, elektromekaniska och elektroniska spel på samtliga offentliga

eller privata platser med undantag för kasinon och, vad gäller datorer, inrättningar för tillhandahållande av Internettjänster, enligt EG-domstolen infört en klar begränsning av friheten att tillhandahålla tjänster och av etableringsfriheten. Grekland gjorde särskilt gällande att det till följd av den tekniska utvecklingen är enkelt att göra om spelen till hasardspel, vilka alltjämt är förbjudna i Grekland, såvitt de inte är uppställda i kasinon. Situationen hade enligt Grekland blivit okontrollerbar vilket bl.a. medfört allvarliga sociala problem. EG-domstolen konstaterade i domen att Grekland kunnat vidta andra mer ändamålsenliga åtgärder med mindre begränsande verkan på den fria rörligheten för varor samt att de skulle kunnat säkerställa att åtgärderna tillämpades och/eller genomfördes på ett korrekt och effektivt sätt för att nå det eftersträlvade syftet.

Mot bakgrund av nämnda dom från EG-domstolen får enligt Lotteriinspektionens mening den av Regeringsrätten gjorda avgränsningen rörande tillståndsplikten i automatspelslagen ses som såväl ändamålsenlig som proportionerlig.

Det kan dock noteras att Hovrätten för Västra Sverige i dom den 29 november 2007 (mål nr B2395-07) har fastställt att datorer, som inte varit utrustade med särskilda spelprogram inlagda, men med möjlighet att via Internet spela de spel som tillhandahållits där ska anses som spelautomater i den mening som avses i automatspelslagen. De har således varit tillståndspliktiga då de i förvärvssyfte stått uppställda dit allmänheten har tillträde. I sitt avgörande går alltså hovrätten betydligt längre än Regeringsrätten när det gäller att bestämma gränserna för tillståndsplikt enligt automatspelslagen. Hovrättens dom är överklagad.

Regeringsrättens dom – Konsekvenser för kontroll och tillsyn

Regeringsrättens dom innebär att en verksamhet som inte tidigare varit föremål för vare sig tillståndskrav eller tillsyn av Lotteriinspektionen numera faller in under automatspelslagens tillämpningsområde.

Även om automatspelslagen kan anses otidsenlig, bör den utan större olägenheter kunna tillämpas fram till dess villkor för den nu ifrågavarande verksamheten, dvs. sammankopplade datorer för spel, har tagits fram.

Lotteriinspektionen gör således bedömningen att det inte föreligger någon överhängande risk för att den nu ifrågavarande verksamheten ska komma att användas för annat ändamål, t.ex. spel om pengar.

Utgångspunkt vid tillståndsprövningen av spelen är, enligt automatspelslagen, själva spelen och inte antalet spelautomater i sig. Enligt Lotteriinspektionens bedömning finns det t.ex. inte någon bärande anledning att begränsa antalet datorer på ett Internetspelscafé med hänsyn till sociala skyddshänsyn.

Tillstånd kommer att ges till det antal spel som en ansökan innehåller. Tillståndet kommer att förenas med villkor om att endast godkända spel är tillåtna. En möjlighet är att upprätta en lista på tillåtna alternativt icke tillåtna spel som publiceras på inspektionens hemsida. På så vis behöver inte ändringar anmälas till inspektionen varje gång ett spel byts ut, vilket sker ofta. Nya spel bör provspelas innan de kan föras upp på "listan" och publiceras på hemsidan.

Effekter för aktörer och konsumenter m.m.

Antal aktörer

Enligt uppgifter som Lotteriinspektionen i dagsläget har tillgång till finns det ca 150 aktörer i landet som behöver tillstånd för sin verksamhet efter Regeringsrättens dom.

Viss självreglering

Möjligheterna för Lotteriinspektionen att meddela villkor är relativt omfattande och innefattar i vissa fall lägsta ålder för tillträde och tider för spelverksamheten. Lotteriinspektionen har såhär långt haft svårt att hitta en rimlig nivå rörande möjlig reglering av öppettider, då Internetcaféerna har andra öppettider än traditionella ställen med förströelsespel.

Detsamma gäller om och i så fall vilken åldersgräns som ska tillämpas. Å ena sidan kan en allmän åldersgräns om 15 år ses som rimlig. Å andra sidan utestängs då yngre spelare från en verksamhet som står under kontroll av samhället. En annan fråga att ta ställning till är om ungdomar under viss ålder ska förhindras att spela efter viss tid på vardagar. Närhet till skola bör även nu beaktas och polisens samt kommunernas remissvar, där dessa frågor aktualiseras, är viktiga för att avgöra vilka villkor som kan behövas. Individuell prövning kommer självfallet att ske.

Lotteriinspektionen har efter möte med Sveriges Internetcaféers branschorganisation konstaterat att det skulle kunna vara möjligt med självreglering i viss mån. Olämpliga spel utesluts redan idag av de seriösa aktörerna. Med olämpliga spel avses spel med överdrivet våld eller annan olämplig inriktning, som t.ex. rasism. Branschorganisationen har även

tankar finns även om att möjliggöra att spärra ett konto för en person som på något vis missköter sig. Kontroll av t.ex. skolk från skolan bedömdes inte var möjligt att sköta även om önskemål om en sådan reglering ibland framförs av föräldrar. Enligt branschorganisationen bör vidare rök- och alkoholförbud råda på spelplatsen.

Lotteriinspektionen har även besökt Internetspelcaféet Playz i Stockholm, där man redan tillämpar de bestämmelser som diskuterades, enligt ovan, med branschorganisationen.

Ansökningsavgifter för Internetcaféer

Automatspelsförordningen och avgiftsförordningen reglerar avgifter för automater. Det är enligt Lotteriinspektionens bedömning osäkert om avgifter kan tas ut för den ifrågasatt verksamheten, som enligt Regeringsrättens dom nu ska tillståndsprövas och kontrolleras, i enlighet med automatspelslagen och de nämnda förordningarna. Stöd för att ta ut avgifter för tillståndsansökningar saknas därför i nuläget. För att så ska kunna ske måste automatspelsförordningen ändras i detta avseende.

I dag beräknas ansökningsavgiften på det antal spelautomater som ansökan gäller. För de traditionella förströelsespelen är den kopplingen naturlig, ett spel är detsamma som en spelkonsol. För den verksamhet som nu ska regleras är kopplingen inte lika naturlig. Varje dator som är sammankopplad i ett nätverk som tillhandahålls på Internetcaféer kan erbjuda möjlighet till spel på upp till femtio spel. Man kan välja att ta ut avgifter per uppställd dator eller så kan man välja att ta ut avgift per spel som tillhandahålls. Vid kontakter med aktörer har båda formerna för avgiftsberäkning fått stöd.

Automatspelsförordningen och avgiftsförordningen anger tillsammans att maximal avgift är 16 500 kr och den gäller för 10 automater eller fler. Enligt uppgift från branschföreträdare torde de allra flesta Internetcaféer ha minst tio datorer och tio spel tillgängliga i sin lokal, detta för att verksamheten ska bära sig. Med dagens reglering hamnar de alltså automatiskt i den högsta avgiftsklassen.

Lotteriinspektionens möjligheter att ta ut kontroll- och tillsynsavgift påverkas inte eftersom denna betalas per spelställe.

Avslutande kommentarer

Sedan Lotteriinspektionen tog över handläggningen av förströelsespel från kommunerna har antalet tillstånd att anordna förströelsespel minskat. Höga ansökningsavgifter och tillkommande kontrollavgifter uppges vara delförklaringar. Någon risk för missbruk, i så måtto att de spel som beviljats tillstånd används för andra ändamål, dvs. spel om pengar, anser Lotteriinspektionen inte föreligga. Detta kan förklaras med att tillståndsprocessen centraliserades till inspektionen.

Enligt Lotteriinspektionens bedömning är det rimligt att ställa krav på tillstånd och tillsyn för spelverksamhet, särskilt spel som rör pengar, som i stor utsträckning lockar barn och ungdomar till sig. Den tekniska utvecklingen har dock bidragit till att definitioner och begrepp i lagtexten har gjort automatspelslagen svårtillämpad och att utvecklingen av regleringen nu närmast sker i domstolar med inte helt förutsebara konsekvenser.

Exempelvis kan konstateras att om den ovan redovisade domen från Hovrätten för Västra Sverige vinner laga kraft vidgas automatspelslagens tillämpningsområde.

Lotteriinspektionen har uppfattat Regeringsrättens dom som att verksamheten i Internetcaféerna lyder under automatspelslagen med de förutsättningar som gäller i övrigt, dvs. att inspektionen är tillstånds- och tillsynsmyndighet även för denna verksamhet. I princip gäller redan idag ett krav på tillstånd för den ifrågakvarande verksamheten. Någon rätt att ta ut ansökningsavgift föreligger som tidigare nämnts emellertid inte. Lotteriinspektionen har under 2007 inlett ett arbete med att utarbeta villkor för den nu berörda verksamheten.

Av Regeringsrättens dom och redovisningen ovan framgår att automatspelslagen har blivit svår att tillämpa och överblicka. Detta förhållande har förstärkts av den snabba tekniska utvecklingen. En översyn av lagen är därför angelägen. En sådan översyn har dock inte omfattats av nuvarande uppdrag utan den måste ske i annan ordning.

