

LAGRÅDET

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2018-03-21

Närvarande: F.d. justitieråden Severin Blomstrand och Annika Brickman samt justitierådet Thomas Bull

En omreglerad spelmarknad

Enligt en lagrådsremiss den 21 december 2017 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. spellag,
2. lag om skatt på spel,
3. lag om ändring i brottsbalken,
4. lag om ändring i bokföringslagen (1999:1078),
5. lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229),
6. lag om ändring i marknadsföringslagen (2008:486),
7. lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen (2009:400),
8. lag om ändring i radio- och tv-lagen (2010:696),
9. lag om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244),

10. lag om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)
11. lag om ändring i lagen (2018:000) om ändring i lagen (2017:405) om ändring i lagen (2017:387) om ändring i skatteförfarandelagen (2011:1244)
12. lag om ändring i kameraövervakningslagen (2013:460),
13. lag om ändring i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism,
14. lag om ändring i lagen (2018:000) om insyn i finansiering av partier.

Förslagen har inför Lagrådet föredragits av kanslirådet Mats Rundström och rättssakkunniga Frida Niklasson, biträdda av kanslirådet Ulf Olovsson, rättssakkunnige Fredrik Vogel samt departementssekreterarna Mia Salborn Hodgson, Fredrik Sandström och Christina Skogh.

Förslagen föranleder följande yttrande av Lagrådet:

Allmänt

Den föreslagna spellagen är avsedd att effektivt kunna anpassas till förändringar på marknaden och den snabba utvecklingen på spelområdet. Den ska samtidigt svara mot behovet av förutsägbara och tydliga regler som marknaden kan utgå ifrån och förhålla sig till under en längre tid.

Förslaget bygger i hög grad på den befintliga lotterilagens principer och regler och på de spel som regleras i den. En utgångspunkt är alltså att lagen inte gäller för spel där utgången helt beror på spelarens skicklighet (s. 88). Som exempel på sådana spel anges biljard, tävlingsbridge och schack. En nyhet i den föreslagna lagen är

emellertid ambitionen att reglera kombinationsspel, dvs. spel där sannolikheten att vinna beror på en kombination av skicklighet och slump. När utgången av ett spel ska anses i någon mån bero på slumpen är emellertid en fråga som har behandlats styvmoderligt i remissen.

Det är t.ex. inte uppenbart varför tävlingsbridge ska anses vara helt baserat på skicklighet medan poker inte ska vara det. Även när det gäller schack torde ett enskilt partis utgång i viss mån kunna bero på vem som får börja – något som vanligen avgörs av slumpen. Sportarrangemang där lotten avgör vilka lag eller spelare som ska mötas inledningsvis är andra exempel, liksom golf och andra tävlingar som kan påverkas av väder och vind. Och hur ska man bedöma en nätrollare under en tennismatch? Gränsdragningen mellan kombinationsspelen och de – oreglerade och licensfria – skicklighetsspelen framstår som ytterligt oklar och behöver analyseras vidare.

Lagförslaget utgår annars i påfallande hög grad från de olika slag av reglerade spel som – i större eller mindre omfattning – förekommer i Sverige i dag. I flera speldefinitioner beskrivs således ingående hur ett visst spel vanligen bedrivs. Det gäller t.ex. definitionen av bingo i 3 kap. 3 § 2. En mindre avvikelse från den definitionen – som att en vinnare inte genast gör anspråk på sin vinst – medför alltså att det inte är fråga om bingo. Frågan hur en sådan begränsning inverkar på regleringen i t.ex. 6 kapitlet har inte ställts, än mindre besvarats i remissen. Ett annat exempel är definitionen av insats i 3 kap. 3 § 5, där betalningen för vissa kombinationsspel är undantagen från begreppet insats. De undantagna spelen beskrivs i så komplicerade och svårfångade termer att det är snart sagt omöjligt att förstå vad det grundläggande begreppet insats egentligen omfattar.

Det framstår som uteslutet att lagens definitioner täcker alla tänkbara spelformer och det är osannolikt att de ens omfattar alla spel som förekommer i Sverige i dag. Det är också svårt att bedöma om det finns överlappningar mellan de definierade spelen. Vilka spel som innehåller både slump- och skicklighetsmoment och alltså ska anses utgöra kombinationsspel är oklart. Det är vidare oklart om avsikten är att endast spel som är definierade eller beskrivna i lagen ska kunna ges licens.

Regleringen förefaller ha utformats med den outtalade förutsättningen att allt som inte är tillåtet enligt lagen är förbjudet. I lagen talas därför bara om vad som får göras, t.ex. vem som får tillhandahålla vissa spel. Vid föredragningen har upplysts att avsikten är att allt annat tillhandahållande av spel ska vara förbjudet. När det är ovisst vad som är spel enligt lagen blir det svårt att veta vad som ska vara tillåtet. Lagrådet återkommer till problemet när det gäller straffbestämmelserna i 19 kap. Om avsikten verkligen är att lagen ska ha förbud som utgångspunkt måste det anges uttryckligen.

De företag som marknaden nu ska öppnas för kan tänkas vara mindre lojala mot det existerande systemet och de normer som råder där än aktörer som länge har verkat inom monopolets ramar. Om de nyetablerade företagen vill tänja på gränserna med nya spelformer kan dessa vara svåra att placera i en reglering som bygger på spel som har utvecklats under andra förhållanden. Att förslaget i så hög grad utgår från de spel som har uppstått och överlevt på den hårt reglerade svenska marknaden är därför ägnat att väcka osäkerhet om hur andra spelformer kan komma att hanteras vid tillståndsprövning, tillsyn och beskattning.

Sammanfattningsvis ifrågasätter Lagrådet att förslaget kommer att medföra den ökade flexibilitet eller de tydliga och förutsägbara regler

som regeringen vill åstadkomma. Till osäkerheten om lagens effekter bidrar att en del av marknaden reserveras för organisationer som av tradition har finansierat sin verksamhet med spel och kan vara obenägna att anpassa sig till förändringar på marknaden. Förslagets faktiska innebörd kommer också i betydande utsträckning att bestämmas av det okända innehållet i förordningar och myndighetsföreskrifter (se vad Lagrådet anför i anslutning till 21 kap.).

1 kap. 1 §

Enligt paragrafen gäller lagen spel om pengar och andra vinster med "ett penningvärde". Med penningvärde avses vanligen priset på pengar, t.ex. vid historiska jämförelser eller i förhållande till andra valutor. Lagrådet föreslår att ordet byts ut mot "ett värde i pengar".

1 kap. 3 §

Lagrådet förordar att uttrycket "som sker" ersätts med "tillhandahålls" i såväl första som andra stycket. I andra stycket är ordet "endast" överflödigt.

2 kap. 1 §

I paragrafen föreskrivs att spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Enligt en uppräkningslista i paragrafen innebär detta bl.a. (2) att det ska råda hög säkerhet i spelen.

Frågan kan ställas om punkten 2 tillför något som inte framgår av paragrafens inledning. Innebär att det ska råda hög säkerhet i spelen något annat än att spelverksamhet ska bedrivs på ett säkert sätt? Om en betydelseskillnad är avsedd, bör det framgå av lagtexten.

Enligt punkten 1 ska spelen ha ett högt konsumentskydd. Lagrådet föreslår att "högt" ändras till "starkt".

2 kap. 3 §

Enligt andra stycket behöver spelombud inte ha licens för att tillhandahålla spel "åt en licenshavare". De citerade orden kan leda tanken fel och bör ersättas med "för en licenshavares räkning".

2 kap. 4 §

Punkten 2 har fått en invecklad och svårtillgänglig utformning. Det är inte lätt att förstå att den avser femörespoker i hemmiljö. Utformningen väcker frågan om alla rekvisit måste vara uppfyllda för att spelet ska vara licensfritt.

2 kap. 5 §

Enligt paragrafen krävs inte licens för vissa uppräknade spel. I första punkten anges vissa spel som tillhandahålls av en sådan sammanslutning som avses i 6 kap. 2 §. I författningskommentaren sägs att punkten avser spel för allmännyttiga ändamål. De sammanslutningar som behandlas i 6 kap. 2 § är också sådana organisationer som främjar allmännyttiga ändamål. Emellertid anges där att allmännyttiga ändamål ska vara huvudsaken. I begränsad utsträckning kan alltså sådana organisationer ägna sig åt annan verksamhet. Om avsikten är att undantaget från licensplikten ska gälla bara spel för allmännyttiga ändamål, bör det framgå uttryckligen av lagtexten.

Ett undantag från licensplikten ska vara att det är fråga om lotterier som bedrivs inom en enda kommun. Detta bör tydliggöras, t.ex. genom att uttrycket "en kommun" preciseras till "en viss kommun".

2 kap. 6 §

I paragrafen föreskrivs att licens inte får ges för pyramidspel. Ordet pyramidspel definieras i 3 kap. 3 § 15. Härutöver förekommer ordet bara på ett ställe i lagen, nämligen i definitionen av "spel" i 3 kap. 1 §. Lagrådet förordar att regleringen förenklas genom att innehållet i definitionen flyttas till 2 kap. 6 §. Dock bör beaktas att definitionen inte är invändningsfri; se vad Lagrådet anför i 3 kap. 3 § 15.

3 kap.

Lagrådet förordar att kapitelrubriken "Definitioner" ersätts med "Uttryck i lagen".

3 kap. 3 §

I paragrafen förklaras ett antal ord och uttryck som används i lagen.

I punkten 2 definieras *bingo* som ett "lotteri där deltagarna är närvarande på spelplatsen och köper en bingobricka och där sannolikheten att vinna beror på om de nummer som dras sammanfaller med numren på bingobrickan och där de deltagare som vinner genast gör anspråk på sin vinst". För att undvika en cirkeldefinition och för att i någon mån generalisera bestämmelsen föreslår Lagrådet att ordet "bingobricka" byts ut mot "en eller flera nummerserier".

Det är vidare tänkbart att uttrycket "de nummer som dras" inte vållar några bekymmer för den vane bingospelaren. För att definitionen lättare ska förstås av andra bör uttrycket förtydligas, förslagsvis till "de nummer som dras av spelanordnaren".

Enligt den fortsatta beskrivningen ska sannolikheten att vinna bero på om de nummer som dras sammanfaller med numren på bingobrickan. Såvitt Lagrådet har sig bekant vinner i bingo den spelare som först har fått alla nummer på sin bricka dragna av spelanordnaren. Om de nummer som dras sammanfaller med de egna är alltså sannolikheten att vinna 100 procent. Lagrådet förordar att beskrivningen i denna del byts mot t.ex. "vinsten i en spelomgång tillfaller den spelare vars samtliga nummer har dragits av spelanordnaren". När det slutligen gäller det sista ledet i beskrivningen – att de deltagare som vinner genast ska göra anspråk på sin vinst – ifrågasätter Lagrådet att detta ska vara ett nödvändigt krav för att ett spel ska definieras som bingo.

Lagrådet föreslår att punkten 3 förtydligas och ges följande lydelse.

Ekonomiskt incitament som reducerar spelarens insats i spelet.

Lagrådet efterlyser en förklaring till skillnaden mellan *dragningsutrustning* (punkten 4) och *spelsystem* (punkten 17).

Definitionen av *insats* i punkten 5 tyngs av ett svårtillgängligt undantag för betalningar för vissa kombinationsspel. Vid föredragningen har upplysts att undantaget avser vissa tävlingar i dagstidningar och andra massmedier. Lagrådet ifrågasätter att detta undantag behöver göras i definitionen av insats. I den fortsatta beredningen bör övervägas om bestämmelsen i denna del kan placeras i något eller några andra kapitel och hur den kan ges en mindre obegriplig utformning.

Enligt punkten 10 är *licenshavare* den som har licens att tillhandahålla spel enligt lagen. Lagrådet ifrågasätter att definitionen behövs. Även utan den kan det knappast råda något tvivel om vad licenshavare betyder.

I punkten 11 definieras *lokalt poolspel*. Det är ett lotteri som tillhandahålls i en kommun. Vid föredragningen har det kommit fram att lotteriet ska tillhandahållas i en enda kommun. Detta bör klargöras, t.ex. genom uttrycket "en viss kommun". Vidare anges att de lotterier som avses är sådana där vinsten delas mellan vinnarna eller där hela eller delar av vinsten beror på storleken av de totala insatserna. Innebörden av detta är inte lätt att förstå. Den bör klargöras under den fortsatta beredningen.

Punkten 13 innehåller en definition av *online-bingo*. Se vad Lagrådet har anfört om definitionen av *bingo* (punkten 2). Alla rekvisiten i definitionen av bingo finns inte med i denna punkt. Är skillnaden avsiktlig?

Enligt punkten 14 är en *penningautomat* en automat som betalar ut vinst i form av pengar och där sannolikheten att vinna huvudsakligen beror på slumpen. Vid föredragningen har upplysts att penningautomat är ett slags lotteri. Sannolikheten att vinna i ett lotteri beror enligt punkten 12 helt på slumpen. Ordet "huvudsakligen" bör därför utgå ur definitionen av penningautomat.

I punkt 15 definieras "pyramidspel" genom en hänvisning till en "pyramidstruktur". Ordet pyramid används alltså för att förklara vad pyramidspel är – ett slags cirkeldefinition. Ordet pyramidstruktur kan strykas och förklaringen ändras till "spel som arrangeras så att vinsten härrör från..." utan att något sakligt innehåll går förlorat.

Se även vad Lagrådet har anfört i anslutning till 2 kap. 6 §.

I punkt 17 definieras *spelsystem*. Punkten c) bör förtydligas så att det framgår om även fastställande av utfall ingår i behandlingen (jfr punkt 4).

4 kap. 1 §

Inledningen av paragrafen bör justeras till "Licens får ges endast till den som ...".

4 kap. 2 §

I paragrafen redovisas obligatoriska hinder för licens. Enligt punkterna 4 och 5 får licens inte ges till den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. För juridiska personer gäller dessa punkter enligt 4 kap. 3 § personer som ingår i styrelsen eller ledningen eller som har ett kvalificerat andelsinnehav.

Varken lagtexten eller författningskommentaren anger någon begränsning i tiden för att försummelser eller gärningar ska vara hinder för licens. Vid föredragningen har upplysts att vandelsprövningen får gå så långt tillbaka som är rimligt och proportionerligt. Enligt allmänmotiveringen "säkerställs" emellertid genom lagförslaget att en person som har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet eller gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet "oavsett omständigheterna i övrigt, aldrig kan få licens" (s. 100).

Det har också upplysts att de aktuella bestämmelserna tar sikte på särskilt allvarliga överträdelser och att överträdelser av normalgraden eller mindre allvarliga sådana inte utgör obligatoriska hinder för licens. En fråga är om överträdelser som inte är särskilt allvarliga kan medföra att sökanden bedöms inte vara lämplig enligt 1 § 3.

Lagrådet förordar att innebörden av de föreslagna hindren för licens förtydligas och att det erinras om att grundläggande krav på proportionalitet gäller även här.

4 kap. 4 §

Enligt paragrafen ska en licenshavare som är bosatt eller etablerad i ett land utanför EES-området ha en representant som är bosatt i Sverige. För att underlätta utredningen i dessa ärenden föreslår Lagrådet att paragrafen formuleras så att den träffar licenshavare som inte är bosatta eller etablerade inom EES-området.

4 kap 5 §

I paragrafen föreskrivs att den representant som avses i 4 § ska vara behörig att företräda licenshavaren i olika sammanhang. Det är oklart om avsikten är att representantens behörighet ska följa direkt av bestämmelsen. Enligt allmänmotiveringen är dock avsikten att representanten ska ha fullmakt att företräda licenshavaren på de sätt som paragrafen anger (s. 101). Lagrådet föreslår att bestämmelsen i denna del utformas efter mönster av 24 § andra stycket lagen (1992:160) om utländska filialer m.m. och ges följande lydelse.

Licenshavaren ska utfärda fullmakt för representanten att i alla frågor som rör spelverksamheten i Sverige handla på licenshavarens vägnar samt ta emot stämning för licenshavaren och själv eller genom annan tala och svara för denne.

4 kap. 9 §

Lagrådet förordar att paragrafen formuleras om så att en licens får förenas med villkor om hur *spelverksamheten* ska utövas.

4 kap 11 §

Paragrafen bör ges följande lydelse.

En licenshavare ska senast 14 dagar efter en förändring i den personkrets som avses i 3 och 4 §§ anmäla förändringen till spelmyndigheten.

5 kap.

Lagrådet föreslår att kapitelrubriken "Statligt spel" ersätts med "Spel förbehållet staten".

I kapitlet föreslås att kasinon och spel på värdeautomater även enligt den nya lagen ska vara föremål för ett statligt spelmonopol. Av övervägandena framgår att man ansett att det även efter det att kommersiella aktörer släppts in på den svenska spelmarknaden finns ett utrymme att förbehålla staten vissa spelformer. I lagrådsremissen (s. 106 f.) framhålls att EU-rätten medger att en stat begränsar anordnad av hasardspel och att spel på kasino och värdeautomater är spelformer som är riskabla ur spelberoendesynpunkt. Statens ensamrätt är del av en konsekvent och systematisk strategi för att bl.a. uppnå konsumentsskyddets syften.

Det finns legitima skyddssyften som kan motivera antingen förbud eller ensamrätter på spelmarknaden, något som framgår av såväl EU-domstolens rättspraxis som av svenska domstolars avgöranden (se HFD 2017 ref. 7 och där anförd rättspraxis). Ett grundläggande krav är dock att ensamrätten är nödvändig i förhållande till statens legitima ändamål. I lagrådsremissen utpekade kasinospel och värdeautomater som spelformer som är riskabla, vilket får motivera bibehållandet av monopolet för dessa. Lagrådet saknar skäl att ifrågasätta bedömningen, men vill ändå peka på det något motsägelsefulla i att regeringen samtidigt vill öppna för kommersiella aktörer att bedriva spelverksamhet via internet, där riskerna för konsumenterna torde vara uppenbara. Det finns därmed också en risk för att den föreslagna ordningen inte skulle anses uppfylla de EU-rättsliga kraven. Synpunkten bör hanteras under den fortsatta handläggningen.

5 kap. 3 §

Bestämmelsens kategoriska begränsning till ett högsta antal kasinon i Sverige är ovanlig och motiveras bl.a. av EU-rättens krav på förutsebarhet och systematik (s. 107). Om EU-rätten kräver att antalet kasinon ska anges i lag, kan frågan ställas om inte antalet värdeautomater också måste begränsas i lag.

5 kap. 4 §

Lagrådet förordar att lagtexten kompletteras så att det framgår att det endast är de i lagtexten nämnda spelen som får spelas i ett kasino.

5 kap. 5 och 6 §§

Bestämmelserna innehåller en hänvisning till syftet med övervakningen och registreringen som Lagrådet finner bättre hör hemma i författningskommentaren. Som lagtext gör hänvisningen till ett visst syfte dessutom bestämmelserna svårare att tillämpa eftersom det då kan uppkomma frågor om en viss övervakning eller registrering bidrar till det angivna syftet.

5 kap. 9 §

I paragrafen finns en regel om att det inte är tillåtet att låta spelaren själv göra sin insats med hjälp av "teknisk eller elektronisk utrustning". Innebörden i det citerade uttrycket är oklar. Det ligger nära till hands att uppfatta elektronisk utrustning som en slags teknisk utrustning. Under den fortsatta beredningen bör klargöras vilken utrustning som avses i paragrafen.

Paragrafen har motsvarigheter i 6 kap. 7 §, 7 kap. 2 § och 8 kap. 3 §. Alla fyra paragraferna bör utformas på samma sätt. I den förevarande paragrafen kan "tillhandahållande av" strykas.

6 kap. 1 §

Enligt paragrafen får licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål omfatta andra lotterier än de som räknas upp i paragrafen. Uppräkningen innehåller som nummer 5 "Varuspelsautomater". Vid föredragningen har upplysts att varuspelsautomater inte är lotterier. Då ska dessa automater inte ingå i uppräknningen.

6 kap. 2 §

I första stycket bör "endast" placeras efter "ges".

6 kap. 4 §

I paragrafen regleras förutsättningarna för licens att tillhandahålla bingo. En sådan förutsättning är enligt första stycket 2 att det kan antas att "bingon" kommer att ge licenshavaren skälig avkastning, om det inte finns särskilda skäl för annat. Förekommer det spel på värdeautomater i spellokalen, ska – enligt andra stycket – vid bedömningen enligt första stycket 2 även den avkastning som sådant spel kan antas komma att ge sammanslutningen beaktas.

Det är oklart vilken slags avkastning som avses i andra stycket. Under föredragningen har upplysts att det är intäkten för bingoarrangören. Detta framgår inte av lagtexten, som bör ses över under den fortsatta beredningen.

6 kap. 5 §

Enligt paragrafens första stycke ska, vid prövning av licens för att tillhandahålla bingo, särskild hänsyn tas till licenshavarens behov av inkomster från bingo för sin verksamhet. I andra stycket finns en bestämmelse om att, vid bedömningen av behovet av inkomster från bingo, hänsyn främst ska tas till omfattningen av ungdomsverksamheten i sammanslutningar vars ändamål naturligen kan förenas med ungdomsverksamhet. Bestämmelsen är alltför invecklad och svår att förstå. Det måste gå att ange bedömningsgrunderna på ett mer lättbegripligt sätt.

Ordet "främst" bör placeras efter ordet "tas".

Bestämmelsen bör ses över under den fortsatta beredningen.

6 kap. 6 §

Enligt paragrafen får – efter särskilt beslut av spelmyndigheten – en eller flera licenshavare enligt 1 § tillhandahålla sammankoppling av bingo som bedrivs i flera län. Det är inte lätt att förstå vilken slags spelverksamhet som avses med bestämmelsen. Vid föredragningen har upplysts att syftet är att en eller flera licenshavare ska kunna tillhandahålla bingo som ett och samma arrangemang samtidigt på flera platser. Detta bör beskrivas närmare i författningskommentaren.

Mot bakgrund av upplysningen föreslår Lagrådet att paragrafen ges följande lydelse.

Efter särskilt beslut av spelmyndigheten får en eller flera licenshavare enligt 1 § tillhandahålla samordnad bingo på flera platser.

6 kap. 7 §

Paragrafen står under rubriken "Bingo", men i den görs ett uttryckligt undantag för bingo. Lagrådet föreslår att paragrafen flyttas eller ges en egen rubrik.

Se i övrigt vad Lagrådet har anfört vid 5 kap. 9 §.

6 kap. 8 §

I paragrafen finns bestämmelser om lokalt poolspel, som definieras i 3 kap. 3 § 11. Det är en udda företeelse och den regleras i denna paragraf. Under den fortsatta beredningen bör övervägas om inte innehållet i 3 kap. 3 § 11 kan flyttas hit så att regleringen blir mer sammanhållen.

Paragrafens tillämpningsområde har begränsats till lokalt poolspel på hästar. Definitionen i 3 kap. 3 § 11 är inte begränsad på detta sätt. Frågan är då vad som ska gälla i fråga om lokalt poolspel på annat än hästar. Även om sådant spel inte förkommer nu, kan det inte uteslutas att någon vill tillhandahålla det i framtiden.

6 kap. 9 §

I denna och de två följande paragraferna finns bestämmelser om registreringslotterier. Även registreringslotterier framstår som en udda företeelse. Det ska inte krävas licens för att lotteriet ska vara tillåtet, men väl registrering på angivna villkor. Registreringen är alltså i praktiken ett slags tillstånd. Skillnaden i förhållande till licens tycks vara att villkoren möjligen är lindrigare och att tillståndet meddelas av en kommun.

En ideell förening eller ett registrerat trossamfund med verksamhet huvudsakligen inom en enda kommun får enligt paragrafen på vissa villkor tillhandahålla lotterier efter registrering hos en kommun. Ett av villkoren är att lotteriet bedrivs bara inom den eller de kommuner där sammanslutningen är verksam.

Med denna utformning blir det oklart om sammanslutningen får eller ska registrera sig i en eller flera kommuner. Detta bör klargöras under den fortsatta beredningen.

I lagtexten talas om lotterier som "kan ges" licens. Det bör ändras till lotterier som "får omfattas av" licens. Det talas också om lotterier som "bedrivs". På andra ställen i lagförslaget används ordet "tillhandahålls". Det bör användas här också.

6 kap. 10 §

I paragrafen finns en bestämmelse om att kommunen får förena en registrering med villkor. Det bör preciseras till villkor "för hur verksamheten ska utövas", jfr 4 kap. 9 §.

6 kap. 11 §

Vid försäljning av förhandsdragna fysiska lotter enligt 9 § gäller enligt denna paragraf inte vad som sägs i 7 § såvida inte utrustningen är försedd med en slumpvalsgenerator eller ett elektroniskt minne. Paragrafen har formulerats som ett undantag från ett undantag. Därigenom har den blivit onödigt svårläst. Lagrådet förordar att den utformas så att det kan utläsas direkt vad som föreskrivs.

7 kap. 1 § och rubriken till kapitlet

Enligt rubriken och 1 § handlar bestämmelserna i kapitlet om kommersiellt onlinespel. Vad som avses med att spelet är kommersiellt framgår inte. Om syftet är att skilja ut dessa spel från spel som omfattas av bestämmelser i 5 och 6 kap. bör det göras tydligt.

7 kap. 2 §.

Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till 5 kap. 9 §.

8 kap. 1 §

Innebörden av paragrafens första stycke är att licens att tillhandahålla vadhållning får avse all vadhållning utom sådan som anges i 2 §. Lagrådet förordar att bestämmelsen utformas i enlighet med detta.

8 kap. 2 §

I paragrafen anges i fyra punkter olika slags vadhållning som en licens inte får avse. Beträffande punkten 4 kan författningskommentaren läsas så att händelsen eller evenemanget ska vara stötande eller olämplig. Vid föredragningen har upplysts att det inte är avsikten. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

Licens enligt 1 § får inte avse

1. vadhållning på utfallet i ett lotteri utan medgivande från licenshavaren till lotteriet,
2. vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år,
3. intervallspel, eller
4. sådan vadhållning på händelser eller evenemang som är stötande eller från allmän synpunkt olämplig.

8 kap. 3 §

Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till 5 kap. 9 § om uttrycket "teknisk eller elektronisk utrustning".

9 kap.

Kapitelrubriken "Landbaserat kommersiellt spel" bör ändras till något mer informativt och lättförståeligt. Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till rubriken till 7 kap.

9 kap. 2 och 3 §§

I 2 § används ordet "nöjespark" för att avgränsa en situation när kasinospel kan få licens medan ordet "tivoli" används i 3 §. Om ingen saklig skillnad är avsedd förordar Lagrådet att samma ord används i båda bestämmelserna.

9 kap. 4 §

Lagrrådet föreslår att paragrafens inledning ges följande utformning.

Den som har vunnit i ett spel på en varuspelsautomat får inte lösa in vinsten mot en annan vara eller kontanter hos

9 kap. 5 §

Bestämmelsen är som Lagrådet uppfattat den särskilt utformad för att reglera vad som gäller för pokerturneringar och liknande spel (se lagrådsremissen s. 121). Lagrådet vill peka på att det finns andra kortspelsturneringar i Sverige än poker som innefattar insatser i form av anmälningsavgifter och vinster i form av prispengar. Lagrådet känner till spel där det regelbundet ordnas ett större antal tävlingar i

Sverige med många unga deltagare och där antalet deltagare kan uppgå till mer än tusen personer. Prissummorna för de största tävlingarna kan uppgå till 70 000 kr.

Enligt Lagrådets bedömning kan de nu nämnda kortspelen omfattas av den nya lagens regler om kortspel i turneringsform, trots att de inte varit föremål för överväganden under utredningsarbetet. I det fortsatta arbetet bör det övervägas om detta är en önskvärd effekt av lagens konstruktion. Lagrådet hänvisar vidare till vad Lagrådet har anfört inledningsvis om att remissens resonemang är ensidigt inriktade på spel som förekommer just nu.

9 kap. 7 §

Paragrafen kan läsas så att den aktuella licenshavaren endast tillsammans med en annan sådan licenshavare får ordna den årliga turneringen. Om avsikten är att ett flertal licenshavare ska kunna ordna en sådan turnering gemensamt bör lagtexten förtydligas. Det kan t.ex. ske genom att den får följande lydelse.

... eller tillsammans med en eller flera sådana licenshavare ...

10 kap. 3 §

I paragrafen föreskrivs att, om det finns en överenskommelse mellan Sverige och någon annan stat om spel på fartyg i internationell trafik, bestämmelserna i den gäller. Under föredragningen har förklarats att paragrafen är avsedd att begränsa tillämpningen av spellagen. Tydligen är den inte avsedd att inkorporera internationella avtal. Det bör framgå av bestämmelsen att den avser bara internationella överenskommelser som är gällande i Sverige.

Rubriken till 11 kap.

Rubriken lyder "Licenshavarnas samarbeten". Lydelsen kan läsas så att kapitlet handlar om olika slags samarbete mellan licenshavare. Det synes dock inte vara fallet. Paragraferna i kapitlet handlar om en licenshavares samarbete med organisationer i andra EES-länder, spelombud och uppdragstagare. Dessutom finns bestämmelser om innehav av penning-, värde- och varuspelsautomater.

Rubrikens lydelse bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

11 kap. 4 §

I paragrafen föreskrivs att spelmyndigheten ska registrera spelombudet, om de krav som föreskrivits med stöd av 21 kap. 9 § är uppfyllda. Vilka dessa krav är framgår inte. Det ligger nära till hands att anta att det är spelombudet som ska uppfylla vissa krav för att bli registrerad. Någon bestämmelse om det finns inte i detta kapitel. Bemyndigandet i 21 kap., som det hänvisas till i paragrafen, föreskriver att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om de villkor som ska gälla för att tillhandahålla spel genom spelombud. Denna formulering säger ingenting om vilka slags villkor som ska gälla spelombudet.

Lagrådet saknar en bestämmelse i lagen som anger vilka villkor som ska vara uppfyllda för att ett spelombud ska få registreras och som därmed kan vara utgångspunkt för bemyndigandet.

11 kap. 5 §

I paragrafen används uttrycket "trav- och galoppbanor". Detta ger intrycket att det är fråga om en sorts banor som används för både trav och galopp. Vid föredragningen har upplysts att olika slags banor används för trav och galopp. För att detta ska bli tydligt bör uttrycket ändras till "travbanor och galoppbanor".

11 kap. 6 §

I paragrafen finns bestämmelser om uppdragsavtal. En licenshavare ska få uppdra åt någon annan att utföra ett visst arbete eller vissa operativa funktioner som ingår i licenshavarens verksamhet enligt lagen. Bestämmelsens utformning anger att uppdraget får avse preciserade delar av licenshavarens verksamhet. Vid föredragningen har förklarats att avsikten är att uppdraget ska kunna avse hela verksamheten, så länge licenshavaren behåller ansvaret för den. Avsikten bör uttryckas tydligare i lagtexten.

En förutsättning för ett uppdrag är enligt punkten 3 i paragrafen att uppdraget inte väsentligt försämrar spelmyndighetens möjligheter att övervaka att licenshavaren följer de regler som gäller för verksamheten. Ordet "väsentligt" anger att en avsevärd försämring ska vara tillåten. I detta avseende är författningskommentaren missvisande. Lagrådet ifrågasätter att regleringen är ändamålsenlig och förordar att ordet stryks eller i vart fall byts ut mot ett annat som inte gör undantaget lika långtgående.

11 kap. 7 §

I paragrafen finns bestämmelser om tillstånd att inneha penning-, värde- och varuspelsautomater. Enligt andra stycket 1 får sådana

automater innehas utan tillstånd av den som har licens att tillhandahålla spel på automater enligt denna lag. En licens att tillhandahålla spel på automat behöver inte avse alla slags automater, jfr 9 kap. 1 §. Frågan kan då ställas om en licens att tillhandahålla en viss typ av automat ska medföra att det är innehav av just den typen av automat som inte ska kräva tillstånd. Svaret framgår inte tillräckligt tydligt av lagtexten. Frågan bör besvaras under den fortsatta beredningen.

11 kap. 8 §

Enligt paragrafen kan tillstånd enligt 7 § ges till den som har yrkesmässig befattning med sådana automater och som uppfyller kraven i 4 kap. 1–3 §§. I 4 kap. 1 § anges de krav som ska ställas på en licenshavare med hänsyn till den verksamhet som licensen omfattar. Lagrådet ifrågasätter att dessa krav är relevanta i fråga om den som endast innehar en automat.

11 kap. 10 §

Spelmyndigheten får enligt paragrafen förena ett tillstånd med villkor för hur tillståndet ska utövas. Paragrafen handlar om tillstånd att inneha en spelautomat. Lagrådet förordar att villkoren preciseras till att gälla för innehavet.

12 kap. 2 §

Paragrafens tredje stycke anger att vid ändrade uppgifter identifiering ska ske på samma sätt som enligt andra stycket. Eftersom det stycket kräver att licenshavaren kontrollerar spelarens identitet på ett betryggande sätt utan att vara avgränsat till när en sådan kontroll ska ske kan frågan ställas om det tredje stycket behövs.

12 kap. 4 §

Paragrafen innehåller en regel om att spel inte får ske förrän spelarens identitet fastställts, men innehåller ett undantag med hänvisning till tillfälliga spelkonton enligt 13 kap. 4 §. Senast i samband med den första utbetalningen ska identiteten dock vara fastställd enligt andra stycket. Undantaget framstår som det som i realiteten kommer att vara huvudregeln, Spel kan ske från tillfälliga spelkonton även om spelarens identitet inte är fastställd. Regelns egentliga innebörd – som framgår först vid en läsning av 13 kap. 4 § – är att den som inte har sin identitet fastställd inte kan få en vinst utbetalad. Detta borde kunna uttryckas tydligare.

13 kap 1 §

Paragrafen innehåller en reglering av onlinespel med undantag för spel som avses i 12 kap. 3 §. I den bestämmelsen regleras prenumerationslotterier. Det är för Lagrådet oklart om prenumerationslotterier kan förekomma som onlinespel.

13 kap. 3 §

Enligt paragrafens första mening ska alla ekonomiska transaktioner till och från spelkontot registreras. I andra meningen föreskrivs att licenshavaren ska ge spelaren tillgång till information om bl.a. in- och utbetalningar samt övriga transaktioner. Vilka dessa övriga transaktioner kan vara undandrar sig Lagrådets bedömning.

13 kap. 4 §

Av tredje stycket framgår att utbetalningar inte får ske från ett tillfälligt spelkonto. Av författningskommentaren framgår att avsikten inte är att hindra utbetalningar när kontot avslutas (se 8 §). Den kategoriska

utformningen ger inget besked om detta viktiga undantag. Bestäm-
melsen bör justeras för att återspegla det avsedda innehållet.

13 kap. 5 §

Paragrafen bör utformas så att ordet "bara" flyttas till efter
"spelkonto".

13 kap. 8 §

I första stycket anges att tillgodohavandet på ett spelkonto ska
betalas ut till spelaren när det avslutas. I författningskommentaren
saknas närmare överväganden om vad som ska gälla i fall spelaren
avlidit eller annars inte kan emot en sådan utbetalning.

Enligt andra styckets första punkt ska återbetalningen begränsas till
det som spelaren satt in om denne lämnat felaktiga uppgifter om sig
själv. I 4 § andra stycket anges som grund för att avsluta ett tillfälligt
spelkonto även att spelaren inte på uppmaning av licenshavaren gett
in dokumentation som styrker de uppgifter som lämnats vid
registreringen. Även detta skäl att avsluta ett tillfälligt konto bör
återspeglas i första punkten.

14 kap. 1 och 2 §§

Paragraferna reglerar licenshavarnas omsorgsplikt, som definieras
i 1 §, varav också framgår att det ska redovisas i en skriftlig
handlingsplan hur omsorgsplikten ska fullgöras. I 2 § första stycket
föreskrivs att licenshavaren ska säkerställa att sociala och hälso-
mässiga skyddshänsyn tas i verksamheten och att spelandet vid
behov ska begränsas. Enligt andra stycket ska licenshavaren följa
registrerade spelares spelbeteende för att kunna motverka

problem med överdrivet spelande.

Det är svårt att på något meningsfullt sätt skilja licenshavarens omsorgsplikt enligt 1 § från de skyldigheter som följer av 2 §. Det framgår inte heller vad 2 § andra stycket avser att tillföra de åligganden som framgår av första stycket och det är oklart vad som i andra stycket föranleder begränsningen till "registrerade" spelare. Enligt 2 § första stycket ska vidare spelandet vid behov begränsas vid behov. Eftersom licenshavaren såvitt framgår av lagförslaget inte kan genomföra en sådan begränsning bör åliggandet strykas eller formuleras om.

Lagrådet förordar att bestämmelserna läggs samman i en paragraf, som förslagsvis kan ges följande lydelse.

En licenshavare ska säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas i spelverksamheten för att skydda spelare mot överdrivet spelande (omsorgsplikt). I omsorgsplikten ingår att motverka överdrivet spelande genom fortlöpande kontroll av spelbeteende. Licenshavare ska i en handlingsplan redovisa hur omsorgsplikten ska fullgöras.

Om Lagrådets förslag i denna del följs måste de följande paragraferna i kapitlet numreras om.

14 kap. 3 §

Lagrådet förordar att paragrafens första två meningar förenklas och ges följande lydelse.

Licenspliktigt spel får inte tillhandahållas någon som är under 18 år.

14 kap. 8 §

Lagrådet föreslår att paragrafens första mening förenklas och

förtydligas och ges följande lydelse.

Vid onlinespel ska spelaren ange en övre gräns för sina insättningar.

14 kap. 9 §

Lagrådet föreslår att paragrafens första två meningar läggs samman och ges följande lydelse.

En licenshavare eller ett spelombud får inte erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet.

14 kap. 10 §

Enligt paragrafen är det inte tillåtet för en licenshavare att erbjuda eller lämna bonus annat än vid det första tillfället som spelaren deltar i ett spel. Av remissen (s. 148) framgår att vad som avses är det första tillfället då spelaren spelar på något av licenshavarens spel. Den preciseringen bör framgå av lagtexten som, med viss förenkling, kan ges följande lydelse.

En licenshavare får lämna bonus endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel.

14 kap. 12 §

Paragrafen reglerar en spelares möjlighet att stänga av sig från spel under en viss tid eller tills vidare. För att förtydliga att det är fråga om en självvald avstängning bör passivformen i första stycket andra meningen undvikas. Meningen kan förslagsvis ges följande lydelse. En avstängning tills vidare får inte hävas förrän efter tolv månader.

14 kap. 13 §

Paragrafen avser att ge spelare möjlighet att stänga av sig tillfälligt eller permanent från spel hos alla licenshavare genom en anmälan till spelmyndigheten. Avstängningen ska säkerställas genom att spelmyndigheten för ett register över självavstängda spelare.

En person som har valt att bli införd i självavstängningsregistret tills vidare kommer inte att kunna avsluta sin registrering förrän tidigast efter tolv månader. För att systemet ska fungera så att en avstängd person inte kan registrera sig, spela eller nås av reklamutskick som avser spel krävs att alla spelföretag får kontinuerlig uppdatering om vilka personer som finns i registret. Någon närmare diskussion om vilka befattningshavare, spelombud eller andra uppdragstagare hos spelföretagen som behöver ha tillgång till uppgifter i registret finns inte i remissen och inte heller i utredningen.

Av utredningen framgår emellertid att t.ex. ATG år 2016 hade 1 914 spelombud, att företagets produkter dessutom såldes i ca 1 310 ICA-butiker och att företagets spel tillhandahölls på 37 trav- eller galoppbanor i landet. Svenska Spel hade samma år 5 198 ombud, varav 2 328 onlineombud, och tillhandahöll dessutom spel på värdeautomater genom avtal med 1 634 restauranger och 64 bingohallar. Enligt förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen ska sekretess gälla i verksamhet som avser förande av eller uttag ur spelmyndighetens register för självavstängning för uppgift om en enskilds personliga förhållanden, om det inte står klart att uppgiften kan röjas utan att den enskilde eller någon närstående till denna lider men.

Lagrådet gör ingen annan bedömning än regeringen när det gäller behovet av sekretesskydd för uppgifterna i spelmyndighetens självavstängningsregister. Mot bakgrund av det starka sekretessskyddet är det däremot ägnat att förvåna att så liten uppmärksamhet har ägnats åt frågan om användningen av dessa uppgifter. Hur kommer uppgifter om att en person finns i registret att spridas till t.ex. tobaksaffärer och ICA-butiker i den avstängdes grannskap och hur kan spridningen begränsas? Det är också oklart hur systemet ska säkerställa att den spelare som vill anmäla sig till registret känner till konsekvenserna av en anmälan. Lagrådet förutsätter en adekvat analys i det fortsatta beredningsarbetet.

Beträffande paragrafens utformning föreslår Lagrådet att den ensas med 12 § och att bestämmelsen om registret förs till ett andra stycke. Paragrafen kan förslagsvis ges följande lydelse.

En spelare ska genom en anmälan till spelmyndigheten kunna stänga av sig från spel hos alla licenshavare under en viss tid eller tills vidare.

En avstängning tills vidare får inte hävas förrän efter tolv månader.

Spelmyndigheten ska föra ett register över de spelare som hos myndigheten har stängt av sig från spel hos alla licenshavare.

14 kap. 15 §

I paragrafens sista mening bör ett "om" skjutas in efter "medvetenhet".

14 kap. 16 §

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

En licenshavare ska ha regler som anger vilka anställda och uppdragstagare som inte får delta i licenshavarens spel och säkerställa att dessa inte deltar i spelen.

14 kap. 17 §

Uttrycken "användarvillkor" och "spelregler" har inte använts tidigare i lagen och bör därför skrivas i obestämd form.

15 kap. 1 §

Enligt paragrafens första stycke ska måttfullhet iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter. Lagrådet föreslår att andra stycket ges följande utformning (jfr 5 §).

Marknadsföringen får inte riktas särskilt till personer under 18 år.

15 kap. 2 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att marknadsföring inte får riktas direkt till en spelare som har stängt av sig på egen begäran eller blivit avstängd av en licenshavare. Under föredragningen har upplysts att förbudet ska rikta sig mot alla licenshavare, inte bara den hos vilken avstängningen har gjorts. Frågan inställer sig hur en annan licenshavare ska få kännedom om avstängningen. Lagen erbjuder ingen sådan möjlighet i andra fall än de som omfattas av bestämmelserna i 14 kap. 13 § om självavstängningsregister. Bestämmelsen i första stycket ska gälla även när en licenshavare stänger av en spelare. Denna avstängningsmöjlighet, som synes vara en rent civilrättslig ordning, regleras inte i lagen. Ett marknadsföringsförbud i dessa fall kan ifrågasättas, även bortsett från svårigheten att upprätthålla det.

I andra stycket bör det preciseras att det är den licenshavare hos vilken spelaren har sagt upp sitt spelkonto som måste begränsa sin marknadsföring.

15 kap. 5 §

Enligt paragrafen ska en licenshavare i ett avtal med en sponsor säkerställa att dess logotyper samt namn på spelprodukter eller speltjänster inte förekommer på produkter som är avsedda att användas eller bäras av personer under 18 år. Att bära en produkt är en form av användning. Orden "eller bäras" kan utgå.

16 kap. 1 §

Enligt 16 kap. 1 § ska den som tillhandahåller spel se till att system och utrustningar uppfyller föreskrivna tekniska krav. Paragrafens första mening bör med en språklig korrigerings ges följande avslutning.

... uppfyller de tekniska kraven i föreskrifter som har meddelats med stöd av denna lag.

16 kap. 2 §

Enligt paragrafen ska en licenshavares spelsystem som huvudregel vara placerat i Sverige. Vid föredragningen har upplysts att detta i normalfallet innebär att servern ska finnas i Sverige. Detta bör framgå av författningskommentaren.

I andra stycket punkten 1 bör uttrycken "licenshavarens spelutbud" och "licenshavarens utbud" ersättas med "licenshavarens tillhandahållande av spel".

I andra stycket punkten 2 görs undantag från kravet i första stycket om licenshavaren kan ge spelmyndigheten möjlighet att genomföra en tillfredsställande kontroll av spelsystemet med hjälp av fjärr-

åtkomst eller liknande. Lagrådet undrar vad som liknar fjärråtkomst men inte är det.

16 kap. 3 §

Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande lydelse.

För att säkerställa att en licenshavares spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning och fysiska lotter uppfyller de krav som avses i 1 § innan de används i spelverksamheten ska de bedömas av ett organ som ackrediterats för uppgiften enligt Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nummer 765/2008 --- upphävande av förordning (EEG) nummer 339/93.

I linje med vad Lagrådet föreslår vid 17 kap. 1 § kan övervägas att använda en kortare beteckning på den åberopade förordningen.

16 kap 4 §

Lagrådet förordar att paragrafens första mening förenklas och ges följande lydelse.

Spelmyndigheten får när som helst under licenstiden kräva att licenshavaren låter bedöma hur spelsystem, affärssystem, rutiner, dragningsutrustning eller fysiska lotter uppfyller uppställda krav.

17 kap. 1 §

Paragrafens första stycke innehåller hela benämningen på EU:s dataskyddsförordning. Benämningen är så lång och otymplig att bestämmelsen blir olidligt svårläst. Ett sätt att slippa tynga paragrafens text med benämningen kan vara att ta in den i en definition i 3 kap. 3 § och sedan använda uttrycket "EU:s dataskyddsförordning" i lagen.

17 kap. 3 §

Enligt paragrafen ska tillgången till personuppgifter begränsas till vad varje anställd behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter. Den avsedda innebörden är att varje anställd ska få tillgång endast till sådana personuppgifter som han eller hon behöver för att kunna fullgöra sina uppgifter.

Enligt författningskommentaren gäller paragrafen såväl spelmyndighetens som en licenshavares personal. Förutom anställda omfattas andra som deltar i spelmyndighetens eller en licenshavares verksamhet, exempelvis praktikanter och inhyrd bemanningspersonal. Av 11 kap. framgår att även spelombud och uppdragstagare kan delta i licenshavarens verksamhet. Det kan inte utläsas ur lagtexten om även sådana personkategorier ska omfattas av bestämmelsen i paragrafen.

Paragrafens utformning bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

17 kap. 5 §

I paragrafen anges i sju punkter särskilda ändamål för vilka en licenshavare får behandla personuppgifter enligt spellagen.

Ett sådant ändamål är enligt punkten 5 att kontrollera och rapportera avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning. Lagrådet ifrågasätter det lämpliga i att begränsa bestämmelsen till att gälla sport. Vadhållning kan förekomma om annat som också kan manipuleras.

Enligt punkten 7 är ett annat ändamål att stänga av en spelare från spel samt att hantera uppgifter från spelmyndigheten avseende det nationella självavstängningsregistret. Enligt 14 kap. 12 och 13 §§ är det spelaren som stänger av sig från spel. Vad licenshavaren gör är att vidta åtgärder för att verkställa den avstängning som spelaren har bestämt sig för. Bestämmelsen bör formuleras om i enlighet med detta.

17 kap. 6 §

I paragrafens första stycke föreskrivs att uppgifter som kan tyda på brott i samband med spel får lämnas till Polismyndigheten eller åklagare. Enligt andra stycket får besked om att personuppgifter behandlas enligt första stycket inte lämnas ut till den registrerade. I författningskommentaren sägs att det anges i andra stycket att uppgifter som behandlas enligt första stycket inte får lämnas ut till den registrerade. Detta är inte innebörden av den föreslagna lagtexten, som bara anger att den registrerade inte får upplysas om att personuppgifter behandlas enligt första stycket.

Det framgår inte av lagtexten vem bestämmelserna riktar sig till. Frågan kan också ställas om paragrafens första stycke handlar bara om personuppgifter.

Under den fortsatta beredningen bör klargöras hur paragrafens bestämmelser ska förstås.

18 kap. 4 §

För att en diskussion om vad som behövs för tillsynen ska kunna undvikas bör i andra och tredje punkterna ordet "behövs" ändras till "han eller hon begär".

Uttrycket ”på begäran” i andra punkten kan utgå.

18 kap. 12 §

Paragrafen bör inledas så att uppräkningsens olika delar framgår tydligt, t.ex. så här.

Om en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen ---

18 kap. 15 §

I paragrafen finns bestämmelser om återkallelse av licens och om skyldighet att upphöra med registreringslotterier. En förutsättning för ingripanden enligt paragrafen är att de krav som följer av 4 kap. 2 § 4 och 5 inte är uppfyllda. I 4 kap. 2 § anges fall då licens inte får ges. Enligt punkten 4 får licens inte ges till den som i väsentlig utsträckning har åsidosatt skyldigheter i näringsverksamhet och enligt punkten 5 får licens inte ges till den som har gjort sig skyldig till allvarlig brottslighet. För en juridisk person gäller kraven i 2 § 4 och 5 den som har ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen eller ingår i dess styrelse eller ledning, se 4 kap. 3 § andra stycket.

Det framstår som oklart hur dessa bestämmelser om licensgivning ska tillämpas på fall som avser återkallelse av licens eller upphörande av registrering. En möjlig tolkning är att paragrafen avser fall då licens har lämnats, trots att förutsättningarna enligt bestämmelserna i 4 kap. inte har förelegat. Emellertid är den tolkningen förmodligen inte avsedd. Troligare är att paragrafen är avsedd för fall då licens har meddelats eller registrering har gjorts och licenshavaren eller den registrerade därefter har gjort sig skyldig till någonting som enligt 4 kap. 2 § 4 eller 5 skulle ha uteslutit licens

eller registrering. Om detta är avsikten bör det uttryckas tydligare i lagtexten. Hänvisningarna i paragrafen till 4 kap. 2 § 4 och 5 är inte entydiga och bör ersättas med beskrivningar av vad som avses i de olika situationer som regleras.

Första stycket i paragrafen handlar om fysiska personer. Här nämns – vid sidan av licenshavare – ”den registrerade”. Därmed avses tydligen sådana som är registrerade för att tillhandahålla registreringslotterier. Av 6 kap. 9 § framgår att endast juridiska personer får tillhandahålla sådana lotterier. Registreringslotterier hör alltså inte hemma i första stycket. Det gör inte heller kommunen, som är tillsynsmyndighet i fråga om registreringslotterier.

I andra stycket, som behandlar juridiska personer, behöver inte ”den registrerade” kvalificeras som juridisk person. Beteckningen ”den registrerade” är mindre lyckad, eftersom registrering förekommer även i andra sammanhang i lagen.

I andra stycket anges som sanktion att den juridiska personen får föreläggas att göra rättelse. Det är inte givet hur rättelse ska ske när de krav som inte är uppfyllda består i att skyldigheter i näringsverksamhet har åsidosatts eller i att allvarlig brottslighet har begåtts. De enda åtgärder som kan komma i fråga, om felet har begåtts av en ledande befattningshavare eller en person med ett kvalificerat innehav av andelar i den juridiska personen, synes vara att den felande personen entledigas eller tvingas minska sitt ägande. Att ”göra rättelse” passar mindre väl som beskrivning på en sådan åtgärd.

Regleringen beträffande registreringslotterier förefaller vara ofullständig. Endast lotterier som omfattas av penningtvättslagstiftningen kan föranleda någon sanktion enligt paragrafen.

Paragrafens utformning bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

18 kap. 21 §

I paragrafen föreskrivs att spelmyndigheten ska underrätta registreringsmyndigheten när ett beslut att förelägga den som tillhandahåller spel efter registrering enligt 6 kap. 9 § att upphöra med verksamheten har fattats och när beslutet har fått laga kraft.

En fråga är varför underrättelse ska lämnas både när beslutet fattas och när det vinner laga kraft.

18 kap. 25 §

Paragrafen uppställer villkor för när en betalningsblockering kan komma i fråga. I den inledande meningen ställs som krav att det ska stå "klart att ett konto används eller kan komma att användas" i visst syfte. Varje konto kan komma att användas för de angivna syftena. Beviskravet "står klart" förefaller dessutom onödigt. Lagrådet föreslår att paragrafen ges följande inledning.

Om ett konto används eller kan antas komma att användas ...

19 kap. 1 §

Genom paragrafen införs ett nytt brott, olovlig spelverksamhet, som ska ersätta det nuvarande dobbleribrottet, 16 kap. 14 § brottsbalken. Nyordningen innebär att det kriminaliserade området utvidgas. Det beror på att den föreslagna spellagen – till skillnad från lotterilagen – omfattar också spel där chansen att vinna pris beror på en kombination av slump och skicklighet (se 3 kap. 1 och 3 §§). Av vad som sägs i remissen om kortspel framgår att poker är ett sådant spel

(s. 120 f.). I NJA 2011 s. 45 fann Högsta domstolen att vissa former av poker inte kunde anses som spel där utgången till en väsentlig del beror på slumpen och därför inte utgjorde dobbleri. Med den nya spelformen kombinationsspel kommer sådana spel som enligt Högsta domstolens dom faller utanför dobbleribestämmelsens tillämpningsområde att omfattas av den nya spellagen. Förslaget innebär alltså en utvidgad kriminalisering utan att detta framgår eller särskilt motiveras. Lagrådet efterlyser närmare överväganden i denna fråga under ärendets fortsatta beredning.

Brottet gäller otillåtet spel och spel utan nödvändig licens enligt spellagen som tillhandahålls i Sverige. Enligt 1 kap. 2 § ska lagen tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige. Enligt 1 kap. 3 § första stycket är lagen dessutom tillämplig på spel som sker på svenska fartyg och svenska luftfartyg, oavsett var fartyget befinner sig. Frågan inställer sig om den territoriella tillämpningen av denna paragraf ska vara begränsad så att den inte omfattar de fall som regleras i 1 kap. 3 § första stycket. Frågan bör besvaras under den fortsatta beredningen.

19 kap. 7 §

I paragrafen föreskrivs att straff enligt 1-5 §§ inte får dömas ut för gärningar som omfattas av ett beslut om sanktionsavgift eller vite. Paragrafen syftar till att reglera principen *ne bis in idem*. Principen innebär att en gärning som har prövats i straffrättslig ordning inte får tas upp till ny sådan prövning. Förbudet är inte begränsat till rent straffrättsliga förfaranden. Det gäller även vite och sanktionsavgifter.

Förbudet mot ny prövning gäller även när det tidigare förfarandet har lett till att ett åtal eller ett yrkande om vite eller sanktionsavgift har ogillats. Uttrycket i den föreslagna bestämmelsen "gärningar som

omfattas av ett beslut om sanktionsavgift eller vite” är oklart, men det kan läsas så att det omfattar även beslut om ogillande. Författningskommentaren talar dock i motsatt riktning. Bestämmelsens innebörd och utformning bör övervägas ytterligare under den fortsatta beredningen.

19 kap. 8 §

I paragrafen finns bestämmelser om beslag då någon påträffas på bar gärning när han eller hon begår brott enligt lagen. Beslag ska få göras av spelutrustning och andra föremål som skäligen kan antas ha betydelse för utredning av brottet eller som kan antas bli föremål för förverkande enligt lagen.

Bestämmelsen bör utformas i närmare anslutning till motsvarande bestämmelser i rättegångsbalken. Ordet ”skäligen” bör läggas till före ”kan antas” även i punkten 2.

19 kap. 12 §

Liksom 7 § behandlar denna paragraf principen *ne bis in idem*. Se vad Lagrådet har anfört i anslutning till den förra paragrafen. Inte heller när den första talan har ogillats, bör en talan om sanktionsavgift få föras.

19 kap. 18 §

Enligt paragrafen faller en sanktionsavgift eller förseningsavgift bort i den utsträckning verkställighet inte har skett inom fem år från det att beslutet att ta ut avgiften fick laga kraft.

Det bör övervägas att införa ytterligare en preskriptionsbestämmelse, som begränsar tiden inom vilken en fråga om ingripande ska tas upp. I författningskommentaren till 19 kap. 15 § uttalas att, om det vid tidpunkten för ett beslut om varning eller anmärkning enligt 18 kap. 12 § eller ett beslut om sanktionsavgift enligt 19 kap. 13 § har gått mer än fem år från det att överträdelsen upptäcktes, avgiften bör sättas ned helt. Om en sådan regel ska gälla, bör den lagfästas. Det kan också övervägas att formulera den som en regel om preskription.

20 kap. 1 och 2 §§

Lagrådet förordar att uttrycket "kommunal nämnd" i bägge paragraferna ersätts med "kommun".

21 kap.

Kapitlet innehåller ett stort antal bemyndiganden till regeringen och till myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter. Många av bemyndigandena är allmänt hållna och ger regeringen stor frihet avseende vilket innehåll de meddelande föreskrifterna ska ha. Vissa bestämmelser har en utformning som ger intryck av att regeringen kan meddela föreskrifter som avviker från bestämmelserna i lagen, t.ex. 6 §, men detta är inte helt klart utifrån en läsning av lagtexten.

Reglerna i 8 kapitlet regeringsformen medger att riksdagen bemyndigar regeringen, eller den myndighet som regeringen bestämmer, tämligen vidsträckt befogenhet att utfärda föreskrifter som annars förbehålls riksdagen. Sådana bemyndiganden bör vara precisa, så att riksdagen vet vilken normgivningsmakt den överlåter till regeringen. Bemyndiganden innehåller därför vanligen en beskrivning av vilken typ av regler som de avser.

Spellagens bemyndiganden är ibland av denna karaktär, t.ex. 3 och 10 §§. Andra bemyndiganden är däremot öppet formulerade och det är svårt att se att de i sak begränsar regeringens utrymme att utfärda föreskrifter. Några sådana bestämmelser finns i 2 § 5 där det hänvisas till "andra krav" för spelets bedrivande utan att det anges närmare vilken typ av krav det kan vara fråga om. Bemyndigandena i 6, 7, 9 och 11 §§ är exempel på den svepande utformning som nämndes ovan. Bemyndigandenas utformning bör övervägas ytterligare i den fortsatta beredningen.

Rubrikerna i kapitlet får anpassas till de ändringar i rubriker som föreslagits tidigare.

21 kap. 2 §

Lagrådet ifrågasätter att det behövs ett bemyndigande om föreskrifter om en kommuns eller Polismyndighetens möjlighet att yttra sig (sjätte punkten). Sådana föreskrifter kan utfärdas med stöd av regeringens egen normgivningsmakt (8 kap.7 § regeringsformen).

21 kap. 3 §

Enligt punkten 2 får regeringen meddela föreskrifter om det högsta antalet värdeautomater som det får ges licens för enligt 5 kap. 7 §. Enligt punkten 2 i den paragrafen får högst fem automater placeras på varje spelplats. Utrymmet för ett bemyndigande framstår då som begränsat. Vid föredragningen har upplysts att bemyndigandet ska avse det totala antalet värdeautomater i riket. Det bör i så fall framgå uttryckligen av bemyndigandet.

21 kap. 9 §

Se vad Lagrådet har anfört vid 11 kap. 4 §.

21 kap. 10 §

Paragrafen ska enligt rubriken avse innehav av automater, men lagtexten har inte fått en utformning där det framgår att bemyndigandet handlar om sådana tillstånd. Detta bör justeras under den fortsatta handläggningen.

21 kap. 13 §

I punkten 3 bemyndigas regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om ytterligare gränser bl.a. vid onlinespel. Formuleringen ger vid handen att det ska vara fråga om andra gränser än de som anges i lagen. Bemyndigandet kräver sakligt stöd i lagen.

21 kap. 17 §

Paragrafen innehåller ett bemyndigande som avser en annan lag när denna tillämpas i samband med betalningar vid spelande. Konstruktionen gör inte regleringen lättare att överblicka. Paragrafen ska enligt motiveringen (s. 199) avse avvisning av betalningsorder vid olicensierat spel. Detta framgår inte av lagtexten.

Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen

7 kap. 3 §

Paragrafen innehåller bestämmelser om undantag från inkomstbeskattning för bl.a. föreningar och trossamfund som uppfyller vissa krav. Sådana organisationer är inte skattskyldiga för verksamhet som avser försäljning av skänkta varor och som utnyttjas som

finansieringskälla för ideellt arbete. Genom en ny bestämmelse i första stycket d) föreslås nu att sådana organisationer inte heller ska vara skattskyldiga för "verksamhet som bedrivs med stöd av 6 kap. spellagen". Till yttermera visso ska de enligt första stycket e) inte vara skattskyldiga för "verksamhet som avser annat än försäljning av skänkta varor eller som bedrivs med stöd av 6 kap. spellagen och som av hävd har utnyttjats som finansieringskälla för ideellt arbete". Som punkten e) är utformad ger den intrycket att skattefriheten för spel med stöd av 6 kap. spellagen är trefalt reglerad. Sådan verksamhet är ju skattefri redan enligt punkten d) och måste i punkten e) rimligen omfattas också av uttrycket "annat än försäljning av skänkta varor". I författningskommentaren anges föga hjälpsamt att spel enligt 6 kap. "kan både omfattas och vara undantaget från hävdbegreppet" och att inkomster från sådant spel även fortsättningsvis ska vara skattefria.

Enligt vad som har upplysts vid föredragningen är avsikten med punkten e) att skattefriheten inte bara ska omfatta de verksamheter som beskrivs under c) och d) utan även annan verksamhet som av hävd har använts som finansieringskälla för ideellt arbete. Lagrådet föreslår att punkten ges följande lydelse.

e) verksamhet som inte avses i c eller d och som av hävd har använts som finansieringskälla för ideellt arbete.

42 kap. 25 §

Enligt paragrafens första stycke ska vinst på vissa spel tas upp som inkomst av kapital. Vinsten ska enligt förslaget beräknas som "skillnaden mellan de sammanlagda vinsterna och insatserna under beskattningsåret hos samma spelordnare".

För att förtydliga paragrafen och för att undvika att ordet "vinst"

används i två skilda betydelser förordar Lagrådet att den nu föreslagna andra meningen i första stycket ges följande lydelse.

Vinsten beräknas som skillnaden mellan de sammanlagda utbetalningarna och insatserna under beskattningsåret hos samma spelordnare.

Förslaget till lag om ändring i offentlighets- och sekretesslagen

Se vad Lagrådet har anfört vid 14 kap. 13 §.

Förslaget till lag om ändring i radio- och tv-lagen

7 kap. 2 b §

Enligt paragrafen får ett företag vars huvudsakliga verksamhet är att tillhandahålla spel och som inte har nödvändig licens enligt spellagen inte sponsra ett program i en tv-sändning, sökbar text-tv eller beställ-tv.

Uttrycket ”nödvändig licens” är oklart till sin innebörd. Lagrådet föreslår att det ersätts med ”de licenser som krävs för de spel företaget tillhandahåller”.

Övriga lagförslag

Lagrådet lämnar förslagen utan erinran.