

YTTRANDE	
DATUM	DIARIENR
2021-04-29	SLSO 2021-1231
ERT DATUM	ER BETECKNING
2021-01-27	Fi2021/00300

Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden (SOU 2020:77)

Region Stockholm, Beroendecentrum Stockholm (BCS) har valt att avgränsa vårt yttrande till de förslag i slutbetänkandet som enligt vår bedömning kan tänkas ha direkt och indirekt konsekvenser för målet att minska skadeverkning av spel, samt möjligheten att bedriva forskning på området.

7.3 Utredningens bedömning: Spellagen bör kompletteras med ytterligare verktyg för att stänga ute olicensierat spel. Möjlighet till s.k. IP-blockering bör inte införas.

Enligt BCS:s bedömning känner de flesta patienter med spelberoende till möjligheten till olicensierat spelande som ej förmedlas med omsorgsplikt och som möjliggör att kringgå en till synes effektiv förebyggande åtgärd (Spelpaus.se, en av patienter ofta använd tjänst). Det saknas säkra underlag för att bedöma hur effektivt en bred självavstängning skulle fungera i Sverige, det vill säga hur stor andel avstängda som skulle övergå till olicensierat spelandet under avstängningsperioden. I vilket fall instämmer BCS i att det vore fördelaktigt att skapa lagrum för ytterligare verktyg till att stänga ute olicensierat spel. Apropå det senare specifika förslaget har BCS inget underlag för hur stor andel av patienter med spelberoende som känner till möjligheten att kringgå DNS- och till och med IP-blockering med VPN-tjänster, *onion routing* och liknande. Det framstår emellertid som troligt att om IP-blockering skulle införas, så skulle dessa tekniska möjligheter uppmärksammas bland allmänheten till den grad att det kommer till målgruppens kännedom. BCS ser därför begränsade fördelar med att införa IP-blockering och liknande, inte minst genom att de omfattande resurser som skulle behöva tas i anspråk för en sådan lösning skulle kunna användas mer effektivt för andra preventiva insatser.

8.4 Utredningens förslag: Spelinspektionen bör ges i uppdrag att i samråd med Folkhälsomyndigheten utarbeta en modell för riskklassificering av olika spelformer.

BCS ser positivt på förslaget, men anser att det vore fördelaktigt att tydliggöra syftet med en sådan riskklassificering inför framtagandet. BCS delar bilden av att forskning, både teoretiskt och empiriskt, visat att olika speltyper är associerade med olika grad av risk att utveckla spelproblem. Av slutbetänkandet framgår att ett syfte med den

beskrivna riskklassificeringen är att öka transparensen gentemot konsumenterna (sida 136). Samtidigt lägger slutbetänkandet i punkt 9.9.4 fram förslaget att inte utöka informationsskyldigheten gentemot konsumenter (se nedan för yttrande kring detta förslag).

9.9.2 Utredningens bedömning: Utredningen bedömer att kravet på att marknadsföringen av spel ska vara måttfull inte ska ändras till ett krav på särskild måttfullhet.

BCS delar slutbetänkandets bild att det saknas entydigt och tillämpligt forskningsstöd för att marknadsföring på populationsnivå ökar spelandet och problemspelet. Även om BCS tvivelsutan har spelberoendepatienter som upplever att spelreklam väcker sug att spela (vilket ökar risken att återfall i problemspelet), så är denna risk något som bör adresseras under en evidensbaserad behandling av den typ som erbjuds av BCS. Det är därtill oklart om något annat än ett totalt och allomfattande förbud mot spelreklam skulle ha önskad effekt. BCS delar därför uppfattningen att det under rådande omständigheter vore bättre att fler tillsynsärenden av måttfullhetskravet drivs till domstol för att så snabbt som möjligt etablera praxis bland aktörer på den licensierade spelmarknaden, än att introducera ett nytt krav som kräver ny juridisk tolkning i en långdragen process.

9.9.3 Utredningens förslag: En bestämmelse bör införas i spellagen som förbjuder reklam för spel på värdeautomater, landbaserat kasinospel och kommersiellt onlinespel via tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv, ljudradiosändningar, beställradio och videodelningsplattformar mellan kl. 06.00–21.00

BCS har inga åsikter om förslaget men önskar lyfta att slutbetänkandet saknar ett forskningsförankrat resonemang kring den förväntade effekten av den föreslagna lagändringen. BCS delar professor Anders Håkanssons bedömning att det är problematiskt att unga människor exponeras för spelreklam till den grad att det är normaliserande. Vi känner dock inte till någon tillämplig longitudinell forskning som visar att grad av exponering för spelreklam under barn- och ungdomsåren är associerad med ökad risk för problemspelet från myndig ålder och framåt (när licensierat spel blir tillgängligt). Det är dessutom oklart om exponering för spelreklam i andra medier än de nämnda i 9.9.3 skulle räcka för mättnad. Slutligen önskar BCS påpeka att det är oklart om förslaget skulle adressera problemet att människor med spelproblem nås av sugväckande spelreklam när de tidsmässigt är som mest utsatta: många patienter med spelberoende beskriver att långa, dyra sessioner av nattligt spelande är det huvudsakliga problemet. Marknadsföring av spel efter kl 21.00 skulle därmed fortfarande kunna väcka spelsug. Många med spelproblem har därtill ett spelmönster som redan är vanemässigt periodiserat (exempelvis natten till löning) och ett marknadsföringsförbud av den föreslagna typen kan därför förväntas ha begränsad effekt på just denna grupp.

9.9.4 Utredningens bedömning: Informationsskyldigheten i 15 kap. 3 § spellagen bör inte utökas till att omfatta ett krav på att ange sannolikheten att vinna. Informationsskyldigheten bör i nuläget heller inte utökas i något annat avseende, exempelvis för att informera om riskerna med spel.

BCS delar bilden av att forskningen visar att spelare (likt befolkningen i stort) generellt har svårt att förstå de mer eller mindre invecklade sannolikhets- och utbetalningsmekanismer som ligger till grund för hasardspel (exempelvis *random sampling with replacement* samt *return to player rate*) och att den enklare typ av informationsinsatser kring detta som kan anses rimliga i just marknadsföringssammanhang därför kan tänkas ha ytterst begränsad (om någon) effekt.

9.12.4 Utredningens bedömning: Genomförda ändringar i Spelpaus.se, som möjliggör för avstängda personer att göra ett utdrag från registret beträffande sin avstängningshistorik, bedöms vara tillräckliga för att Konsumentverket på ett ändamålsenligt sätt ska kunna bedriva tillsyn över 15 kap. 2 § spellagen.

BCS ser stora fördelar med att Spelinspektionen nu har möjliggjort egna utdrag från registret beträffande avstängningshistorik, eftersom detta i teorin bör göra det möjligt att på gruppnivå sammanställa data inte bara på antal individer i registret varje enskild dag, utan även om antal utgångna avstängningar samt nytillkomna (inklusive dess duration). Detta skulle göra det möjligt att begära ut och använda statistik från Spelpaus-registret för forskningsändamål, som ett proxymått på spelproblem.

11.4 Utredningens bedömning: Spelinspektionen bör fortsätta arbetet med att skapa ökad tydlighet avseende vad som krävs av licenshavarna vid tillämpning av omsorgsplikten

21 kap. 13 § bemyndigar regering och myndigheter att meddela föreskrifter om spelansvarsåtgärder och slutbetänkandet föreslår att Spelinspektionen ska fortsätta sitt arbete med att skapa tydlighet kring tillämpningen av omsorgsplikten. BCS ser stora potentiella folkhälsovinster med att specificera olika typer av spelansvarsinsatser i själva förordningen, för att begränsa tolkningsutrymmet för licenshavare. Till exempel ålägger 11 kap. 1 § Spelförordning (2018:1475) licenshavare att ”kontakta” spelare i de fall problemspelande har identifierats, men utformning och innehåll i denna kontakt skulle med fördel kunna specificeras i förordningen för att säkerställa att det är en evidensbaserad åtgärd som vidtas, eller åtminstone tydliggöra det konkreta målet med denna typ av insats (minska problemspelandet). Ytterligare ett område där BCS ser stora folkhälsovinster vore att i förordning specificera vilken typ av information om spel som bör finnas tillgänglig, samt hur: i Spellagen används begreppet ”all relevant information om spelet” och Spelförordningen (2018:1475) innehåller ingen specifikation om detta. BCS önskar påpeka att det finns gott om forskningsstöd för att olika sorters popup-

meddelanden under spelsessionen – vilka skulle kunna falla under begreppet informationsskyldighet – har potential att minska problemspelande. Dessa meddelanden kan ha olika innehåll: neutralt informerande ("Spelet kan vara beroendeframkallande"), personifierat informerande ("Du har förlorat 835 kronor den senaste timmen"), neutralt normativa ("Spela aldrig för mer än du har råd att förlora"), eller personifierat normativa ("Du har förlorat mer än vanligt – vi föreslår att du tar en paus"). Den vetenskapliga litteraturen visar överlag att personifierade och normativa informationsinsatser har störst effekt av dessa. Det finns därtill visst forskningsstöd för informationsinsatser som inte bara kommunicerar risken i sig med spelandet, utan även exempelvis adresserar vanliga missuppfattningar kring spel (ex *gamblers fallacy*). En stor fördel med informationsinsatser som folkhälsoverktyg är att de kan riktas till just problemspelare, vilka licenshavare enligt 11 kap 1 § Spelförordningen (2018:1475) redan är ålagda att identifiera och kontakta.

13.5.1 Utredningens förslag: Licens- och tillståndshavare enligt spellagen ska vara skyldiga att på begäran av spelmyndigheten lämna uppgifter om utvecklingen på spelmarknaden.

13.5.2 Utredningens förslag: En ny lag om uppgiftsskyldighet i fråga om utvecklingen på spelmarknaden ska inrättas

13.5.3 Utredningens förslag: Uppgiftsskyldigheten ska gälla för uppgifter om spelets omfattning.

BCS ser positivt på dessa förslag eftersom de skulle ge nya möjligheter för forskare att (efter menprövning) begära ut dessa siffror för att bedriva vetenskaplig forskning på ämnet, vilket i sin tur kan ligga till grund för prevention och förbättrad vård av människor med spelproblem.

16.4. Utredningens förslag: Licenshavare enligt 6 kap. spellagen ska undantas från begränsningen i 14 kap. 9 § spellagen som föreskriver att en licenshavare endast får erbjuda eller lämna bonus vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel.

BCS avstår från att lämna synpunkter på förslaget att undanta just allmännyttiga organisationer från bonusregleringen. Gällande bonusreglering generellt önskar BCS emellertid lyfta fram att det saknas ett bredare och empiriskt förankrat resonemang i slutbetänkandet kring hur bonuserbudanden påverkar rekreationellt spelande och problemspelande. I slutbetänkandet står att bonusbegränsningen som beskrivs i 14 kap. 9 § spellagen infördes "sedan regeringen konstaterat att bonuserbudanden hade blivit ett attraktivt men också aggressivt sätt att dels locka till sig spelare, dels behålla dem" (sida 270), där det senare ansågs särskilt problematiskt. BCS vill påpeka att det är långt ifrån oproblematiskt att ha en reglering som tillåter bonus endast till nya spelare. Den omsorgsplikt och de spelansvarsinsatser som krävs av licenshavare enligt 14 kap. i Spellagen gäller just enskilda licenshavare (med Spelpaus som den enda

aktörsövergripande spelansvarsinsats) och nuvarande bonusreglering uppmuntrar därmed *de facto* spelare att regelbundet hoppa mellan spelbolag. Detta spär ut omsorgsplikten genom att försvåra både fortlöpande kontroll av spelbeteenden samt att tillhandahålla spelansvarsinsatser, vilka beskrivs i 14 kap. Spellagen. Det är välkänt från forskning och klinisk erfarenhet att problemspelare i högre utsträckning spelar hos fler licenshavare – i skrivande stund finns det hela 101 licenshavare att hoppa mellan, enligt Spelinspektionen – vilket innebär att det att nuvarande bonusreglering kan anses stå i strid med lagstiftarens intention kring spelansvarsåtgärder. Slutbetänkandet innehåller på annat håll ett liknande resonemang (sida 235), men kopplar ej detta resonemang till utformningen av specifika insatser.

17.5 Utredningens bedömning: Spellagens tillämpningsområde bör inte utvidgas för att täcka in lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel som inte omfattas av nuvarande tillämpningsområde. Folkhälsomyndigheten, Konsumentverket och andra berörda myndigheter bör, där det är lämpligt, inkludera information om lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel i kunskapshöjande insatser som rör spel om pengar och konsumentskydd.

BCS har förståelse för att utredningen ej har haft i uppdrag eller tillräckliga förutsättningar för att fullt ut belysa fråga om lotteri- och kasinoliknande inslag i datorspel. BCS ser dock stora folkhälsorisker med att denna fråga fortsatt hamnar mellan stolar juridiskt sett. BCS delar heller inte bilden av att ”konsumentskyddet är omfattande även i de fall där lotteri- och kasinoliknande inslag i [dator]spel faller utanför spellagens tillämpningsområde”, i alla fall inte i praktiken. Mycket har därtill hänt, både på datorspelsmarknaden och vetenskapligt, sedan den refererade rapporten från Konsumentverket från 2019. Det finns numera ett väletablerat samband mellan exempelvis spel på så kallade lootlådor och hasardspelsproblem och det förefaller rimligt (dock inte helt klarlagt i dagsläget) att det finns en ökad longitudinell risk att utveckla hasardspelsproblem bland ungdomar som ägnar sig åt spel på lootlådor. BCS vill därtill lyfta att prevalens av problemet i fråga är svår att uppskatta, men att antal anmälningar till Konsumentverket om loot-lådor och liknande har ett i sammanhanget ytterst begränsat värde som proxymått på prevalens. På Maria Ungdom och andra delar av Beroendecentrum görs utredning av datorspelsbaserat hasardspelande i dagsläget endast på indikation och det saknas verktyg för systematisk journalföring. Klinisk erfarenhet, särskilt på Maria Ungdom, indikerar dock att detta är ett växande problem – måhända inte som ensamt problem, men som en del av en bredare problembild. BCS hade därför önskat att slutbetänkandet innehållit tydligare förslag om hur frågan bör hanteras framåt; det saknas nämligen skäl att tro att fler kunskapshöjande insatser skulle ha avsedd effekt på detta område.

Verksamhetschef/professor Johan Franck har beslutat i detta ärende. Yttrandet har förberetts av FoU-koordinator/Med Dr Philip Lindner, som i egenskap av spelforskare medverkade i underlaget för slutbetänkandet.

Besöksadress	Friskvårdsvägen 6, plan 2, S:t Görans sjukhusområde
Postadress	Friskvårdsvägen 4, plan 2, 112 81 Stockholm
Tel	08-123 470 01
Fax	08-123 495 40
E-post	
Webbplats	beroendecentrum.se