

Lagrådsremiss

Partipolitiska lotterier

Regeringen överlämnar denna remiss till Lagrådet.

Stockholm den 12 december 2024

Niklas Wykman

Andreas Hamrén
(Finansdepartementet)

Lagrådsremissens huvudsakliga innehåll

I denna lagrådsremiss föreslår regeringen lagändringar som innebär särskilda informationskrav för licenshavare som tillhandahåller lotterier till förmån för vissa partipolitiska organisationer. Kraven innebär bl.a. att information om licenshavaren eller en organisation som får stöd av licenshavaren ska anges på en fysisk lott eller i samband med tillhandahållandet av en lott som inte är fysisk, samt i kommersiella meddelanden om lotteriet.

I lagrådsremissen föreslås också lagändringar som innebär att lotterier som tillhandahålls av en licenshavare som själv är eller som ger stöd till vissa partipolitiska organisationer inte ska omfattas av de villkorslättnader i spelregleringen som gäller för andra allmännyttiga lotterier. Sådana lotterier kommer därmed inte längre att vara undantagna från spelskatt eller från spellagens kreditförbud och bonusbegränsning.

Ändringarna syftar bl.a. till att säkerställa att konsumenter får tydlig information om att de genom ett lottköp kan ge stöd till en partipolitisk organisation och att ta bort omotiverade villkorslättnader för partipolitiska lotterier.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 januari 2026.

Innehållsförteckning

1	Beslut	4
2	Lagtext	5
2.1	Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138).....	5
2.2	Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel	8
3	Ärendet och dess beredning	9
4	Den svenska spelregleringen.....	9
5	Allmännyttiga lotterier	10
5.1	Förutsättningar för att tillhandahålla allmännyttiga lotterier	10
5.2	Regelverket för allmännyttiga lotterier	11
5.2.1	Undantag från spelskatt	11
5.2.2	Undantag från kreditförbudet	12
5.2.3	Undantag från bonusbegränsningen	13
5.3	Utvecklingen av lotterier som finansieringskälla för allmännyttig verksamhet	13
5.4	Information om lotteriets förmånstagare	14
6	Partipolitiska lotterier.....	15
6.1	Uttrycken parti och partipolitisk verksamhet	15
6.2	Lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet.....	16
6.3	De politiska partiernas lotteriverksamheter	16
6.4	Internationell utblick	17
7	De politiska partiernas finansiering	17
7.1	Insyn i de politiska partiernas finansiering.....	17
7.2	Offentligt stöd till politiska partier och deras sidoorganisationer	18
7.2.1	Partistöd och kanslistöd.....	18
7.2.2	Stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen	18
7.2.3	Stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer	19
7.2.4	Stöd till partiernas ungdomsorganisationer	19
7.2.5	Stöd från regioner och kommuner till partier och deras sidoorganisationer	19
7.3	Partiernas intäkter från lotterier.....	20
7.4	Fördelning på olika finansieringsformer	20
8	Det ska vara tydligt att ett lotteriköp stödjer partipolitisk verksamhet	21
9	Partipolitiska lotterier ska inte undantas från spelskatt.....	25
10	Partipolitiska lotterier ska inte ha villkorslätnader i spellagen.....	34
11	Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser.....	35
12	Konsekvenser.....	37

13	Författningskommentar	43
13.1	Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138).....	43
13.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel	46
Bilaga 1	Sammanfattning av promemorian Partipolitiska lotterier (Ds 2024:3)	48
Bilaga 2	Promemorians lagförslag.....	50
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna	54

1 Beslut

Regeringen har beslutat att inhämta Lagrådets yttrande över förslag till

1. lag om ändring i spellagen (2018:1138),
2. lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel.

2 Lagtext

Regeringen har följande förslag till lagtext.

2.1 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs¹ i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att 14 kap. 8 och 9 §§ och 15 kap. 4 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 5 §, 14 kap. 4 a § och 15 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Med partipolitiskt lotteri avses ett lotteri med licens enligt 6 kap. som tillhandahålls av en licenshavare som enligt sina stadgar är, eller har till syfte att främja

1. ett parti, som har rätt till stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier, eller

2. en sidoorganisation till ett sådant parti.

14 kap.

4 a §

En licenshavare med licens enligt 6 kap. som enligt sina stadgar är, eller har till syfte att främja, ett parti som deltar eller har deltagit i ett val till riksdagen, region- eller kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller en sidoorganisation till ett sådant parti, ska ange partiets partibeteckning eller organisationens namn på ett framträdande sätt

1. på framsidan av fysiska lotter, eller

¹ Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

2. i samband med tillhandahållandet av lotter som inte är fysiska.

8 §

Det är inte tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet.

Spelmyndigheten får för ett visst lotteri medge undantag från förbudet i första stycket, om Spelmyndigheten får för ett visst lotteri, *som inte är ett partipolitiskt lotteri*, medge undantag från förbudet i första stycket, om

1. lotteriet tillhandahålls med licens enligt 6 kap.,
2. krediten avser köp av lotter för en viss tid, och
3. det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.

9 §²

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

Licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap. får dock erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen. Licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap., *som inte är partipolitiska lotterier*, får dock erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen.

15 kap.

3 a §

En licenshavare med licens enligt 6 kap. som enligt sina stadgar är, eller har till syfte att främja, ett parti som deltar eller har deltagit i ett val till riksdagen, region- eller kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller en sidoorganisation till ett sådant parti, ska på ett tydligt sätt lämna information om partiet eller organisationen i kommersiella meddelanden om spel enligt 6 kap.

4 §³

Marknadsföring som strider mot 1 eller 2 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenterna. Ett handlande som strider mot 2 § kan medföra marknadsstörmingsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

Om information som anges i 3 § inte lämnas ska marknadsförings- *Den information som ska lämnas enligt 3 och 3 a §§ ska anses vara*

² Senaste lydelse 2022:1674.

³ Senaste lydelse 2022:1674.

lagen tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

väsentlig vid tillämpning av 10 § tredje stycket marknadsföringslagen. Bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen om marknadsstörningsavgift ska inte tillämpas vid utebliven information.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Fysiska lotter som tillverkats före ikraftträdandet och som inte uppfyller kraven i 14 kap. 4 a § får tillhandahållas till den 1 april 2026.
 3. Vid prövning av en ansökan om undantag från förbudet att erbjuda eller lämna kredit för insatser i ett spel som kommit in till spelmyndigheten före ikraftträdandet gäller 14 kap. 8 § i den äldre lydelsen.

2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:1139) om skatt på spel att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Från spelskatt undantas spel enligt 6 kap. spellagen (2018:1138).

2 §
Från spelskatt undantas spel enligt 6 kap. spellagen (2018:1138).

Första stycket gäller inte sådant spel som avses i 2 kap. 5 § samma lag.

-
1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.
 2. Äldre bestämmelser gäller fortfarande för insatser som tagits emot och utbetalningar som betalats ut före ikraftträdandet.

3 Ärendet och dess beredning

I juni 2023 beslutade Finansdepartementet att uppdra åt en sakkunnig att biträda departementet med att se över regleringen för partipolitiska lotterier (Fi2023/02035). Resultatet av uppdraget redovisades i februari 2024 i promemorian Partipolitiska lotterier (Ds 2024:3). I promemorian har två alternativa förslag lämnats, ett förslag som innebär att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter inte längre ska kunna få licens enligt spellagen (2018:1138) och ett förslag som innebär vissa förändringar av villkoren för tillhandahållandet av sådana lotterier. I denna lagrådsremiss behandlas det sistnämnda förslaget. En sammanfattning av promemorian finns i *bilaga 1*. Promemorians lagförslag finns i *bilaga 2*.

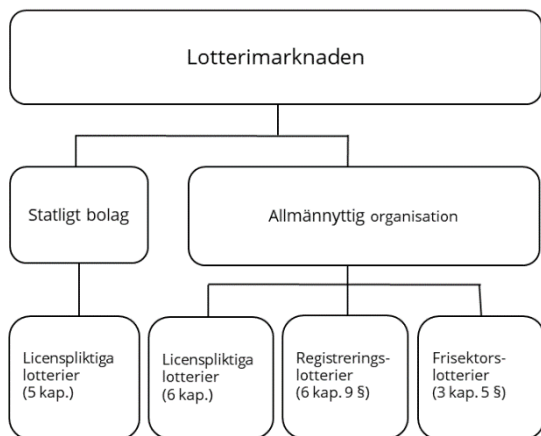
Promemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2024/00925).

4 Den svenska spelregleringen

Den svenska spelmarknaden omreglerades 2019 i samband med att spellagen trädde i kraft och ett licenssystem infördes. På spelmarknaden finns en delmarknad för lotterier, se figur 1. Spel får tillhandahållas på lotterimarknaden med licens för spel för allmännyttiga ändamål eller licens för spel som är förbehållet staten. Därtill kan allmännyttiga organisationer tillhandahålla vissa lotterier som inte är licenspliktiga, s.k. registreringslotterier och frisektorslotterier.

I denna lagrådsremiss behandlas partipolitiska lotterier, vilket är lotterier som tillhandahålls av en licenshavare som är eller ger stöd till vissa partipolitiska organisationer. Alla lotterier i figur 1 som får tillhandahållas av en allmännyttig organisation kan vara ett partipolitiskt lotteri.

Figur 1 Lotterimarknaden



5 Allmännyttiga lotterier

5.1 Förutsättningar för att tillhandahålla allmännyttiga lotterier

Enligt spellagen får allmännyttiga organisationer tillhandahålla spel under vissa förutsättningar. Med allmännyttiga organisationer avses aktörer som har till syfte att främja ett eller flera allmännyttiga ändamål. Uttrycket allmännyttigt ändamål är inte närmare definierat i spellagen och det saknas även en uttömmande legaldefinition av uttrycket i övriga författningar där det används (se t.ex. 7 kap. 4 § inkomstskattelagen [1999:1229]). I förarbetena till den upphävda lotterilagen (1994:1000), i det följande benämnd 1994 års lotterilag, uttalas att uttrycket kan inrymma ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Det kan innebära att värderingarna om vad som är värt att stödja kan ändras från tid till annan. Det kan vara fråga om religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, kulturella, idrottsliga eller därmed jämförliga ändamål (prop. 1993/94:182 s. 59). För närvarande får bl.a. nykterhetsrörelsen och idrottsföreningar, men också politiska partier, intäkter från spel.

Licens för spel för allmännyttiga ändamål regleras i 6 kap. spellagen. Enligt bestämmelserna får en sådan licens endast omfatta lotterier. Med lotteri avses en aktivitet där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen (2 kap. 3 § 12 spellagen). Licens till förmån för allmännyttiga ändamål får dock inte omfatta kasinospel, onlinebingo, penningautomater, värdeautomater eller datorsimulerat automatspel (6 kap. 1 § spellagen).

Huvudregeln är att licens endast får ges till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet. Vidare ska föreningen eller trossamfundet bedriva verksamhet som huvudsakligen tillgodoser ett sådant ändamål och, om det inte finns särskilda skäl, inte vägra någon inträde som medlem. Dessutom ska föreningen eller trossamfundet ha ett behov av intäkter från spel för sin verksamhet (6 kap. 2 § spellagen). Denna förutsättning författningsreglerades i 1982 års lotterilag (1982:1011) och har sedan, med mindre ändringar, överförts till spellagen (prop. 2017/18:220 s. 305 och prop. 1993/94:182 s. 60). Skälet till att det infördes ett krav på behov av intäkter från lotterier för att få tillstånd var att utrymmet på lotterimarknaden bedömdes vara begränsat. Eftersom ett mycket stort antal ideella föreningar var mer eller mindre beroende av intäkter från lotterier bedömdes det vara nödvändigt att lotteriregleringen utformades så att det var möjligt att fördela det begränsade utrymmet mellan de ideella föreningarna. Den fördelningsnyckel som valdes var vilket behov av lotteriintäkter en förening ansågs ha (prop. 1981/82:170 s. 49). Av författningskommentaren framgår att i princip alla intäkter en förening har ska vägas in vid bedömningen av om en förening har behov av lotteriintäkter. Av kommentaren framgår dock att det är naturligt att behovsprövningen blir ganska schablonartad (prop. 2017/18:220 s. 305 läst tillsammans med prop. 1993/94:182 s. 60). Enligt Spelinspektionen anses behovskravet i normalfallet vara uppfyllt om den sökande föreningen kan visa att intäkterna från lotteriet kommer att användas för att finansiera verksamhet som

bidrar till att värna det allmännyttiga ändamål som föreningen verkar för (Ds 2024:3 s. 68).

Det finns särskilda regler som syftar till att överskottet från ett allmännyttigt lotteri faktiskt tillfaller avsett allmännyttigt ändamål. Ett exempel på en sådan regel är det s.k. vinståterbetalningstaket, som innebär att värdet av vinsterna från ett lotteri som inte är bingo får uppgå till högst 50 procent av värdet av insatserna i spelet under samma tid (4 kap. 3 § spelförordningen [2018:1475]). För att få licens krävs också att det kan antas att lotteriet kommer att ge licenshavaren skälig avkastning och att denna kommer att användas för det allmännyttiga ändamålet (6 kap. 3 § 2 spellagen). I samband med införandet av detta krav uttalade regeringen att det är viktigt att överskottet av lotteriet kommer den ideella föreningen och det allmännyttiga ändamålet till del och inte hamnar hos olika mellanhänder och serviceföretag (prop. 1993/94:182 s. 62).

Vissa spel för allmännyttiga ändamål får tillhandahållas efter registrering hos en kommun (registreringslotterier). För det krävs att vissa villkor är uppfyllda, bl.a. att den juridiska personen huvudsakligen är verksam inom en kommun och att lotteriet endast tillhandahålls i den eller de kommuner där den juridiska personen är verksam (6 kap. 9 § spellagen). Det är även möjligt att för allmännyttiga ändamål tillhandahålla lotterier inom en viss kommun utan vare sig licens eller registrering, om vinsterna endast utgörs av varor och om insatser och vinster understiger vissa belopp, s.k. frisektorslotterier (3 kap. 5 § spellagen).

5.2 Regelverket för allmännyttiga lotterier

Som framgår av figur 1 i avsnitt 4 kan ett statligt ägt bolag också få licens för att tillhandahålla vissa typer av lotterier. Sådana lotterier tillhandahålls då med licens för statligt spel (5 kap. spellagen) och benämns i det följande statliga lotterier. Regelverken för allmännyttiga lotterier och statliga lotterier är i stort sett likalydande. Det finns dock tre betydande villkorslättnader för allmännyttiga lotterier som statliga lotterier inte har. Dessa tre villkorslättnader redogörs för i det följande.

5.2.1 Undantag från spelskatt

I samband med omregleringen av spelmarknaden infördes spelskatten, som bl.a. ersatte den tidigare lotteriskatten. Spelskatten regleras i lagen (2018:1139) om skatt på spel. Ord och uttryck i den lagen har samma betydelse som i spellagen. Enligt 1 § lagen om skatt på spel ska spelskatt betalas till staten för sådant licenspliktigt spel som tillhandahålls av en licenshavare enligt spellagen. Av 2 § följer dock att lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål som tillhandahålls med licens enligt 6 kap. spellagen undantas från spelskatt. Det innebär att allmännyttiga lotterier inte beskattas enligt lagen, oavsett om spelet tillhandahålls med stöd av en licens enligt 6 kap. 2 §, en registrering enligt 6 kap. 9 § eller utan vare sig licens eller registrering enligt 3 kap. 5 § spellagen.

För övriga licenspliktiga spel, inklusive statliga lotterier, tas spelskatt ut med 22 procent av behållningen. Behållningen utgörs av skillnaden mellan

de sammanlagda insatserna och de sammanlagda utbetalningarna (6, 7 och 9 §§ lagen om skatt på spel).

Undantaget från spelskatt för allmännyttiga lotterier infördes i två steg. År 1986 slopades skatten för varuvinster för samtliga lotterier. Ändringen hade i första hand betydelse för de ca 1 000 idrottsföreningar som vid denna tid anordnade varulotterier. Varulotterierna stod för en liten andel av den totala lotterivinstskatten och som skäl till ändringen angavs att den kunde förenkla för idrottsföreningar, folkrörelsen och Skatteverket (prop. 1985/86:46 s. 3 och 4). Tre år senare infördes undantaget från skatt på penningvinster, eftersom regeringen ansåg att de administrativa kostnaderna för folkrörelsen och Skatteverket inte stod i rimlig proportion till de belopp som förväntades flyta in (prop. 1987/88:141 s. 31 och 32).

I samband med omregleringen av spelmarknaden 2019 bibehölls skatteundantaget för allmännyttiga lotterier. I förarbeten pekade regeringen på vikten av att värna finansieringen av allmännyttiga ändamål och de ideella organisationernas möjligheter att fortsatt finansiera sina verksamheter via överskott från spelverksamhet. En skatt på de ideella organisationernas behållning från spel skulle enligt regeringen innebära en direkt inskränkning i organisationernas möjligheter att finansiera sin verksamhet. Regeringen uttalade vidare att en skatt på de ideella organisationernas spelverksamhet skulle slå ojämnt och drabba de mindre organisationernas ideella verksamheter oproportionerligt hårt och att skatteundantaget kunde säkerställa de små och medelstora organisationernas finansiering (prop. 2017/18:220 s. 244).

5.2.2 Undantag från kreditförbudet

Enligt 14 kap. 8 § första stycket spellagen är det inte tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet. Kreditförbudet för licenshavare infördes eftersom deltagare i spel och lotterier kan frestas att spela långt över sin ekonomiska förmåga om kredit erbjuds (prop. 1993/94:182 s. 37). När kreditförbudet 2002 utvidgades till att även omfatta ombud för den som anordnar lotteriet anfördes samma skäl (prop. 2001/02:153 s. 24).

Spelinspektionen får medge undantag från förbudet när det gäller lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål som tillhandahålls med licens enligt 6 kap. spellagen. Ett sådant undantag får dock endast medges om krediten avser köp av lotter för en viss tid och det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.

Möjligheten att medge undantag från kreditförbudet infördes ursprungligen i 1994 års lotterilag och gällde då för alla typer av lotterier. Bakgrunden till det var att vissa lotterianordnare hade börjat övergå till att anlita servicebolag som skickade lotten med post till lottköparen tillsammans med en faktura. Dessa lotter deltog i dragningen även om fakturan inte betalats. Regeringen bedömde att upplägget i och för sig innebar en form av köp på kredit, men att det snarare framstod som ett alternativt betalningssätt än som ett sätt att göra det möjligt för den som inte hade råd att spela. Regeringen ansåg inte heller att försäljningsmetoden innebar en sådan risk för spelmissbruk som hade motiverat införandet av kreditförbudet. För regeringen framstod det där-

med som i det närmaste uteslutet att det förelåg en risk för ett upprepat och oplanerat spelande. De skäl som motiverat införandet av kreditförbudet kunde enligt regeringen därför inte återopas när lotter skickades till lottköparen tillsammans med en faktura (prop. 2004/05:3 s. 19).

I samband med omregleringen av spelmarknaden 2019 överfördes en justerad version av undantaget till spellagen. Undantaget begränsades till allmännyttiga lotterier och till ett sammanlagt kreditbelopp om högst 1/40 prisbasbelopp. Det motiverades med att det vid tillämpningen visat sig att krediterna blivit förhållandevis stora (prop. 2017/18:220 s. 154).

5.2.3 Undantag från bonusbegränsningen

Enligt 14 kap. 9 § första stycket spellagen får en licenshavare endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel erbjuda eller lämna bonus. Med bonus avses en rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet (2 kap. 3 § 3 spellagen). Bonusbegränsningen infördes för att förhindra ohälsosamt spelande. Ett totalt förbud ansågs dock väl långtgående och oproportionerligt. Med beaktande av behovet av kanalisering, och för att underlätta nya aktörers tillträde till den svenska spelmarknaden, ansågs det vara rimligt att låta en licenshavare erbjuda en bonus vid det första speltillfället (prop. 2017/18:220 s. 155).

Enligt 14 kap. 9 § andra stycket spellagen får licenshavare som enbart tillhandahåller spel med licens enligt 6 kap. spellagen erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen. Undantaget infördes den 1 januari 2023. I samband med det framhölls att den typ av spel som de allmännyttiga organisationerna tillhandahåller generellt sett anses vara spel med låg risk att utveckla spelproblem bl.a. eftersom det är frågan om låga insatsmöjligheter per lott, och det i de flesta fall rör sig om långsammare spel med låg vinståterbetalningsnivå. Vidare framhölls att det inte hade framkommit att de premier som många av lotterierna under en lång tid använt sig av bidragit till ett osunt spelande. Regeringen bedömde därför att det inte fanns behov av att begränsa bonusar för spel av det aktuella slaget. Som skäl för att inte samtliga spel med liknande risknivå skulle omfattas av undantaget framhölls att allmännyttig ideell verksamhet ska ges goda förutsättningar för att erhålla finansiering genom intäkter från spel (prop. 2021/22:242 s. 94 och 95).

5.3 Utvecklingen av lotterier som finansieringskälla för allmännyttig verksamhet

Omsättningen på den svenska spelmarknaden har ökat efter omregleringen 2019. Delmarknaden för lotterier har dock inte utvecklats på samma sätt. De allmännyttiga lotterierna hade år 2019 en nettoomsättning, dvs. omsättning efter utbetalda vinster, om 3 413 miljoner kronor. År 2023 var motsvarande siffra 3 602 miljoner kronor vilket innebär en ökning med 5,5 procent. Enligt uppgifter från Statistiska centralbyrån uppgick dock inflationen 2019–2023 till 4,3 procent, vilket innebär att ökningen i realiteten var mer begränsad.

Sett i ett större och längre perspektiv har lotterimarknaden utvecklats från enklare varulotterier med såväl insats- som vinstbegränsningar till dagens penninglotterier där spelarna kan vinna miljonbelopp. I samband med olika regeländringar och införandet av de allmännyttiga lotteriernas villkorslättnader i spelregleringen har regeringen återkommande framhållit att ett av de politiska målen för spelmarknaden är att värna ideell verksamhet och ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erbjuda finansiering genom intäkter från spel. Syftet med flertalet av de angivna ändringarna har också uttryckligen varit att förbättra möjligheterna att finansiera ideell verksamhet genom intäkter från spel (se bl.a. prop. 1987/88:141 s. 15 och 16, prop. 1993/94:182 s. 21, 22 och 24, prop. 2002/03:93 s. 16 och 17, prop. 2017/18:220 s. 244 och 259 och prop. 2021/22:242 s. 93). Det har även beaktats att många organisationer i hög grad är beroende av lotteriintäkter för att kunna bedriva sin verksamhet samt att samhället har begränsade resurser att lämna ekonomiskt stöd åt den verksamhet som de allmännyttiga organisationerna bedriver (prop. 1981/82:170 s. 43).

5.4 Information om lotteriets förmånstagare

Enligt 14 kap. 4 § spellagen ska en licenshavare hålla all relevant information om spelet, inklusive spelets vinstmöjligheter och regler, lättillgänglig för spelare. Det kan t.ex. handla om information om hur spelet fungerar, dess vinstförutsättningar och risker. Vidare bör spelarna få information om vart de kan vända sig för rådgivning vid problemspelande (prop. 2017/18:220 s. 150, 151 och 323). Om en licenshavare på eget initiativ kontaktar en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal om spel ska konsumenten i början av samtalet bl.a. informeras om licenshavarens identitet (14 kap. 8 § samma lag).

I spellagen finns dock inte något krav på att i samband med marknadsföring av spel till förmån för allmännyttiga ändamål informera om spelets förmånstagare i de fall denna är en annan aktör än licenshavaren. Att vid marknadsföring utelämna information om spelets förmånstagare skulle dock kunna anses strida mot förbudet mot vilseledande marknadsföring i marknadsföringslagen (2008:486). Av 10 § tredje stycket i den lagen följer att en näringsidkare inte får utelämna väsentlig information i marknadsföringen av sin egen eller någon annans näringsverksamhet.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen Ökad insyn i partiernas finansiering – ett utbyggt regelverk (prop. 2017/18:55) tillkännagav riksdagen för regeringen att det är rimligt att lottköpare får tydlig information om ett lotteri anordnas för att finansiera partipolitisk verksamhet (bet. 2017/18:KU19, rskr. 2017/18:153). Vid omregleringen av spelmarknaden valde dock regeringen att inte införa ett sådant krav och hänvisade till att Spelinspektionen skulle få möjligheter att meddela föreskrifter om detta (prop. 2017/18:220 s. 119).

Med stöd av bemyndigandet i 16 kap. 10 § 1 spelförordningen har Spelinspektionen reglerat vilken information som, utöver vad som framgår av 14 kap. 4 § spellagen, ska hållas lättillgänglig för spelaren. Av myndighetens föreskrifter och allmänna råd följer att vid tillhandahållande av lot-

teri med licens enligt 6 kap. spellagen ska spelare bl.a. erhålla information om licenshavarens namn. På fysiska lotter ska information om licenshavare och, i förekommande fall, uppgift om förmånstagare anges på ett tydligt och framträdande sätt. Uppgiften om licenshavaren ska alltid finnas på själva lotten. Uppgiften om förmånstagaren får hållas tillgänglig på annat sätt än på lotten, förutsatt att det framgår var informationen finns tillgänglig. Om lotteriet tillhandahålls online ska motsvarande information om licenshavare vara väl synlig på licenshavarens startside (8 kap. 1 § första stycket 1, 2 § första stycket och 4 § Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd [LIFS 2018:4] om statligt lotteri och lotteri för allmännyttiga ändamål).

6 Partipolitiska lotterier

6.1 Uttrycken parti och partipolitisk verksamhet

Ett parti är enligt Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien ”en större sammanslutning som företräder och arbetar för en viss uppsättning politiska åsikter”. I praktiken kan dock ett parti bestå av en ensam person, en icke-formellt sammansatt grupp eller en ideell förening. Uttrycket parti förekommer i bl.a. regeringsformen och vallagen (2005:837). Enligt 3 kap. 1 § andra stycket regeringsformen sker vid val till riksdagen röstning på parti och av 3 kap. 7 § första stycket följer bl.a. att mandatet i riksdagen fördelas mellan partier som anmält sitt deltagande i valet i enlighet med bestämmelser som meddelas i särskild lag. Ett parti som vill delta i ett val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige eller Europaparlamentet ska senast 30 dagar före valdagen anmäla det till Valmyndigheten som ska registrera anmälan och omedelbart kungöra detta i Post- och Inrikes Tidningar (2 kap. 14, 17, 18 och 19 §§ vallagen). Av statistiken på Valmyndighetens webbplats framgår att det i de allmänna valen 2022 deltog drygt 340 partier.

För närvarande har åtta partier mandat i riksdagen. Ett enskilt parti kan samtidigt bestå av hundratals ideella föreningar som alla är egna juridiska personer. Samtliga riksdagspartier har alla en likartad formell organisationsstruktur som innebär att organisationer på lokal nivå sluter sig samman i organisationer på regional nivå, vilka i sin tur sluter sig samman i en rikstäckande organisation. Alla dessa organisationer är normalt ideella föreningar och egna juridiska personer.

I anslutning till samtliga nuvarande riksdagspartier finns det s.k. sidorganisationer, som t.ex. kvinnoorganisationer och ungdomsförbund. Även dessa organisationer är självständiga juridiska personer.

Alla partier som ställer upp i val ska ha en partibeteckning. I vallagen ställs vissa krav på att en partibeteckning inte ska kunna förväxlas med andra beteckningar (2 kap. 2 § och 18 § 3–5 vallagen). En partibeteckning får innehålla en partisymbol (2 kap. 3 § 1 och 18 § vallagen). Samtliga riksdagspartier har partibeteckningar som innehåller partisymboler. Det gäller Centerpartiets fyrklöver, Kristdemokraternas stiliserade KD, Liberalernas stiliserade L, Miljöpartiets maskros, Moderaternas stiliserade M,

Socialdemokraternas ros, Sverigedemokraternas blåsippan och Vänsterpartiets stiliserade V infällt i en nejlikas kronblad.

Det saknas en legaldefinition av uttrycket partipolitisk verksamhet. Uttrycket användes i lotteriförordningen, men i dag förekommer endast uttrycket politisk verksamhet i författning, se t.ex. lagen om vissa kommunala befogenheter (2009:47) och inkomstskattelagen. Enligt lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen) omfattar den redovisningsskyldighet som följer av lagen all verksamhet som de redovisningsskyldiga bedriver (3 § insynslagen).

6.2 Lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet

Politiska partier fick möjlighet att tillhandahålla lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet för första gången på 1960-talet. I samband med det ansågs det inte finnas några principiella invändningar mot att de politiska partierna genom lottförsäljning vänder sig till sina medlemmar och sympatisörer för att erhålla ekonomiskt stöd. Det framhölls vidare att medelsanskaffning genom lotteri tillgodoser önskemålet att de politiska partierna erhåller sina ekonomiska tillskott öppet och på sådant sätt att alla misstankar om obehörig påverkan är uteslutna (prop. 1960:43 s. 8 och 12). Frågan om det är lämpligt att politiska partier finansierar sin verksamhet med intäkter från lotterier har inte berörts vid efterföljande förändringar av spelregleringen. Partipolitisk verksamhet har i stället behandlats som ett allmännyttigt ändamål bland andra, och efter att lotteriförordningen (1939:207) ersattes av 1982 års lotterilag förekommer inte termen partipolitisk verksamhet i spelregleringen.

6.3 De politiska partiernas lotteriverksamheter

Av totalt 308 aktiva licenser för allmännyttiga lotterier innehas 4 licenser av licenshavare som är riksdagspartier eller sidoorganisationer till riksdagspartier. De fyra lotteriernas nettoomsättning (intäkter minus utbetalda vinster) motsvarar cirka 5 procent av den totala nettoomsättningen för licenspliktiga allmännyttiga lotterier. Det är ovanligt att partier och dess sidoorganisationer tillhandahåller registreringslotterier eller frisektorslotterier.

Moderata samlingspartiet (Moderaterna) har beviljats licens för att tillhandahålla ett nummerlotteri och licensen gäller t.o.m. den 30 november 2027 (Spelinspektionens dnr 22Si1874). Moderaternas lotteri tillhandahålls under varumärket M-lotteriet. Moderaterna driver sitt lotteri i egen regi.

Sveriges socialdemokratiska arbetarparti (Socialdemokraterna), Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU) och Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund (i det följande benämns dessa tre föreningar S-föreningarna) har en gemensam licens. S-föreningarnas licens omfattar nummerlotteri, fysiska skraplotter, skraplotter online, bingoliknande online-lotteri och sannolikhetsspel online. S-föreningarna återkallade under

hösten 2023 sin gällande licens och erhöll en ny som gäller t.o.m. den 31 december 2028 (Spelinspektionens dnr 23Si2562). Lotterierna tillhandahålls under varumärkena Kombilotteriet, Drömreselotteriet, Motorlotteriet, Extralotteriet, Miljonquiz och Glädjelotten.

Socialdemokraterna och SSU äger tillsammans den ekonomiska föreningen A-lotterierna. A-lotterierna är moderförening i en koncern som bedriver lotterier på uppdrag av ideella föreningar. Dotterbolaget Kombispiel i Sverige AB (Kombispiel AB) ansvarar för driften av S-föreningarnas lotterier. I A-lotterikoncernen ingår även Nordic Lottery AB och dotterbolag till det företaget. I dessa bolag bedrivs allmännyttiga lotterier på uppdrag av Pensionärernas riksorganisation, SKPF Pensionärerna, Bygdegårdarnas riksförbund, Synskadades riksförbund, Sveriges dövas riksförbund, Bröstcancerförbundet och Prostatacancerförbundet.

Av licensbesluten framgår att endast S-föreningarna har begärt och medgetts undantag från kreditförbudet.

6.4 Internationell utblick

Politiska lotterier av den typ som förekommer i Sverige förefaller inte vara vanligt förekommande i andra jämförbara länder. Det framgår av en kartläggning av Spelinspektionen (Ds 2024:3 s. 42 och 43). Av uppgifter från Spelinspektionen framgår att politiska partier i Bulgarien, Danmark, Estland, Frankrike, Grekland, Kroatien, Lettland, Litauen, Portugal, Spanien, Slovenien och Österrike inte har möjlighet att erhålla en licens eller tillstånd för rikstäckande lotterier om intäkterna används för att finansiera partiets verksamhet. I Nederländerna är rättsläget oklart, men enligt nederländska myndigheters bedömning är det inte tillåtet för politiska partier att tillhandahålla lotterier. I Belgien är det möjligt för ett politiskt parti att erhålla tillstånd för ett lotteri, men endast om lotteriet är tillfälligt och arrangeras för välgörande ändamål. Det är dock oklart om partipolitisk verksamhet är att anse som ett välgörande ändamål. I Finland kan politiska partier erhålla tillstånd för lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet, men vinsterna får inte utgöras av pengar. I Norge kan politiska partier erhålla tillstånd för lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet. I Norge omsätter sådana lotterier dock betydligt mindre än liknande lotterier i Sverige, knappt 10 miljoner norska kronor 2022.

7 De politiska partiernas finansiering

7.1 Insyn i de politiska partiernas finansiering

Insynslagen syftar till att trygga allmänhetens insyn i hur partier, ledamöter i beslutande politiska församlingar och ersättare för sådana ledamöter finansierar sin verksamhet (1 §). Lagen gäller för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet på samtliga nivåer, nationellt såväl som

regionalt och lokalt (2 § första stycket och 4 §). Ett parti ska årligen till Kammarkollegiet redovisa hur det har finansierat sin verksamhet (6, 7 och 24 §§). Av den s.k. intäktsredovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten och varifrån medlen kommer. Intäktsredovisningen ska avse partiets verksamhet och verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet. Om verksamheten bedrivs genom flera ideella föreningar, ska varje sådan förening lämna intäktsredovisning om sin verksamhet. (3 §, se även prop. 2017/18:55 s. 128).

Intäktsredovisningen ska bl.a. innehålla uppgift om storleken av intäkter från lotterier, och för intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen ska även antal lotter och pris per lott anges i redovisningen (11 § 7 och 14 §).

7.2 Offentligt stöd till politiska partier och deras sidoorganisationer

7.2.1 Partistöd och kanslistöd

Enligt 1 § första stycket lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier utgår statligt stöd till ett politiskt parti som deltagit i val till riksdagen. Stödet lämnas i form av partistöd och kanslistöd (1 § andra stycket).

Partistödet lämnas som mandatbidrag och varje mandatbidrag utgör 327 704 kronor (2 §). Hur många mandatbidrag ett parti erhåller beräknas enligt ett speciellt förfarande där hänsyn tas till utgången i de två närmast föregående ordinarie valen (3, 4 och 11 a §§). Även ett parti som inte fått mandat i riksdagen kan få partistöd om det har fått minst 2,5 procent av rösterna i hela landet (3 § tredje stycket).

Kanslistödet delas ut till riksdagspartierna i form av grundstöd och tilläggsstöd (5 §). Alla riksdagspartier får grundstödet på ungefär 5,8 miljoner kronor. Tilläggsstödet är 16 350 kronor per riksdagsplats för regeringspartier och 24 300 kronor per riksdagsplats för andra partier (8 §). När ett parti inte längre har mandat i riksdagen utgår ett nedtrappat grundstöd de fyra därpå följande åren (9 §).

7.2.2 Stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen

Enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen utgår stöd som syftar till att det parlamentariska arbetet ska fungera väl (1 kap. 1 §).

Stödet lämnas i form av basstöd, stöd för politiska sekreterare till riksdagsledamöter och för andra som arbetar i partigruppernas kanslier, stöd till kostnader för riksdagsledamöters utrikes resor och stöd till kostnader för riksdagsledamöters språkutbildning (1 kap. 1 och 2 §§). Basstödet består av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet uppgår till 2,4 miljoner kronor per år och tilläggsbeloppet till 79 000 per år (2 kap. 1 §). En partigrupp som företräder ett regeringsparti har rätt till ett grundbelopp, och övriga partigrupper har rätt till två grundbelopp (2 kap.

3 §). En partigrupp har rätt till ett tilläggsbelopp för varje mandat partiet fick vid det senaste valet (2 kap. 4 §).

Stödet till politiska sekreterare ska bekosta handläggarghjälp åt ledamöterna. När stödets storlek bestäms ska ett belopp om 71 100 kronor per politisk sekreterare och månad för närvarande läggas till grund för beräkningen (2 kap. 3 § Riksdagsstyrelsens föreskrift om tillämpningen av lagen [2016:1109] om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen).

7.2.3 Stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer

Enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer lämnas statligt stöd till kvinnoorganisationer inom eller i anslutning till politiska partier som är representerade i riksdagen.

Stödet lämnas i form av grundstöd och mandatstöd och lämnas i mån av tillgång på medel (1 §). För stödåret 2024 kommer knappt 15 miljoner kronor att betalas ut till riksdagens kvinnoorganisationer (Partibidragsnämndens beslut den 16 oktober 2023).

7.2.4 Stöd till partiernas ungdomsorganisationer

Enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer kan statsbidrag lämnas till barn- och ungdomsorganisationer och organisationers arbete för barn och ungdomar på lokal nivå. Frågor om bidrag enligt förordningen prövas av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällsfrågor. Syftet med bidraget är att stödja barns och ungdomars självständiga organisering och inflytande i samhället (1–3 §§).

Politiska partiers ungdomsorganisationer kan ansöka om, och få bidrag förutsatt att de uppfyller kraven i förordningen.

7.2.5 Stöd från regioner och kommuner till partier och deras sidoorganisationer

Av kommunallagen följer att kommuner och regioner får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin. Stöd får ges till politiska partier som är representerade i fullmäktige och som är juridiska personer. Stöd får även ges till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde (4 kap. 29 §).

Det finns ingen skyldighet att lämna stöd, men enligt Sveriges kommuner och regioner betalar samtliga kommuner och regioner ut stöd. Fullmäktige ska besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti (4 kap. 30 §).

Enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och regioner även lämna ekonomiskt stöd till politiska ungdomsorganisationer.

7.3 Partiernas intäkter från lotterier

Socialdemokraternas överskott från lotterier uppgick enligt årsredovisningen till ca 24 miljoner kronor år 2022. SSU:s överskott från lotterier uppgick enligt årsredovisningen till cirka 18 miljoner kronor år 2022. Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund har inte redovisat några intäkter från lotterier till Kammarkollegiet under de senaste fyra åren. (Ds 2024:3 s. 32).

Det förekommer även att lokala s-föreningar säljer och redovisar intäkter från licenspliktiga lotterier. Överskottet till sådana lokala föreningar för licenspliktiga lotterier uppgick till 54 000 kronor 2022 (Ds 2024:3 s. 33).

Socialdemokraterna och SSU har därutöver ytterligare lotterirelaterade intäkter. A-lotterierna, som ägs av Socialdemokraterna och SSU, driver genom ett dotterbolag allmännyttiga lotterier på uppdrag av och till förmån för andra ideella organisationer. År 2022 delade A-lotterierna ut drygt 12 miljoner kronor vardera till Socialdemokraterna och SSU (Ds 2024:3 s. 36).

Moderaternas överskott från lotteriet uppgick 2022 till ca 1,5 miljoner kronor (Ds 2024:3 s. 32).

7.4 Fördelning på olika finansieringsformer

År 2022 redovisade de åtta riksdagspartiernas riksorganisationer intäkter om totalt 1,1 miljarder kronor till Kammarkollegiet. Totalt stod överskott från lotterier för drygt 2 procent av partiernas intäkter. För Socialdemokraterna utgjorde överskottet från lotterierna dock 9 procent av partiets intäkter. Socialdemokraterna har dessutom ytterligare lotterirelaterade intäkter (se avsnitt 7.3). För Moderaternas del stod överskottet från det partipolitiska lotteriet för mindre än 1 procent av de totala intäkterna.

Sammanfattningsvis stod de statliga stöden för närmare 65 procent av partiernas intäkter under perioden 2019–2021. För fem av partierna motsvarade de statliga stöden omkring 70 procent eller mer. Den 1 januari 2024 förstärktes stödet till partigrupperna och därmed kan andelen av partiernas intäkter som utgörs av stöd förväntas öka för samtliga partier från och med inkomståret 2024 (Framst. 2023/24:RS2, bet. 2023/24:KU1, rskr. 2023/24:67).

De sju ungdomsförbundens riksorganisationer redovisade intäkter om totalt 94 miljoner kronor till Kammarkollegiet år 2022 (Ds 2024:3 s. 38). Sverigedemokraternas ungdomsförbund, Ungsvenskarna SDU, utgör en del av moderpartiet och omfattas därmed av Sverigedemokraternas intäktsredovisning. Det finns därför inte någon separat redovisning av Ungsvenskarna SDU:s intäkter.

För SSU utgör överskottet från lotterier 35 procent av förbundets intäkter. SSU har dessutom ytterligare lotterirelaterade intäkter (se avsnitt 7.3). För övriga sex ungdomsförbund står interna bidrag och stödet från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor för 80 procent av de totala intäkterna. Totalt har SSU redovisat intäkter på 51 miljoner kronor,

vilket är mer än de övriga sex ungdomsförbundens sammanlagda intäkter. (Ds. 2024:3 s. 38 och 39).

8 Det ska vara tydligt att ett lotteriköp stödjer partipolitisk verksamhet

Regeringens förslag: När ett lotteri tillhandahålls av en licenshavare som enligt sina stadgar själv är, eller har till syfte att främja, ett parti som deltar eller har deltagit i ett val till riksdagen, region- eller kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller en sidoorganisation till ett sådant parti ska licenshavaren

1. ange partiets partibeteckning eller organisationens namn på ett framträdande sätt på en fysisk lott eller i samband med tillhandahållandet av en lott som inte är fysisk, och
2. lämna tydlig information om partiet eller organisationen i kommersiella meddelanden om lotteriet.

Den information som ska lämnas ska anses vara väsentlig vid tillämpning av marknadsföringslagen. Bestämmelserna i marknadsföringslagen om marknadsstörningsavgift ska inte tillämpas vid utebliven information.

Promemorians förslag överensstämmer i allt väsentligt med regeringens. I promemorian föreslås bl.a. att en licenshavare med licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål, som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet, vid tillhandahållande av spel ska lämna tydlig information om vilket parti som är förmånstagare. Det föreslås även att det ska införas ett bemyndigande som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur skyldigheten att informera spelare om förmånstagare ska fullgöras. Det föreslås också att kommersiella meddelanden om lotterier som sådana licenshavare tillhandahåller ska innehålla tydlig information om vilket parti som är förmånstagare. Med parti avses i promemorian ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, samt sidoorganisation till ett sådant parti.

Remissinstanserna: En stor majoritet av remissinstanserna, t.ex. *Folkhälsomyndigheten*, *Spelinspektionen*, *Konsumentverket*, *Miljöpartiet de gröna (Miljöpartiet)* och *Moderata samlingspartiet (Moderaterna)* tillstyrker eller har inga synpunkter på promemorians förslag. Konsumentverket anser att förslaget är informationshöjande för konsumenterna. Miljöpartiet ställer sig positivt till att stärka kraven på information om förmånstagare, om det ökar möjligheterna till transparens. Partiet uppmanar också regeringen att återkomma med förslag på hur informationsskyldigheten kan utökas till att även omfatta övriga allmännyttiga lotterier. Moderaterna anser bl.a. att det är viktigt att en ny reglering införs som säkrar att information om vem som är förmånstagare på själva produkten blir uppenbar och att det framgår på ett tydligt sätt i marknadsföringen av

spelet. Partiet anser även att kraven ska vara mycket tydliga, detaljerade och reglerade i lag, för att skärpningen ska få avsedd effekt.

Linnéuniversitetet anser att det är rimligt att ett informationskrav gäller för alla aktörer som bedriver lotteriverksamhet. Den uppfattningen delas av bl.a. *Sveriges advokatsamfund* som även framhåller att det är önskvärt att göra det allmänt känt för köpare vem eller vilka som har ekonomisk nytta av ett visst spel eller lotteri.

Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen) avstyrker förslaget om att marknadsföringslagen ska tillämpas i de fall där ett kommersiellt meddelande inte innehåller tydlig information om vilket parti som är förmånstagare, med hänvisning till att det kan ifrågasättas om den föreslagna regleringen är förenlig med Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder som tillämpas av näringsidkare gentemot konsumenterna på den inre marknaden och om ändring av rådets direktiv 84/450/EEG och Europaparlamentets och rådets direktiv 97/7/EG, 98/27/EG och 2002/65/EG (direktivet om otillbörliga affärsmetoder) och om den föreslagna regleringen behövs.

Skälen för regeringens förslag

Konsumenterna har ett befogat intresse av att få information när lotteriköp kan stödja partipolitisk verksamhet

Ett köp av en lott kan till stor del liknas vid en gåva till den allmännyttiga organisation som är förmånstagare för lotteriet. Att många konsumenter uppfattar det på det sättet får visst stöd av att representanter för allmännyttiga lotterier menar att varje lotteri har trogna kärnkunder som till 80 procent spelar för syftet och till 20 procent för vinst (SOU 2017:30 s. 370). Redan när lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet tilläts på 1960-talet framhölls att det är av stor vikt att det står fullt klart vilket politiskt parti som står bakom ett lotteri (prop. 1960:43 s. 13). Därefter har behovet av sådan information behandlats i olika sammanhang. Kommittén om insyn i finansiering av partier ansåg t.ex. att det var förvånande att det inte fanns något författningskrav om att lämna denna information (SOU 2016:74 s. 386). Även riksdagen har konstaterat att det är rimligt att lottköpare får tydlig information om att ett lotteri anordnas för att finansiera partipolitisk verksamhet (bet. 2017/18:KU19, rskr. 2017/18:153). Det har dock aldrig funnits något krav i lag på att licenshavaren ska informera om att licenshavaren är en partipolitisk organisation eller ger stöd till en sådan organisation. Detta beror bl.a. på att det före omregleringen av spelmarknaden var möjligt att ställa sådana informationskrav i enskilda tillstånd. I samband med omregleringen gjorde regeringen bedömningen att frågan i stället kunde regleras i Spelinspektionens föreskrifter (prop. 2017/18:55 s. 109 och 110 och prop. 2017/18:220 s. 119 och 120).

Allmännyttiga lotterier kan tillhandahållas för en mängd olika typer av ändamål. Enligt regeringen skiljer sig partipolitisk verksamhet från annan allmännyttig verksamhet på ett sätt som gör det mer påkallat att informera om vilken organisation som kan gynnas ekonomiskt av lotteriet. Det är rimligt att anta att den som inte delar ett partis politiska värderingar inte vill bidra ekonomiskt till det partiets verksamhet. Många konsumenter kan förväntas bli upprörda om de först i efterhand fick besked om att de genom

att delta i ett lotteri gett stöd till ett parti vars politik de inte står bakom, medan få skulle bli upprörda om de fick veta att överskottet från lotteriet gick till cancerforskning. Det kan visserligen även finnas andra allmännyttiga ändamål som alla konsumenterna, av mer eller mindre personliga skäl, inte är villiga att ge stöd till. När det gäller meningsmotståndares vilja att stödja politiska partier går det dock att göra mer generella antaganden. Det är därför viktigt att konsumenten får tydlig information om att han eller hon genom ett visst lottköp direkt eller indirekt ger stöd till ett politiskt partis verksamhet.

Regeringen anser mot denna bakgrund att en licenshavare som själv är en partipolitisk organisation eller i annat fall ger stöd till en sådan organisation bör vara skyldig att informera om det. Till skillnad från *Linnéuniversitetet* anser regeringen, i linje med vad som anförts ovan, att det inte finns något motsvarande behov av informationskrav för övriga allmännyttiga lotterier. Som framgår i avsnitt 6.1 kan ett parti bestå av många olika ideella föreningar och även ha sidoorganisationer. Hur ett parti har valt att organisera sin verksamhet bör inte vara avgörande för vilken information som ska lämnas till konsumenterna. Informationskravet bör därför gälla för lotterier som tillhandahålls direkt eller indirekt till förmån för alla nivåer inom ett parti som ställer upp eller har ställt upp i allmänna val, samt sidoorganisationer till ett sådant parti.

Fysiska lotter utgör i regel tryckta skrifter och omfattas därmed av tryckfrihetsförordningens tillämpningsområde. Mediegrundlagarna, dvs. tryckfrihetsförordningen och yttrandefrihetsgrundlagen, innebär bl.a. att det finns begränsningar beträffande vilka krav som kan ställas på att en tryckt skrift eller ett annat grundlagsskyddat medium ska ha ett visst innehåll. Det finns dock viss möjlighet att undanta innehåll från mediegrundlagarnas materiella tillämpningsområde genom en tolkning av grundlagarnas syfte, en s.k. ändamålstolkning. Det gäller inte minst ingripanden i fråga om framställningar på det kommersiella området. Mediegrundlagarnas tillämpningsområde bestäms ytterst av deras syfte att värna det fria ordet (jfr 1 kap. 1 § tryckfrihetsförordningen och 1 kap. 1 § yttrandefrihetsgrundlagen). Sådana krav på visst innehåll kan tolereras förutsatt att det inte rör sig om texter av uttryckligen åsiktspåverkande eller opinionsbildande karaktär (se bl.a. prop. 2010/11:65 s. 46). Enligt regeringens bedömning faller ett krav om att lämna information om ett lotteris licenshavare utanför mediegrundlagarnas tillämpningsområde, då det rör sig om en ren upplysning om vilken organisation som kan gynnas av lotteriet. Informationskravet har ett informationssyfte och är inte avsett att påverka åsikter eller bilda opinion.

Information på och i samband med tillhandahållandet av lotter

Spelinspektionen har i sina föreskrifter bl.a. reglerat vilken information som ska finnas på en fysisk lott. Information om vem som är licenshavare ska t.ex. anges på ett tydligt och framträdande sätt, medan information om vem som är förmånstagare får hållas tillgänglig på annat sätt än på lotten. I de allra flesta fall är licenshavaren och förmånstagaren samma organisation. Det går dock inte att utgå från att det av enbart licenshavarens namn framgår att ett lotteri tillhandahålls till förmån för ett visst parti eller dess sidoorganisation. Inte heller kan det förutsättas att

konsumenten tar del av information om vem som är förmånstagare om sådan information inte finns tillgänglig på lotten.

Eftersom konsumenterna i enlighet med vad som ovan anförts får anses ha ett berättigat krav på tydlig information om att ett lottköp kan innebära ett ekonomiskt stöd till en partipolitisk organisation, och då den nuvarande regleringen inte säkerställer att sådan information lämnas, anser regeringen att det ska införas ett nytt informationskrav för licenshavare som säkerställer att sådan information alltid lämnas. Enligt regeringen är detta krav så viktigt att det bör regleras i lag.

Informationen om licenshavaren och partipolitiska organisationer som licenshavaren stödjer bör alltid framgå genom ett bild- och formspråk som utesluter risken för att konsumenter köper lotter utan att ha förstått att de därmed ger ett stöd till partipolitisk verksamhet. I de fall licenshavaren ska lämna information om ett parti bör licenshavaren använda den partibeteckning som partiet ställer upp i val under. En partibeteckning som registrerats eller anmälts i samband med deltagande av val innehåller ofta en partisymbol, och om så är fallet, bör även den tas med i informationen. Partisymbolen bör endast kunna utelämnas i de särskilda undantagsfall då det inte är möjligt att anpassa formatet för att inkludera bilder. Om licenshavaren ska informera om en organisation bör i stället organisationens namn anges.

Partibeteckningen eller namnet ska anges på ett framträdande sätt på framsidan av fysiska lotter och i samband med tillhandahållandet av andra typer av lotter. När det gäller lotter som säljs online kan kravet efterlevas t.ex. genom att informationen lämnas på ett framträdande sätt på eventuella digitala lotter eller i webbplatsens sidhuvud.

Regeringen anser, i likhet med utredningen, att det inte är lämpligt att i detalj reglera genomförandet av informationskravet i lagtext. Till skillnad från utredningen anser regeringen dock att det inte behöver införas ett nytt bemyndigande i spellagen om att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur informationskravet ska fullgöras. Föreskrifter av detta slag torde utgöra s.k. verkställighetsföreskrifter, som regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer kan meddela enligt 8 kap. 7 § regeringsformen.

Information i kommersiella meddelanden

Utredningen har pekat på att det i dag förekommer kommersiella meddelanden om lotterier av aktuellt slag utan upplysning om att ett visst parti är förmånstagare. Med kommersiella meddelanden avses bl.a. information som lämnas vid försäljningstillfället, oavsett om det sker i en fysisk butik, online eller via telefon, och annan marknadsföring. Av samma skäl som ovan anförts för att införa informationskrav på eller i samband med tillhandahållandet av vissa lotterier anser regeringen att det, vid sidan om marknadsföringslagens generella regler, bör införas ett uttryckligt krav på att alla kommersiella meddelanden som rör ett lotteri som tillhandahålls av en licenshavare som själv är en partipolitisk organisation eller ger stöd till en sådan ska innehålla information om detta. Informationen bör framgå på ett tydligt sätt, vilket innebär att den ska vara lätt att se vid en flyktig anblick.

Informationen ska anses vara väsentlig

Av 15 kap. 3 § och 4 § andra stycket spellagen följer att om en licenshavare utelämnar information om åldersgräns och stöd vid spelproblem ska marknadsföringslagen tillämpas med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Det framgår vidare att sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen. Införandet av bestämmelsen motiverades med att regleringen ska få starkare genomslag och för att förenkla tillsynen (prop. 2016/17:8 s. 37). Regeringen anser, till skillnad från *Stockholms tingsrätt*, att det av samma skäl finns ett behov av en reglering som innebär att en överträdelse av marknadsföringslagen alltid ska anses föreligga om licenshavaren utelämnar uppgift om att denna är eller ger stöd till en partipolitisk organisation i kommersiella meddelanden. Genom en sådan reglering blir det tydligt vad som gäller.

Marknadsstörningsavgift är en direktverkande sanktion för allvarliga överträdelser av det marknadsföringsrättsliga regelverket. En sådan avgift tas ut vid särskilt klandervärda beteenden. Bestämmelserna i marknadsföringslagen om marknadsstörningsavgift bör, i likhet med vad som gäller vid utelämnande av information om åldersgräns eller stöd vid spelproblem, inte tillämpas när licenshavaren utelämnat information om licenshavaren och eventuella partipolitiska organisationer som licenshavaren ger stöd till.

Direktivet om otillbörliga affärsmetoder är inte tillämpligt

Direktivet om otillbörliga affärsmetoder, som syftar till att skydda konsumenter från affärsmetoder som är vilseledande eller aggressiva, har genomförts i svensk rätt genom marknadsföringslagen. Till skillnad från *Stockholms tingsrätt* anser regeringen att krav gentemot licenshavare som syftar till att tydliggöra om licenshavaren är en partipolitisk organisation eller stödjer en sådan faller utanför direktivets tillämpningsområde. Rättsliga krav som gäller konsumentintressen som inte är ekonomiska, som t.ex. smak och anständighet, faller utanför direktivets tillämpningsområde (artikel 1 och ingresspunkt 7). Enligt regeringen utgör det aktuella informationskravet ett exempel på ett sådant krav.

9 Partipolitiska lotterier ska inte undantas från spelskatt

Regeringens förslag: Spelskatt ska betalas för s.k. partipolitiska lotterier, dvs. lotterier som tillhandahålls med licens för spel för allmännyttiga ändamål av en licenshavare som enligt sina stadgar själv är, eller har till syfte att främja

1. ett parti som har rätt till stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier, eller
2. en sidoorganisation till ett sådant parti.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås att spelskatt ska betalas för lotterier som tillhandahålls till förmån för verksamhet som bedrivs av ett parti som deltar eller har deltagit i ett val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet samt en sidoorganisation till ett sådant parti.

Remissinstanserna: Flera remissinstanser, bl.a. *Folkhälsomyndigheten*, *Justitiekanslern*, *Kronofogdemyndigheten* och *Spelinspektionen*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget att licenshavare som tillhandahåller partipolitiska lotterier ska betala skatt.

Moderaterna, som tillstyrker förslaget om spelskatt, instämmer i promemorians bedömning om att undantaget från spelskatt i praktiken utgör ett extra statligt stöd för de partier som har valt att vara en aktör på spelmarknaden och anser att det inte är en väl avvägd ordning för hur en rättvis finansiering av politiska partier ska fungera.

Flertalet av de remissinstanser som yttrar sig över förslaget om spelskatt avstyrker detta, det gäller bl.a. *Socialdemokraterna*, som ifrågasätter om det finns tillräckliga skäl för förslaget och anser att skärpningar av regelverket inte kan motiveras utifrån behovet av att säkerställa förtroendet för de politiska partierna. Partiet framhåller att lotterier till förmån för partipolitiska syften har varit tillåtna under närmare 65 år och det har inte presenterats belägg för att detta skulle ha påverkat allmänhetens tilltro till det politiska systemet eller till de politiska partierna negativt. Partiet konstaterar också att de politiska partiernas andel av spelmarknaden understiger 1 procent och att skärpningar av regelverket inte kan motiveras utifrån behovet av att skydda konsumenternas intressen. Därtill invänder partiet mot påståendet att politiska partier, till följd av det statliga parti-stödet, inte skulle ha ett behov av intäkter från lotterier och framhåller vikten av att eftersträva en bred politisk enighet kring frågor om partiernas finansiering. Förslaget kan, enligt partiet, vara i strid med föreningsfriheten, proportionalitetsprincipen och regeringsformens krav på att lagstiftning ska vara utformad på ett generellt sätt. Vidare menar partiet att förslaget ensidigt drabbar det dominerande oppositionspartiets förmåga att finansiera och bedriva sin verksamhet och att det därför även kan antas bryta mot diskrimineringsförbudet i artikel 14 i Europakonventionen.

Intresseföringen Sveriges allmännyttiga lotterier (Svalo) och *A-lotterierna* påtalar bl.a. att uppdelningen av allmännyttiga lotterier i en skattepliktig del och en skatteundantagen del riskerar att leda till att skatteundantaget ifrågasätts utifrån EU:s statsstödsregler. De anför vidare att det inte kan anses förenligt med neutralitets- eller skatteförmågeprincipen att påföra vissa allmännyttiga lotterier spelskatt och därmed likställa dem med kommersiella spel, trots att de har helt olika förutsättningar i övrigt. De anser också att förslaget innebär en kraftig snedvridning av konkurrensen. A-lotterierna anför vidare att förslagen, på grund av hur skatten är konstruerad, innebär att de partipolitiska lotterierna inte kan bedrivas med förtjänst och att det därför i praktiken är att likställa med ett förbud mot partipolitiska lotterier. A-lotterierna anger vidare att förslaget utgör ingrepp i de partipolitiska föreningarnas verksamhet som kan stå i konflikt med de grundlagsskyddade rättigheterna avseende egendomsskydd, näringsfrihet och föreningsfrihet. I avsaknad av något tydligt redovisat mål av tungt vägande allmänintresse kan den stora skada förslaget innebär för i synner-

het Socialdemokraterna inte heller anses uppfylla regeringsformens proportionalitetsprincip. A-lotterierna konstaterar också att alla partier har haft samma förutsättningar att finansiera delar av sin verksamhet med lotterier genom åren.

Spelbranschens riksorganisation (Sper) framhåller att förslaget inte är förenligt med målet för spelpolitiken eftersom det begränsar de partipolitiska organisationernas möjligheter att finansiera sin verksamhet via lotterier och framhåller att en särreglering för partipolitiska lotterier kan få följderna även för andra allmännyttiga lotterier.

Linnéuniversitetet anser att de politiska partierna har en helt avgörande roll i ett demokratiskt samhälle och att spellagstiftningens villkor för partier därför inte bör skilja sig från andra allmännyttiga verksamheter.

Sveriges advokatsamfund påtalar att det finns ett värde i att politiska partier har möjlighet att finansiera sin opinionsbildande verksamhet på andra sätt än genom bidrag från staten. Den uppfattningen delas av *Uppsala universitet*, som också understryker att det statliga stödet är en offentlig finansieringsform som syftar till att stärka förutsättningarna för den fria åsiktsbildningen och att främja politisk pluralism. Den partipolitiska lotteriverksamheten ger i stället, enligt universitetet, enskilda individer möjligheten att stödja ett parti med enkla medel, vilket kan ses som en delkomponent i den fria åsiktsbildningen. Universitetet ser vidare risker med att göra de politiska partierna beroende av en finansieringsform. Universitetet framhåller också, i likhet med några andra remissinstanser, att det finns andra aktörer som får finansiering från allmännyttiga lotterier, samtidigt som de får statligt stöd eller annan offentlig finansiering.

Även *Miljöpartiet* avstyrker förslaget och för fram att spel till förmån för allmännyttiga ändamål bör regleras lika och eftersom en spelskatt kraftigt skulle påverka allmännyttiga organisationers finansiering bör allmännyttig verksamhet fortsatt undantas från spelskatt.

Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Folkhälsomyndigheten* och *Spelinspektionen*, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget att det ska införas en definition av partipolitiska lotterier eller definitionens utformning. *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU)* avstyrker dock att uttrycket parti ska omfatta ungdomsförbund. SSU framhåller bl.a. att SSU är en självständig organisation och ifrågasätter utredningens hopklumpning av olika juridiska personer under samlingsbeteckningen sidorganisationer. SSU påtalar också att förslaget får långtgående konsekvenser för SSU och att det krävs en djupare granskning av ungdomsförbundens ekonomiska förutsättningar. Några remissinstanser, bl.a. *Svenska Postkodföreningen*, understryker vikten av att motiv, definitioner, och gränser är mycket tydliga och strikta för att inte riskera att i förlängningen öppna för en allmän åtstramning. *Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen)* anser att de föreslagna definitionerna kan leda till gränsdragningsproblem och anser därför att avgränsningen bör övervägas närmare i det fortsatta lagstiftningsarbetet.

Giva Sverige, Riksidrottsförbundet, IOGT-NTO, Prostatacancerförbundet och *KFUM* har gemensamt anfört bl.a. att det är olyckligt att skilja ut de politiska partierna från andra allmännyttiga ideella föreningar och ge dem särskilda förutsättningar i en enskild fråga, samt att det finns

en risk att förslaget på sikt kan leda till en generell åtstramning för lotterier till förmån för andra allmännyttiga ändamål än just partipolitik.

Skälen för regeringens förslag

Partipolitisk verksamhet skiljer sig från annan allmännyttig verksamhet

Politiska partier har en avgörande betydelse för den svenska demokratin och det politiska systemet. Riksdagen är Sveriges lagstiftande församling och partier med mandat i riksdagen kan gynnas av den lag riksdagen beslutar om. När politiska partier bedriver verksamhet i finansieringssyfte kan de därför inte anses vara vilken aktör som helst. Spel-verksamhet är dessutom inte vilken finansieringskälla som helst. Allt spel om pengar är riskfyllt och kan leda till negativa konsekvenser för spelarna. Spel-verksamhet måste alltid bedrivas med iakttagande av spellagens krav på ett högt konsumentskydd och en hög säkerhet i spelet. Därtill krävs det att den som driver verksamheten bedöms vara lämplig för uppdraget.

Att politiska partier överhuvudtaget tillåts finansiera sin verksamhet med spel om pengar är i ett internationellt perspektiv mycket ovanligt. Som framgår i avsnitt 6.4, tillåter få med Sverige jämförbara länder partipolitiska lotterier. I Sverige både tillåts sådana lotterier och har därtill vissa villkorslättnader. Både möjligheten att få bedriva partipolitiska lotterier och villkorslättnaderna för sådana lotterier har växt fram successivt över tid. Partipolitiska lotterier tilläts visserligen redan under 1960-talet, men det var först på 1980-talet som regleringen kompletterades med en möjlighet att erbjuda penningvinster och med skatteundantag. Efter ändringar som trädde i kraft 2002 blev det möjligt att förmedla lotterier via internet. Undantaget från kreditförbudet infördes 2005. I samband med omregleringen av spelmarknaden bibehölls såväl undantaget från spelskatt som undantaget från inkomstbeskattning. Slutligen beslutade regeringen i maj 2022 om ett förslag till undantag från bonusbegränsningen som trädde i kraft 2023.

Varken frågan om lämpligheten i att politiska partier bedriver lotterier eller riskerna för intressekonflikter i form av att riksdagspartierna prioriterar sina egna ekonomiska intressen framför konsumenternas har behandlats i de ovan nämnda lagstiftningsärendena. Som några remissinstanser påpekar saknas det forskning kring om och i så fall hur allmänhetens förtroende för det partipolitiska systemet påverkas av partipolitiska lotterier (Ds 2024:3 s. 41 och 42). Riksdagen är Sveriges lagstiftande församling och partier med mandat i riksdagen kan gynnas av den lag riksdagen beslutar om. Det går därför inte att bortse från att det för allmänheten kan framstå som stötande att behålla omotiverade villkorslättnader för partier som själva varit delaktiga i att införa dessa.

Behovet av finansiering från partipolitiska lotterier

Samtliga partier och deras sidoorganisationer får antas ha ett behov av intäkter för t.ex. opinionsbildning, utbildning, ungdomsverksamhet och valkampanjer. Som *A-lotterierna* framhåller har alla partier haft möjlighet att använda lotterier som finansieringskälla. Att inte fler riksdagspartier och andra partier valt att tillhandahålla lotterier kan t.ex. bero på principiella ställningstaganden eller att det bedömts som svårt att etablera ett

framgångsrikt lotteri. Oavsett anledning kan det konstateras att det är möjligt för flertalet riksdagspartier och deras sidoorganisationer att finansiera huvuddelen av sin verksamhet genom de statliga stöd som partierna enligt lag har rätt till och olika bidrag från andra delar av partiorganisationen.

Som redogörs för i avsnitt 7.4 står överskottet från lotterier endast för en begränsad andel av de totala intäkterna för de partier som tillhandahåller sådana lotterier och den andelen förväntas dessutom minska på sikt. SSU är den organisation som till störst andel finansieras av överskott från lotterier. Det bör dock i detta sammanhang framhållas att SSU:s totala intäkter är mer än dubbelt så stora som de övriga ungdomsförbundens samlade intäkter. Behovet av att finansiera partipolitisk verksamhet med överskott från lotterier bör mot denna bakgrund inte överdrivas.

Det är inte motiverat att undanta politiska partier från spelskatt

Sedan 1980-talet har partipolitisk verksamhet likställts med övriga allmännyttiga ändamål vid utformningen av spellagstiftningen. Regeringen anser dock att det finns anledning att ifrågasätta om så ska vara fallet även framöver.

Samtidigt som regleringen av spelmarknaden ändrats genom flera författningsändringar som syftar till att stärka och värna allmännyttiga organisationers intäkter från lotterier har stödet till politiska partier utvecklats. Genom införandet av olika stöd till de politiska partierna, deras kvinnoorganisationer och ungdomsförbund har partiernas förutsättningar att finansiera sin verksamhet också förändrats jämfört med vad som var fallet när det blev tillåtet att tillhandahålla lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet. Vid införandet av partistödet framhölls även liknande skäl som när partipolitiska lotterier tilläts fem år tidigare. Ett statligt stöd som täckte en väsentlig del av partiernas utgifter ansågs förebygga att partierna, för att få ekonomisk grund för sin informations- och åsiktsbildande verksamhet, ställde sig i beroende till enskilda bidragsgivare (prop. 1965:174 s. 8).

Att utvecklingen av spelregleringen och utvecklingen av statligt stöd till politiska partier hanterats i två helt separata spår har lett fram till en reglering som kan ifrågasättas. Trots att det statliga stödet till riksdagspartierna i dag utgör mer än 70 procent av intäkterna för merparten av riksdagspartierna (se avsnitt 7.4) har det fortsatt att utgöra ett politiskt mål att via spelmarknaden värna partiernas verksamhet och ge goda förutsättningar för partierna att finansiera sin verksamhet genom intäkter från spel.

Det kan dock inte, mot bakgrund av hur det statliga stödet har utvecklats, anses motiverat att politiska partier undantas från spelskatt i syfte att förbättra deras möjligheter till intäkter från spel.

Det är viktigt att värna intäkter till de organisationer som har ett reellt behov av intäkter från lotterier

Två utgångspunkter som har format dagens reglering av lotterimarknaden är behovet av att värna allmännyttiga organisationers möjligheter till intäkter från lotterier och det faktum att lotterimarknaden är begränsad (se t.ex. prop. 1981/82:170 s. 49). Det är bl.a. anledningen till att det i dag finns ett krav på ett reellt behov av intäkter från lotteri för att få licens (se

avsnitt 5.1). Det kravet var avsett att bidra till att lotterimarknadens begränsade utrymme fördelades på ett bra sätt. Även om bestämmelsen, bl.a. till följd av att dess tillämpning av nödvändighet blivit mer schablonartad, inte fått avsedd effekt finns det anledning att värna det principiella syftet bakom bestämmelsen.

Redan när lotterier till förmån för partipolitiska ändamål tilläts framförde flera remissinstanser farhågor om att de partipolitiska lotterierna skulle tränga undan lotterier till förmån för andra allmännyttiga ändamål. För att motverka detta anförde departementschefen att det genom tillståndsprövningen borde säkerställas att de politiska lotterierna inte inkräktade på möjligheterna att tillgodose andra och mer traditionella ändamål som finansieras genom lotterier (prop. 1960:43 s. 12 och 13). Någon sådan ordning författningsreglerades dock inte.

Som beskrivs i avsnitt 5.3 har såväl spellagstiftningens utformning som spelmarknaden utvecklats över tid. Bland annat har lotterimarknadens omsättning ökat sedan 1980-talet. Samtidigt har de allmännyttiga lotteriernas andel på den totala spelmarknaden minskat över tid och små och medelstora lotterier kan ha svårt att hävda sig på en spelmarknad som är alltmer digitaliserad. Som bl.a. *Socialdemokraterna* påpekar understiger i dag de partipolitiska lotteriernas andel av den totala spelmarknaden 1 procent. På den mer begränsade marknaden för allmännyttiga lotterier är dock motsvarande andel 5 procent. Det finns inga säkra uppgifter som tyder på att förekomsten av partipolitiska lotterier haft en undanträngande effekt för andra allmännyttiga lotterier på lotterimarknaden. Mot bakgrund av att lotterimarknaden består av ett fåtal mycket stora aktörer och många små aktörer kan dock en viss sådan effekt inte uteslutas enbart av det faktum att politiska partier endast har 5 procent av marknaden. Det finns därför behov av att utforma spelregleringen på ett sätt som i första hand värnar intäkter till förmån för andra allmännyttiga ändamål än partipolitiska.

Till skillnad från bl.a. *Svalo* anser regeringen att ett borttagande av gynnsamma villkor för de politiska partierna skulle kunna värna intäkter till de organisationer som har ett reellt behov av intäkter från lotterier. Regeringen anser vidare, till skillnad från bl.a. *Giva Sverige*, att förslaget inte riskerar att leda till en generell åtstramning för allmännyttiga lotterier. Regeringen återkommer till frågan om förslagets förenlighet med målet för spelpolitiken i avsnitt 12.

Det finns inga rättsliga hinder mot att ta bort undantaget från spelskatt

Om undantaget från spelskatt tas bort för partipolitiska lotterier innebär det att villkoren för sådana lotterier i större utsträckning kommer att likna de som gäller för statliga lotterier. Regeringen delar inte A-lotteriernas och Svalos bedömning att en spelskatt för partipolitiska lotterier strider mot neutralitetsprincipen. Förslaget behandlar alla partipolitiska lotterier på samma sätt och är vidare proportionerligt och inte mer långtgående än vad som krävs för att uppnå sitt syfte. Ett borttagande av skatteundantaget för partipolitiska lotterier är bl.a. motiverat av ett behov av att reglera spelmarknaden på ett sätt som i första hand värnar intäkter till andra allmännyttiga ändamål.

Regeringen delar inte heller A-lotteriernas och Svalos bedömning att ett borttagande av undantaget från spelskatt står i strid med skatteförmågeprincipen, som innebär att skatten ska utgå efter de skattskyldigas förmåga att betala skatten. Det kan inte anses orättvist att ta bort en villkorslättnad som inte är motiverad. Partipolitiska lotterier kommer genom förslaget, till skillnad från andra allmännyttiga lotterier där ett skatteundantag är motiverat, att beskattas på samma sätt och med samma skattesats som andra lotterier på lotterimarknaden, t.ex. statliga lotterier.

Föreningsfriheten enligt artikel 11 i Europakonventionen innefattar rätten för politiska partier att söka och ta emot finansiering. Som redovisas i avsnitt 12 är det förväntat att införandet av spelskatt för partipolitiska lotterier leder till att förmånstagarnas intäkter från sådana lotterier minskar. Det innebär dock inte att förslaget skulle kunna likställas med ett förbud mot en viss typ av partifinansiering. Inte heller innebär en spelskatt några förändringar när det gäller partiernas möjligheter till intäkter från andra finansieringskällor. Regeringen anser därför, till skillnad från A-lotterierna och Socialdemokraterna, att ett borttagande av skatteundantaget inte utgör någon begränsning av föreningsfriheten eller diskriminering med avseende på föreningsfriheten. Inte heller kan förslaget anses påverka rätten till fri åsiktsbildning.

När det gäller A-lotteriernas invändning att borttagandet av skatteundantaget som anses utgöra en otillåten inskränkning av det egendomsskydd som följer av regeringsformen, Europakonventionen eller EU-stadgan gör regeringen följande överväganden. Av regeringsformen följer bl.a. att var och ens egendom är tryggad genom att ingen kan tvingas avstå sin egendom till det allmänna utom när det krävs för att tillgodose angelägna allmänna intressen. Skatt omfattas inte av bestämmelsens tillämpningsområde (se bl.a. prop. 2009/10:80 s.163). Europakonventionens skydd för egendom finns i artikel 1 i första tilläggsprotokollet. Skatter anses generellt vara för ett allmänt ändamål, vilket är ett av de legitima skäl som tillåter inskränkningar i egendomsskyddet. Spelskatten uppfyller Europakonventionens krav på att en inskränkning av egendomsskyddet bl.a. måste vara proportionerlig och förutsägbar för egendomshavarna. Egendomsskyddet enligt EU-stadgan överensstämmer i stort med vad som följer av Europakonventionen. Regeringen anser mot denna bakgrund, till skillnad från A-lotterierna, att en beskattning av partipolitiska lotterier inte står i strid med det egendomsskydd som följer av Europakonventionen eller EU-stadgan.

En beskattning av partipolitiska lotterier skulle kunna innebära en inskränkning i näringsfriheten som skyddas genom regeringsformen och EU-stadgan. Enligt regeringsformen får begränsningar i rätten att driva näring eller utöva yrke endast införas för att skydda angelägna allmänna intressen och aldrig i syfte enbart att ekonomiskt gynna vissa personer eller företag. Näringsfriheten enligt EU-stadgan innebär att rätten att bedriva näringsverksamhet är skyddad, men kan begränsas av både EU-rätt och nationell rätt. Det ställs dock krav på att en eventuell begränsning bl.a. är proportionerlig. Licenspliktigt spel omfattas som utgångspunkt av spelskatt och ett av syftena med spelregleringen är att värna överskottet från spelverksamheten till det allmänna. Förslaget motiveras bl.a. av att det saknas skäl för att politiska partier ska ha villkorslättnader när de driver spelverksamhet. Att en omotiverad villkorslättnad i form av

skatteundantag tas bort får anses vara ett angeläget allmänt intresse. Den inskränkning i näringsfriheten som en spelskatt för partipolitiska lotterier kan innebära får anses vara proportionerlig i förhållande till syftena att ta bort en omotiverad villkorslättnad för partier och säkerställa goda förutsättningar till intäkter från lotterier för de organisationer som har ett reellt behov av sådana intäkter. Inte heller syftar borttagandet av skatteundantaget för partipolitiska lotterier till att gynna någon person eller något företag. Till skillnad mot vad A-lotterierna anför anser regeringen därför att en beskattning av partipolitiska lotterier är förenlig med näringsfriheten.

I samband med omregleringen av spelmarknaden gjorde regeringen bedömningen att undantaget från spelskatt för allmännyttigt spel inte utgör statsstöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (prop. 2017/18:220 s. 266). Regeringen anser, i motsats till flera av remissinstanserna, att den bedömningen inte ändras till följd av att partipolitiska lotterier inte längre omfattas av skatteundantaget. Förutsättningarna för den verksamhet som politiska partier bedriver är inte rättsligt eller faktiskt jämförbar med den verksamhet som andra allmännyttiga organisationer på spelmarknaden bedriver, bl.a. eftersom politiska partier har en rätt till stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier.

Det begränsade antalet aktörer som direkt berörs av förslagen väcker frågor om de föreslagna lagändringarna uppfyller det s.k. generalitetskravet, vilket kan sägas utgöra en rättsstatlig princip. Kravet innebär att en föreskrift ska vara generellt utformad. I förarbetena till regeringsformen (prop. 1973:90 s. 203 och 204) sägs att det inte bör vara möjligt för riksdagen att fatta ett beslut som uttryckligen anges avse endast ett visst konkret fall. Kravet på generell tillämpbarhet får enligt propositionen dock anses vara uppfyllt om en lag avser situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer. Detta hindrar inte att bestämmelser i en lag undantagsvis kan vara så utformade att de i praktiken blir tillämpliga endast på ett enstaka fall eller ett begränsat antal aktörer. Lagen måste emellertid även i en sådan situation vara generellt utformad. Förslagen i denna lagrådsremiss träffar visserligen i första hand de aktörer som i dag tillhandahåller partipolitiska lotterier. Lagförslagen är emellertid utformade så att de är tillämpliga inte bara på de partipolitiska lotterier som finns i dag, utan även sådana lotterier som kan finnas i framtiden. Förslagen innebär således förändrade förutsättningar för samtliga politiska partier att tillhandahålla lotterier. Som framgår i avsnitt 6.1 har åtta partier mandat i riksdagen och därmed rätt till statligt stöd. Varje parti kan bestå av ett mycket stort antal ideella föreningar som alla är egna juridiska personer. Därtill är sidoorganisationer till partier också egna juridiska personer. Regeringen instämmer mot den bakgrunden inte i vad bl.a. A-lotterierna och *Sveriges advokatsamfund* anför om att förslagen kan stå i strid med regeringsformens generalitetskrav.

Partipolitiska lotterier bör inte längre undantas från spelskatt

Regeringen anser mot bakgrund av vad som ovan anförts att det inte finns tillräckliga skäl för att undanta partipolitiska lotterier från att betala spelskatt. Åtgärden får anses vara proportionerlig, särskilt med beaktande av

att det är fråga om att ta bort en skattelättnad, dvs. slopande av en särskilt gynnande behandling, för en grupp organisationer som samtidigt omfattas av andra former av statligt stöd.

Till skillnad från bl.a. *Uppsala universitet* anser regeringen att det för frågan om det finns skäl att behålla villkorslättnader för partipolitiska lotterier saknar betydelse att det finns andra allmännyttiga organisationer som får statliga eller kommunala bidrag. Som nämnts ovan har de politiska partierna en särställning som gör att de inte är jämförbara med andra ideella organisationer. Därtill har riksdagspartierna en lagstadgad rätt till visst stöd. Endast i ett fåtal fall i övrigt framgår det av lag att bidrag ska ges för en viss typ av allmännyttig verksamhet.

Sammanfattningsvis föreslår regeringen därför att partier som får stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier inte ska omfattas av undantaget från spelbeskattning.

Uttrycket partipolitiska lotterier

En lämplig utgångspunkt för vilka lotterier som ska anses vara partipolitiska lotterier är lotteriets licenshavare. Som huvudregel är licenshavaren förmånstagare för lotteriet. Det kan dock förekomma att en annan organisation är förmånstagare för det aktuella lotteriet eller att licenshavaren är en organisation som har till syfte att ge stöd till en annan organisation.

Som redogörs för i avsnitt 6.1 är uttrycket parti mycket brett, både rent språkligt och juridiskt. Definitionen av partipolitiska lotterier bör visserligen ha sin utgångspunkt i uttrycket parti. Eftersom syftet med förslagen i denna lagrådsremiss är att säkerställa att villkoren för allmännyttiga lotterier på spelmarknaden är rimliga och att ta bort ett omotiverat skatteundantag för politiska partier krävs dock ytterligare avgränsning.

Att licenshavaren själv är eller ger stöd till ett parti som har rätt till stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier är en rimlig utgångspunkt. Som huvudregel har ett parti rätt till stöd enligt den lagen under förutsättning att partiet har mandat i riksdagen. Det finns dock även andra situationer när ett parti kan ha rätt till stöd, t.ex. kan ett parti som har haft ett mandat i riksdagen ha rätt till ett nedtrappat grundstöd de fyra därpå följande åren (se avsnitt 7.2).

Det är viktigt att uttrycket partipolitiskt lotteri blir tillräckligt heltäckande och att det inte går att kringgå regelverket genom olika organisatoriska upplägg. Sidoorganisationernas verksamhet har i tidigare lagstiftningsarbeten bedömts ha en sådan koppling till ett redovisningskyldigt parti att partiernas intäktsredovisning ska omfatta även dessa (jfr prop. 2017/18:55 s. 51). En reglering av partipolitiska lotterier som inte även omfattar partiernas sidoorganisationer skulle enligt regeringen därför kunna leda till märkliga resultat och en möjlighet till kringgående av regelverket. Ett parti kan nämligen välja att organisera sin verksamhet på olika sätt och valet av organisering bör inte få avgörande betydelse för vilka villkor som ska gälla vid tillhandahållande av spel enligt spellagen. Inte heller bör det vara möjligt att kringgå regleringen genom att flytta verksamhet till en sidoorganisation. Av den anledningen bör lotterier som tillhandahålls till förmån för samtliga nivåer som ingår i ovan nämnda

partiorganisation och dess sidoorganisationer omfattas av uttrycket partipolitiskt lotteri.

Enligt regeringens mening bör det inte råda några tvivel om vilka organisationer som ingår i ett visst parti, bl.a. eftersom det är samma ideella organisationer som är redovisningsskyldiga enligt insynslagen. Inte heller råder det några tvivel kring vilka organisationer som har status som sidoorganisationer till partierna och att partiernas ungdomsförbund är sådana organisationer. Sidoorganisationer omnämns i partiets stadgar och har vissa rättigheter i förhållande till partiet (prop. 2017/18:55 s. 43). Regeringen delar därmed inte SSU:s bedömning att bedömningen av vilka organisationer som är sidoorganisationer kan anses godtycklig. Den föreslagna avgränsningen är, som framgår ovan, tvärtom väletablerad i annan lagstiftning.

10 Partipolitiska lotterier ska inte ha villkorslättnader i spellagen

Regeringens förslag: Spelmyndigheten ska inte ha möjlighet att medge undantag från spellagens kreditförbud för ett partipolitiskt lotteri.

Licenshavare som tillhandahåller partipolitiska lotterier ska inte vara undantagna från spellagens krav på bonusbegränsning.

Promemorians förslag överensstämmer med regeringens.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Det gäller bl.a. *Kronofogdemyndigheten*, *Moderaterna*, *Skatteverket* och *Spelinspektionen*. Moderaterna lyfter att det under senare år har uppmärksammats allvarliga problem med försäljning av partipolitiska lotter på kredit, bl.a. i media, samt att det saknas argument för att partipolitiska lotterier inte ska omfattas av spellagens kreditförbud. *Sveriges advokatsamfund* är positivt till att undantaget från kreditförbudet avskaffas, men anser att det bör gälla för alla allmännyttiga lotterier. Advokatsamfundet påtalar också att förslaget endast får väsentlig effekt för Socialdemokraterna, vilket av principiella och konstitutionella skäl framstår som olämpligt. *Folkhälsomyndigheten* och *Linnéuniversitetet* framhåller bl.a. att vissa regler och förutsättningar, t.ex. förbud mot att spela på kredit, bör omfatta alla spellicenser oavsett om spelets ändamål är allmännyttigt eller inte.

Några remissinstanser, bl.a. *Socialdemokraterna* och *Miljöpartiet*, avstyrker förslaget. Miljöpartiet anför bl.a. att undantaget från bonusbegränsningen trädde i kraft så sent som den 1 januari 2023 och att det saknas anledning att ändra den bedömning som gjordes då. Miljöpartiet anför vidare att det inte har framkommit att de premier som många lotterier använder sig av bidragit till ett osunt spelande. När det gäller frågan om kreditförbudet anför Miljöpartiet att det vore inkonsekvent att särskilja partipolitiska lotterier från andra allmännyttiga spel.

Skälen för regeringens förslag: Mot bakgrund av de skäl som redogörs för i avsnitt 9 kan det starkt ifrågasättas om det är motiverat att

partipolitiska lotterier har villkorslättnader i spellagen som syftar till att lotteriernas möjligheter till intäkter ska förbättras eller bibehållas.

Som redogörs för i avsnitt 5.2 är allmännyttiga lotterier undantagna från spellagens kreditförbud och krav på bonusbegränsning. När möjligheten att få undantag från kreditförbudet fördes över till spellagen begränsades det till att endast gälla för allmännyttiga lotterier (se avsnitt 5.2.2). Även om det inte uttryckligen framgår av den kortfattade motiveringen i propositionen tycks det enda skälet till det ha varit att endast tillhandahållare av sådana lotterier använde sig av betalningsupplägg som innebar spel på kredit. Undantagsbestämmelsen får därmed förstås som en villkorslättnad som syftar till att skydda de allmännyttiga lotteriernas intäkter genom att möjliggöra för dem att bibehålla sina tidigare betalningsupplägg. Även vid införandet av undantaget från bonusbegränsningen var en avgörande fråga att allmännyttiga lotterier skulle få goda förutsättningar för att erhålla finansiering genom intäkter från spel. Statliga lotterier, som ur risksynpunkt kan likställas med allmännyttiga lotterier, fick därför inte motsvarande undantag.

Som *Folkhälsomyndigheten* framhåller är allt spel om pengar förenat med risker. Både kreditförbudet och bonusbegränsningen syftar till att skydda konsumenter. Att spela på kredit kan leda till oplanerad och okontrollerad skuldsättning och erbjudande av bonusar kan bidra till ökat spelande. Vikten av att värna konsumenter gör det angeläget att både kreditförbudet och bonusbegränsningen som utgångspunkt gäller för alla spel. Endast i de fall det anses befogat bör lagstiftningen medge undantag. Regeringen anser därför, till skillnad från *Socialdemokraterna*, att partipolitiska lotterier inte längre bör omfattas av dessa villkorslättnader.

Det saknas beredningsunderlag för att, som *Linnéuniversitetet* och *Folkhälsomyndigheten* föreslår, även ändra regleringen för andra allmännyttiga lotterier. I promemorian Ett nytt förbud mot spel på kredit (Fi2024/00442) lämnas förslag på hur spellagens kreditförbud och möjligheten till undantag från förbudet ska utformas. Regeringen avser mot denna bakgrund att återkomma till riksdagen angående utformningen av kreditförbudet.

11 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

Regeringens förslag: Lagändringarna ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Fysiska lotter som tillverkats före ikraftträdandet av de nya informationskraven och som inte uppfyller kraven får tillhandahållas till den 1 april 2026. Den äldre bestämmelsen om undantag från spelskatt ska gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Bestämmelsen om möjlighet att medges undantag från kreditförbudet ska tillämpas enligt dess tidigare lydelse för ansökningar om undantag som inkommit till spelmyndigheten före ikraftträdandet.

Promemorians förslag överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemorian föreslås bl.a. att kravet om information om förmånstagare inte ska tillämpas på fysiska lotter som tillverkats före ikraftträdandet. I promemorian föreslås inte någon övergångsbestämmelse till förslaget till lag om ändring i lagen om spel på skatt.

Remissinstanserna: Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Konsumentverket* och *Spelbranschens riksorganisation*, tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. *Spelinspektionen* anför att myndigheten behöver tid att ta fram eventuella föreskrifter med anledning av informationskravet i avsnitt 8 och att om föreskrifterna ska träda i kraft samma dag som lagändringarna så behöver ett senare ikraftträdandedatum övervägas. *Moderaterna* avstyrker förslaget om att det ska införas övergångsbestämmelser för informationskravet för fysiska lotterier. Partiet framhåller att en eventuell övergångsbestämmelse i vart fall bör tidsbegränsas på så sätt att lotter som tillverkats före ikraftträdandet, och inte uppfyller kraven, endast ska få säljas fram till visst datum.

Skälen för regeringens förslag: Som framgår av avsnitt 12 utgör de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 4 a § och 15 kap. 3 a § spellagen sådana tekniska föreskrifter som på utkaststadiet ska anmälas till EU-kommissionen enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet). Som *Spelinspektionen* konstaterar kommer myndigheten att behöva se över tidigare meddelade föreskrifter på området. Mot denna bakgrund, och med hänsyn tagen till de återstående stegen i författningsarbetet, bör lagändringarna träda i kraft den 1 januari 2026.

För att den införda spelskatten inte ska få retroaktiv verkan bör den äldre bestämmelsen om undantag från spelskatt fortfarande gälla för förhållanden som hänför sig till tiden före ikraftträdandet. Det föreslås därför att det införs en övergångsbestämmelse med den innebörden.

För att licenshavare ska ha möjlighet att anpassa sin verksamhet till det nya informationskravet är det nödvändigt att kravet i 14 kap. 4 a § under en viss tidsperiod inte gäller för sådana fysiska lotter som tillverkats för ikraftträdandet. Det är rimligt att anta att lotter tillverkas för att fylla verksamhetens behov ett par månader framåt och det är därför rimligt att bestämma den tidsperioden till tre månader.

Ett beslut om att ett visst lotteri ska medges undantag från kreditförbudet har en mycket nära koppling till lotteriets licens och ett sådant undantag gäller under hela licenstiden. För ansökningar om sådana undantag som inkommer före ikraftträdandet bör äldre bestämmelser om möjlighet till undantag från kreditförbudet tillämpas, eftersom de licenshavare som berörs av lagändringen bör få rimlig tid att anpassa sin verksamhet så att den överensstämmer med de ändrade kraven och då *Spelinspektionens* eventuella handläggningstider inte bör påverka vilka bestämmelser som ska tillämpas för en ansökan.

12 Konsekvenser

I detta avsnitt redogörs för förslagetts effekter i den omfattning som bedöms lämpligt i det aktuella lagstiftningsärendet och med utgångspunkt i relevanta delar av 7 § förordningen (2024:183) om konsekvensutredningar. De offentligfinansiella effekterna till följd av ändrade skatte- och avgiftsregler beräknas i enlighet med Finansdepartementets beräkningskonventioner.

Förslagets förenlighet med det spelpolitiska målet

Målet för spelmarknaden är en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll, som värnar intäkterna till det allmänna och som ger goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2017/18:220, bet. 2017/18:KrU8, rskr. 2017/18:363).

När det gäller frågan om vad som ska anses utgöra allmännyttig ideell verksamhet innebär förslagen i denna lagrådsremiss ingen förändring. Partipolitisk verksamhet kommer även fortsatt att utgöra allmännyttig verksamhet. Förslagen innebär däremot att partipolitiska lotterier inte längre kommer att åtnjuta sådana villkorslättnader i spelregleringen som syftar till att ge dem goda förutsättningar till intäkter. Annorlunda formulerat ska regleringen inte längre ta hänsyn till att sådana lotteriers intäkter ska värnas särskilt.

Regeringen anser, i likhet med promemorian, att förslagen inte kan anses förenliga med målet för spelmarknaden, eftersom partipolitiska lotterier tillhandahålls till förmån för en allmännyttig ideell verksamhet. En del av förslagen är dock förenliga med andra delar av det spelpolitiska målet, eftersom bonusbegränsningen och kreditförbudet syftar till ett starkt konsumentskydd. Regeringen har emellertid framhållit vikten av att värna intäkter från spel till de allmännyttiga organisationer som har störst behov av sådana intäkter (prop. 2024/25:1 utg.omr. 17 avsnitt 18). Förslagen i denna lagrådsremiss syftar till just detta. Ett borttagande av gynnsamma villkor för de partipolitiska lotterierna kan bidra till att värna intäkter till de organisationer som har ett reellt behov av intäkter från lotterier. Anledningen till det är att partipolitiska lotterier och andra allmännyttiga lotterier bedriver konkurrerande verksamheter. Dessutom kan förslagen anses stärka legitimiteten hos villkorslättnaderna genom att det säkerställs att lättnaderna gäller för sådana allmännyttiga lotterier som har behov av dessa. Regeringen avser att återkomma i frågan om hur det spelpolitiska målet bör justeras.

Offentligfinansiella effekter

Förslagen beräknas öka skatteintäkterna med omkring 20 miljoner kronor netto per år från 2026 och framåt. Den offentligfinansiella effekten presenteras i tabell 1 nedan. Bruttoeffekten avser den direkta effekt som uppstår av att bl.a. införa spelskatt på partipolitiska lotterier med 22 procent. Den indirekta effekten som avser bolagsskatten bedöms vara mycket begränsad och brutto- och nettoeffekten sammanfaller därmed vid avrundning. En effekt på bolagsskatten uppstår endast i de fall ett servicebolag används för att tillhandahålla det partipolitiska lotteriet och bedömningen är att endast ett fåtal företag med begränsad vinst antas påverkas. I de fall den partipolitiska verksamheten själv hanterar lotteriverksamheten uppstår ingen bolagsskatteeffekt.

Tabell 1 Offentligfinansiella effekter

Miljarder kronor

	Brutto 2026	Netto 2026	Netto 2027	Netto 2028	Varaktig effekt
Offentligfinansiell effekt	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02

Källa: Finansdepartementet

Vid uppskattning av den offentligfinansiella effekten har partiernas intäktsredovisning till Kammarkollegiet, partiernas årsredovisningar samt promemorian Partipolitiska lotterier (Ds 2024:3) använts som underlag. Intäktsredovisningen avser år 2023 och ett antagande har sedan gjorts om hur storleken på intäkterna kommer utvecklas fram till ikraftträdandeåret.

En sammanvägd bedömning av effekterna på basen av de övriga förslagen om upphörandet av kreditundantaget, införandet av bonusbegränsningen samt informationskravet har sedan gjorts.

Vid beräkningen av den offentligfinansiella effekten antas därutöver att den höjda skatten övervältras fullt ut i priset på partipolitiska lotterier. Detta påverkar i sin tur efterfrågan på dessa lotterier, i vilken utsträckning är dock svårt att bedöma. Att mäta priskänslighet är svårt och variationen kan vara stor beroende på vilken typ av spel, kundgrupp, ursprungligt pris m.m. det rör sig om. I En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30) beskrivs att det finns ett fåtal internationella studier, ingen i Sverige, som har undersökt priselasticiteten på spel generellt och där beskrivs sammanfattande ett intervall mellan -0,5 och -3, dvs. om priset ökar med 1 procent kommer efterfrågan att minska med mellan 0,5 och 3 procent. Även om lotterispel i exempelvis Storbritannien i någon studie visade på en elasticitet på mer än -1, dvs. priskänslig, behöver inte det gälla för allmännyttiga lotterier i Sverige. I promemorian beskrivs att elasticiteten potentiellt skulle kunna vara relativt oelastisk eftersom spelarna till stor del kan tänkas vilja bidra ekonomiskt till just den partipolitiska verksamheten. I beräkningarna antas en elasticitet på -0,5 och att skattebasen minskar med 14 procent till följd av spelskatten.

Konsekvenser för aktörer på spelmarknaden

Förslagen om informationskrav

Lagrådsremissens förslag om att vissa licenshavare ska lämna information gäller för licenshavare som själv är, eller har till syfte att stödja ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige eller Europaparlamentet eller en sidoorganisation till sådant parti. Av statistiken på Valmyndighetens webbplats framgår att det i valen 2022 deltog drygt 340 partier. Det är dock i dagsläget endast ett fåtal aktörer som tillhandahåller sådana lotter och som omfattas av kraven.

Informationskravet förväntas inte medföra några större kostnader för de licenshavare som omfattas. Vissa administrativa kostnader för att säkerställa att kraven efterlevs är dock att vänta. Det handlar framför allt om att vid behov ändra utseendet på de fysiska lotterna för att berörda partiers partibeteckning eller organisationers namn tydligt ska framgå. De serviceföretag som de partipolitiska verksamheterna använder sig av kan påverkas av informationskraven eftersom de hanterar försäljningen och administrationen för tillhandahållandet.

Tydligare information om vilka organisationer som kan gynnas ekonomiskt av ett lotteri kan påverka konsumenternas köpvilja. I vilken riktning köpviljan, och därmed försäljningen, påverkas beror på i vilken utsträckning köparna vill bidra ekonomiskt till aktuell partipolitisk verksamhet.

Förslagen om spelskatt, kreditförbud och bonusbegränsning

Förslaget att licenshavare som tillhandahåller partipolitiska lotterier ska betala spelskatt väntas påverka både partipolitiska organisationer och övriga allmännyttiga aktörer på spelmarknaden. Även borttagandet av möjligheten till undantag från kreditförbudet och införandet av bonusbegränsningen påverkar de partipolitiska lotterierna och serviceföretag som hanterar lotteriförsäljningen.

Införandet av spelskatt för partipolitiska lotterier kan förväntas leda till att förmånstagarnas intäkter från sådana lotterier minskar. Lotteriernas intäkter påverkas på olika sätt beroende på i vilken mån den införda skatten resulterar i högre priser. I den mån skatten fullt ut övervältras på priset, minskar intäkterna för berörda aktörer då efterfrågan på lotter antas minska. I den mån skatten inte fullt ut övervältras på priset, minskar intäkterna för berörda aktörer i stället på ett mer direkt sätt genom att överskottet från spelverksamheter minskar. Även förslaget att partipolitiska lotterier ska omfattas av spellagens kreditförbud kan leda till minskade intäkter i den mån spelare väljer att avsluta sina nuvarande prenumerationer på partipolitiska lotterier i stället för att övergå till andra betalningsalternativ som inte innebär spel på kredit.

Förslagen bedöms vidare påverka aktörernas administrativa börda eftersom de behöver administrera och betala in spelskatt, men även som en följd av att de behöver hitta nya betalningslösningar för de fall kreditlösningar används (t.ex. om lottprenumerationer betalas med faktura i efterhand, efter att själva lottdragningen gjorts) och ändra bonusprogram. De serviceföretag som de partipolitiska verksamheterna använder sig av påverkas

också då de hanterar försäljningen och administrationen för tillhandahållandet.

De allmännyttiga aktörerna som inte tillhandahåller partipolitiska lotterier kan påverkas genom en ökad efterfrågan på sina lotter, i den mån spelare väljer andra allmännyttiga lotterier.

A-lotterierna anför att införandet av en spelskatt innebär att de partipolitiska lotterierna inte kan bedrivas med förtjänst och att skatten därmed blir ett de facto förbud mot partipolitiska lotterier. *Miljöpartiet* anser att en spelskatt kraftigt påverkar de allmännyttiga organisationernas finansiering. *SSU* anför att intäkterna från lotterierna är avgörande för kärnverksamheten och att förbundet kan drabbas av drastiska nedskärningar med stora organisatoriska förändringar som konsekvens. Eftersom spelskatten, i den mån den övervältras i högre priser, gör vissa lotter dyrare är det troligt att efterfrågan för den typen av lotter minskar något. Detta påverkar de aktörer som erbjuder dessa lotter negativt. Regeringen delar dock inte uppfattningen att lotterierna inte kan bedrivas med förtjänst. Genom en höjning av lotteripriset kan skatten helt eller delvis övervältras till de lottköpare som vill fortsätta stödja ett politiskt parti.

Förslaget kan påverka konkurrensen mellan de allmännyttiga aktörerna genom att det uppstår en konkurrensfördel för de aktörer som inte ska betala spelskatt och som har övriga villkorslättnader. Det är ett fåtal aktörer som i dag innehar licens för att bedriva partipolitisk lotteriverksamhet och som direkt kommer att påverkas av förslaget. Någon av dessa tillhandahåller lotterna via ett servicebolag som i och med ändringarna också kommer att påverkas.

Likaså kan förslaget leda till att vissa som i dag köper partipolitiska lotter i stället väljer att köpa andra typer av lotter som tillhandahålls av en statlig aktör. Hur detta påverkar de partipolitiska aktörerna beror på i vilken utsträckning köparna vill fortsätta bidra ekonomiskt till partipolitisk verksamhet och hur priskänsliga köparna är för eventuellt högre lottpriser, se avsnitt Offentligfinansiella effekter. Samtidigt konstaterar regeringen i avsnitt 9 att det finns ett behov av att värna intäkter till förmån för andra allmännyttiga ändamål än partipolitiska på den begränsade lotteriemarknaden.

A-lotterierna anser att det uppstår en obalans i förhållande till de licensierade kommersiella aktörerna som får ha en högre vinstandel och därmed betalar spelskatt på en mindre del av nettoomsättningen (omsättning minus utbetalda vinster). *Konkurrensverket* konstaterar att förslaget kommer att ha negativa effekter för de partipolitiska lotterier som finns i dag, men att övriga allmännyttiga lotterier knappast kommer att påverkas av förslaget. *Socialdemokraterna* anför att en spelskatt på de partipolitiska lotterierna snedvrider konkurrensen till förmån för övriga allmännyttiga lotterier. *Uppsala universitet* (juridiska fakulteten) anser att de lagändringar som föreslås i synnerhet kommer att drabba det största politiska oppositionspartiet (Socialdemokraterna) till den sittande regeringen och kan därför ses som ett försök att försämrå möjligheterna för en specifik aktör.

Regeringen är medveten om att värdet av de allmännyttiga lotteriernas vinster under licenstiden får motsvara högst 50 procent av värdet av insatserna. Syftet med vinståterbetalningstaket är att säkerställa att överskottet från ett allmännyttigt lotteri faktiskt tillfaller avsedd allmännyttiga verksamhet. Den effekt som vinståterbetalningstaket kan få på lotteriers

spelskatt får anses godtagbar med hänsyn till vikten av det syftet. Eftersom statliga lotterier inte ska ha en konkurrensfördel omfattas dessa av samma vinståterbetalningstak. Licenshavare som agerar på andra delmarknader omfattas inte av ett vinståterbetalningstak. Allmännyttiga lotterier är dock inte en produkt som är jämförbar med sådant spel som dessa licenshavare tillhandahåller och kan inte heller sägas konkurrera med dessa. Mot den bakgrunden får den skillnad i skattehänseende som vinståterbetalningstaket medför för skattepliktiga aktörer på lotterimarknaden anses motiverad.

Konsekvenser för enskilda

Införandet av spelskatt kan leda till ett högre pris på spel i de partipolitiska lotterierna. Kostnaden för enskilda som köper lotter från partipolitiska lotterier ökar därmed. Följande räkneexempel illustrerar detta. En individ köper en lott från ett partipolitiskt lotteri för 100 kronor. Köparens förväntade utdelning på lotten antas vara 40 procent av lottpriset både före och efter förslaget. Partiets intäkt per lott antas vara 60 kronor och denna intäkt antas vara densamma efter förslaget. Med en spelskatt på 22 procent blir det nya priset på lotten, med full övervältring av skatten på priset, 128 kronor. Lotten blir därmed 28 kronor dyrare för köparen och samtidigt ökar köparens genomsnittliga utdelning på lotten till 51 kronor ($0,4 \cdot 128$). Det partipolitiska lotteriet behåller 77 kronor och får efter inbetald skatt till staten på 17 kronor behålla 60 kronor.

Den del av spelarna som i första hand deltagit i partiernas lotterier för möjligheten att vinna kan undkomma prishöjningarna genom att i stället köpa lotter av licenshavare som verkar för andra allmännyttiga ändamål än partipolitiska.

Bestämmelserna om bonusbegränsning och kreditförbud syftar till att skydda konsumenter från negativa följder av spelande. Förslaget om att ta bort möjligheten till undantag från dessa krav kan därför bidra till ett stärkt konsumentskydd. Att partipolitiska lotterier kommer att omfattas av kreditförbudet innebär för vissa konsumenter att de inte längre kommer att kunna erbjudas betalningslösningar som innebär spel på kredit.

De nya kraven på att lämna tydlig information om att licenshavaren själv är eller har till syfte att stödja ett visst parti eller en sidoorganisation medför att risken minskar för att enskilda omedvetet bidrar ekonomiskt till en partipolitisk verksamhet.

Effekter för statliga myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Skatteverket kommer att behöva informera och registrera de nya skattskyldiga för spelskatt till följd av förslaget. Vidare behöver Skatteverket också ta fram nyhetsinformation och uppdatera informationstexter. I och med att det endast är ett fåtal partier som innehar licens och kommer att bli skattskyldiga bedöms förslaget om borttagande av undantaget från spelskatt för partipolitiska lotterier inte påverka Skatteverkets kostnader i

någon större utsträckning och tillkommande kostnader med anledning av förslaget ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Förslagen innebär ökade krav på tillsyn för Spelinspektionen eftersom kreditundantaget, bonusbegränsningen och informationskravet ändras. Detta kan medföra ökade kostnader, men bör kunna hanteras inom befintliga ekonomiska ramar. Även Konsumentverket påverkas av informationskravet genom att tillsynsansvaret är uppdelat mellan Spelinspektionen och Konsumentverket. I och med att det är ett fåtal partiers lotter som kommer påverkas antas kostnadsökningen bli begränsad och ska hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

Eftersom ett begränsat antal aktörer tillhandahåller sådana lotterier som omfattas av förslagen bedöms förslagen inte i någon större utsträckning påverka antalet mål som rör tillsynsärenden med anledning av de nya kraven eller i övrigt påverka arbetsbelastningen i de allmänna domstolarna eller förvaltningsdomstolarna.

Förslagets förenlighet med EU-rätten

Enligt rättspraxis från EU-domstolen utgör spel om pengar en tjänst i EU-fördragets mening. Lotter och spelautomater m.m. utgör varor när de säljs fristående från tjänsten. EU-fördragets grundläggande principer om bl.a. fri rörlighet för tjänster och varor gäller således för spelmarknaden. Förslagen i lagrådsremissen innebär ingen begränsning vad gäller den fria rörligheten för tjänster och varor.

Som redogörs för i avsnitten 9 och 10 bedöms förslagen vara förenliga med bl.a. föreningsfriheten, näringsfriheten och rätten till egendomsskydd. Vidare bedöms undantaget från spelskatt för sådana allmännyttiga lotterier som inte är partipolitiska lotterier inte utgöra statsstöd enligt artikel 107.1 i fördraget om Europeiska unionens funktionssätt (se avsnitt 9). Förslagen bedöms även i övrigt vara förenliga med EU-rätten.

Anmälan till Europeiska kommissionen

Författningsbestämmelser på spelområdet är ofta att se som tekniska föreskrifter enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet). Förslag som utgör tekniska föreskrifter ska enligt anmälningsdirektivet anmälas till Europeiska kommissionen. En teknisk föreskrift kan enligt artikel 1.1 f i anmälningsdirektivet utgöras av bl.a. föreskrifter för tjänster, inbegripet tillämpliga administrativa bestämmelser, som är rättsligt eller faktiskt tvingande vid saluföring, tillhandahållande av tjänster, etablering av en aktör som tillhandahåller tjänster. Det följer dock av direktivet att anmälningsplikt endast föreligger när en föreskrift särskilt avser informationssamhällets tjänster. Så är fallet om föreskriften enligt motiveringen och enligt texten i den normativa delen har till särskilt syfte och föremål att, i sin helhet eller i vissa

bestämmelser, uttryckligen och riktat reglera sådana tjänster (artikel 1.1 e och f läst tillsammans med artikel 5.1).

Regeringen anser, i likhet med *Kommerskollegium*, att förslagen i avsnitt 8 i denna lagrådsremiss kan utgöra sådana tekniska föreskrifter som ska anmälas till EU-kommissionen.

Förslagen i övrigt i lagrådsremissen ändrar förutsättningarna för att tillhandahålla spel till förmån för partipolitisk verksamhet generellt, och har inte till särskilt syfte att begränsa möjligheterna att tillhandahålla elektroniska lotter online. Regeringen bedömer därför, i likhet med *Kommerskollegium*, att övriga föreslag inte innehåller några anmälningspliktiga föreskrifter för informationshällets tjänster.

Övriga konsekvenser

Några övriga konsekvenser utöver de som redogjorts för i föregående avsnitt bedöms inte uppstå. Förslagen bedöms exempelvis inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för den offentliga servicen i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, för miljön eller samhället i övrigt. Inte heller förväntas effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. Det är dock tänkbart att fler män än kvinnor kommer att påverkas av förslagen, eftersom män rent statistiskt spelar mer än kvinnor. Män är också överrepresenterade när det gäller spelproblem.

13 Författningskommentar

13.1 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

2 kap.

5 § Med partipolitiskt lotteri avses ett lotteri med licens enligt 6 kap. som tillhandahålls av en licenshavare som enligt sina stadgar är, eller har till syfte att främja

1. ett parti, som har rätt till stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier, eller

2. en sidoorganisation till ett sådant parti.

Paragrafen, som är ny, innehåller en definition av uttrycket partipolitiska lotterier som används i lagen. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Uttrycket *parti* har samma innebörd som motsvarande uttryck i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen). Samtliga lotterier som tillhandahålls av en licenshavare som är eller har till syfte att främja ett parti omfattas dock inte av uttrycket partipolitiska lotterier. Av *första punkten* framgår nämligen att det aktuella partiet ska ha rätt till stöd enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Ett parti som har rätt till stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier kan bestå av flera olika ideella föreningar som verkar på olika nivåer inom partiet. Varje sådan förening omfattas av insynslagets redovisningskrav. På samma sätt omfattas partiet i dess helhet av bestämmelsen i första punkten.

Uttrycket *sidoorganisation* i *andra punkten* har samma innebörd som motsvarande uttryck i insynslagen (se prop. 2017/18:55 s. 43). En sidoorganisation är en till ett parti separat juridisk person som inom en partiorganisation driver vissa intressefrågor. Exempel på sidoorganisationer är till ett parti knutna kvinnoorganisationer, studentförbund och ungdomsförbund. Vilka organisationer som har status som sidoorganisation till ett visst parti framgår normalt av partiets stadgar. Verksamhet som drivs i sådana organisationer omfattas också av de redovisningskrav som ställs på partierna enligt insynslagen.

14 kap.

4 a § En licenshavare med licens enligt 6 kap. som enligt sina stadgar är, eller har till syfte att främja, ett parti som deltar eller har deltagit i ett val till riksdagen, region- eller kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller en sidoorganisation till ett sådant parti, ska ange partiets partibeteckning eller organisationens namn på ett framträdande sätt

- 1. på framsidan av fysiska lotter, eller*
- 2. i samband med tillhandahållandet av lotter som inte är fysiska.*

Paragrafen, som är ny, medför en skyldighet för licenshavare att i vissa fall lämna information om licenshavaren eller en organisation som licenshavaren ger stöd till. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Paragrafen gäller för lotterier som tillhandahålls av en licenshavare som själv är eller har till syfte att främja vissa politiska partier och deras sidoorganisationer.

Uttrycken *parti* och *sidoorganisation* har samma innebörd som i 2 kap. 5 §, se kommentaren till den paragrafen. Till skillnad från definitionen i 2 kap. 5 § omfattar den aktuella regleringen även partier som inte erhåller bidrag enligt lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier.

Avgörande för om ett parti omfattas av bestämmelsen är om det deltar eller har deltagit i val enligt vallagen (2005:837). Det förutsätts inte att partiet har erhållit några mandat. I vallagen finns bestämmelser om krav på anmälan för partier som vill delta i val till riksdagen, region- och kommunfullmäktige samt Europaparlamentet.

Uttrycket *partibeteckning* avser en sådan beteckning som partiet har registrerat eller anmält i samband med anmälan om deltagande i val i enlighet med 2 kap. vallagen. Om partiet inte ställer upp i val, men tidigare har gjort det avses den partibeteckning som partiet senast registrerade eller anmälde.

Enligt bestämmelsen krävs att information om licenshavaren, eller den organisation som licenshavaren har till syfte att främja, anges på ett framträdande sätt både på framsidan av fysiska lotter, och i samband med tillhandahållandet av lotter som inte är fysiska. Med framträdande menas särskilt tydligt eller märkbart. Om flera aktörer har en gemensam licens för ett lotteri

ska information om samtliga aktörer lämnas, förutsatt att de är sådana partier eller sidoorganisationer som omfattas av bestämmelsen.

Kravet innebär att partiets partibeteckning eller organisationens namn ska framgå med ett bild- och formspråk som utesluter risken för att konsumenter köper lotter utan att ha förstått att de därmed kan komma att stödja en viss organisation. Om partiet har flera partibeteckningar ska åtminstone en av dessa anges. En partibeteckning kan innehålla en partisymbol och i sådana fall ska även den anges. För fysiska lotter innebär kravet att informationen ska utformas på ett sätt och placeras på en plats på lottens framsida där en konsument inte kan undgå att se den. Vid tillhandahållandet av lotter som inte är fysiska gäller kravet oavsett om försäljningen sker på en hemsida, i en mobilapplikation, i en butik, via telefon eller på annat sätt. Informationen kan lämnas muntligt eller skriftligt, men måste alltid vara så pass tydlig att en konsument inte kan undgå den. Vid försäljning av lotter via e-handel kan partiets partibeteckning eller organisationens namn exempelvis anges på ett tydligt sätt i sidhuvudet på internetsidan. Om det finns en digital lott bör informationen framgå på ett framträdande sätt på denna.

8 § Det är inte tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet.

Spelmyndigheten får för ett visst lotteri, *som inte är ett partipolitiskt lotteri*, medge undantag från förbudet i första stycket, om

1. lotteriet tillhandahålls med licens enligt 6 kap.,
2. krediten avser köp av lotter för en viss tid, och
3. det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kreditförbud. Övervägandena finns i avsnitt 10.

I *andra stycket* införs en ny förutsättning för att spelmyndigheten ska få medge undantag från kreditförbudet i första stycket. För att undantag ska kunna medges krävs det nu även att det aktuella lotteriet inte är ett partipolitiskt lotteri.

Vad som avses med uttrycket partipolitiskt lotteri framgår av 2 kap. 5 §, se kommentaren till den paragrafen.

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

Licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap., *som inte är partipolitiska lotterier*, får dock erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om bonuserbjudanden. Övervägandena finns i avsnitt 10.

Genom en ändring i *andra stycket* införs ytterligare en förutsättning för att en licenshavare ska få erbjuda och lämna bonus vid andra tillfällen än vad som följer av första stycket. För att så ska kunna ske krävs det nu även att licenshavaren inte tillhandahåller ett partipolitiskt lotteri.

Vad som avses med partipolitiskt lotteri framgår av 2 kap. 5 §, se kommentaren till den paragrafen.

15 kap.

3 a § *En licenshavare med licens enligt 6 kap. som enligt sina stadgar är, eller har till syfte att främja, ett parti som deltar eller har deltagit i ett val till riksdagen, region- eller kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, eller en sidoorganisation till ett sådant parti, ska på ett tydligt sätt lämna information om partiet eller organisationen i kommersiella meddelanden om sådant spel enligt 6 kap.*

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om kommersiella meddelanden om lotterier som tillhandahålls till av vissa licenshavare. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Parti och sidoorganisation har samma innebörd som i 2 kap. 5 § och 14 kap. 4 a §, se kommentarerna till de paragraferna. Uttrycket kommersiellt meddelande är avsett att ha samma innebörd som i andra bestämmelser i spellagen, t.ex. 3 § (se prop. 2017/18:220 s. 164).

Enligt paragrafen ska kommersiella meddelanden om vissa lotterier innehålla tydlig information om lotteriets licenshavare eller en organisation som licenshavaren kan ge stöd till. Kravet kan uppfyllas genom att informationen framgår genom det namn under vilket lotteriet marknadsförs. Informationen ska vara tydlig vilket innebär att den inte ska kunna missförstås och att den ska ges tillräckligt utrymme. Det innebär bl.a. beträffande skriftliga meddelanden eller bildmeddelanden att meddelandet ska placeras på en plats där en konsument inte kan undgå att se den. När det kommersiella meddelandet lämnas muntligt ska informationen framgå på ett klart och tydligt sätt.

4 § *Marknadsföring som strider mot 1 eller 2 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenter. Ett handlande som strider mot 2 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.*

Den information som ska lämnas enligt 3 och 3 a §§ ska anses vara väsentlig vid tillämpning av 10 § tredje stycket marknadsföringslagen. Bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen om marknadsstörningsavgift ska inte tillämpas vid utebliven information.

Paragrafen innehåller bestämmelser om otillbörlig marknadsföring på spelområdet. Övervägandena finns i avsnitt 8.

Ändringen av *andra stycket* medför att även information enligt 3 a § ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen (2008:486). Det innebär att en överträdelse av 3 a § även utgör en överträdelse av nämnda bestämmelse i marknadsföringslagen. I bestämmelsen görs även redaktionella ändringar.

13.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel

2 § *Från spelskatt undantas spel enligt 6 kap. spellagen (2018:1138).*

Första stycket gäller inte sådant spel som avses i 2 kap. 5 § samma lag.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om undantag från lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 9.

Paragrafen ändras så att partipolitiska lotterier inte längre undantas från lagens tillämpningsområde. Vad som avses med partipolitiskt lotteri framgår av 2 kap. 5 § spellagen, se kommentaren till den paragrafen.

Sammanfattning av promemorian Partipolitiska lotterier (Ds 2024:3)

I promemorian lämnas två alternativa förslag till lagändringar som rör regleringen av lotterier som drivs till förmån för partipolitiska verksamheter. Det första alternativet innebär att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter inte längre ska kunna ges licens enligt lagen. Det andra alternativet innebär vissa förändringar av villkoren för tillhandahållande av sådana lotterier.

Sedan lotterilagen ersatte lotteriförordningen 1983 har partipolitisk verksamhet utgjort ett allmännyttigt ändamål bland andra när spelregleringen utformats. Genom de två alternativa författningsförslag utredningen har haft i uppdrag att lämna ändras detta förhållande, då båda dessa alternativ innebär att andra villkor ska gälla vid spel till förmån för partipolitisk verksamhet än vid spel till förmån för andra allmännyttiga ändamål.

Utredningen har analyserat de skäl som anförts till stöd för utformningen av den nuvarande spelregleringen. I flera fall visar denna analys att det är tveksamt om skälen är relevanta i förhållande till spel till förmån för partipolitisk verksamhet. Den främsta orsaken till detta är att utvecklingen av spelregleringen och utvecklingen av det statliga stödet till partierna skett i två separata processer. Samtidigt som förutsättningarna för partierna att finansiera sin verksamhet med intäkter från lotterier successivt förbättrats har det statliga stödet till partierna byggts ut. Frågan om varför politiska partier har behov av att kunna finansiera sin verksamhet via intäkter från spel trots att de, till skillnad från andra typer av allmännyttiga föreningar, har rätt till betydande statligt stöd har inte varit föremål för diskussion i de förarbeten som ligger till grund för dagens spelreglering.

Utrymmet på den del av spelmarknaden som endast aktörer som verkar för allmännyttiga ändamål har tillgång till är begränsat. Enligt utredningen är det rimligt att det begränsade utrymmet i första hand fördelas till de ideella aktörer som har störst behov av intäkter från lotterier. Till skillnad mot vad som hittills varit fallet, anser utredningen därför att det faktum att partierna enligt lag har rätt till betydande statligt stöd bör påverka villkoren för partiernas tillgång till spelmarknaden.

Hur stor påverkan detta ska få är emellertid inte självklart. Av utredningens uppdrag framgår att utredningen vid valet av regleringsalternativ särskilt ska beakta vikten av ett högt förtroende för politiska partier och för spelmarknaden. Utredningen har emellertid inte kunnat finna stöd för att allmänhetens förtroende för partierna och spelmarknaden påverkats negativt av att partierna sedan 60-talet haft möjlighet att finansiera sin partipolitiska verksamhet med intäkter från lotterier. Enligt utredningens bedömning talar det för att det vore en alltför långtgående åtgärd att helt förbjuda partipolitiska lotterier. Ett förbud mot partipolitiska lotterier kommer dessutom inte att få effekt förrän licenserna löper ut 2030, medan en skärpning av villkoren för dessa lotterier i de flesta fall får effekt direkt när författningarna träder i kraft den 1 januari 2026.

Mot denna bakgrund anser utredningen att lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet även fortsatt ska kunna få licens enligt spellagen. Utredningen förordar därmed alternativet som innebär att vissa villkor för tillhandahållande av partipolitiska lotterier ändras och föreslår att

- att spellagens bestämmelser om undantag från kreditförbud och bonusbegränsningar endast ska gälla licenspliktigt spel till förmån för andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet,
- att det vid tillhandahållande av spel till förmån för partipolitisk verksamhet, samt i kommersiella meddelanden om sådant spel, tydligt ska framgå vilket parti som är förmånstagare, och
- att spelskatt ska betalas vid licenspliktigt spel till förmån för partipolitisk verksamhet.

Om den uppmärksamhet partiernas spelverksamhet nu får leder till att allmänhetens förtroende för partierna och spelmarknaden påverkas negativt bör det på nytt övervägas att förbjuda partipolitiska lotterier.

Om föreslagna ändringar inte leder till att de partipolitiska lotteriernas andel av den totala marknaden för allmännyttiga lotterier minskar bör ytterligare skärpningar av villkoren för de partipolitiska lotterierna övervägas.

Bedömningen är att det i första hand är de nuvarande licensinnehavarna, Socialdemokraterna, SSU och Moderaterna, som berörs av förslaget. Även Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund innehar en giltig licens men förbundet har under de senaste fyra åren inte redovisat några intäkter från lotterier till Kammarkollegiet. Förändrade villkor avseende krediter, bonusbegränsningar och krav på att informera om förmånstagare kan förväntas leda till att intäktsmöjligheterna försämras i viss mån. Införandet av spelskatt för de partipolitiska lotterierna kan komma att få en betydande effekt på de överskott lotterierna genererar.

Promemorians lagförslag

Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Häri genom föreskrivs i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att 14 kap. 8 och 9 §§, 15 kap. 4 § och 21 kap. 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 5 §, 14 kap. 4 a § och 15 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Med parti avses i denna lag ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet samt sidoorganisation till sådant parti.

Med partipolitisk verksamhet avses i denna lag all verksamhet som bedrivs av ett parti.

14 kap.

4 a §

En licenshavare med licens enligt 6 kap. som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet ska vid tillhandahållande av spel lämna tydlig information om vilket parti som är förmånstagare.

8 §

Det är inte tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet.

Spelmyndigheten får för ett visst lotteri medge undantag från förbudet i första stycket, om

1. lotteriet tillhandahålls med licens enligt 6 kap.,

2. licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet,

2. krediten avser köp av lotter för en viss tid, och

3. krediten avser köp av lotter för en viss tid, och

3. det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.

4. det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.

9 §⁴

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

Licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap. får dock erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen.

Licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap. får dock erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen *om licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet.*

15 kap.

3 a §

Kommersiella meddelanden om lotteri som tillhandahålls med licens enligt 6 kap. ska, i de fall licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet, innehålla tydlig information om vilket parti som är förmånstagare.

4 §⁵

Marknadsföring som strider mot 1 eller 2 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenter. Ett handlande som strider mot 2 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

Om information som anges i 3 § inte lämnas ska marknadsföringslagen tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

Om information som anges i 3 eller 3 a § inte lämnas ska marknadsföringslagen tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

21 kap.13 §⁶

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet på handlingsplan enligt 14 kap. 1 § och om innehållet i handlingsplanen,
2. vilken information som ska hållas tillgänglig för spelare enligt 14 kap. 4 §,

⁴ Senaste lydelse 2022:1674.

⁵ Senaste lydelse 2022:1674.

⁶ Senaste lydelse 2023:309.

3. ytterligare gränser vid onlinespel och spel på värdeautomater samt vad som ska gälla vid ändring av satta gränser,

4. förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap. 9 §,

5. självttest enligt 14 kap. 10 §,

6. självavstängning enligt 14 kap. 11 och 12 §§,

7. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § ska innehålla, för vilka spel utbildningskraven ska gälla, när och hur utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas,

8. anställas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 §, och

9. kontrollrutiner enligt 14 kap. 16 §.

3. hur skyldigheten att informera om förmånstagare enligt 14 kap. 4 a § ska fullgöras,

4. ytterligare gränser vid onlinespel och spel på värdeautomater samt vad som ska gälla vid ändring av satta gränser,

5. förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap. 9 §,

6. självttest enligt 14 kap. 10 §,

7. självavstängning enligt 14 kap. 11 och 12 §§,

8. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § ska innehålla, för vilka spel utbildningskraven ska gälla, när och hur utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas,

9. anställas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 §, och

10. kontrollrutiner enligt 14 kap. 16 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. 14 kap. 4 a § tillämpas inte avseende fysiska lotter som tillverkats före ikraftträdandet.

3. Vid prövning av ansökan om undantag som getts in före ikraftträdandet gäller 14 kap. 8 § i den äldre lydelsen.

Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel Bilaga 2

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:1139) om skatt på spel att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Från spelskatt undantas spel enligt 6 kap. spellagen (2018:1138).	2 §	Från spelskatt undantas spel enligt 6 kap. spellagen (2018:1138) om spelet bedrivs av licenshavare som enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet.
---	-----	---

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden kommit in från A-loterierna Ekonomisk förening, Branschföreningen för onlinespel, Centerpartiet, Centrum för rättvisa, Folkhälsomyndigheten, Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier, Justitiekanslern, Kammarkollegiet, Kammarrätten i Jönköping, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Kristdemokraterna, Kronofogdemyndigheten, Linnéuniversitetet, Miljöpartiet de gröna, Moderata samlingspartiet, Skatteverket, Spelbranschens riksorganisation, Spelinspektionen, Stockholms tingsrätt (Patent- och marknadsdomstolen), Sveriges advokatsamfund, Sveriges socialdemokratiska arbetareparti, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund och Uppsala universitet.

Därutöver har yttranden inkommit från Cancerfonden, Socialdemokrater för Tro och solidaritet, Socialdemokraterna i Bjurholm, Socialdemokraterna i Dorotea, Socialdemokraterna i Malå, Socialdemokraterna i Skellefteå, Socialdemokraterna i Umeå, Socialdemokraterna i Västerbotten, Socialdemokratiska Kvinnoförbundet, Socialdemokratiska studentförbundet och Svenska Postkodföreningen AB, samt ett gemensamt yttrande från Bröstcancerförbundet, Giva Sverige, IOGT-NTO, KFUM, Prostatacancerförbundet och Riksidrottsförbundet.

Förvaltningsrätten i Linköping, Liberalerna, Riksdagens ombudsmän, Spelberoendegruppen – riksorganisation för spelberoende och anhöriga, Spelberoendes riksförbund, Sverigedemokraterna, Transparency International Sverige, Vänsterpartiet, Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte inkommit med något yttrande.