

Till statsrådet och chefen för Finansdepartementet

Genom beslut den 9 oktober 1997 tillkallade regeringen en särskild utredare med uppdrag att göra en översyn av lotterilagen (1994:1000).

Utredningen har antagit namnet Lotterilagsutredningen.

I november 1998 överlämnade utredningen ett delbetänkande, Automatspel (SOU 1998:144).

I arbetet med detta slutbetänkande har följande deltagit.

Särskild utredare: regeringsrådet Arne Bækkevold.

Sakkunniga: departementsrådet Per Bengtsson (t.o.m. 1999-05-21), departementssekreteraren Henrik Berggren (t.o.m. 1999-09-01), hovrättsassessorn Gun Lombach och chefsjuristen Lars Lundholm.

Sekreterare: hovrättsassessorn Kristina Boudin.

Härmed överlämnas utredningens slutbetänkande Från tombola till Internet – översyn av lotterilagstiftningen (SOU 2000:50).

Stockholm i juli 2000

Arne Bækkevold

/Kristina Boudin

Innehåll

Sammanfattning	9
Förkortningar	21
Författningsförslag	23
1 Förslag till Lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)	23
2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt	40
3 Förslag till Lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	42
1 Utredningsuppdraget	43
1.1 Bakgrund	43
1.2 Direktiven	43
1.3 Utredningsarbetet	44
1.4 Delbetänkande	45
2 Bakgrund – historik	47
2.1 Kronologi	47
2.2 1939 års lotteriförordning	50
2.3 1982 års lotterilag	53
3 Gällande rätt	55
3.1 1994 års lotterilag	55
3.2 1982 års automatspelslag	68
3.3 Utländska förhållanden	71

4	Lotteribegreppet.....	87
4.1	Allmänt om lotteribegreppet.....	87
4.2	Massmedielotterier	93
4.3	Reklamlotterier	95
4.4	Gränsdragningsproblem	105
4.5	Lotteribegreppet i övriga Norden	113
4.6	Överväganden och förslag.....	115
5	EG-rätten	125
5.1	Bakgrund	125
5.2	EG-fördraget.....	127
5.3	EG-domstolen – lotterier	131
5.4	Motiven för den svenska regleringen	145
5.5	Sammanfattande bedömning	153
6	Teknisk utveckling	157
6.1	Inledning.....	157
6.2	Lotterier och spel över Internet	158
6.3	Spel via telefon och TV m.m.....	167
6.4	Spelkaféer	170
6.5	Elektroniska betalningsmedel.....	171
6.6	Lagstiftning m.m. på vissa andra områden.....	173
6.7	Problemområden.....	182
6.8	Överväganden och förslag.....	185
7	Spel på kredit.....	195
8	Åldersgränser	203
9	Lämplighetsprövning.....	207
10	Automatspel	209
10.1	Allmänt.....	209
10.2	Varuspelsautomater	212
10.3	Värdeautomater	216
10.4	Förströelseautomater	219
10.5	Lottförsäljningsautomater	221
10.6	Tekniska specifikationer – typgodkännande	223
11	Restaurangkasinospel	227

12	”Stimulanslotterier” – vinsttak	231
13	Internationellt poolspel	235
14	Spelberoende.....	239
15	Svenska statens premieobligationslån	249
16	Tillståndsgivning, tillsyn och kontroll.....	253
17	Lagteknisk lösning	259
18	Ikraftträdande	265
19	Konsekvenser av utredningens förslag	267
	19.1 Inledning.....	267
	19.2 Konsekvenser	268
	19.2.1 Kostnader och intäkter.....	268
	19.2.2 Den kommunala självstyrelsen.....	269
	19.2.3 Betydelse för brottsligheten och det brottsförebyggande arbetet	270
	19.2.4 Små företags förutsättningar.....	270
20	Författningskommentar	271
	20.1 Förslaget till lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)	271
	20.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt	282
	20.3 Förslaget till lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)	282
	Litteratur- och rättsfallsförteckning	283

Bilagor:

1	Kommittédirektiv	289
2	Bedömning av spelapparater vid statens provningsanstalt (1936).....	297
3	Yttrande från Kommerskollegium	299
4	Exempel på anmälningar (notifieringar) i fråga om spelautomater m.m.....	303

Sammanfattning

Lotterilagsutredningen har haft i uppdrag att göra en översyn av lotterilagen (1994:1000). Ett delbetänkande om automatspel lades fram i november 1998 och föranledde lagstiftning under våren 1999 (prop. 1998/99:80, bet. 1998/99:KrU 11, SFS 1999:358). Förevarande betänkande är utredningens slutbetänkande.

I betänkandet behandlar utredningen ett stort antal frågor på lotteriområdet. Utredningen har haft tre huvuduppgifter, nämligen att

- överväga om lotterilagen behöver anpassas till EG-rätten,
- överväga om det finns behov av och möjligheter att förhindra spel via Internet m.m. från utlandet och
- anpassa lotterilagen till ny teknik.

Förutom dessa huvuduppgifter har utredningen övervägt bl.a.

- lotteribegreppet, dvs. definitionen av lotteri,
- automatspel,
- internationellt poolspel,
- åldersgränser,
- spel på kredit och
- sammanföring av lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel med lotterilagen.

I det följande redovisas utredningens överväganden och förslag i kort-het.

EG-rätten

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

När det gäller lotterier och spel förekommer inte någon särskild reglering inom EG-rätten. Det finns således varken förordningar eller direktiv som tar sikte på dessa verksamheter. De allmänna reglerna i EG-fördraget (Romfördraget) gäller dock.

De regler i EG-fördraget som här är av betydelse är bl.a. reglerna om fri rörlighet för personer och tjänster. Artiklarna innebär i princip att det inte skall finnas några inskränkningar för medborgare i en medlemsstat att fritt etablera sig eller tillhandahålla tjänster på en annan medlemsstats territorium. Av betydelse är vidare reglerna om förbud mot snedvriden konkurrens. Med hänsyn till uppbyggnaden av den svenska spelmarknaden är de artiklar som tar sikte på statliga monopol och liknande av särskilt intresse. Artiklarna föreskriver i princip att en anpassning av monopolen skall ske så att deras verksamhet bedrivs i enlighet med fördragets regler. I detta sammanhang bör slutligen pekas på att det dessutom finns en artikel som anger att fördraget inte i något hänseende skall ingripa i medlemsstaternas egendomsordning.

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

Spel- och lotteriverksamheten är således i huvudsak förbehållen staten och folkrörelserna. Det är i praktiken till stor del fråga om en monopolsituation. När det gäller AB Svenska Spel och ATG har situationen lagstiftningsmässigt endast till liten del sin grund i särskilda regler som tillerkänner bolagen särskilda eller exklusiva rättigheter. Bolagen har i stället fått dessa rättigheter genom beslut av regeringen med stöd av 45 § lotterilagen. Enligt lagrummet får regeringen meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och i annan ordning än som anges i lagen. Merparten av AB Svenska Spels spelrättigheter – t.ex. tips och lotto – och samtliga ATG:s spelrättigheter grundar sig på tillstånd enligt 45 §.

Förutsättningarna för folkrörelserna att anordna spel framgår däremot direkt av lagen. Bestämmelserna innebär i princip att endast svenska ideella föreningar som har till syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet och som uppfyller vissa andra krav får anordna vissa typer av lotterier, bl.a. s.k. egentliga lotterier och bingo. Lotterilagen gör således här åtskillnad mellan svenska och utländska subjekt.

Lotterilagen föreskriver vidare bl.a. att det inte är tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri.

EG-domstolen har nyligen prövat två fall som är av intresse när det gäller att bedöma om den svenska regleringen är förenlig med EG-rätten. Det ena fallet gällde det finska automatspelsmonopolet. Det andra fallet gällde den italienska ordningen enligt vilken vadhållning är förbehållen två ideella organ. Domstolen fann att varken den finska eller den italienska lagstiftningen i ämnet stred mot EG-rätten.

Det är således i regel inte något som hindrar att medlemsstaterna tillskapar eller upprätthåller monopol e.d. (särskilda eller exklusiva rättigheter). För att ett monopol eller andra hinder för friheten att tillhandahålla tjänster skall kunna godtas torde dock normalt förutsättas att de är berättigade på grund av tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset, bidrar till förverkligandet av det avsedda syftet och inte går utöver vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Av praxis framgår dock att det finns ett ganska stort utrymme för medlemsstaterna att bestämma på vilka områden verksamheten skall bedrivas i form av statligt monopol. När det gäller lotterier har såsom allmänintresse i de hittills avgjorda målen i huvudsak åberopats en strävan att begränsa utnyttjandet av människors spelbegär, undvika riskerna för brott och bedrägerier i samband med lotterier och endast tillåta dessa för att insamla medel för välgörenhet eller för allmännyttiga ändamål. Dessa syften, som enligt EG-domstolen skall beaktas sammantagna och som berör konsumentskyddet och skyddet för ordningen i samhället, har ansetts höra till de syften som utgör tvingande skäl med hänsyn till allmänintresset.

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

Mot denna bakgrund står det enligt utredningen klart att också inslagen av monopol i det svenska lotterisystemet är förenliga med EG-rätten.

Det kan hävdas att det svenska systemet är diskriminerande eftersom det ger svenska ideella föreningar en privilegierad ställning. Det är dock inte någon avgörande skillnad mellan å ena sidan det finska och italienska systemet, där en eller ett par inhemska organisationer förbehålls spelrätten, och å andra sidan det svenska systemet där ett obestämt antal inhemska organisationer av motsvarande slag förbehålls denna rätt. Gemensamt för alla systemen är att man utestänger näringslivet, både det inhemska och det utländska, från de aktuella spelen. I den meningen förekommer ingen diskriminering på grund av

nationalitet. Det bör i sammanhanget också framhållas att lotterilagen begränsar kretsen av ideella organ också genom att ett sådant organ får anordna lotteri i regel bara inom det område där organet är verksamt. Det innebär att en lokal förening som är verksam inom en kommun i princip bara får anordna lotterier inom kommunen ifråga. Det är alltså fråga om en generell princip och inte heller i detta avseende sker någon diskriminering. Gemensamt för systemen är vidare att de exklusiva eller särskilda rättigheterna har samma syfte, dvs. att värna om konsumentskyddet och skyddet för ordningen i samhället. Som tidigare nämnts har de nationella myndigheterna ett ”tillräckligt utrymme för skönsrättsliga bedömningar” när det gäller att avgöra hur omfattande skydd som skall säkerställas. Mot denna bakgrund bör det enligt utredningens mening inte finnas något hinder mot att man i fråga om de ideella organ som tillåts hantera verksamheten väljer ut nationella organ på det sätt som skett i lotterilagen. Utredningen kommer alltså fram till att lotterilagens bestämmelser, som ger svenska ideella föreningar exklusiva rättigheter, är förenliga med EG-rätten.

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

Utredningens slutsats är att det inte finns anledning att föreslå några ändringar i lotterilagen på grund av EG-rätten.

Teknisk utveckling – lotterier på Internet m.m.

Enligt direktiven skall utredningen

- bedöma huruvida det är möjligt och om det finns behov av att via lotterilagstiftningen förhindra spel över Internet och annan data- och telekommunikation, som förmedlas från utlandet, och
- lämna förslag till hur lotterilagen kan göras teknikoberoende, alternativt göra en teknisk översyn av definitioner, begrepp och tillämpningsområden med lotterilagens nuvarande struktur, eller föreslå en kombination av dessa möjligheter.

Utredningen har kommit fram till att det i och för sig torde vara möjligt att införa ett förbud att utomlands utan tillstånd anordna lotterier över

Internet som riktar sig mot Sverige och att det för efterlevnaden av ett sådant förbud kan vidtas åtgärder också mot nätoperatörer och andra förmedlare av lotteriet. Behovet av lagstiftningsåtgärder framstår emellertid f.n. inte som särskilt starkt. Det kommer också att finnas ett ganska stort utrymme för kringgåendeåtgärder, bl.a. genom att spelarna kan anlita utländska nätoperatörer; det talar för att det borde tas ett samlat internationellt grepp på problematiken i första hand genom EU:s försorg. Vidare kan man förutse en hel del tillämpningsproblem. Ett problem blir att avgöra om ett lotteri skall anses riktat mot Sverige. Om en lagstiftning införs får man räkna med att lotterierna på Internet görs mer generella i fråga om språk m.m. Vid en samlad bedömning har utredningen funnit att det f.n. inte finns tillräckliga skäl att ingripa med en lagstiftning av antytt slag.

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

Enligt utredningen bör det vara möjligt att anordna de flesta typer av lotterier via TV och Internet och de villkor som i dag gäller för respektive lotterityp bör också gälla om lotteriet anordnas via TV eller Internet. Detta bör gälla egentliga lotterier och bingospel. I fråga om övriga lotterier – t.ex. av typ restaurangkasinospel – föreslås att ett anordnande via TV eller Internet görs beroende av om spelet godkänns enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.

Det bör påpekas att det givetvis inte kan bli aktuellt för alla ideella föreningar att få tillstånd att anordna lotterier via TV eller Internet. En grundläggande förutsättning är att föreningen har sådana resurser att det kan antas att den kan administrera ett TV- eller Internetlotteri på ett korrekt sätt.

Slutligen bör nämnas att utredningen inte ansett sig ha anledning att ta ställning till vare sig vilka typer av spel som bör få förekomma på Internet och i TV eller i vilken omfattning tillstånd bör ges.

Lotteribegreppet

Vid en översyn av lotterilagstiftningen är lotteribegreppet av central betydelse. Konsekvenserna av att en verksamhet är att betrakta som lotteri är bl.a. att reglerna i lotterilagen blir tillämpliga. Verksamheten är då i regel tillståndspliktig och står under samhällets kontroll och tillsyn. Om verksamheten skulle bedrivas utan tillstånd kan det bli fråga om olovligt anordnande av lotteri, varpå straffansvar – böter eller fängelse – kan följa.

Lotteribegreppet definieras f.n. på följande sätt:

”Med lotteri avses i denna lag en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få.

Till lotteri hänförs

1. lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfaranden,
2. marknads- och tivolinöjen,
3. bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel, kedjebrevspel och liknande spel.

Vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri skall hänsyn tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till den större eller mindre grad av slump som finns i det enskilda fallet.

Med vinst avses i denna lag även rätt till fortsatt spel.”

Definitionen av lotteri har kritiserats huvudsakligen för att lotteribegreppet har ansetts vara alltför vidsträckt och omfatta vissa företeelser som inte varit avsedda att träffas av lotterilagstiftningen. Gränsdragningsproblem har uppstått särskilt i förhållande till begreppet tävling.

Svårigheten att dra en gräns mellan vad som är en tävling och vad som är ett lotteri gäller bl.a. för massmedielotterierna. I tidningar och i radio är det relativt vanligt med s.k. tävlingar där skicklighetsmomentet är ganska litet och där ”tävlingarna” snarast är att betrakta som lotterier.

En stor del av massmedielotterierna kan också hänföras till reklam-lotterier, dvs. de anordnas i syfte att sälja en viss vara eller tjänst. Vinsterna i dessa lotterier har ofta ett värde som överstiger högsta tillåtna vinstvärde för massmedielotterier, dvs. 1/60 basbelopp (ca 600 kr). Vidare förekommer i marknadsföringssammanhang givetvis rena reklampristävlingar.

Skillnaden mellan ett reklamlotteri och en reklampristävling är den att i ett lotteri utses vinnare genom ett förfarande som till stor del beror på slumpen medan i en pristävling utses pristagare genom en bedömning av individuella prestationer.

Om det, i likhet med vad som gäller i övriga nordiska länder, införs ett krav på insats för att ett lotteri skall föreligga skulle reklamlotterier i regel inte omfattas av lagens tillämpningsområde. En sådan begränsning av lotteribegreppet skulle dock enligt utredningen leda till en kraftig ökning av antalet reklamlotterier, vilket i sin tur skulle minska andra lotteriers attraktionskraft på marknaden.

Detta framstår inte som någon önskvärd utveckling med hänsyn främst till statsmakternas strävan att stärka föreningslivets ställning på lotteriområdet. Enligt direktiven är utredningen också förhindrad att lägga fram förslag som rubbar den nuvarande fördelningen av lotteri-marknaden. Utredningen finner mot denna bakgrund inte anledning att föreslå att det skall bli tillåtet att anordna ”lotterier” som inte förutsätter någon insats.

Den nuvarande definitionen av lotteri är dock enligt utredningen inte tillfredsställande. En anledning till detta är att man med definitionen försökt fånga in inte bara vad som i allmänt språkbruk hänförs till lotterier utan även andra företeelser som typiskt sett inte är lotterier men som lagen skall tillämpas på. En första åtgärd för att åstadkomma en tydligare definition bör därför bli att inte låta själva definitionen omfatta dessa andra företeelser, dvs. i huvudsak företeelser som saknar slumpmoment, utan i stället ange dessa särskilt. Härigenom öppnas möjligheten att låta slumpmomentet ingå i den allmänna definitionen.

Det skulle innebära att regleringen i dessa avseenden i princip skulle utformas efter förebild av regleringen i 1982 års lotterilag. Utredningen föreslår att definitionen i aktuell del uttrycks enligt följande ”...vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen till följd av lottning, gissning, vadhållning eller därmed jämförliga förfaranden.” Beskrivningen kompletteras med den anvisning om hänsyn till verksamhetens allmänna karaktär som finns i nuvarande reglering. Däremot slopas uppräkningsdelen av olika slags spel i definitionen. Någon ändring i sak är inte avsedd.

Automatspel m.m.

Som tidigare nämnts har utredningen behandlat automatspelsfrågorna i delbetänkandet. I förevarande betänkande återkommer utredningen med några kompletterande förslag.

Av utredningens undersökningar framgår att förströelsespelen utgör ett växande problem, främst i storstadsregionerna. Det beror främst på att det i stor utsträckning förekommer spel om pengar på förströelse-

automaterna. Många ungdomar förstör sin ekonomi och riskerar därmed att dras in i kriminalitet.

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

Ett förslag härom lades fram i delbetänkandet, men genomfördes inte. Enligt regeringens mening fanns det skäl att avvakta utredningens slutbetänkande som, enligt regeringen, bedömdes skulle komma att innehålla förslag om en samlad reglering av alla former av automatspel. Utredningen anser att förslaget nu bör genomföras. Härigenom skulle till exempel de spel som inte till någon eller mycket liten del kan påverkas av spelarens skicklighet och som i huvudsak används vid illegalt spel, främst de s.k. pokermaskinerna, försvinna. Detta skall enligt utredningens förslag åstadkommas inom ramen för ett förfarande med typgodkännande, där varje automattyp skall godkännas genom Lotteriinspektionen försorg.

Utredningen anser vidare att man skulle göra stora samordningsvinster genom att flytta över tillståndsgivningen beträffande förströelseautomaterna från kommunerna till Lotteriinspektionen. Lotteriinspektionen är redan tillståndsmyndighet beträffande bl.a. varuspelsautomater och restaurangkasinospel och det är i många fall samma företag som arrangerar sådana spel som spel på förströelseautomater. Prövningen är också i huvudsak densamma innefattande bl.a. en bedömning av den tekniska utrustningen och av arrangörens och spelplatsens lämplighet. Till bilden hör vidare att tillståndsgivningen i många kommuner är en mycket liten arbetsuppgift vilket gör att det är svårt att upprätthålla en tillräcklig kompetens i sådana ärenden. Spridningen av beslutanderätten på så många organ som kommunerna utgör medför också en påtaglig risk för en olikformig behandling. Samtidigt är det angeläget att den kommunala förankringen behålls. Kommunerna har värdefull kunskap om de tilltänkta spelplatserna och andra lokala förhållanden av betydelse för tillståndsgivningen. Denna kunskap kan dock tillvaratas genom att Lotteriinspektionen inhämtar yttrande från kommunerna.

Mot denna bakgrund föreslår utredningen att tillståndsgivningen beträffande förströelseautomater i fortsättningen skall handhas av Lotteriinspektionen och att inspektionen skall inhämta yttranden från kommunerna i sådana ärenden.

I enlighet med utredningens förslag beträffande förströelseautomaterna föreslår utredningen att kommunernas synpunkter skall inhämtas också vid tillståndsprövning av varuautomatspel och restaurangkasinospel. Utredningen föreslår vidare att även varuspelsautomater skall vara typgodkända på samma sätt som förströelseautomater.

Mot bakgrund av att konkurrensen på spelmarknaden ökar och marknadsföringen tenderar att bli alltmer aggressiv med större summor pengar i omsättning, är det viktigt att reglerna om spel och lotterier ger tillståndsmyndigheter och kontrollmyndigheter möjlighet att bevara en sund spelmarknad. Genom en lämplighetsprövning av den som önskar anordna ett lotteri ökar denna möjlighet avsevärt. Redan nu finns dels en allmän lämplighetsprövning vad gäller lotteriverksamhetens bedrivande, dels en lämplighetsprövning av den som söker tillstånd att anordna roulettspel, tärningsspel och kortspel. Utredningen föreslår att det införs en lämplighetsprövning även av den som ansöker om tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater och förströelseautomater.

Internationellt poolspel

På lotteriområdet har det tidigare inte funnits någon internationell marknad. I en stor del av världen och framför allt i Europa har nationsgränserna respekterats på detta område. Det har inneburit att man i varje land erbjudit spel endast inom det egna landets gränser. Undantag har dock förekommit, främst i form av samarbete mellan närliggande länder.

I Sverige har det statliga spelbolaget AB Svenska Spel sedan 1993 ett samarbete med de övriga nordiska länderna i det gemensamma lotteriet Viking Lotto. Numera deltar också Estland. Vidare har AB Trav och Galopp (ATG) sedan 1997 bedrivit vadhållning i samband med hästtävlingar i samarbete med trav- och galoppsportens centrala organisationer i de övriga nordiska länderna. ATG har nu hos regeringen ansökt om att få bedriva vadhållning även i samarbete med andra länder i Europa.

Förbudet i lotterilagen mot att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri kan utgöra ett hinder för svenskt deltagande i ett utländskt poolspel. Om spelet anses anordnat utomlands i det land där tävlingen genomförs – och där också totalisatorn finns och oddsberäkningen görs eller dragningen sker – blir främjandeförbudet aktuellt. Såsom detta nu är utformat är det tveksamt om regeringen, med stöd av 45 § lotterilagen, skulle ha möjlighet att – utan att detta uttryckligen angavs i lagen – genom särskilt tillstånd åstadkomma ett undantag från förbudet. Utredningen föreslår därför att reglerna ändras så att

regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får en uttrycklig rätt att medge undantag från främjandeförbudet.

Ytterligare ett problem när det gäller internationellt poolspel är de skatterättsliga konsekvenserna.

Lotteriskatt enligt lagen (1991:1482) om lotteriskatt skall betalas för svenska lotterier med 36 procent på behållningen av sammanlagda insatser med avdrag för sammanlagda utbetalade vinster. Skattskyldig är den som anordnar lotteriet.

Lotterivinst i svenskt lotteri utgör inte skattepliktig inkomst för den enskilde. Däremot är vinst i utländskt lotteri skattepliktig inkomst.

Det anförda innebär att det spel som sker från Sverige vid en hästtävling som genomförs och administreras i t.ex. Norge och som förmedlas via ATG, inte omfattas av reglerna om lotteriskatt enligt nu gällande lydelse. Spelet torde inte heller beskattas i Norge, eftersom beskattning enligt norsk skattelagstiftning endast sker av det inhemska spelandet. Däremot skulle de svenska spelarna få betala svensk inkomstskatt för sina lotterivinster.

Utredningen föreslår att lagen om lotteriskatt ändras så att den omfattar också det spel som sker från Sverige till utlandet via ATG. Samtidigt bör spelvinsterna befrias från inkomstskatt.

Åldersgränser

Enligt nuvarande regler i lotterilagen får den som anordnar vadållning i samband med hästtävling, automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel inte låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

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

Vidare tillämpas i dag, enligt uppgift från Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation, en 18-årsgräns även i bingohallar.

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

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

Utredningen anser att det i och för sig kan ha ett värde att skapa enhetliga och lättöverskådliga regler och att en fullständig lagreglering

av åldersgränser därför borde eftersträvas. En uppräknig av vilka spel som omfattas av ålderskravet skulle emellertid med tiden bli ganska omfattande och dessutom kräva ständiga moderniseringar. Frågan bör därför i stället lösas i samband med tillståndsprövningen.

I ett avseende föreslår utredningen dock en utvidgning av den nuvarande lagregleringen, nämligen i fråga om spel vid hundkapploppning. För sådant spel bör i likhet med vad som f.n. gäller i fråga om spel vid hästtävling den lagstadgade 18-årsgränsen gälla

Spel på kredit

Genom 1994 års lotterilag infördes en bestämmelse om spel på kredit. I bestämmelsen anges att det inte är tillåtet för den som anordnar ett lotteri att lämna kredit för insatser i lotteriet.

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

Som antytts möjliggör den nya tekniken, bl.a. Internet, att spel i dag i än högre grad än tidigare kan ske på distans, t.ex. från bostaden eller arbetsplatsen. Det är av förklarliga skäl svårt att uttala sig om omfattningen av kreditgivning i samband med sådant spel.

Enligt utredningens mening finns det inte tillräckligt starka skäl att nu gå emot utvecklingen i samhället och införa ett lagförbud mot användande av kreditkort. Detsamma gäller beträffande kredit som lämnas av förmedlare i form av teleoperatörer o.d. Här kan visserligen hävdas att det inte skett någon kreditprövning av spelaren och att det dessutom kan finnas ett större intresse hos förmedlaren att kredit tas i anspråk. Ett lagförbud bör dock inte införas heller på detta område. Ett sådant förbud skulle vålla gränsdragningsproblem i förhållande till banker och kreditinstitut och också vara ganska lätt att kringgå. Det bör dessutom finnas möjligheter att komma till rätta med eventuella problem på området genom att tillståndsmyndigheten meddelar villkor angående kreditfrågor i tillståndsbeslutet.

Utredningen föreslår endast en mindre utvidgning av nuvarande förbud, nämligen så att detta omfattar även den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

Ikraftträdande

De nya bestämmelserna föreslås träda i kraft den 1 juli 2001 med undantag för bestämmelserna om typgodkännande av varuspelsautomater och förströelseautomater som föreslås träda i kraft först den 1 januari 2003.

Förkortningar

ATG	AB Trav och Galopp
Bet.	(utskotts)betänkande
BrB	Brottsbalken
Dir.	Kommittédirektiv
Ds	Departementsserien
EEG	Europeiska ekonomiska gemenskapen
EES	Europeiska ekonomiska samarbetsområdet
EG	Europeiska gemenskaperna
EGT	Europeiska gemenskapernas officiella tidning
EU	Europeiska unionen
Fi	Finansdepartementet
FSL	Folkrörelsernas Samarbetsorgan för Lotterifrågor
GREF	Gaming Regulators European Forum
H	(dåvarande) Handelsdepartementet
IT	Informationsteknologi
KO	Konsumentombudsmannen
Ku	Kulturdepartementet
MD	Marknadsdomstolen
NJA	Nytt Juridiskt Arkiv I
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
OSS	Oberoende Spelsamverkan
PAF	Penningautomatföreningen
Prop.	Regeringens proposition till riksdagen
PTS	Post- och telestyrelsen
RF	Regeringsformen
RK	Rättsfall från Kammarrätten i Stockholm
Rskr.	riksdagsskrivelse
RÅ	Regeringsrättens årsbok
SB	Statsrådsberedningen
SCB	Statistiska Centralbyrån
SFS	Svensk författningssamling
SKL	Statens Kriminaltekniska Laboratorium
SOU	Statens offentliga utredningar
Svebico	Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation
SvJT	Svensk Juristtidning
TF	Tryckfrihetsförordningen
YGL	Yttrandefrihetsgrundlagen

Författningsförslag

1 Förslag till Lag om ändring i lotterilagen (1994:1000)

Härigenom föreskrivs i fråga om lotterilagen (1994:1000)
dels att 18 och 23 §§ skall upphävas,
dels att rubrikerna närmast före 3 och 18 §§ skall utgå,
dels att 1–8, 10-11, 14, 21, 24 a, 25-26, 28-31, 33–39, 41-43, 45-47,
 51 och 54 §§ skall ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 17 § skall lyda ”Lotterier som endast
 kräver registrering” och rubriken närmast före 19 § skall lyda
 ”Lotterier som inte kräver tillstånd eller registrering”,
dels att rubrikerna närmast före nya 1 §, närmast före 11, 26 och
 28 §§ skall ha följande lydelse,
dels att rubriken närmast före 34 § skall sättas närmast före 33 §,
dels att det i lagen skall införas sex nya paragrafer, 11 a-11c, 27 a-
 27 b, och 48 a, av följande lydelse,
dels att det skall införas en ny rubrik närmast före 9 § som skall lyda
 ”Tillståndskrav”,
dels att det skall införas nya rubriker närmast före nya 11 a §, 27 a §
 och 27 b § och närmast före 34 § av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Lagens tillämpningsområde

Definitioner och tillämpningsområde

(3 §)

Med lotteri avses *i denna lag*
 en verksamhet *där* en eller flera

1 §

Med lotteri avses en verk-
 samhet *som innebär* att en eller

deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få.

Till lotteri hänförs

1. lottning, gissning, vadhållning och liknande förfaranden,
2. marknads- och tivolinöjen,
3. bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel, kedjebrevsspel och liknande spel.

Vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri skall hänsyn tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till den *större eller mindre* grad av slump som finns i det enskilda fallet.

Med vinst avses i denna lag även rätt till fortsatt spel.

flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få *och i vilken vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen till följd av lottning, gissning, vadhållning eller därmed jämförliga förfaranden*. Vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri skall hänsyn tas inte endast till den grad av slump som finns i det enskilda fallet utan *också* till verksamhetens allmänna karaktär.

Automatspel räknas som lotteri även om förutsättningarna enligt första stycket inte är uppfyllda. Detsamma gäller

- tivoli- och marknadsnöjen och
- kedjebrevsspel och liknande spel.

2 §

(1 § första stycket)

Denna lag *skall tillämpas på* lotterier som anordnas för allmänheten.

(1 § tredje stycket)

Lagen *skall tillämpas också på* lotterier i form av bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel som *inte anordnas för allmänheten, om spelet anordnas i förvärvssyfte*.

(2 §)

Lagen gäller inte svenska statens premieobligationslån.

Den tillämpas inte heller på automatspel som inte ger vinst eller ger vinst bara i form av

Denna lag *gäller* lotterier som anordnas för allmänheten.

Lagen *gäller också* lotterier i form av bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel som, *utan att anordnas för allmänheten, anordnas i förvärvssyfte*.

Lagen gäller också innehav av spelautomater.

Lagen gäller inte svenska statens premieobligationslån eller spel enligt kasinolagen (1999:355).

frispel. Föreskrifter om sådant automatspel finns i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel.

Den tillämpas inte heller på spel enligt kasinolagen (1999:355).

3 §

(1 § andra stycket)

Ett lotteri skall anses anordnat för allmänheten även när det som villkor för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämföras med ett lotteri som är anordnat för allmänheten.

Ett lotteri skall anses anordnat för allmänheten även när det som villkor för deltagande krävs medlemskap i en viss sammanslutning, om denna väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att jämföras med ett lotteri som är anordnat för allmänheten.

4 §

(6 §)

Med automatspel avses i denna lag spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater.

I denna lag avses med

1. varuspelsautomat: en spelautomat som betalar ut vinst i form av varor *och där vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen,*
2. penningautomat: en spelautomat som betalar ut vinst i form av pengar *och där vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen,*
3. värdeautomat: en spelautomat som betalar ut vinst bara i form av värdebevis, *spelpoll-letter eller liknande och där*

Med automatspel avses spel på mekaniska eller elektroniska spelautomater.

I denna lag avses med

1. varuspelsautomat: en spelautomat som betalar ut vinst *bara* i form av varor,
2. penningautomat: en spelautomat som betalar ut vinst *bara* i form av pengar,
3. värdeautomat: en spelautomat som betalar ut vinst bara i form av värdebevis.

vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på slumpen,

4. *skicklighetsautomat: en spelautomat som betalar ut vinst i form av pengar och där vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på spelarens skicklighet.*

4. *förströelseautomat: en automat som inte ger vinst eller som ger vinst bara i form av rätt till fortsatt spel på automaten.*

5 §

(7 §)

Med kedjebrevsspel avses *i denna lag* spel i vilka vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på antalet deltagare som efter hand inträder i spelet.

Med kedjebrevsspel avses *ett* spel i vilket vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på antalet deltagare som efter hand inträder i spelet.

6 §

(5 §)

Med bingospel avses *i denna lag* ett lotteri

1. som förutsätter att deltagaren är närvarande på spelplatsen och där *köper* en bingobricka,

2. där vinstmöjligheterna är beroende av om de nummer som dras sammanfaller med numren på bingobrickan, och

3. där deltagaren genast gör anspråk på sin vinst.

Med bingospel avses ett lotteri

1. som förutsätter att deltagaren är närvarande på spelplatsen och där *skaffar* en bingobricka,

7 §

(4 § första stycket)

Med egentligt lotteri avses *i denna lag* ett sådant lotteri som anges i 3 § andra stycket 1 och 2 med undantag för vadhållning i samband med hästtävling och sådan vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun.

Med egentligt lotteri avses *ett* lotteri i vilket vinstmöjligheterna avgörs genom lottning, gissning eller vadhållning med undantag för

– lotterier som avses i 11 a och 22-33 §§, och

– lotterier som gäller vadhållning i samband med hästtävling, hundkapplöpning eller sådan idrottstävling som be-

Med lottförsäljningsautomat avses en automat som inte är utrustad med en slumpvalsgenerator eller ett elektroniskt minne och som efter betalning förser deltagaren med en lottsedel som antingen är en vinstlott eller en nitlott.

Med basbelopp avses *i denna lag basbelopp* enligt lagen (1962:381) om allmän försäkring.

Tillstånd att anordna ett lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas *på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser.*

Tillståndstid

Tillstånd att anordna lotteri skall avse en viss tid och ett visst område där lotteriverksamheten får bedrivas. Om det inte finns särskilda skäl till annat, skall området utgöras av det område där den sammanslutning som söker tillstånd huvudsakligen är verksam.

Tillstånd skall lämnas till den som anordnar lotteriet.

drivs i mer än en kommun.

Med egentligt lotteri likställs marknads- och tivolinöjen som avses i 1 § andra stycket.

Med lottförsäljningsautomat avses en automat som inte är utrustad med en slumpvalsgenerator eller ett elektroniskt minne och som efter betalning förser deltagaren med en lottsedel som antingen är en vinstlott eller en nitlott.

8 §

Med basbelopp avses *prisbasbelopp* enligt 1 kap. 6 § lagen (1962:381) om allmän försäkring.

10 §

Tillstånd att anordna ett lotteri får lämnas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas *enligt meddelade föreskrifter och villkor och i övrigt på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt.*

Tillståndshavare och tillståndstid

11 §

Tillstånd skall lämnas till den som anordnar lotteriet.

**Lotterier i radio, television
m.m.**

11 a §

*Bestämmelserna i 11 b-c §§
gäller i fråga om lotterier som*

- anordnas i samband med sändning i radio eller television, eller*
- annars förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor eller liknande.*

För sådana lotterier gäller i övrigt bestämmelserna i denna lag i tillämpliga delar.

11 b §

Ett lotteri som avses i 11 a § får inte anordnas utan tillstånd utom i fall som anges i fjärde stycket.

Tillstånd att anordna ett lotteri som avses i 11 a § får ges till sådan sammanslutning som avses i 15 §, om

- 1. lotteriet är ett egentligt lotteri och uppfyller kraven enligt 16 § i tillämpliga delar,*
- 2. lotteriet är utformat i huvudsak som ett bingospel och uppfyller kraven enligt 22 och 23 §§ i tillämpliga delar, eller*
- 3. lotteriet är av annat slag och har godkänts för förmedling med hjälp av elektromagnetiska vågor enligt föreskrifter som meddelas av regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer.*

(18 § andra stycket)

Tillstånd att anordna sådana lotterier i lokalradio enligt lokalradiolagen (1993:120), närradio eller andra trådsändningar av

Tillstånd att anordna egentliga lotterier i lokalradio enligt lokalradiolagen (1993:120), närradio eller andra trådsändningar

television än vidareändringar enligt radio- och TV-lagen (1996:844) får lämnas bara om det kan antas att marknaden för lokala lotterier inte försämras.

(21 §)

I samband med *utgivandet av en tryckt periodisk skrift eller i samband med* sändning i radio eller television får det utan tillstånd anordnas lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats *i skriften eller i* sändningen, om

1. det som villkor för att delta i lotteriet inte fordras att *skriften innehåser eller att* insats betalas, och
2. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 basbelopp

av television än vidareändring enligt radio- och TV-lagen (1996:844) får lämnas bara om det kan antas att marknaden för lokala lotterier inte försämras.

I samband med sändning i radio eller television får det utan tillstånd anordnas *ett egentligt* lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i sändningen, om

1. det som villkor för att delta i lotteriet inte fordras att insats betalas, och
2. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 basbelopp.

11 c §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela ytterligare föreskrifter om förmedling av lotterier med hjälp av elektromagnetiska vågor.

14 §

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

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer skall meddela närmare föreskrifter om vilka krav som skall uppfyllas och vad som i övrigt skall gälla för typgodkännande av varuspelsautomater och förströelseautomater.

Förslutna lotter och bingobrickor som används i ett lotteri skall vara av godkänd typ. Detsamma gäller teknisk utrustning som används för insatser, vinstdragning eller kontroll av egentliga lotterier och bingo-spel.

Ett beslut om typgodkännande får förenas med villkor.

21 §

I samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift *eller i samband med sändning i radio eller television* får det utan tillstånd anordnas lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften *eller i sändningen*, om

1. det som villkor för att delta i lotteriet inte fordras att skriften innehas eller att insats betalas, och
2. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 basbelopp.

24 a §

Tillstånd till automatspel får lämnas bara i fråga om varuspelsautomat, penningautomat, värdeautomat och *skicklighetsautomat*.

Tillstånd till automatspel får lämnas bara i fråga om varuspelsautomat, penningautomat, värdeautomat och *förströelseautomat*.

25 §

Tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater får lämnas, om

1. spelet anordnas i samband med en offentlig nöjeställning i form av tivoli eller liknande,
2. värdet av spelarens instats uppgår till högst 1/7 000 basbelopp,
3. värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/300 basbelopp,
4. *varje spelautomat är typgodkänd,*
4. varje spelautomat förses med
5. varje spelautomat förses med

- tillståndshavarens namn,
5. det kan antas att spelautomaten inte kommer att användas för något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för, och
 6. det kan antas att god ordning kommer att råda inom den lokal eller på den plats där spelet skall bedrivas, och

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om spelplats, speltid och märkning av spelautomaterna som avviker från första stycket 1 och 4.

Spel på penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater

Tillstånd att anordna spel på penningautomater, värdeautomater och *skicklighetsautomater* får lämnas, om spelet anordnas på fartyg i internationell trafik.

- tillståndshavarens namn,
6. det kan antas att spelautomaten inte kommer att användas för något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för,
 7. det kan antas att god ordning kommer att råda inom den lokal eller på den plats där spelet skall bedrivas, och
 8. *den som söker tillstånd bedöms vara lämplig att driva verksamheten.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela sådana föreskrifter om spelplats, speltid och märkning av spelautomaterna som avviker från första stycket 1 och 5.

Spel på penningautomater och värdeautomater

26 §

Tillstånd att anordna spel på penningautomater och värdeautomater får lämnas, om spelet anordnas på fartyg i internationell trafik.

Spel på förströelseautomater

27 a §

Tillstånd att anordna spel på förströelseautomater får lämnas, om

1. *varje spelautomat är typgodkänd,*
2. *varje spelautomat förses med tillståndshavarens namn,*

3. *det kan antas att spelautomaten inte kommer att användas för något annat ändamål än den enligt ansökan är avsedd för,*
4. *det kan antas att god ordning kommer att råda inom den lokal eller på den plats där spelet skall bedrivas,*
5. *det kan antas att barn inte otillbörligen lockas att delta i spelet,*
6. *det kan antas att spelet inte kommer att bedrivas i en miljö som är olämplig för barn och ungdom, och*
7. *den som söker tillstånd bedöms vara lämplig att driva verksamheten.*

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om märkning av spelautomaterna som avviker från första stycket 2.

Föreskriftsrätt

27 b §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får, med avvikelse från denna lag, meddela föreskrifter om begränsningar i fråga om automatspel, om det behövs för att verksamheten skall bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt.

Innehav av penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater

Innehav av spelautomater

28 §

Penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater får innehas bara efter tillstånd.

Spelautomater får innehas bara efter tillstånd.

Sådana automater får dock innehas utan särskilt tillstånd

- | | |
|---|--|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. av den som har tillstånd enligt 25, 26 eller 27 § att anordna sådant automatspel, om automaten omfattas av speltillståndet, 2. av automatinnehavares dödsbo under en tid av längst ett år från dödsfallet och av automatinnehavares konkursbo längst intill dess konkursen har avslutats, eller 3. av den som har fått sitt tillstånd att inneha automaten återkallat, till dess att tre månader har förflutit från det att beslutet om återkallelsen vann laga kraft. | <ol style="list-style-type: none"> 1. av den som har tillstånd enligt 25, 26, 27 eller 27 a § att anordna sådant automatspel, om automaten omfattas av speltillståndet, |
|---|--|

Tillstånd får förenas med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser.

29 §

Införsel till landet av penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater är tillåten endast för den som har rätt att enligt 28 § första stycket eller andra stycket 1 inneha sådan automat.

Införsel till landet av spelautomater är tillåten endast för den som har rätt att enligt 28 § första stycket eller andra stycket 1 inneha sådan automat.

30 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva undantag från 28 § första stycket och 29 § i fråga om *penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater* som

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får föreskriva undantag från 28 § första stycket och 29 § i fråga om *spelautomater* som innehas

innehas

1. på fartyg i internationell trafik för spel på fartyget, eller
2. i yrkesmässig verksamhet för tillverkning, reparation eller liknande.

31 §

I fråga om rätten att hantera oförtullade *penningautomater*, *värdeautomater*, *varuspelsautomater* och *skicklighetsautomater* gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m.m.

I fråga om rätten att hantera oförtullade *spelautomater* gäller lagen (1973:980) om transport, förvaring och förstöring av införselreglerade varor, m. m.

33 §

(34 §)

Tillstånd att anordna kortspel får ges, om

1. spelet anordnas i ett sådant sammanhang som avses i 32 § 1,
2. värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet uppgår till högst 1/600 basbelopp,
3. värdet av högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet uppgår till högst 1/400 basbelopp, och
4. den som söker tillstånd *uppfyller kraven i 32 § 4 enligt 33 §.*

Tillstånd att anordna kortspel får ges, om

1. spelet anordnas i ett sådant sammanhang som avses i 32 § 1,
2. värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet uppgår till högst 1/600 basbelopp,
3. värdet av högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet uppgår till högst 1/400 basbelopp, och
4. den som söker tillstånd *bedöms vara lämplig att driva verksamheten.*

Lämplighetsprövning

34 §

(33 §)

Vid prövningen enligt 32 § 4 skall tillståndsmyndigheten beakta sökandens erfarenheter på området, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att full-

Vid prövning enligt *denna lag av om sökanden är lämplig att driva en verksamhet* skall tillståndsmyndigheten beakta sökandens erfarenheter på om-

göra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse.

I fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar skall prövningen även omfatta

1. verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, och
3. bolagsmännen i handelsbolag.

Som närstående till en styrelseledamot eller en styrelsesuppleant anses den som enligt 4 kap. 3 § första stycket konkurslagen (1987:672) är att anse som närstående till gäldenären.

Den som anordnar vadhållning i samband med hästtävling eller anordnar *automatspel*, roulettspel, tärningsspel eller kortspel får inte låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

rådet, ekonomiska förhållanden, vilja och förmåga att fullgöra sina skyldigheter mot det allmänna, laglydnad i övrigt samt andra omständigheter av betydelse.

I fråga om aktiebolag, handelsbolag och ekonomiska eller ideella föreningar skall prövningen även omfatta

1. verkställande direktören och andra som genom en ledande ställning har ett bestämmande inflytande över verksamheten,
2. styrelseledamöter och styrelsesuppleanter som till följd av eget eller närståendes ekonomiska intresse har en väsentlig gemenskap med den juridiska personen som är grundad på andelsrätt eller därmed jämförligt ekonomiskt intresse, och
3. bolagsmännen i handelsbolag.

Som närstående till en styrelseledamot eller en styrelsesuppleant anses den som enligt 4 kap. 3 § första stycket konkurslagen (1987:672) är att anse som närstående till gäldenären.

35 §

Den som anordnar vadhållning i samband med hästtävling eller *hundkapplöpning*, eller anordnar roulettspel, tärningsspel, kortspel eller annat *automatspel än spel på förströelseautomat*, får inte låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Detsamma gäller den som är ombud för den som anordnar lotteriet.

36 §

Anställda eller funktionärer hos den som anordnar bingospel, annat automatspel än spel på värdeautomat *i Sverige*, roulettspel, tärningsspel eller kortspel får inte delta i lotteriet.

Anställda eller funktionärer hos den som anordnar bingospel, annat automatspel än spel på värdeautomat *och förströelseautomat*, roulettspel, tärningsspel eller kortspel får inte delta i lotteriet.

37 §

Det är inte tillåtet för den som anordnar ett lotteri enligt denna lag att lämna kredit för insatser i lotteriet.

Det är inte tillåtet för den som anordnar ett lotteri enligt denna lag att lämna kredit för insatser i lotteriet. *Detsamma gäller för den som är ombud för den som anordnar lotteriet.*

38 §

Det är inte tillåtet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte

1. främja deltagande i ett inom landet anordnat lotteri som inte är tillåtet eller ett utom landet anordnat lotteri, eller
2. utan medgivande av anordnaren sälja lotter, ta emot insatser eller förmedla vinster i ett tillåtet lotteri.

Regeringen eller myndighet som regeringen bestämmer får medge undantag från förbudet enligt första stycket att främja deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om lotteriet anordnas som ett led i ett internationellt samarbete på lotteriområdet med svenskt deltagande eller om det annars finns särskilda skäl.

39 §

Den kommunala nämnd som kommunen bestämmer prövar frågor om tillstånd enligt 16 §, när lotteriet skall *anordnas av en sammanslutning som är verksam huvudsakligen inom endast en*

Den kommunala nämnd som kommunen bestämmer prövar frågor om tillstånd enligt 16 §, när lotteriet skall *bedrivas i endast en kommun.*

kommun.

Registrering enligt 17 § skall göras hos den kommunala nämnd som kommunen bestämmer.

41 §

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd enligt 16 § när lotteriet skall bedrivas i flera län.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 18 §.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 11 a-b §§.

42 §

Länsstyrelsen i det län där ett bingospel skall bedrivas prövar frågor om tillstånd enligt 22 §. Om bingospelet skall bedrivas i flera län eller om 22 § andra stycket skall tillämpas prövas dock frågan om tillstånd av Lotteriinspektionen.

Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd i fall då särskilt tillstånd krävs enligt 23 §.

43 §

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd att anordna

- | | |
|---|---|
| 1. spel på varuspelsautomater enligt 25 §, | 2. spel på penningautomater och värdeautomater enligt 26 §, |
| 2. spel på penningautomater, värdeautomater och <i>skicklighetsautomater</i> enligt 26 §, | 3. <i>spel på förströelseautomater enligt 27 a §,</i> |
| 3. roulettspel och tärningsspel enligt 32 § och | 4. roulettspel och tärningsspel enligt 32 § och |
| 4. kortspel enligt 34 §. | 5. kortspel enligt 33 §. |

Innan beslut fattas enligt första stycket 3-5 skall berörd kommun ges tillfälle att yttra sig.

45 §

Regeringen får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som anges i denna lag. Sådant tillstånd får dock inte avse

Regeringen får meddela särskilt tillstånd att anordna lotteri i andra fall och annan ordning än som anges i denna lag. Sådant tillstånd får dock inte avse

kedjebrevsspel eller liknande spel eller automatspel som ger vinst i form av pengar, värdebevis, *spelletter eller liknande*.

kedjebrevsspel eller liknande spel eller automatspel som ger vinst i form av pengar eller värdebevis.

Lotteriinspektionen prövar frågor om typgodkännande enligt 14 §.

46 §

Lotteriinspektionen *eller den myndighet som regeringen bestämmer*, prövar frågor om typgodkännande enligt 14 §.

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd enligt 28 § att inneha *penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater*.

47 §

Lotteriinspektionen prövar frågor om tillstånd enligt 28 § att inneha *spelautomater*.

48 a §

För att utöva tillsynen har en tillsynsmyndighet rätt att få tillträde till lokaler och platser där spel på spelautomater eller andra spelanordningar bedrivs. Om den som anordnar lotteriet inte lämnar tillträde får tillsynsmyndigheten vid behov anlita biträde av polis.

Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i denna lag eller föreskrifter, villkor eller *bestämmelser* som har meddelats med stöd av lagen, får den myndighet som har lämnat tillståndet meddela varning eller återkalla tillståndet.

51 §

Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i denna lag eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen, får den myndighet som har lämnat tillståndet meddela varning eller återkalla tillståndet.

Tillståndet får också återkallas eller ändras om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller har ändrats.

Beslut om varning och återkallelse av tillstånd gäller omedelbart, om inte annat bestäms.

54 §

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet

1. olovligen anordnar lotteri, eller
2. olovligen innehar en *penningautomat, värdeautomat, varuspelsautomat eller skicklighetsautomat.*
2. olovligen innehar en *spelautomat.*

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.

I ringa fall döms inte till ansvar.

Är brottet grovt döms till fängelse i högst två år.

Till böter eller fängelse i högst sex månader döms också den som *olovligen* i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige.

Övergångsbestämmelser

1. Denna lag – med undantag för 14 §, 25 § första stycket 4 och 27 a § första stycket 1 – träder i kraft den 1 juli 2001, då lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel upphör att gälla. De nya bestämmelserna i 14 §, 25 § första stycket 4 och 27 a § första stycket 1 träder i kraft den 1 januari 2003.
2. Äldre bestämmelser i lotterilagen (1994:1000) och lagen om anordnande av visst automatspel tillämpas alltjämt i fråga om förhållanden som avser tid före ikraftträdandet.

2 Förslag till Lag om ändring i lagen (1991:1482) om lotteriskatt

Härigenom föreskrivs att 1 och 2 §§ lagen (1991:1482) om lotteriskatt skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Lotteriskatt skall betalas enligt denna lag till staten för svenskt lotteri.

Skatt tas ut med 36 procent av den behållning som återstår sedan de sammanlagda vinster som betalats ut till vinnarna i lotteriet räknats av från de sammanlagda insatserna. För vadhållning i samband med hästtävlingar, där deltagande i vadhållningen efter särskilt tillstånd av regeringen även kan ske via en utländsk trav- eller galopporganisation, skall inte insatser och vinster som hänför sig till det utländska speldeltagandet beaktas vid bestämmandet av behållningen.

Föreslagen lydelse

1 §

Lotteriskatt skall betalas enligt denna lag till staten för svenskt lotteri. *Lotteriskatt betalas också för utländskt lotteri som avses i tredje stycket.*

Lotteriskatt betalas för utländskt lotteri som avser vadhållning i samband med hästtävlingar, om

1. undantag medgivits för lotteriet enligt 38 § andra stycket lotterilagen (1994:1000),

2. deltagandet sker via en svensk trav- eller galopporganisation, och

3. det svenska speldeltagandet undantagits från lotteribeskattning i det land där lotteriet anordnas.

Vid bestämmandet av behållningen för utländskt lotteri beaktas endast insatser och

vinster som hänför sig till det svenska speldeltagandet.

Med utbetalade vinster avses de vinster som betalats ut inom 90 dagar från skattskyldighetens inträde.

Skatt skall inte betalas för

1. sådant lotteri som avses i lagen (1972:820) om skatt på spel,
2. sådant lotteri som avses i lagen (1991:1483) om skatt på vinstsparande, m.m.,
3. vinstdragning på här i landet utfärdade premieobligationer,
4. lotteri som har anordnats av sådan sammanslutning som avses i 15 § lotterilagen (1994:1000),
5. sådant lotteri och sådant spel enligt kasinolagen (1999:355) som har anordnats av företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten
6. lotteri där vinsterna inte utgörs av pengar.

Beteckningen lotteri har samma betydelse i denna lag som i 3 § lotterilagen (1994:1000).

2 §

Skattskyldig är den som anordnar ett sådant lotteri för vilket skatt skall betalas enligt 1 §.

Skattskyldig är den som anordnar ett sådant lotteri för vilket skatt skall betalas enligt 1 §. *I fråga om utländskt lotteri enligt 1 § tredje stycket är den organisation som avses där skattskyldig.*

Den som är skattskyldig skall vara registrerad hos beskattningsmyndigheten.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

3 Förslag till Lag om ändring i inkomstskattelagen (1999:1229)

Härigenom föreskrivs att 8 kap. 3 § och 42 kap. 25 § skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

8 kap.

3 §

Vinster i svenska lotterier eller vid vinstdragning på svenska premieobligationer är skattefria.

Detsamma gäller vinster i utländska lotterier som avses i 1 § tredje stycket lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

42 kap.

25 §

Vinst i ett utländskt lotteri eller vid vinstdragning på utländska premieobligationer skall tas upp om vinsten överstiger 100 kr.

Detta gäller dock inte vinst i utländska lotterier som avses i 1 § tredje stycket lagen (1991:1482) om lotteriskatt.

Utgifter för att delta i svenska och utländska lotterier får inte dras av.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2001.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Bakgrund

Den 1 januari 1995 trädde en ny lotterilag (SFS 1994:1000) i kraft. Kort tid därefter blev vissa delar av lagen föremål för kritik och en översyn av lotterilagen genomfördes och redovisades i mars 1996 i promemorian *Ändringar i lotterilagen*, Ds 1996:20. I promemorian föreslogs ett flertal ändringar i lagen. Det poängterades också att lotterilagen borde bli föremål för en genomgripande översyn. En modifierad version av promemorians förslag lades fram i propositionen 1996/97:7, *Vissa spel- och lotterifrågor*, som sedan ledde fram till lagen (1996:1168) om ändring i lotterilagen.

Mot denna bakgrund tillsatte regeringen i oktober 1997 förevarande utredning med uppdrag att göra en översyn av lotterilagen.

1.2 Direktiven

Enligt de direktiv som ligger till grund för utredningens arbete skall utredningen bl.a. lämna förslag till en teknikoberoende lagstiftning genom att ange hur lotterilagen om möjligt kan omformas till en ramlag i kombination med föreskrifter på en lägre nivå än lag eller – alternativt – se över lotterilagens definitioner, begrepp och tillämpningsområden.

Direktiven innehåller ytterligare två huvudfrågor, nämligen att utreda dels om lotterilagen behöver anpassas till EG-rätten, dels om utvecklingen av spel via Internet och andra medier bör föranleda ändrad lagstiftning.

Vad gäller EG-rätten skall utredaren bedöma om den svenska lotterilagstiftningen bör anpassas för att tillmötesgå de EG-rättsliga kraven samtidigt som den svenska marknadsordningen och ett fungerande gränsskydd kan upprätthållas.

I fråga om de nya kommunikationskanalerna skall utredaren bedöma huruvida det är möjligt och om det finns behov av att via lotterilagstiftningen förhindra spel över Internet och annan data- och telekommunikation, som förmedlas från utlandet. Utredaren skall dessutom

analysera utvecklingen av spel över Internet m.m. och redovisa för- och nackdelar med denna nya försäljningskanal. Utredaren skall också lämna ett förslag till hur reglering skall ske på detta område.

Vidare skall utredningen lämna förslag till hur lotterilagen och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel kan föras samman i en enda lag. När det gäller automatspel anges särskilt att utredningen skall se över lotterilagens automatspelsbegrepp och definitioner. Därvid framhålls att lotterilagen måste förtydligas så att en klar åtskillnad kan göras mellan varuspelsautomater och värdeautomater. Utredningen skall också bedöma lämpligheten av att värdeautomatspel får anordnas även i samband med bingospel.

Direktiven anger vidare att utredningen skall ge förslag till hur moderna elektroniska lottförsäljningsautomater skall hanteras och regleras.

Beträffande utredningsarbetet anges i direktiven att utredaren avgör om det är möjligt att utreda frågor som rör automatspel med förtur.

Direktiven i dess helhet finns bifogade som *bilaga 1* till detta betänkande.

1.3 Utredningsarbetet

Utredningen inledde sitt arbete i november 1997. Under ett första skede inhämtades information – muntligen och skriftligen – om spelmarknaden och dess aktörer.

Vidare har utredningen haft ett flertal sammanträden med en referensgrupp bestående av Arne Edström, Kamratföreningen Spelberende, Krister Fredricson, Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation (Svebico), Lars Högdahl, Lotteriinspektionen/Finansdepartementet, Anders Jansson, A-lotterierna, Stig-Göran Johansson, Göteborgs kommun, Bengt Jönsson (dessförinnan Gert Lindberg), AB Trav och Galopp (ATG), Stig Kroon, Folkrorelsernas Samarbetsorgan för Lotterifrågor (FSL), Pontus Lindwall, Cherryföretagen AB samt Meg Tivéus, AB Svenska Spel. Därutöver har utredningen sammanträffat med ett flertal av spelmarknadens intressenter.

Utredningen har besökt den internationella spelmässan i London, deltagit i sammankomst med en internationell sammanslutning i spelfrågor – Gaming Regulators European Forum (GREF) – i London och dessutom deltagit i ett seminarium i Québec rörande teknisk utveckling på spel- och lotteriområdet.

Utredningen har också inhämtat Storstadsdelegationens kunskap kring lotterilagen och automatspelslagen samt samrått med IT-kommisionen (SB 1995:01) och Utredningen om samordning av lagstiftning

för radio, TV och televerksamhet (Konvergensutredningen, Ku 1997:05).

Utredningen har i sitt arbete beaktat kommittéförordningen (1998:1474) som trädde i kraft den 1 januari 1999.

1.4 Delbetänkande

Under utredningens gång visade det sig att vissa av de frågor som skulle utredas, bl.a. frågorna angående EG och Internet, krävde längre utredningstid än som utmätts enligt de ursprungliga direktiven. Utredningen fick därför förlängd tid för att överväga dessa frågor. Mot den bakgrunden behandlade utredningen frågor om automatspel i ett delbetänkande (SOU 1998:144), som lämnades i november 1998.

2 Bakgrund – historik

2.1 Kronologi

Lotterilagstiftningen har sedan gammalt varit en förbudslagstiftning. Det har således i princip varit förbjudet att anordna lotterier utan tillstånd. Sådant tillstånd har kunnat erhållas under vissa förutsättningar för särskilda – företrädesvis välgörande – ändamål.

Nedan följer en kort kronologi över lagstiftningen beträffande lotterier.

*1844 – infördes förordningen (1844:12) angående förbud mot lotteriinrättningar samt mot försäljning av lotter för in- eller utländska lotteriers räkning. Förordningen innehöll ett generellt förbudsstadgande mot att inrätta och öppna lotteri för allmänheten och att, för egen eller annans räkning, utbjuda eller avyttra lotter till pengars eller annan egendoms bortlottande inom eller utom riket. Undantag från förbudet stadgades för bortlottning av lösören för välgörande ändamål och av konstsaker till svenska konstidkares understödjande och uppmuntran, varvid dock krävdes tillstånd av vederbörlig myndighet ("Wår Befallningshafwande"). Vidare innehöll förordningen bestämmelser om överträdelser av förbuden, vilka överträdelser kunde straffas med böter. Böterna skulle utgå ur den bötfälldes egendom men kunde – för det fall medel saknades att erlagga böterna – omvandlas till fängelse. De erlagda böterna skulle fördelas mellan angivaren och "de fattige i den församling, der förbrytelsen blifwit begången"

*1881 – antogs förordningen (1881:38) angående förbud mot lotterier och andra dylika företag samt mot försäljning av lotter för in- eller utländska lotteriers eller andra sådana företags räkning. Denna förordning ersatte 1844 års förordning. Bland annat utvidgades förbudet beträffande lotterier till att avse även annat företag varigenom åt en eller flera av de deltagande, genom lottning eller därmed jämförlig anordning, erbjöds vinst i pengar eller pengars värde till högre belopp än det som erbjöds till var och en av deltagarna. Vidare stadgades att förordningen inte skulle tillämpas på svenska statens premielån.

*1898 – infördes en förordning (1898:6) om förbud mot anordnande av vadhållning medelst så kallad totalisator.

*1923 – upphävdes 1898 års förordning och ersattes med kungörelse (1923:87) angående anordnande av vadhållning medelst så kallad totalisator; vidare infördes, genom kungörelsen (1923:441) angående ändrad lydelse av 3 § i 1881 års förordning, en värdegräns om 3 000 kr beträffande omslutning för lotterier som kunde beviljas av länsstyrelserna.

*1928 – ändrades 1881 års lotteriförordning genom förordningen (1928:189) innefattande tillägg till 1881 års förordning. Därvid stadgades att, även om förbudet mot lotterier och andra dylika företag i 1881 års förordning inte var tillämpligt, det inte var tillåtet att i yrkesmässig verksamhet avyttra andel i premieobligation eller i annat bevis om delaktighet i sådant företag som nämnts eller tillförsäkra annan särskild rätt till den på delaktighetsbeviset utfallande vinsten eller andel däri.

*1931 – ändrades 1881 års lotteriförordning på nytt genom förordningen (1931:115) innefattande tillägg till 1881 års förordning. Ändringen avsåg bl.a. premieobligationer och annat delaktighetsbevis som nämnts ovan.

*1934 – effektiviserades förbudsreglerna särskilt beträffande det då förekommande illegala fotbollstipset genom förordningen (1934:237) angående vadhållning i samband med tävlingar. Genom förordningen förbjöds främjande av deltagande i inhemsk otillåten vadhållning eller i utländsk vadhållning. Det främjande som avsågs var att utbjuda, avyttra eller eljest tillhandahålla bevis om rätt till delaktighet i vadhållningen, att uppbära insatser i vadhållningen eller förmedla insamlandet av insatser, att eljest tillhandagå annan vid deltagande i vadhållning samt även att kungöra försäljning eller förmedling av bevis eller annan handling som nu nämnts eller att sprida inbjudningar, planer, vinstförteckningar eller andra liknande meddelanden med avseende på vadhållning.

*1939 – antogs en ny lotteriförordning (1939:207) som trädde i kraft den 1 januari 1940. Genom denna förordning upphävdes de förordningar som utfärdats 1881, 1928, 1931 och 1934. 1939 års förordning kan sägas utgöra stommen till senare – och nu gällande – lotterilagstiftning. Här fanns bl.a. regler om högsta vinstbelopp för olika typer av lotterier, bestämmelser som möjliggjorde meddelande av närmare villkor och kontroll- och ordningsföreskrifter för lotterier samt stadgande om massmedielotterier. Se vidare nedan.

*1939 – antogs också en kungörelse (1939:208) med vissa bestämmelser angående försäljning av svenska statens premieobligationer. Bestämmelserna i 1928 och 1931 års förordningar om delaktighetsbevis i lotteri överfördes i huvudsak till 7 § i 1939 års lotteriförordning, utom såvitt avsåg statens premieobligationer. Reglerna härom i 1928 och 1931 års förordningar upptogs i stället i nämnda

kungörelse. Det angavs uttryckligen i 1 § lotteriförordningen att bestämmelserna i förordningen inte ägde tillämpning på svenska statens premieobligationer. Kungörelsen från 1939 med vissa bestämmelser angående försäljning av svenska statens premieobligationer gällde fram till den 1 juli 1991 då den upphävdes genom lag (SFS 1991:1006).

*1972 – ändrades 1939 års förordning genom lagen (1972:819) om ändring i lotteriförordningen (1939:207) som trädde i kraft den 1 april 1973. Ändringarna innebar bl.a. att automat-, bingo- och roulettspel underkastades tillståndstvång efter att tidigare ha kunnat bedrivas endast efter anmälan. Vidare tilläts vinst i form av pengar. Tidigare fick vinster utgöras endast av varor eller av s.k. anvisningar, som gällde som betalningsmedel bara inom det för tillställningen avsedda området.

*1974 – gjordes på nytt förändringar i 1939 års förordning, genom lagen (1974:221) om ändring i lotteriförordningen (1939:207). Då infördes bestämmelser om automatspel i samband med bingospel, vilket automatspel tilläts efter tillstånd av länsstyrelsen. Vidare inrättades en central myndighet för lotterifrågor, Lotterinämnden.

*1978 – infördes, genom lagen (1978:759) om ändring i lotteriförordningen (1939:207), förbud mot automatspel som erbjöd vinst i form av pengar, värdebevis, spelpolletter eller liknande (s.k. enarmade banditer) samt straffrättsliga bestämmelser i anledning härav. Förbudet trädde i kraft den 1 januari 1979.

*1982 – antogs lotterilagen (1982:1011) som trädde i kraft den 1 januari 1983; vidare infördes lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel. Som framgått ovan byggde 1982 års lotterilag i stora delar på 1939 års lotteriförordning. Med tanke på att 1982 års lag tillkom i en annan tidsepok än 1939 års förordning, var förändringarna förhållandevis omfattande, bl.a. hade nya former av spelautomater uppstått och restaurangkasinon gjort sitt intåg. Genom 1982 års automatspelslag ville lagstiftaren markera skillnaden mellan s.k. förströelseautomater och andra automater. De båda lagarna från 1982 behandlas närmare nedan.

*1994 – antogs en ny lotterilag (1994:1000) som trädde i kraft den 1 januari 1995. Denna nu gällande lotterilag är förhållandevis omfattande och detaljrik. Utgångspunkten vid lagens tillkomst var att så uttömmande som möjligt reglera förutsättningarna för att anordna lotterier och därmed minska utrymmet för regerings- och myndighetsföreskrifter. Denna lag redogörs för i avsnitt 3.1 om gällande rätt.

*1996 – ändrades 1994 års lotterilag genom dels lagen (1996:860), dels lagen (1996:1168); sistnämnda lag trädde i kraft den 1 januari 1997 och innehöll några väsentliga förändringar beträffande lotteribegreppet, högsta vinsttak och automatspel. Även dessa ändringar behandlas närmare nedan under respektive avsnitt.

*1998 – gjordes ånyo en ändring av 1994 års lotterilag genom lagen (1998:1475) om ändring i lotterilagen. Genom ändringen infördes straffansvar för den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligen främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige, enligt 38 § lotterilagen. Detta behandlas särskilt i avsnitt 5 om EG-rätten.

*1999 – gjordes ytterligare ändringar i lotterilagen. Genom lagen (1999:358) om ändringar i lotterilagen ändrades reglerna om automatspel på grundval av förslag från förevarande utredning. Beträffande s.k. varuspelsautomater begränsades de platser där spelet får anordnas till offentliga nöjeställningar i form av tivoli eller liknande. Vidare gjordes ändringar i fråga om värdet av högsta insats, märkning av automater, innehav av automater samt infördes förbud mot inväxling av varuvinster mot kontanter. När det gäller automattypen värdeautomat utökades möjligheterna att anordna spel på sådan automat till att avse även bingohallar. Därutöver ändrades reglerna om värdet av högsta insats och högsta vinst. Mer om detta nedan.

*1999 – infördes en lag om internationella kasinon i Sverige, kasinolagen (1999:355).

2.2 1939 års lotteriförordning

Som tidigare nämnts kan 1939 års lotteriförordning sägas vara stommen till dagens lotterilagstiftning. Förordningen innehöll i 1 § första stycket ett stadgande om att lotterier inte utan tillstånd av dåvarande Kungl. Maj:t fick anordnas för allmänheten i andra fall eller i annan ordning än som stadgades i förordningen. Vidare innehöll 1 § andra stycket en definition av begreppet lotteri. Som lotteri ansågs varje företag däri, efter lottning, gissning, vadhållning eller jämförlig av slumpen helt eller delvis beroende anordning, en eller flera deltagare kunde erhålla vinst till högre värde än det som kunde erhållas av en var av deltagarna. Marknads- och tivolinöjen, såsom mekaniska spelapparater, ringkastningsanordningar och skjutbanor, som var förenade med sådana vinstmöjligheter som nämnts skulle också betraktas som lotteri oavsett företagets beskaffenhet i övrigt. Utöver detta angavs också i 1 § tredje stycket att förordningens bestämmelser inte skulle tillämpas på svenska statens premieobligationer. När det gällde förutsättningarna för att få anordna ett lotteri stadgades i 2 § att anmälan skulle göras hos polismyndighet minst sju dagar innan lotteriet skulle anordnas. Vidare krävdes att lotteriet anordnades i samband med offentlig nöjeställning eller tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål, att lotteriet bedrevs endast inom för tillställningen

avsett område, att vinsterna uteslutande utgjordes av varor eller av anvisningar som gällde som betalningsmedel endast inom området för tillställningen, att värdet av högsta vinsten inte översteg fem kronor, att vinstfördelning ägde rum i omedelbar anslutning till deltagande i lotteriet samt att högsta insats för deltagande i lotteriet var 25 öre, eller, där vinsterna utgjordes uteslutande av varor, 50 öre. Härutöver fanns i 3 § regler för lotterier med uppgjord vinstplan, varvid anmälan skulle ske till polismyndighet eller länsstyrelse, beroende på om lotteriet skulle bedrivas lokalt eller regionalt. Förutsättningarna för tillstånd var att lotteriet skulle anordnas i samband med tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål, eller – såvitt avsåg regionala lotterier – till svenska konstidkares understöd och uppmuntran, att lotteriet skulle bedrivas endast inom för tillställningen avsett område respektive inom länet, att vinsterna inte skulle utgöras av pengar eller värdepapper, att – såvitt avsåg lokala lotterier – behållningen i lotteriet uteslutande skulle användas för det ändamål till vars förmån tillställningen ägde rum samt att de sammanlagda insatserna inte fick uppgå till högre belopp än 1 000 kr respektive 5 000 kr. I 3 § angavs vidare att varor som användes som vinster i omnämnda lotterier skulle, med undantag för skänkta föremål, vara ”frambragta” eller tillverkade inom landet samt att anvisningar för varor skulle möjliggöra förvärv av dylika varor. Förordningen innehöll i 4 § en bestämmelse om möjlighet att vid meddelande av tillstånd till lotterier föreskriva de närmare villkor samt kontroll- och ordningsföreskrifter som omständigheterna kunde ge anledning till. I 5 § reglerades lotterier som anordnades i samband med utgivande av tryckt periodisk skrift och i 6 § stadgades ett förbud mot att på olika sätt främja deltagande i inom landet anordnat lotteri som ej var tillåtet eller i utländskt lotteri. Det främjande som avsågs var att för egen eller annans räkning utbjuda, avyttra eller eljest tillhandahålla bevis om rätt till delaktighet i lotteriet eller annan handling för deltagande däri, att för egen eller annans räkning uppbära insatser i lotteriet eller förmedla insamling av insatser, att förmedla utbetalning av vinst från lotteriet samt att eljest tillhandagå annan vid deltagande i lotteriet. Det var också förbjudet att ”kungöra tillhandagående” som nämnts, att sprida inbjudan, plan, vinstförteckning, dragningslista eller liknande meddelande beträffande sådant lotteri som avsågs i paragrafen om det inte av omständigheterna framgick att avsikten inte var att främja deltagande i lotteriet. Beträffande straffrättsligt ansvar stadgades i 10 § att förseelse mot förordningen eller med stöd av den meddelad föreskrift straffades med dagsböter, eller, vid upprepad sådan brottslighet eller om omständigheterna eljest var försvarande, fängelse i högst ett år. Av 11 § följde att uppburna insatser, bevis om rätt till delaktighet i lotteriet och andra handlingar

avseende lotteriet kunde förklaras förverkade vid brott enligt 10 §. Förordningen trädde i kraft den 1 januari 1940.

År 1964 tillsattes en utredning med uppdrag att förutsättningslöst pröva gällande bestämmelser och rådande praxis beträffande tillsynen av lotteriverksamheten. I betänkandet Om lotterier (SOU 1970:52), föreslogs vissa föreskrifter och åtgärder för att få till stånd en förbättrad tillsyn och kontroll över verksamheten. Endast en begränsad del av förslagen genomfördes. När det nyss nämnda betänkandet remissbehandlades ifrågasattes om inte samhällets reglering av lotteriverksamheten borde underkastas en mera genomgripande förändring. Det påpekades att det saknades en enhetlig grundläggande syn på lotteri-frågorna och det ansågs behövt med en ingående analys av lotteri-marknadens villkor och lotteriernas betydelse för de anordnande organisationernas ekonomi som underlag för samhällets åtgärder på området. Mot bl.a. denna bakgrund tillsattes 1972 en utredning – lotteriutredningen – med uppdrag att utreda regleringen av lotteriverksamheten.

År 1973 genomfördes ytterligare förändringar i lotteriförordningen som innebar bl.a. att automat-, bingo- och roulettspel underkastades tillståndstvång efter att tidigare ha kunnat bedrivas endast efter anmälan. Till grund för ändringarna låg betänkandet Ds Fi (1972:2) Skatt på spel, avlämnat av 1969 års punktskatteutredning; utredningen avlämnade 1974 ytterligare ett betänkande, Ds Fi (1974:7) Kasinoverksamhet i Sverige, vari man redogjorde för hur en svensk kasinoverksamhet skulle kunna organiseras och beskattas om statsmakterna beslöt att tillåta kasinon av internationell typ i Sverige. Betänkandet föranledde inte då någon åtgärd.

Ytterligare förändringar i 1939 års lotteriförordning genomfördes 1974. Ändringarna innebar bl.a. att all tillståndsprövning av bingospel samt prövning av tillstånd att anordna automatspel i samband med bingospel skulle göras av länsstyrelsen. Samtidigt inrättades en central myndighet för lotterifrågor, Lotterinämden. Det uttalades att inrättandet av nämnden skulle ses som ett provisorium i avvaktan på de lösningar lotteriutredningen kunde komma att föreslå. År 1975 avlämnade lotteriutredningen ett delbetänkande, Ds H (1975:1) Statligt spelautomatföretag, som innehöll principförslag om ett statligt monopol i spelautomatbranschen. Betänkandet föranledde inte någon åtgärd.

Lotteriutredningen avlämnade ännu ett delbetänkande 1976, Ds H (1976:3) Enarmade banditer. Mot bakgrund av detta betänkande genomfördes 1979 vissa ändringar i lotteriförordningen som bl.a. i princip innebar förbud mot spel på s.k. utbetalningsautomater. Vidare infördes förbud mot innehav av sådana automater.

2.3 1982 års lotterilag

1982 års lotterilag, som föregick nuvarande lotterilag, trädde i kraft den 1 januari 1983. Lagen byggde i väsentliga delar på vad som gällde dessförinnan. Liksom i 1939 års förordning innehöll lagen i 1 § en definition av begreppet lotteri, en nyhet var dock att även kedjebrevspel och ”liknande spel” omfattades av lotteribegreppet. Vidare skulle traditionella lotterier, automatspel, roulettspel och bingospel m.m. i princip få anordnas endast efter tillstånd. Huvudregeln skulle alltså vara att behållningen skulle tillfalla ideella ändamål eller gå till det allmänna. Kommersiella intressen tilläts dock inom t.ex. restaurangkasinoverksamhet samt marknads- och tivolinöjen. Konsumentintresset var principiellt underordnat ändamålen med verksamheten men vissa minimikrav upprätthölls när det gällde insatsernas storlek, vinsternas storlek, antal och kvalitet samt fördelningen av vinsterna. Den praxis som därefter hade utbildats vid tillståndsgivning skrevs i olika delar in i lagen. Tillstånd till anordnande av s.k. egentliga lotterier och bingospel förutsatte, enligt 14 §, att sökanden var en svensk ideell förening. Föreningen måste i sin verksamhet främja allmännyttiga ändamål och inte vägra någon inträde som medlem om det inte fanns särskilda skäl för det. Det uppställdes inte något krav på att föreningen måste ingå i en folkrörelse men tillstånd skulle, enligt uttalanden i förarbetena (prop. 1981/82:170 s. 44), inte ges till föreningar som bedrev en verksamhet som uppenbart stod i strid med det demokratiska statskicketets grundidéer. Tillstånd till lotterier med penningvinster kunde ges endast i begränsad omfattning. Rikslotterier fick inte ha några penningvinster alls. Vidare gjordes vissa förenklningar för lokala ideella föreningar som innebar att tillstånd inte skulle krävas för varje särskilt lotteri med mindre insatser och vinster, s.k. frisektorslotterier. Lotteriet skulle i så fall vara anordnat i samband med en offentlig tillställning eller sammankomst. Exempel på frisektorslotterier var marknads- och tivolinöjen inom en nöjespark eller ett tivoli, men också lotterier i samband med en tävling eller annat arrangemang som en allmännyttig ideell förening anordnade eller deltog i. Även massmedielotterier fick, enligt 18 §, anordnas utan tillstånd. Frågor om tillstånd till rikslotterier skulle i första hand prövas av Lotterinämden. Tillstånd skulle dock, i likhet med vad som tidigare gällde, inte behövas för lotterier som anordnades i samband med offentliga nöjeställningar m.m. Kravet på att dessa lotterier skulle anmälas i förväg slopades. Lotterilagen gällde för alla spelanordnare, alltså även för de statliga spelbolagen och AB Trav och Galopp (ATG). Regeringen kunde emellertid enligt en undantagsbestämmelse i 4 § ge särskilt tillstånd till lotterier om pengar eller pengars värde i andra fall eller i annan ordning än som angavs i lagen.

De statliga spelbolagens och ATG:s tillstånd (koncessioner) byggde på denna undantagsbestämmelse.

3 Gällande rätt

3.1 1994 års lotterilag

Inledning

Nu gällande lotterilag trädde i kraft den 1 januari 1995. Lagen reglerar, liksom sina föregångare, i stort sett alla former av lotterier. Till lotterier räknas liksom tidigare inte bara det som i dagligt tal brukar betecknas som lotterier utan även alla slags spel där vinstmöjligheterna är beroende av slumpen, t.ex. tips, totospel, bingospel, automatspel och roulettspel. I princip krävs tillstånd för att anordna lotterier. Grundtanken är att behållningen av lotterierna skall tillfalla staten och folkrörelserna. Tillstånd lämnas därför i huvudsak bara till statliga bolag (AB Svenska Spel), bolag med statligt inflytande (AB Trav och Galopp, ATG) samt ideella föreningar som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål.

Bakgrunden till 1994 års lotterilag är följande. I april 1991 tillkallades en parlamentariskt sammansatt kommitté med uppdrag att se över dåvarande 1982 års lotterilag och undersöka i vad mån folkrörelserna i högre grad än dittills kunde finansiera sin verksamhet genom ökade intäkter av lotterier och spel. I december 1992 avlämnade utredningen sitt slutbetänkande, Vinna eller försvinna – Folkrörelsernas lotterier och spel i framtiden (SOU 1992:130). På grundval av Lotteriutredningens slutbetänkande lade regeringen fram förslag till den nya lagen i propositionen 1993/94:182. Där uttalades bl.a. följande (prop. s. 50).

Den nu gällande lotterilagen har kritiserats för att vara svåröverskådlig, svårtillgänglig och svår att tillämpa. De förslag som regeringen nu lägger fram innebär att lotterilagen måste ändras på en rad punkter. Förslagen innebär ändringar i nu gällande bestämmelser och införande av nya bestämmelser. En strävan är också att så uttömmande som möjligt i lagen reglera förutsättningarna för att anordna lotterier och därmed minska utrymmet för regerings- och myndighetsföreskrifter. För att lagstiftningen skall bli lättillgänglig och överblickbar bör den nu gällande lotterilagen ersättas med en helt ny lag. I denna bör inte – som utredningen har föreslagit – bestämmelserna i automatspelslagen tas in. Automatspelslagen reglerar annat än rena lotterier och har en annan

karaktär än lotterilagstiftningen. Den är mera utformad som en social skyddslagstiftning och har som ett av sina främsta syften att komma tillrätta med olämpliga ungdomsmiljöer.

Nyheterna i förhållande till 1982 års lotterilag var i huvudsak följande. Vinstbeloppen för penningvinster höjdes i folkrörelsernas lotterier. Folkrörelserna fick anordna lokala, regionala och riksomfattande lotterier med penningvinster om högst ett basbelopp. Vidare tilläts värdepappersvinster. Dessa fick emellertid utgöra högst 25 procent av det totala vinstvärdet (16 resp. 39–41 §§). I s.k. registreringslotterier, dvs. lotterier som en ideell förening efter registrering får anordna under en treårsperiod, höjdes det tillåtna insatsbeloppet till 20 basbelopp. Vinst som utgörs av pengar fick uppgå till högst ett basbelopp. Värdepappersvinster utan vinsttak tilläts (17 §). I fråga om bingospel höjdes vinsttaket till högst ett basbelopp eller om det fanns särskilda skäl högst sex basbelopp. Vinstandelen i egentliga lotterier och bingospel skulle vara minst 35 procent och i egentliga lotterier högst 55 procent av insatsernas värde (16–17 §§). För de icke tillståndspliktiga lotterierna, de s.k. frisektorslotterierna, höjdes högsta tillåtna vinst i folkrörelsernas lotterier till 1/6 basbelopp. Vinsterna fick betalas ut i kontanter, värdepapper och varor (19 §). En ny automatform, värdeautomaten, tilläts. Tillstånd till anordnande av spel på dessa automater fick ges endast till en ideell förening med huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet. Värdeautomaterna fick betala ut vinst endast i form av värdebevis, spelpolletter eller liknande. Kontantvinster tilläts inte i någon form. Högsta tillåtna insats var 1/6 500 basbelopp och högsta vinsten 100 gånger insatsen (27 §). Anordnaren av ett lotteri eller ombud för anordnaren förbjöds att lämna kredit för insatser i lotteriet (37 §). Den som var under 18 år fick inte delta i automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel (35 §). Lotterinämden fick ett nytt namn, Lotteriinspektionen, och myndigheten förstärktes. Lotteriinspektionen fick överta tillståndsgivningen till alla lotterier och spel utom lokala och regionala lotterier samt bingospel. Myndigheten skulle också utöva central tillsyn över samtliga lotterier och spel i landet inklusive de som förutsätter regeringens tillstånd (43 och 47–48 §§).

Kritik

Förhållandevis kort tid efter att 1994 års lotterilag trätt i kraft blev lagen föremål för kritik och förändringar av lagen påkallades från olika håll.

I en promemoria till dåvarande Civildepartementet den 11 september 1995, ”Synpunkter på vad som bör ses över vid en eventuell teknisk översyn av lotterilagen (1994:1000) och lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel”, framförde Lotteriinspektionen synpunkter på vilka förändringar man ansåg borde övervägas. Inspektionen anförde inledningsvis att den tekniska utvecklingen alltmer suddat ut skillnaden mellan lotterilagen och automatspelslagen och att en gemensam lag skulle ge en bättre överblick över allt automatspel. Vidare anförde man från inspektionens sida att den hårda konkurrensen på spelmarknaden lett till att mer spektakulära, snabba spel med höga insatser och vinster utvecklats och att det fanns anledning att på olika sätt minska spelens attraktivitet, t.ex. genom en lägre vinstutdelning och en sänkning av högsta vinstvärdet. Lotteriinspektionen ansåg också att vissa arbetsuppgifter beträffande tillståndsgivning och koncessioner skulle flyttas över från regeringen till inspektionen. När det gällde den tekniska utvecklingen och spel på kredit påpekade inspektionen problemen med bl.a. spel i hemmet via tele- och datakommunikation. Lotteriinspektionen pekade också på problemen med olagliga automater och förordade införandet av ett krav på att alla spel skulle vara godkända av inspektionen. Vidare anfördes att det borde övervägas om inte mindre vinster på värdeautomater kunde få delas ut i kontanter. Inspektionen uppmärksammade vidare problemet med att den lagstadgade 18 års gränsen inte omfattar flera av de statliga bolagens spel och föreslog att åldersföreskrifter för spel som var särskilt farliga för ungdomar skulle få meddelas av inspektionen i tillståndsbeslut eller koncessioner. Dessutom förordades att straffbestämmelser skulle införas för överträdelse av åldersföreskrifter. Därutöver anförde Lotteriinspektionen att det bör dras en klar skiljelinje mellan lotteri och tävling på så sätt att alla förfaranden som innehåller urval med hjälp av slumpen borde betraktas som lotteri för vilket krävs tillstånd eller registrering samt att det kunde finnas ett behov av s.k. gratislotterier för att stimulera till vissa kulturella aktiviteter eller motionsaktiviteter, varför förändringar av bestämmelserna om lägsta vinstvärde i förhållande till insatserna borde övervägas. Slutligen framförde inspektionen att kravet på grov oaktsamhet i lotterilagens straffbestämmelser övervägs och eventuellt tas bort eftersom det, enligt inspektionens förmenande, erfarenhetsmässigt visat sig omöjligt att få åklagare att väcka åtal.

På uppdrag av dåvarande Civildepartementet lämnade Lotteriinspektionen den 12 februari 1996 en rapport till regeringen om nya tekniska förfaranden på lotteriområdet, ”Ny teknik på spelmarknaden”. I rapporten uttalades allmänt om spelutvecklingen följande.

Utvecklingen inom spel- och lotterimarknaden är mycket expansiv och utbudet av spel och lotterier ökar och förändras ständigt. Den snabba datatekniska utvecklingen är den faktor som starkast bidrar till detta. Intresset för spel visar motsvarande uppåtgående trend. Den svenska spelmarknaden beräknas ha omsatt drygt 27 miljarder SEK under 1995. Under 1994 spenderade svenska folket 25,2 miljarder SEK på olika spel och lotterier.

De nya spelformer som lanseras utformas på ett sådant sätt att det är lätt att delta i spelen och de kräver ofta inga större kunskaper, slumpen styr till stor del utfallet. Spelsystemen bygger ofta på slumpgenerering eller s.k. kunskapsystem där tendenser och statistik bildar utgångspunkt för slumpvalet. En annan klar trend är snabbheten i spelen, dragning och vinstutbetalning sker i omedelbar eller nära anslutning till varandra (t.ex. AB Tipstjänst:s Lotto Express och Sv Penninglotteriet AB:s Triss-lott).

Tillgängligheten till spelen blir också allt större. Från att ha varit periodiska spel, t.ex. veckovisa, så finns spelformerna nu tillgängliga i princip dagligen. Marknadsföringen intensifieras allt eftersom nya spel tillkommer och konkurrerar med befintliga spel. Graden av sofistikerad och automatik i spelen ökar och information om spelen görs mer lättillgänglig och aktuell. Antalet spelbutiker, eller spelhörnor i butiker och köpcentra, tenderar att bli allt fler. On-line spelen, som i princip ger oändlig tillgänglighet, tar allt större del av marknaden på bekostnad av traditionella lotterier. Möjligtvis pågår en förberedelse för "hemmaspel", det vill säga spel utanför de traditionella spelställena.

Ny teknik utvecklas kontinuerligt och spelen blir alltmer integrerade i befintlig teknisk utrustning som TV och persondatorer. Persondatorer finns i nästan vart tredje hem, och marknadsföringen och försäljningen av dem görs bl.a. med utgångspunkt från att de går att använda som speldatorer. Datorspelet flyttar allt närmare TV-mediet och TV-spelens (Nintendo-spel och motsvarande) programlådor kan användas som hemterminaler. Nya media och distributionsformer medger en snabbhet i utvecklingen som gör det ytterst svårt att entydigt förutsäga hur spelutvecklingen kommer att se ut.

Teknikutvecklingen skapar också helt nya möjligheter för ett utbrett internationellt spel på distans. Här utgör utvecklingen av elektroniska betalströmmar via t.ex. kreditkort och IC-kort (aktiva kort) tillsammans med den ökade användningen av digital telefoni, Global System for Mobile Communications (GSM), hörnspelarna. Den digitala telefontekniken ger en mycket hög säkerhet som baseras på just aktiva kort.

De finansiella systemen och dess internationalisering gör det möjligt att hantera såväl spelinsatser som vinstutbetalningar oberoende av var spelaren befinner sig. De internationella näten för data och telefoni knyts allt närmare varandra och man kan, t.ex. via Internet p.g.a. dess utbredning, förmedla transaktioner över hela världen.

Utvecklingen inom databranschen fokuseras i allt större utsträckning på spel och underhållning i olika integrerade miljöer där dataspel, CD-skivor och satellitöverföringar är ingående komponenter. Aktörernas målgrupp är nu privatmarknaden och konsumenten står i fokus för den dataindustriella utvecklingen.

Det potentiellt starkaste utvecklingsområdet för tillväxt och utveckling inom området för multimedia, eller kanske bättre uttryckt "interaktiv informationsteknik", är vid sidan av informationsspridning och utbildning, marknaden för spel och lotterier av olika typer samt handel med varor och tjänster, s.k. "homeshopping". Säkerhetsfrågorna, och framför allt de juridiska frågorna kring elektroniska betalströmmar

håller på att lösas på ett tillfredsställande sätt så att dessa tjänster möjliggörs.

Spelmarknaden innehåller även ett stort mörkertal i och med det illegala spel som trots allt förekommer, t.ex. på pokerterminaler. Det illegala spelet är svårt att uppskatta, men även detta spel söker sig nya vägar med utnyttjande av elektronik och informationsteknik.

Nuvarande kontroll- och tillsynsarbete kommer att behöva anpassas med hänsyn till de nya sätt som tekniken används på. Detta beror bl.a. på den allt större användningen av datakommunikation och integrering mellan olika media. Inom detta område behövs framförhållning och en klar strategi för att inte hamna i situationen att kontrollen över och säkerheten i spelen kommer i andra hand.

Snabbheten i den tekniska utvecklingen accentuerar frågan om regelverken och lagstiftningen inom spel- och lotteriområdet, där lagstiftarna ställs inför nya problem.

Därefter redogjorde man från Lotteriinspektionens sida för nya former av spel, varvid man behandlade spelautomater, värdeautomater, lottförsäljningsautomater samt det s.k. Lyckohjulet. Därvid konstaterades bl.a. följande. Den nya generationen spelautomater är i princip datorer som dock till formatet och utseendet liknar de tidigare "banditerna" men är helt elektroniska med ljudeffekter och pekskärm med mycket god upplösning av bilden. Varje spelautomat kan alternera mellan ett stort antal olika spel och kan kopplas upp mot varandra i nätverk, vilket möjliggör Jackpot-vinster och att spel av typen bingo kan administreras. – En värdeautomat är en spelautomat som betalar ut vinster endast i form av värdebevis och där vinstmöjligheterna beror på slumpen. Alla värdeautomater skall vara anslutna till en central utrustning, centraldator, och ha en unik identitet för logikkorten. Centraldatorn kontakter och kontrollerar automaternas identitet och utför kontroll av spelet samt samlar in relevant information för kontroll och uppföljning. – En lottförsäljningsautomat är en automat som tillhandahåller elektroniska förhandsdragna lotter. De elektroniska lotterna är av bestämt antal och vinstplanen är fastställd i förväg. Lotteriet, bestående av en sådan lottsats, är alltså ändligt och beskrivs bäst som dragning utan återläggning eller som en elektronisk variant av en vanlig tombola. En centraldator övervakar lotteriet, eller lotterierna, på samtliga automater vad avser ersättning, laddning av nya lotter etc. Lotterna distribueras till automaterna/terminalerna från centraldatorn i form av elektroniska lottsats. Vinsterna dras innan lotterna laddas ner i automaten/terminalen. Överföringen sker via telefonnätet. Lottköparen köper sin lott genom att göra sin insats i automaten och avläser sedan resultatet på en bildskärm. När en lott är köpt markeras denna som "använd till spel" och kan inte sändas ut igen. Alla transaktioner registreras och överförs till centraldatorn.

Vinsterna meddelas på bildskärmen och ett vinstkvitto skrivs ut. Vinsten kan lösas in kontant på spelstället. – I samband med bingo-spel bedrivs på många ställen i landet spel på det s.k. Lyckohjulet. Utseendemässigt är ”Lyckohjulet” ett automatspel. Det som skiljer ”Lyckohjulet” från andra automater är att det inte betalar ut vinster automatiskt genom automaten utan kontant av personal i spel-lokalen. Spel på ”Lyckohjulet” sker helt utan kontroll. Länsrätten har i en dom 1995 upphävt Lotteriinspektionens förbud mot spelen i vissa bingohallar och slagit fast att spel på ”Lyckohjulet” inte anses vara ett automatspel enligt 6 § lotterilagen. Länsrätten har också slagit fast att spelen tillståndsfritt kan användas som sidolotteri vid bingospel.

Vidare beskrev Lotteriinspektionen spel över datanätet i form av bl.a. Internet – varvid konstaterades att det numera finns möjligheter att i stor skala anordna spel och lotterier för en global publik – data-spel och Interaktiv TV. Dessutom berördes kort elektroniska betal-strömmar och europaintegration. Slutligen följde en analys av den datatekniska utvecklingen och dess påverkan på lotteri- och spel-branschen samt en bedömning av konsekvenser för kontroll- och tillsynsverksamhet.

Mot bakgrund av bl.a. den kritik som Lotteriinspektionen fram-fört vad avsåg 1994 års lotterilag tillsattes en utredare för att se över lagen. Uppdraget redovisades i mars 1996 i promemorian Ändringar i lotterilagen, Ds 1996:20. Där redovisas bl.a. följande som bak-grund.

Den lotterilag som gäller i dag trädde i kraft den 1 januari 1995. Lagen har alltså varit i kraft i bara drygt ett år. Under denna tid har det emel-ler tid inträffat händelser som gör en viss översyn av lagen befogad redan nu. Det är bakgrunden till denna promemoria.

I ett beslut den 27 februari 1995 meddelade Lotteriinspektionen, med stöd av 52 § lotterilagen, förbud för en arrangör av bingospel i Stockholm att bedriva fortsatt spel på spelautomater med beteckningen ”Lyckohjulet”. Spelet bedrevs i samband med bingospel. Lotteriinspek-tionen motiverade beslutet med att den aktuella automattypen närmast var att se som en s.k. värdeautomat enligt 6 § lotterilagen. För att bedriva spel på en sådan automat krävs dels regeringens tillstånd, dels att automaten är typgodkänd av Lotteriinspektionen. Myndighetens beslut grundade sig på att dessa krav inte var uppfyllda.

Bingoarrangörerna överklagade beslutet till länsrätten i Söderman-lands län, som i sin dom den 24 november 1995 biföll överklagandet. Domstolen grundade sin bedömning på definitionen av begreppet auto-matspel i 6 § lotterilagen. Där framgår att med automatspel avses spel på varuautomat, penningautomat, värdeautomat och skicklighetsautomat. Enligt lagtexten har dessa automater det gemensamt att vinst skall betalas ut av själva automaten. Men vinsten vid spel på Lyckohjulet betalas inte ut ur automaten utan av bingohallens kontrollanter. Läns-rätten konstaterade därför att Lyckohjulet inte kan anses utgöra en sådan automat som åsyftas i 6 § lotterilagen. Lotteriinspektionen överklagade

inte beslutet, sannolikt därför att man ansåg att man inte hade behörighet att göra det.

Därefter anfördes:

Den 15 juni år 1995 beslutade regeringen att med stöd av 44 § lotterilagen ge statligt ägda AB Tipstjänst koncession för att bedriva spel på värdeautomater. Denna spelform blev möjlig genom 1994 års lotterilag. Regeringen konstaterade i sitt beslut att konkurrensen på den svenska spelmarknaden har hårdnat. Konkurrensstrycket medför en utveckling mot allt fler nya och snabba spel, som inte är önskvärd i alla stycken. Spelmarknaden bör enligt regeringen också i fortsättningen vara strikt reglerad och konkurrensen hållas på en sund och väl avvägd nivå. Ytterligare en rikstäckande aktör på spelmarknaden skulle enligt regeringens bedömning innebära att konkurrensstrycket på marknaden ökade ännu mer. Detta skulle sannolikt leda till en aggressivare marknadsföring av olika spel och lotterier med socialt negativa effekter och på längre sikt dessutom risk för minskad lönsamhet för alla lotterianordnare. Regeringen ansåg därför att det fanns särskilda skäl för att lämna tillståndet att anordna spel på värdeautomater till ett redan existerande spelföretag som ägs av staten.

I ett gemensamt pressmeddelande samma dag uttalade civil- och finansministrarna regeringens avsikt att följa utvecklingen på hela den svenska spelmarknaden och, om så behövs, vidta nödvändiga åtgärder för att dämpa konkurrensstrycket och skapa tydligare gränser mellan marknadsaktörer.

Ett led i detta arbete är en promemoria som utarbetades inom Finansdepartementet under hösten 1995, De statligt styrda spelbolagens koncessioner och organisation m.m. (Ds 1995:61). Där föreslås bl.a. att de statsägda bolagen Svenska Penninglotteriet AB och AB Tipstjänst slås samman. Vidare lämnas förslag med syfte att minska konkurrensstrycket på spelmarknaden genom att dragningstätheten för AB Tipstjänsts nummerspel begränsas, liksom företagets möjlighet att avsätta och dela ut preskriberade vinstmedel. Vidare föreslås att möjligheterna för Aktiebolaget Trav och Galopp att innehålla vinstmedel vissa omgångar för att föra över dem för vinstutdelning en kommande spelomgång (jackpot, roll-over) slopas samt att åldersgränsen i lotterilagen för vissa lotterier utvidgas till att gälla även vadhållning i samband med idrott och hästtävlan.

Promemorian innehåller också förslag om att vinster vid värdeautomatspel skall kunna växlas in i kontanter upp till 99 kr, liksom förslag om vinstutdelning (fördelning av överskottet från värdeautomatspelet) mellan staten och föreningslivet i det statsägda bolag som anordnar sådant spel.

Beträffande behovet av en översyn av lotterilagen anfördes vidare följande.

Under den tid som lotterilagen har varit i kraft har det visat sig att bl.a. den tekniska utvecklingen och uppfinningsrikedomen i spelbranschen gör en översyn av lagen befogad redan nu. Önskemål om och skäl till en sådan har redovisats tidigare (avsnitt 1). Till det som har anförts där kommer att lagens nuvarande konstruktion medför en klar risk att nya spelformer som inte omfattas av lagen kan införas. Det hänger samman med de avgränsningar som har gjorts av lagens tillämpningsområde,

särskilt genom definitionerna på begreppen lotteri, automatspel och lottförsäljningsautomat. Det är angeläget från både skydds- och konkurrenssynpunkt att de luckor som finns i lagen täcks.

Också andra förhållanden gör en översyn angelägen. Den höga detaljrikedomen i lagen gör att krav på lagändringar kan komma att ställas återkommande. Detta illustreras av förevarande lagstiftningsärende. Lagen innefattar vidare en reglering som inte är helt adekvat. Som exempel kan tas den indelning som görs mellan olika slag av spelautomater efter vinstens art och den större eller mindre grad av slump eller skicklighet som uttrycks när en vinst faller ut. Det finns en hög grad av godtycklighet i lagens uppdelning av automatspelen i olika kategorier. Det ligger i dag också ett problem i den stora likhet som finns mellan en automat som har karaktären av förströelsespel – som inte regleras i lotterilagen – och de automater som åsyftades nyss. Förströelsespelen är till sin utformning mycket lika sådana spelautomater som faller under lotterilagen. Risken för förväxling är därför stor vilket försvårar tillsynen. Vid en mer övergripande översyn av lotterilagen bör därför möjligheterna att integrera automatspelslagen med lotterilagen övervägas. Ett syfte med en mera övergripande översyn bör också vara att överväga vilka bestämmelser som passar att tas in i en lag och vilka som i stället bör tas in i en regeringsförordning eller i myndighetsföreskrifter. Den mest ändamålsenliga ordningen på sikt är sannolikt att lagen utformas som en ganska allmänt hållen ramlag, som bemyndigar regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att utforma detaljregler om sådant som förutsättningar för tillstånd till olika slags lotterier, om insats- och vinsttak osv.

Det bör dock understrykas att de av riksdagen fastlagda riktlinjerna för folkrörelsernas möjligheter till intäkter från spel och lotterier bör ligga fast. En mera övergripande översyn bör i första hand syfta till att skapa en tydligare lagstiftning och möjligheter att kontrollera en spelmarknad där den tekniska utvecklingen går mycket fort. De omständigheter som har utpekats nu innebär således att en analys av hela lagens konstruktion är befogad.

Under rubriken ” En vidare översyn ” anfördes bl.a.:

Som framgår av redogörelsen för innehållet i lotterilagen innehåller den bestämmelser på en delvis mycket hög detaljnivå. Det gör att risken att lagen kan komma att behöva ändras ofta är påtaglig. Lagen innehåller vidare många definitioner med en förhållandevis snäv innebörd och ibland bristande stringens (exempelvis termen vadhållning, som i vissa fall betecknas som egentligt lotteri, i andra fall inte). Den avgränsar bl.a. olika företeelser – i första hand automater av olika slag – efter deras tekniska egenskaper. Dessa omständigheter i kombination med den tekniska utvecklingen och uppfinningsrikedomen i spelbranschen kan leda till att lagen kan komma att kunna kringgås. Till dessa kommer att definitionerna på olika sätt glider in i varandra. Man borde bl.a. därför överväga om vissa definitioner kan göras vidare och vissa bestämmelser i lagen göras mindre anpassade till de lotteriformer och tekniska lösningar som finns i dag. I det sammanhanget borde också övervägas att låta vissa detaljfrågor som i dag regleras i lotterilagen – och som också i fortsättningen bör vara reglerade – i stället tas in i en regeringsförordning eller i myndighetsföreskrifter. Det skulle göra det lättare att snabbt genomföra nödvändiga eller önskvärda ändringar i regelverket.

Den tekniska utvecklingen inom tele- och datakommunikation medför ökad tillgänglighet till olika spel- och lotterimarknader. En nog-

grannare belysning än som har varit möjlig att göra här borde ske av vad detta kan få för konsekvenser för sådant som spelberoende och möjligheterna för underåriga att ägna sig åt spelverksamhet. De nya spelformerna aktualiserar också en översyn av definitioner och terminologi.

Utvecklingen lägger även olika konkurrensfrågor i dagen. I promemorian har tidigare uttalats att spelmarknaden i Sverige i huvudsak är uppdelad mellan aktörer av två slag, nämligen de statligt kontrollerade spelbolagen och folkrörelserna. Men det är en sanning med modifikation, vilket illustreras av den snabba framväxten av spel över nationella och internationella datanätverk. Med tanke på den roll som spelverksamheten har för både folkrörelsernas ekonomi och statens finanser ter sig en analys befogad av vilka konsekvenser den tekniska utvecklingen inom i första hand datakommunikation här kan få. En sådan kan också behöva göras för att klargöra om konkurrensförutsättningarna är desamma för spel på exempelvis å ena sidan Internet och å den andra de spel som anordnas av de statliga spelbolagen och av folkrörelserna. Här aktualiseras också frågan vilka eventuella begränsningar som är möjliga att göra i fråga om spel av det förra slaget med anledning av Sveriges internationella åtaganden, däribland Romfördraget. I anknytning till detta borde också belysas vad som generellt gäller om möjligheterna att marknadsföra lotterier över gränserna, liksom rätten för en lotteriarrangör i ett land att etablera sig i ett annat. En sådan belysning borde också innefatta den praxis som har utvecklats i olika länder.

Den analys av olika företeelser som således bör göras och de överväganden av olika alternativ som bör ske bör åtföljas av förslag till ändringar i regelverket på lotteriområdet, liksom förslag till angelägna åtgärder av annat slag.

Gällande lagregler

Lotterilagen är indelad genom olika rubriker. Lagen innehåller följande huvudrubriker. Lagens tillämpningsområde (1–2 §§), definitioner (3–8 §§), krav på tillstånd och typgodkännande (9–14 §§), egentliga lotterier (15–21 §§), bingospel (22–24 §§), automatspel (24 a–31 §§), roulettspel och tärningsspel (32–33 §§), kortspel (34 §), förbud att delta i vissa lotterier (35–36 §§), förbjudna förfaranden (37–38 §§), tillståndsmyndigheter (39–47 §§) tillsyn och kontroll (48–52 §§), avgifter (53 §), straffbestämmelser (54–58 §§) samt överklagande (59 §).

Nedan följer en kort översikt över bestämmelserna i lotterilagen. Dessa bestämmelser kommer att behandlas mer utförligt i följande avsnitt.

Huvudregeln är att lotterilagen tillämpas på lotterier som anordnas för allmänheten (1 § första stycket). Ett lotteri skall anses anordnat för allmänheten även när det som villkor för deltagande i lotteriet krävs medlemskap i en viss sammanslutning som väsentligen har till uppgift att anordna lotterier eller när lotteriet annars med hänsyn till omfattningen eller till villkoren för deltagande är att

jämställa med ett lotteri som är anordnat för allmänheten (1 § andra stycket). Lagen skall också tillämpas på lotterier i form av bingo-spel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel som, utan att anordnas för allmänheten, anordnas i förvärvssyfte (1 § sista stycket). Lagen gäller inte svenska statens premieobligationslån och inte heller automatspel som inte ger vinst eller vinst endast i form av frispel (2 §). Sistnämnda typer av automatspel regleras i lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (se nedan, avsnitt 3.2). Lagen tillämpas inte heller på spel enligt kasinolagen (1999:355), (2 § sista stycket).

Lotteri definieras som en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få (3 § första stycket). Med vinst avses även rätt till fortsatt spel (3 § sista stycket). Vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri skall hänsyn tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till den större eller mindre grad av slump som finns i det enskilda fallet (3 § tredje stycket). Till lotteri hänförs bl.a. lottning, gissning, vadhållning, marknads- och tivolinöjen samt bingo-spel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel.

I 4 § ges definitioner på egentligt lotteri och lottförsäljningsautomat. Ett egentligt lotteri är enligt bestämmelsen lottning, gissning, vadhållning – utom vadhållning i samband med hästtävling och vadhållning i samband med idrottstävling som bedrivs i mer än en kommun – eller liknande förfaranden samt marknads- och tivolinöjen. En lottförsäljningsautomat är en automat som inte är utrustad med en slumpvalsgenerator eller ett elektroniskt minne och som efter betalning förser deltagaren med en lottsedel som antingen är en vinstlott eller en nitlott.

Enligt 5 § är bingo-spel ett lotteri som förutsätter att deltagaren är närvarande på spelplatsen och där köper en bingobricka, där vinstmöjligheterna är beroende av om de nummer som dras sammanfaller med numren på bingobrickan och där deltagaren genast gör anspråk på sin vinst. I 6 § definieras olika typer av automatspel utifrån dels vilken typ av vinst som betalas ut från automaten, dels i vilken utsträckning vinstmöjligheterna beror på slumpen eller spelarens skicklighet. Definitionerna omfattar varuspelsautomat, penningautomat, värdeautomat och skicklighetsautomat. I 7 § definieras kedjebrevsspel och i 8 § basbelopp.

Huvudregeln är att lotterier får anordnas bara efter tillstånd (9 §). Tillstånd får ges endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt och enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser (10 §). Tillstånd

att anordna lotteri skall avse viss tid och ett visst område där verksamheten får bedrivas (11 §). Tillståndsmyndigheten får förena ett lotteritillstånd med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser (12 §). För varje lotteri som anordnas av en juridisk person skall det finnas en föreståndare som tillståndsmyndigheten godkänner. Om det är uppenbart att någon föreståndare inte behövs får tillståndsmyndigheten medge undantag från kravet på föreståndare (13 §).

I 14 § föreskrivs att förslutna lotter, bingobrickor samt teknisk utrustning som används för insatser, vinstdragning eller kontroll av egentliga lotterier skall vara typgodkända. Ett beslut om typgodkännande får enligt samma bestämmelse förenas med villkor.

I 15 § anges vem som kan få tillstånd att anordna egentliga lotterier. Huvudregeln är att det skall vara en svensk juridisk person som är en ideell förening och som enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål inom landet samt bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål. I 16 § stadgas vilka förutsättningar som krävs för att få tillstånd att anordna ett lotteri. Där anges bl.a. att en penningvinst får uppgå till högst ett basbelopp samt att värdet av vinsterna i lotteriet skall motsvara minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde. I 17 § anges att en sådan sammanslutning som avses i 15 § och som är verksam huvudsakligen inom en enda kommun under vissa angivna förutsättningar efter registrering får anordna egentliga lotterier under en treårsperiod. Det anges vidare bl.a. att insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som anordnas under treårsperioden får uppgå till högst 20 basbelopp. Enligt 18 § får ett egentligt lotteri enligt 16 och 17 §§ inte anordnas i radio eller televisionen utan särskilt tillstånd. En svensk juridisk person som är en ideell förening får anordna ett egentligt lotteri utan tillstånd under vissa i 19 § närmare angivna förutsättningar. Det krävs bl.a. att lotteriet anordnas i samband med en tillställning eller en sammankomst som föreningen ordnar eller deltar i eller ett bingospel som föreningen anordnar. Vidare får värdet av varje insats uppgå till högst sex kr och värdet av högsta vinsten till högst 6 000 kr. Även andra än ideella föreningar får enligt 20 § anordna egentliga lotterier utan tillstånd. I dessa fall får värdet av högsta vinsten uppgå till högst 600 kr.

I 21 § stadgas ett viktigt undantag från kravet på tillstånd för att anordna ett lotteri. Det avser lotterier som anordnas i samband med utgivandet av en tryckt periodisk skrift eller i samband med sändning i radio eller television och där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften eller sändningen. Det krävs dock att det inte

som villkor för deltagande i lotteriet fordras att skriften innehas eller att insats betalas och värdet av högsta vinsten får uppgå till högst 600 kr.

Tillstånd att anordna bingospel får, enligt 22 §, ges till en sådan sammanslutning som avses i 15 §. Vinsten vid bingospel får uppgå till högst ett basbelopp eller – om det finns särskilda skäl – till högre belopp, dock högst sex basbelopp. Ytterligare regler om bingospel finns i 23-24 §§.

I 24 a § anges att tillstånd till automatspel endast får lämnas i fråga om varuspelsautomat, penningautomat, värdeautomat och skicklighetsautomat, dvs. de automattyper som definieras i 6 §. Förutsättningar för att få tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater anges i 25 §, varvid kan nämnas att sådant spel numera endast får anordnas i samband med tivoli eller liknande. För spel på varuspelsautomater får värdet av spelarens insats uppgå till högst fem kr och värdet av högsta vinsten till högst 120 kr. Bestämmelserna i 26-27 §§ reglerar spel på penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater. Samtliga dessa tre automatspel får, enligt 26 §, anordnas på fartyg i internationell trafik. Därutöver får spel på värdeautomater anordnas även i samband med hotell- och restaurangverksamhet om serveringstillstånd finns samt numera också i samband med bingospel. Värdet av spelarens insats får vid värdeautomatspel uppgå till högst fem kr och värdet av högsta vinsten till 500 kr. Tillstånd att anordna spel på värdeautomater får ges endast till ett spelföretag som ägs av staten. I 28-31 §§ finns regler om innehav av penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater.

Förutsättningar för att få tillstånd att anordna roulettspel och tärningsspel anges i 32 §. Värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet får vid dessa spel uppgå till högst 6 kr och värdet av högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet till högst 180 kr. Vidare ställs vissa uttryckliga krav på den som skall driva verksamheten (32 § första stycket 4 och 33 §). Vad gäller tillstånd att anordna kortspel ställs samma krav som för att anordna roulett- och tärningsspel. För kortspel får dock värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet uppgå till högst 60 kr och värdet av högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet till högst 90 kr.

Det är förbjudet för den som anordnar vadhållning i samband med hästtävling eller anordnar automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel att låta någon som är under 18 år delta i lotteriet. Det samma gäller ombud för anordnaren (35 §). Det är också förbjudet för anställda eller funktionärer hos den som anordnar bingospel, annat automatspel än spel på värdeautomat i Sverige, roulettspel,

tärningsspel eller kortspel att delta i lotteriet (36 §). Det är vidare förbjudet för den som anordnar lotteri enligt lotterilagen att lämna kredit för insatser i lotteriet (37 §) samt att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte dels främja deltagande i ett inom landet anordnat otillåtet lotteri eller ett utom landet anordnat lotteri, dels utan medgivande av anordnaren sälja lotter, ta emot insatser eller förmedla vinster i ett tillåtet lotteri (38 §). Det är inte heller, enligt 37 a §, tillåtet att lösa in en vinst som betalas ut i samband med spel på en varuspelsautomat mot en annan vara eller mot kontanter.

När det gäller tillståndsmyndigheter för egentliga lotterier är det en kommunal nämnd som prövar frågor om tillstånd till lotteriverksamhet inom en kommun (39 §). När lotteriet skall bedrivas i flera kommuner inom ett län är det länsstyrelsen som prövar tillståndsfrågorna (40 §). Om lotteriet skall bedrivas i flera län är det Lotteriinspektionen som prövar frågor om tillstånd. Lotteriinspektionen prövar också frågor om tillstånd att anordna egentliga lotterier i radio eller TV (41 §). För bingospel är det länsstyrelsen i det län där bingospelet skall bedrivas som prövar frågor om tillstånd. Om bingospelet skall bedrivas i flera län prövas dock frågan om tillstånd av Lotteriinspektionen (42 §). Vidare prövar Lotteriinspektionen frågor om tillstånd att anordna spel på varuspelsautomater, spel på penningautomater, värdeautomater och skicklighetsautomater som anordnas på fartyg i internationell trafik, samt roulettspel, tärningsspel och kortspel (43 §). Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer prövar frågor om tillstånd att anordna spel på värdeautomater enligt 27 § (44 §). Därutöver har regeringen enligt 45 § rätt att, med vissa undantag, meddela särskilt tillstånd att anordna lotterier i andra fall och i annan ordning än som anges i lagen. Regeringen har med stöd av denna bestämmelse bl.a. meddelat tillstånd till ATG, AB Svenska Spel och A-lotterierna att anordna spel över Internet (mer om detta i avsnitt 4.8 om teknisk utveckling). Lotteriinspektionen prövar också frågor om typgodkännande (46 §) och frågor om tillstånd enligt 28 § att inneha penningautomater, värdeautomater, varuspelsautomater och skicklighetsautomater (47 §).

Det är Lotteriinspektionen som har den centrala tillsynen över lotterilagen och de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen. Lotteriinspektionen utövar också den närmare tillsynen över sådana lotterier som anordnas efter tillstånd av inspektionen och regeringen. Den kommunala tillstånds- och registreringsmyndigheten samt länsstyrelsen har den närmare tillsynen över sådana lotterier som får anordnas efter tillstånd av eller registrering hos myndigheten och skall också hjälpa Lotteriinspektionen att utöva den centrala tillsynen (48 §). I 49 § stadgas om kontrollanter.

Enligt 50 § är den som har tillstånd enligt lagen eller anordnar registreringslotterier enligt 17 § skyldig att på begäran av tillsynsmyndigheten lämna de upplysningar och tillhandahålla de handlingar eller annat som behövs för tillsynen. Om tillståndshavaren inte följer föreskrifterna i lagen eller föreskrifter, villkor eller bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen får den myndighet som har lämnat tillståndet meddela varning eller återkalla tillståndet. Tillståndet får också återkallas eller ändras om förutsättningarna för tillståndet inte längre finns eller har ändrats (51 §). En tillsynsmyndighet får meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen och de föreskrifter och villkor som har meddelats med stöd av lagen skall följas. Ett sådant föreläggande eller förbud får förenas med vite (52 §). Enligt 53 § får avgifter tas ut i ärenden om tillstånd, registrering, typgodkännande och tillsyn enligt lagen.

I 54 § finns straffbestämmelser som anger att den som uppsåtligt eller av grov oaktsamhet olovligen anordnar lotteri eller olovligen innehar en penningautomat, värdeautomat, varuspelsautomat eller skicklighetsautomat döms till böter eller fängelse i högst sex månader. Vidare anges att till samma straff döms den som i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte uppsåtligt främjar deltagande i ett utom landet anordnat lotteri, om främjandet särskilt avser deltagande från Sverige. I ringa fall döms inte till ansvar och om brottet är grovt döms till fängelse i högst två år. Ytterligare bestämmelser om straff finns i 55–58 §§. I 59 §, slutligen, anges att ett beslut enligt lagen av kommunal nämnd, länsstyrelse eller Lotteriinspektionen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (länsrätt) och att prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt.

3.2 1982 års automatspelslag

Inledning

Lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel (automatspelslagen) gäller spel som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Sådana spel brukar betecknas som förströelsespel och omfattar t.ex. flipperspel och TV-spel. Karakteristiskt för dessa automatspel är att de i viss mån är baserade på skicklighet, dvs. spelaren kan genom sin färdighet påverka utgången av spelet. Till förströelsespel hör emellertid också rena slumpspel t.ex. i form av pokermaskiner förutsatt att spelen inte ger vinst annat än i form av frispel.

Bakgrund

Bakgrunden till att denna typ av automatspel regleras särskilt och inte, som annat automatspel, i lotterilagen är följande. Vid tidpunkten för lagens tillkomst, i början av 1980-talet, hade uppmärksamats att olämpliga ungdomsmiljöer uppkommit i de spelhallar där flipperspel och liknande automatspel bedrevs. Mot bakgrund av att denna form av automatspel inte omfattades av lotterilagen eller annan lagstiftning, restes från många håll krav på att denna verksamhet borde lagregleras. Den kritik som framfördes riktades inte i första hand mot spelautomaternas konstruktion och utformning utan främst mot den fritids- och ungdomsmiljö som spelhallarna utgjorde. Det anfördes att spelhallar lätt blev ett tillhåll för personer med sådana sociala problem att de kunde utöva dåligt inflytande på ungdomarna. Det fanns också belägg för att det förekom handel med alkohol och narkotika i dessa miljöer. Ett grundläggande problem ansågs vara att spelandet skapade ett penningbehov som kunde utlösa viss kriminalitet såsom snatteri, stöld och häleri. I förarbetena till automatspelslagen (prop. 1981/82:203 s. 10) poängterades att man inte löser de ungdomsproblem som kunde finnas genom att införa förbud och restriktioner beträffande automatspel utan att den föreslagna lagstiftningen skulle ses som en bland flera åtgärder för att värna om barns och ungdomars uppväxtmiljö.

Gällande lagregler

Automatspelslagen bygger på ett system med tillståndsprövning. Vid tillståndsprövningen skall bl.a. bedömas risken för att verksamheten kan komma att bedrivas i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom eller så att barn otillbörligen lockas att delta i spelet. Med hänsyn till att kommunerna genom sitt ansvar för att skapa goda förhållanden för barn och ungdom var väl förtrogna med de företeelser som utgjorde motivet för en reglering av spelverksamheten, stannade man för att lägga tillståndsprövningen på kommunernas socialnämnder. Innan socialnämnden fattar sitt beslut skall dock nämnden höra polismyndigheten för att därvid kunna få besked om huruvida anordnaren kan anses vara lämplig att handha spelverksamhet. I förarbetena framhölls (prop. s. 16 och 24) att stor frihet borde ges åt socialnämnden vid tillståndsprövningen. Samtidigt, framhölls det, borde vissa omständigheter alltid ingå i prövningen. I lagtexten anges därför uttryckligen att socialnämnden vid prövningen särskilt skall beakta sökandens lämplighet, antalet spelautomater för vilka

tillstånd söks, spelens beskaffenhet samt lokalens eller platsens ändamålsenlighet. Vid den lagtekniska utformningen beaktades sålunda särskilt de sociala aspekterna. Denna omständighet och det faktum att både lotterilagen och den allmänna ordningsstadgan var föremål för översyn vid tidpunkten för lagstiftningen, föranledde att ifrågakvarande typ av automatspel särreglerades.

Nedan följer en kort genomgång av automatspelslagens bestämmelser. I likhet med vad som anfördes vid genomgången av lotterilagens regelverk kommer bestämmelserna i automatspelslagen att behandlas mer utförligt i respektive avsnitt.

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

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

När det gäller kraven för tillstånd föreskrivs bl.a. att den som anordnar automatspel skall svara för att spelautomaten inte används för annat ändamål än den är avsedd för, att god ordning råder inom den lokal eller på den plats där spelet bedrivs samt att barn och ungdom inte otillbörligen lockas att delta i spelet (2 §). Vid prövning av tillståndsansökan skall socialnämnden bedöma risken för att en spelautomat kommer att användas för annat ändamål än som avses med ansökan eller för att verksamheten kan komma att äga rum i strid mot 2 § eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Vid prövningen skall särskilt beaktas sökandens lämplighet, antalet spelautomater för vilka tillstånd söks, spelens beskaffenhet samt lokalens eller platsens ändamålsenlighet och belägenhet (4 §).

Tillstånd att anordna automatspel får förenas med föreskrifter om lägsta ålder för tillträde och tider när spelverksamheten får bedrivs samt andra föreskrifter som behövs för att motverka att spelverksamheten förorsakar bristande ordning eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom (5 § första stycket). Det är socialnämnden som utövar tillsyn över efterlevnaden av lagen och meddelade föreskrifter (7 §). Om det efter tillståndsbeslutet uppkommer

missförhållanden till följd av spelverksamheten får socialnämnden meddela nya eller ändrade föreskrifter (5 § sista stycket). Vidare får socialnämnden återkalla ett tillstånd om automatspel har anordnats i strid mot 2 § eller mot meddelade föreskrifter, om spelautomaten använts för annat ändamål än tillståndet avser eller om annars förutsättningar för tillstånd inte längre föreligger (6 §). Socialnämnden har rätt att få tillträde till de lokaler och platser där automatspel anordnas eller spelautomater annars finns uppställda samt att infordra upplysningar från den som anordnar spelet eller låtit ställa upp automaten (7 § sista stycket). För att få tillträde till lokaler och platser samt för att få upplysningar får socialnämnden förelägga vite samt, för att bereda sig tillträde, anlita biträde av polisen (8 §).

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar automatspel eller låter ställa upp en spelautomat i strid mot 3 § eller bryter mot meddelade föreskrifter döms, om gärningen inte är ringa, till böter eller fängelse i högst sex månader (9 §). I 9 a § stadgas om förverkande av egendom i samband med brott enligt 9 §.

Enligt 10 § gäller socialnämndens beslut enligt 5 § andra stycket eller 6 § omedelbart om nämnden inte förordnar annat. Socialnämndens beslut enligt lagen får överklagas hos länsstyrelsen (11 § första stycket). Länsstyrelsens beslut om vitesföreläggande får inte överklagas men andra beslut av länsstyrelsen får överklagas hos allmän förvaltningsdomstol (länsrätt). Prövningstillstånd krävs vid överklagande till kammarrätt (11 § sista stycket).

3.3 Utländska förhållanden

Inledning

När det gäller förhållandena i andra länder på spel- och lotteriområdet är det vid en översyn av den svenska lotterilagstiftningen särskilt länderna inom EU som är av intresse. Även de nordiska ländernas regelverk är särskilt intressanta. I avsnitt 5 behandlar utredningen frågor som rör EG-rätten mer utförligt.

Lotterilagsutredningen har under sitt arbete ställt frågor dels till de flesta EU-länderna, dels till de övriga nordiska länderna om respektive lands lagstiftning på spel- och lotteriområdet. Frågorna har särskilt avsett fördelningen på spelmarknaden mellan stat och övriga intressenter samt, i fråga om de nordiska länderna, vissa definitioner. Utöver den information som inhämtats via nämnda frågeformulär har tidigare presenterat material i fråga om utländska förhållanden använts (se bl.a. SOU 1992:130 s. 187–214) samt vissa

uppgifter hämtats från den finska propositionen med förslag till lotterilag m.m. som lämnats i december 1999.

I det följande kommer i korthet förhållandena på spel- och lotteriområdet i ett antal länder att beröras. Dessa länder är: Danmark, Finland inklusive Åland, Island, Norge, Belgien, Frankrike, Grekland, Irland, Italien, Luxemburg, Nederländerna, Portugal, Spanien, Storbritannien, Tyskland, Österrike samt Australien, Kanada och USA.

Danmark

Den danska lotterilagen är från 1869. Den kompletteras med lagar som rör vadhållning och nummerspel samt internationellt kasinospel.

Reglerna om lotterier och spel i dansk lagstiftning är förhållandevis restriktiva. Spel är tillåtet endast om överskottet används för att täcka statens utgifter eller styrs till välgörenhet eller idrott.

Det till 80 procent statliga bolaget Dansk Tipstjeneste A/S anordnar tippnings- och vadhållningsspel samt distribuerar snabblotter.

År 1991 bildade nio travbanor ett bolag under namnet DanToto A/S. Bolaget anordnar vadhållning om resultaten vid häst- och hundtävlingar.

Sedan 1991 är kasinon med internationella regler tillåtna i Danmark. För att driva kasinoverksamhet krävs licens av det danska justitiedepartementet. Licensen gäller i tio år. Sex bolag beviljades tillstånd. Bolagen kan använda avkastningen från kasinoverksamheten för egna ändamål på samma sätt som affärsföretag. Bolagen betalar dock skatt för den summa av kasinots insatser som överstiger vinsternas belopp. Skattesatsen är hög, upp till 75 procent, och ses som en av förklaringarna till varför kasinospelet inte varit särskilt framgångsrikt. Det finns i dag sex kasinon i Danmark i olika städer, bl.a. i Köpenhamn.

Enligt 2 § lotterilagen är utländska lotterier förbjudna i Danmark.

Automater kan ställas ut av privata operatörer. Varuvinstautomater får fritt ställas upp i affärslokaler. Vinsten utgörs av polletter som i sin tur kan bytas ut till varuvinster. I praktiken sker – enligt uppgift – inväxling till kontanter. Penningautomater är tillåtna endast i kasinon. Innan penningautomaterna tas i bruk skall de besiktigas och godkännas i en statlig kontrollanstalt.

Förströelsespel regleras i ett cirkulär om ”offentlige förlystelser”. Eftersom automatspel är tillåtet i Danmark har man inte observerat

några problem med att förströelsespel används på annat sätt än det avsedda.

Hela det danska regelverket på spel- och lotteriområdet är föremål för översyn. Det arbetet förväntas vara klart under detta år. Några lagförslag har dock redan behandlats av folketinget (se närmare härom på www.folketinget.dk).

Det finns enligt uppgift i dagsläget inga planer på att införa regler om spel över Internet.

Finland

Finland har endast tre spelarrangörer i fråga om spel om pengar. Det är det statligt ägda Oy Veikkaus AB (Veikkaus) som bedriver lotteriverksamhet, tips och vadhållning, den registrerade föreningen Suomen Hippos ry (Hippos) som anordnar totospel på hästar och den offentligrättsliga föreningen Penningautomatföreningen (PAF) som tillhandahåller spelautomater och kasinospel samt bedriver kasinoverksamhet.

Den finska lotterilagen kompletteras med två förordningar som reglerar Hippos och PAF:s avkastning samt av en förordning som endast rör PAF:s verksamhet. Därutöver finns ett antal författningar som innehåller bestämmelser om anordnandet av lotterier samt fördelningen av avkastningen från lotterier. Den internationella kasinoverksamheten som bedrivs i Helsingfors regleras i lotterilagen.

PAF har monopol på att bedriva automatspel i Finland. Verksamheten regleras i den finska lotterilagen och penningautomatförordningen. Vid utplacering av automater är grundregeln att automater endast får placeras där de kan kontrolleras. Penningautomater finns i huvudsak på restauranger, bensinstationer, i affärer och i olika lokaler för allmänheten. Det finns enligt uppgift drygt 16 000 automater i drift i Finland. Vinst utbetalas i kontanter.

Förströelsespel regleras i lagen och förordningen om förströelseanordningar. Med förströelseanordning avses en automat eller anordning som tillverkas för att för nöjesändamål hållas tillgänglig för allmänheten mot avgift och som inte kan ge användaren annan vinst än nytt spel eller ny speltid. Det finns ingen gränsdragningsproblematik gentemot penningautomater.

Privata aktörer har möjlighet att agera i spelautomatsektorn genom ett ombudsmanna- och placeringsavtalssystem. PAF ingår avtal om placering av penningautomater med den som låter placera en automat i sina lokaler. De som ingått ombudsmanna- eller placeringsavtal erhåller en procentuell ersättning för försäljning av

spel och avkastning från spelautomaterna. De spel som Veikkaus anordnar distribueras genom ombud på basis av ombudsmannaavtal. Även en del av Hippos spel distribueras av ombud.

Bolagen själva samt Inrikesdepartementet ansvarar med stöd av polisen för att lagstiftningen efterlevs.

Det statliga bolaget Veikkaus har sedan 1997 erbjudit de finska medborgarna spel över Internet. Spelandet förutsätter att deltagaren registrerar sig som användare. Registreringen förutsätter att den som deltar i spelet har en finsk personbeteckning. Deltagaren måste således vara en fysisk person bosatt i Finland. När deltagaren har registrerat sig sänder bolaget en spelarkod, ett lösenord och avtalsvillkoren för servicen till spelaren. Bolaget öppnar sedan ett spelkonto för deltagaren. Denne skall också ha ett bankkonto i ett penninginstitut i Finland som bolaget godkänner. Spelarens vinster betalas in på spelkontot. På spelkontot får det finnas högst 30 000 kr. Om summan på spelkontot överstiger detta belopp överförs den överstigande delen till bankkontot. Denna nya försäljningskanal krävde inga ändringar i den finska lotterilagen.

Lotterilagen stadgar att försäljning och främjande av utländska lotterier är förbjudet. Straffet är böter eller fängelse i högst sex månader.

Det pågår för närvarande ett arbete med att se över lotterilagen och en proposition överlämnades till riksdagen i december 1999.

Ett finländskt mål som rör frågan om den finländska lagstiftningens överensstämmelse med EG-rätten vad gäller tillhandahållandet av spelautomater i Finland, det s.k. Läärä-målet avgjordes under hösten 1999 i EG-domstolen. Detta mål samt angränsande frågor behandlas utförligt i avsnitt 5 om EG-rätten.

Åland

Åland är ett län/landskap i Finland men ö-gruppen har ett vidsträckt självstyre, bl.a. omfattas lotterilagstiftningen av landskapets lagstiftningsbehörighet och Åland har antagit en egen lotterilag med förordningar.

Huvudregeln är att det krävs tillstånd från landskapsstyrelsen för att anordna lotteri. Tillstånd kan ges till lotterier som anordnas på Åland och till försäljning av lotter från utländska lotterier. Småskaliga lotterier där försäljning av lotter, dragning och vinstutbetalning sker på samma plats kan arrangeras utan tillstånd.

Tillstånd till lotterier med penningvinster kan endast ges till Ålands penningautomatförening (åländska PAF). Överskottet från

åländska PAF:s verksamhet överförs till länets budget och juridiska personer som har sitt säte på Åland och som bedriver allmännyttig verksamhet kan söka medel från åländska PAF:s överskott. Det är landskapsstyrelsen som avgör hur pengarna skall fördelas. Pengarna har fördelats mellan bl.a. idrotts- och sportorganisationer, organisationer som bedriver social verksamhet och kulturella föreningar.

Med landskapsstyrelsens tillstånd provade åländska PAF under 1996 att bedriva spelverksamhet via Internet. Verksamheten var begränsad till spel av typ penningautomater och salufördes under namnet Net Pot. Spelen var tillgängliga för alla utan begränsning men förutsatte dock att deltagaren registrerade sig som spelare. Verksamheten hade ingen större ekonomisk betydelse. Enligt uppgift har åländska PAF nu återupptagit spelverksamheten på Internet med ett utökat spelsortiment.

Island

Den allmänna lotterilagen i Island är från 1926.

Enligt en lag från 1973 har det statliga Lotteriet for Islands Universitet (Happdraetti Háskóla Íslands), som anordnar s.k. klasslotterier, spel på spelautomater och distribuerar skraplotter, monopol på lotterier med penningvinster på Island. Utöver detta har Íslensk getsþá fått tillstånd att anordna Lottoverksamhet med penningvinster enligt en lag från 1986. Vidare har Íslenskar getraunir tillstånd att bedriva tipsverksamhet med penningvinster enligt en lag om ”tipping” från 1972. Även sistnämnda verksamheter utgör monopol.

Enligt en lag från 1994 har även Röda Korset och flera andra välgörenhetsorganisationer (Íslenskir söfnunarkassar) erhållit tillstånd att bedriva spel på spelautomater med penningvinster. Det anges inte uttryckligen i lagtexten att Íslenskir söfnunarkassar har ensamrätt till denna verksamhet men i praktiken kan inga andra organisationer få sådant tillstånd annat än genom lagstiftning.

Av de nämnda verksamheterna är det dock endast de som drivs av Happdraetti Háskóla Íslands och Íslenskar getraunir som betraktas som statliga monopol. Andra verksamheter anses vara privata och drivs av idrottsförbund, välgörenhetsorganisationer och organisationer för allmännyttiga ändamål.

Enligt 1926 års lotterilag kan Justitiedepartementet ge ideella föreningar tillstånd till enkla lotterier för allmännyttiga ändamål.

Det pågår för närvarande inget arbete med ny lagstiftning på spel- och lotteriområdet i Island.

Norge

Huvudregeln i norsk lotterilagstiftning är att en lotterianordnare skall söka tillstånd hos polismyndigheten. Om lotteriet skall säljas i fler än tre polisdistrikt skall tillstånd sökas hos Justitiedepartementet.

Spelmarknaden i Norge kan indelas i statligt kontrollerat spel och totalisatorspel samt privata lotterier. De statligt kontrollerade penningspelen är reglerade i en lag från 1992 om penningspel och omfattar bl.a. Tipping, Oddset, Lotto och Viking Lotto. Spelen administreras av det statligt ägda Norsk Tipping A/S. Från och med 1999 ansvarar bolaget också för anordnandet av penninglotterier. Dessa spel ligger under Kulturdepartementets ansvarsområde.

Totalisatorspelen är reglerade i en lag från 1927 och omfattar alla former av penningspel i samband med hästsport. Enligt lagen kan koncession ges till organisationer och sällskap som har till ändamål att stötta hästavel. Hästspel administreras i dag av Norsk Rikstoto som är en självägd stiftelse och spelen ligger under Lantbruksdepartementets ansvarsområde.

Alla andra penningspel omfattas av en lag från 1995 om lotterier och anses som privata lotterier under Justitiedepartementets ansvarsområde. Denna lotterilag reglerar bl.a. vinstautomater, bingo och traditionella lotterier. Lotterier får endast anordnas för humanitära eller samhällsnyttiga ändamål. Detta hindrar inte att privata entreprenörer och operatörer driver lotterier på ideella föreningars eller organisationers vägnar.

Det är i dag inte tillåtet med kasinospel i Norge.

I allmänhet är man kritiskt inställd till spel från hemmet/arbetsplatsen. Det är inte tillåtet med spel över TV i kombination med telefon (TV21), då det i praktiken bryter mot kreditförbudet för spel. Norsk Rikstoto har dock fått tillåtelse till spel via telefon och text-TV.

Det är tillåtet för utländska aktörer att bedriva traditionella lotterier och automatspel, så länge de innehar tillstånd från norsk myndighet och överskottet tillfaller ett allmännyttigt ändamål.

I Norge är automatspelet mycket utbrett. Alla automater typgodkänns av Justitiedepartementet. Både kontant- och varuvinster är tillåtna. Automatspelsverksamheten kan drivas av privata företag men det är alltid allmännyttiga organisationer som är tillståndshavare och överskottsmottagare. Automaterna kan placeras i princip var som helst och det finns uppskattningsvis 35 000 automater i drift.

Förströelseautomater är delvis reglerade i lotterilagen, såtillvida att det krävs uppställningstillstånd. I övrigt är automaterna reglerade i en förordning. Visst missbruk har noterats.

Ett förslag till ny lotterilag presenterades för stortinget i juni 1999 men vann inte gehör. Förslaget återremitterades till regeringen för vidare beredning och ett nytt lagförslag förväntas kunna lämnas senare under detta år.

I dag finns inte några tillstånd till spel över Internet i Norge.

Belgien

I Belgien råder sedan 1851 ett generellt förbud mot lotterier. Undantag gäller för lotterier som anordnas för att främja bl.a. religiösa evenemang, välgörenhet, stöd av industri eller konst och för det statliga lotteriet, Nationallotteriet.

Nationallotteriet startades 1991 och ligger under finansministerns kontroll. Detta offentliga organ ansvarar för att i allmänhetens intresse och enligt kommersiella metoder organisera offentliga lotterier under de former som blivit fastställda av Kungen på förslag av finansministern. Regeringen förfogar således över ett de facto monopol. Produkterna, Lotto och Joker m.m., distribueras dock till detaljhandeln via fristående företag. Övriga områden med anknytning till hasardspel (spelautomater, kasinon m.m.) regleras av regeringen. Förutom Nationallotteriet är spelmarknaden uteslutande förbehållen den privata sektorn.

En del av Nationallotteriets vinst används för att sponsra olika områden som sport, konst och socialhjälp. Sponsringen sköts av Nationallotteriets bolagsstyrelse.

En ny lagstiftning angående hasardspel, spelinrättningar och spelarens rättigheter har nyligen blivit antagen av kammaren. Den nya lagstiftningen är inte särskilt anpassad till EG-rätten.

Frankrike

Enligt fransk lag är alla spel och lotterier i princip förbjudna (lag den 21 maj 1836 om lotterier och lag den 12 juni 1983 om hasardspel). Utgångspunkten för den franska lotterilagstiftningen är att spel om pengar är en omoralisk verksamhet men att allmänhetens spelbenägenhet måste accepteras varför ett flertal undantag gjorts från det generella förbudet, t.ex. lotterier om lösöre för välgörande ändamål, konstfrämjande och finansiering av sportverksamhet,

lotterier i samband med tivoli, spel på privata klubbar och spel på kasinon på kurorter o.dyl.

Uppbyggnaden av spelmarknaden påminner till viss del om Sverige. Nummerspel och vadhållning bedrivs av ett statligt företag, lotterier i övrigt av folkrorelser, som t.ex. idrotten, och spel på hästar i ett företag som franska staten via styrelserepresentation har insyn i. Ett stort antal – ca 150 stycken – internationella kasinon finns i landet och drivs ofta av privata företag.

I Frankrike är spel på hästar omfattande och utgör ca 28,5 procent av den franska spelmarknaden. Det statliga spelföretaget Francaise des jeux har också ca 28,5 procent av spelmarknaden. Den största delen av spelmarknaden har de privata kasinona, ca 43 procent. Utbetalningsautomater är endast tillåtna på kasinon.

Grekland

I Grekland finns tre statliga lotteribolag med identiska spel. Behållningen av lotterierna överförs till statskassan. En viss del är öronmärkt för stöd till handikappade, sjukhus m.m.

Fotbollstips anordnas genom ett statskontrollerat spelföretag, OPAP. Överskottet fördelas till olika idrottsliga ändamål.

Banspel på hästar förekommer endast på en hästkapplöpningsbana som ligger nära Aten.

Grekland har tre spelkasinon. Kasinona betraktas främst som ett medel för att uppmuntra turism. Grekiska medborgare får inte antas som medlemmar i ett kasino om de inte kan bevisa att de har en viss årsinkomst.

Det är förbjudet för ideella organisationer att anordna lotterier.

Irland

Utgångspunkterna för den irländska lagstiftningen är att skydda spelaren mot att bli lurad, att ha kontroll över spelverksamheten samt att tillföra staten medel.

Enligt en lag från 1951 är lotterier förbjudna utom i speciella fall. Fyra olika slags lotterier är tillåtna: privata lotterier som anordnas av föreningar och klubbar för deras medlemmar, t.ex. bingospel, enstaka lotterier, periodiska lotterier och lotterier som anordnas för särskilda funktioner. Tillstånd erhålls av lokal domstol eller polismyndighet. I samband med tillställningar och sammankomster får lotterier anordnas utan tillstånd.

Irland har ett statligt lotteri, AN Post National Lottery Company. Något formellt statligt monopol finns inte men koncession att bedriva ett nationellt lotteri kan endast ges till en operatör åt gången. Överskottet används bl.a. till sport, nationell kultur samt hälso- och sjukvård.

Den största enskilda spelformen är vadhållning i samband med häst- och hundkapplöpningar. Verksamheten är noga kontrollerad av det irländska justitiedepartementet, tull- och skattemyndigheten samt den irländska polisen.

Kasinon är inte tillåtna på Irland. Automatspel är däremot tillåtet. För utbetalningsautomater krävs tillstånd av lokal domstol. Tillståndet får förenas med villkor om bl.a. begränsning av insatser och vinster samt åldersgränser.

Italien

Lotterier anordnade av staten har sitt ursprung i Italien. Olika typer av nummerspel, tips och lotterier anordnas av staten och den olympiska kommittén. Det finns sex statliga lotterier i Italien. Rikstäckande lotterier kan endast anordnas av staten.

Spel på hästar administreras av ett privat företag under överinseende av Finansdepartementet.

Det finns fyra kasinon i Italien. Ursprungligen bedrevs spelet i kommunernas regi men verksamheten har successivt övertagits av privata företag. Inga formella spärrar finns mot utländska operatörer.

Utländska lotterier är förbjudna. Det kan noteras att vadhållning med odds på idrott (exklusive hästar) är förbjudet i Italien. Det brittiska företaget SSP Overseas Betting Limited, med svenska intressen, har försökt starta verksamhet i Italien. Italiensk domstol begärde ett förhandsbesked från EG-domstolen med fråga om det italienska vadhållningsförbudet av socialpolitiska skäl är förenligt med EG-fördragets bestämmelser om fri rörlighet för bl.a. tjänster, det s.k. Zenatti-målet. Dom i målet meddelades under hösten 1999 (mer om detta mål i avsnitt 4.2 om EG-rätten).

Luxemburg

I Luxemburg är all organiserad lotteri- och spelverksamhet förbjuden med undantag för lotterier som anordnas för välgörande ändamål och det allmänna. Det föreligger monopol på det allmännas lotterier.

Utländska organisationer har rätt att anordna lotterier på samma villkor som inhemska organisationer.

Nettoöverskottet av den riksomfattande lotteriverksamheten tillförs sociala, kulturella, idrottsliga och välgörande ändamål. Lokala lotterier får anordnas för välgörande ändamål och för att främja industriell utveckling och konst.

Kasinospel är tillåtet i Luxemburg. Utbetalningsautomater är tillåtna inom ramen för kasinoverksamhet.

Nederländerna

Enligt en holländsk lag från 1964 – *Wet op de kansspelen* – är det förbjudet att anordna lotteri utan tillstånd. Tillstånd får lämnas till fotbollstips, totalisatorspel, Lotto och andra lotterier, kasinospel samt spel på utbetalningsautomater. Lagen gäller inte för små privata lotterier. För dessa lotterier gäller att 60 procent av överskottet måste tillföras välgörande och allmännyttiga ändamål.

Det finns endast fyra rikstäckande permanenta lotterier i Nederländerna: statslotteriet (*the Staatsloterij*), postnummerlotteriet (*the Postcodeloterij*), sponsorlotteriet (*the Sponsorloterij*) och bankgirolotteriet (*the BankGiroloterij*). Samtliga dessa lotterier anordnas av icke-kommersiella (*non-profit*) organisationer.

Det finns också ett s.k. snabblotteri med skraplotter, som anordnas av en privat icke-kommersiell organisation.

Vadhållning på hästar anordnas av en privat icke-kommersiell organisation. Detsamma gäller vadhållning i samband med idrottstävling.

Den holländska staten har monopol på kasinospel. Kasinona, som är ca tio till antalet, drivs dock av en privat icke-kommersiell organisation.

Det är tillåtet att anordna spel på penningautomater om man har tillstånd från borgmästaren på den plats där spelet skall anordnas. Det finns flera hundra tillståndshavare och drygt 48 000 penningautomater i Nederländerna.

Den holländska regeringen har för en tid sedan tillsatt en utredning, ”MDW-projekt kansspelen”, med uppgift – förutom att göra en allmän översyn av det holländska regelverket för slumpspel – att undersöka den holländska lagstiftningens överensstämmelse med EG-rätten.

Portugal

Det finns inget statligt monopol på någon del av den portugisiska spelmarknaden i det avseendet att spel eller lotterier bedrivs av något statligt organ. Däremot krävs det särskilda licenser utfärdade av regeringen för att anordna bl.a. lotterier, poolspel på fotboll, bingo och kasinon.

Rikstäckande lotterier och andra sociala spel som lotto (Totoloto) och poolspel på fotboll (Totobola och Totogolo) bedrivs av en katolsk välgörenhetsorganisation, Santa Casa da Misericórdia de Lisboa. Denna organisation har rätt till en del av överskottet. Restande del tillförs bl.a. idrottsändamål, handikappade och kultur. Det finns elva kasinon i Portugal. Utbetalningsautomater är tillåtna inom kasinona.

Spanien

Statlig lotteriverksamhet infördes ursprungligen redan 1763 av sociala skäl för att skydda spelarna och för att få slut på illegalt spel.

Fram till 1977 förelåg spelmonopol såtillvida att det i Spanien endast existerade statliga spel (det nationella lotteriet och fotbolls-lotteriet). Ett undantag var dock ett lotteri i mindre skala inom Spanska Nationella Organisationen för Blinda (ONCE). Detta ideella lotteri är ett dagligt lotteri som varit tillåtet enligt lag ända sedan 1938.

Som en följd av två förordningar från 1977 och en från 1978 avkriminaliserades spel och flera olika spel tilläts, t.ex. bingo, spelautomater och kasinon. Dessa drivs av privata företag.

De 17 autonoma staterna (autonomierna) har numera – sedan 1978 – kompetens att utfärda spellicenser samt inkassera avgifter och skatter för spelen med undantag för det nationella lotteriet och fotbolls-lotteriet.

Spelmarknaden i Spanien är mycket omfattande. I princip alla spelformer är representerade.

På det nationella planet förekommer följande lotterier: statens spel (nationella lotteriet, Lotería Primitiva och fotbolls-lotteriet), lotterier som anordnas av ONCE, lotterier och andra spel som är auktoriserade och som drivs av de autonoma staterna samt spel såsom kasino, bingo och spelautomater som drivs av privata företag.

Statligt monopol föreligger endast för de spel som fullt ut drivs av staten, dvs. det nationella lotteriet och fotbolls-lotteriet. Detta innebär att i övrigt kan vilken privatperson eller företagare som helst

utföra eller anordna vilka spel som helst, under förutsättning att tillstånd erhålls från autonomierna. Autonomierna kan samtidigt inom sitt territorium driva lotterier och spel för egen räkning eller via kontrakt med serviceföretag, som kan vara privata, allmänna eller bådadera.

Ett arbete pågår i syfte att ta fram ett ramregelverk för de autonoma regionerna.

Storbritannien

Utgångspunkten i den brittiska lagstiftningen skiljer sig till viss del från andra europeiska länder. Statsmakterna kontrollerar, reglerar och beskattar spelet medan privata företag driver det. Ett undantag är dock vadhållning på hästar som anordnas av det offentliga organet the Horserace Totalisator Board (the Tote). Denna organisation har den exklusiva rättigheten att anordna poolspel i olika former på hästar men kan också auktorisera andra att driva spelet för deras räkning. Framtiden för "the Tote" som ett offentligt organ är för närvarande föremål för översyn.

Vadhållning har en lång tradition i Storbritannien. Bookmaking är den dominerande vadhållningsformen. De flesta bookmakers är i dag stora företag som agerar på den internationella marknaden, både med spel över telefon och över Internet. Bookmakers tar emot vad på t.ex. hundkapplöpningar, olika idrottsspel och dagsaktuella händelser. Det bör noteras att vadhållning per definition inte är ett lotteri utan betraktas som affärsmässig näringsverksamhet.

Fotbollstips arrangeras av några privata företag.

Storbritannien har numera, sedan 1993, ett nationellt lotteri, the National Lottery. Detta lotteri är en oberoende organisation som skapades av det engelska parlamentet för att genom lotteriverksamhet samla in pengar till välgörenhet och andra filantropiska ändamål. I maj 1994 utsåg generaldirektören för National Lottery bolaget Camelot som vinnare i en anbudstävling om rätten att driva lotteriet. Camelot, som var ett konsortium bestående av fem aktieägande bolag (numera fyra) erbjöd sig att ta ut minst i vinst och lovade att generera mest pengar till välgörenhet. Det finns i dag två olika nationella lotterier: National Lottery Game som har dragning två gånger i veckan och är Storbritanniens mest välkända konsumentvarumärke och National Lottery instant, som är skraplotter. National Lottery har drygt 20 procent av den engelska spelmarknaden. Av de intjänade pengarna från de båda lotterierna går 50 procent till priser, 28 procent till välgörande ändamål, 13 procent till lotteriskatt, 5 pro-

cent till detaljhandeln, 3 procent till Camelots driftskostnader och 1 procent till vinst för Camelot.

Alla lotterier utom det nationella lotteriet, National Lottery, regleras av en lag från 1976, the Lotteries and Amusement Act, och en lag från 1993, the Lotteries Regulations. Enligt 1976 års lag är alla lotterier olagliga förutom de som är särskilt angivna i lagen. Lagen tillåter små lotterier i anslutning till speciella nöjeställningar, privata lotterier, "society lotteries" och lokala lotterier på kommunal nivå. Huvudsyftet med 1976 års lag är att säkerställa att lotterier anordnas för goda ändamål och att de inte drivs för privat eller kommersiell vinning.

I Storbritannien finns över 100 kasinon.

Kommersiellt bingospel är tillåtet i Storbritannien. Spelet anses vara en social aktivitet och hela 90 procent av insatserna återbetalas till spelarna som vinster.

Även automatspelsverksamhet är tillåten. Omkring 1 200 företagare anordnar spel på drygt 250 000 automater.

Motsvarigheten till svenska Lotteriinspektionen är The Gaming Board for Great Britain, som utövar tillsyn över spelverksamheten, dock inte över bookmakingverksamheten.

Tyskland

Lotteriverksamhet utan tillstånd är förbjudet. Reglering, tillsyn och tillståndsgivning sker på delstatsnivå. Normalt är det respektive delstats finansdepartement som är ansvarig huvudman. I varje delstat finns en särskild kasinolag.

Vadhållning på hästar och automatspel utanför kasinon är där-
emot frågor för riksdagen.

Enligt en lag från 1922 får endast hästsportens och hästavelns organisationer ges tillstånd att anordna totalisatorspel. Totalisatorspelet har ca 80 procent av marknaden medan bookmakingverksamheten har en liten omfattning, ca 20 procent. Hästspelet har en förhållandevis liten del av spelmarknaden i Tyskland, under 10 procent, vilket beror på att riksomfattande hästtävlingar inte är tillåtna i Tyskland.

Tillstånd till automatspel söks hos kommunen. En förutsättning för tillstånd är att automaten testats och godkänts av ett visst offentligt organ och att operatören kan uppvisa ett fläckfritt förflutet genom intyg härom från polisen. Utbetalningsautomater får endast ställas upp på särskilda spelplatser och med ett visst maximalt antal maskiner per spelplats.

Den tyska spelmarknaden är mycket stor. Rent teoretiskt är det möjligt att efter tillstånd sälja utländska lotteriprodukter.

De tyska Klassenlotterierna bedrivs i samarbete mellan olika delstater. Attraktionskraften i ett klasslotteri är stor beroende dels på höga toppvinster, dels på att sannolikheten att vinna tillbaka åtminstone en del av insatsen är hög.

Kasinospel är tillåtet och har vuxit starkt. Det finns för närvarande 32 kasinon i Tyskland.

Österrike

I Österrike finns en lag om s.k. hasardspel, Glückspielgesetz, vars verkställande tillkommer Finansdepartementet. För hasardspel gäller ett statligt monopol. Den rättsliga grundvalen för detta monopol finns i Österrikes författning och statens mål är av ordningspolitisk och fiskalpolitisk natur. Finansdepartementet är tillsynsmyndighet för hasardspelsmonopolet. I hasardspelslagen anges bl.a. vilka spel som är hasardspel. De få undantagen från detta monopol, bestämda vadslagningar, hasardspel med låga insatser och skicklighetsspel, regleras delvis av förbundsländerna genom olika förbundsagar. Hasardspel som erbjuds via elektroniska media (bl.a. Internet) i Österrike faller också under hasardspelsmonopolet. Intrång i monopolet bekämpas genom strafflag och straffbestämmelser i hasardspelslagen.

Rätten att anordna hasardspel har överförs till två koncessionärer som genomför alla lagligen definierade hasardspel för statens räkning. Dessa rättigheter kan i sin tur inte överföras.

Österrikiska lotteribolaget, Österreichische Loterien GmbH anordnar genom koncession lotteriet "6 aus 45" (6 av 45) med dragningar två gånger i veckan. Detta lotteri bedrivs sedan 1986. Förutom det erbjuder koncessionären åtta ytterligare hasardspel, bl.a. Joker, måltips, skraplotter och elektroniska lotterier som Keno via Internet. Samtliga koncessionärens inlämningsställen (ca 4 200) är direktanslutna till en central dator. Omsättning och vinstutdelning sker under statlig uppsikt.

I Österrike förekommer också kasinospel. Det finns tolv kasinon som samtliga drivs av den andra koncessionären, Casino Austria GmbH.

Utanför kasinona får endast hasardspelsautomater med låga insatser och låga vinster förekomma. De omfattas av reglering på förbundslandsnivå. Antalet automater är stort men okänt för Finansdepartementet.

Vadslagningsområdet i vid bemärkelse omfattar sportvadslagning. Det klassiska vadet om utgången av en match eller en tävling faller utanför det statliga monopollet eftersom det inte anses som hasardspel utan som skicklighetsspel. För att driva en vadslagningsbyrå krävs ett näringstillstånd.

Juridiska personer inom välgörenhet, kyrka eller allmännyttan kan under bestämda förutsättningar anordna en enda större utlottning per år. Genomförandet åligger arrangören. Arrangemangets ekonomiska resultat kontrolleras av en offentlig notarie samt tillsynsmyndigheten. Vinsten skall användas till det av arrangören uppställda syftet till det allmännas bästa.

Australien

I Australien är spel en delstatlig angelägenhet. Den federala lagstiftningen säger i princip bara att alla spel och lotterier är förbjudna såvida inte delstaterna tillåter dem.

Utbudet av spel och lotterier är mycket stort och regleringen får betraktas som liberal. Australiensiska myndigheter företräder, liksom sina Nya Zeeländska kollegor, en liberalare syn på spel över Internet än USA. Mycket talar för att denna typ av spel i allt större utsträckning kommer att tillåtas och erbjudas även utländska medborgare.

Kanada

I Kanada avkriminaliserades spel så sent som 1970. Enligt den kanadensiska brottsbalken är all form av spel förbjudet med vissa undantag. Dessa undantag tillåter de tio provinserna i Kanada att själva reglera sin respektive marknad.

I Kanada finns statliga lotterier och bingospel i samtliga provinser. Kasinospel är tillåtet i vissa provinser, liksom utbetalningsautomater och videolotteriterminaler (VLT).

Det kanadensiska parlamentet bereder för närvarande vissa förändringar i lotterilagstiftningen (brottsbalken) avseende tärningsspel och spel på fartyg.

Spel över Internet är inte explicit förbjudet, men liksom i stora delar av världen råder tveksamhet om hur reglering skall ske. Politiskt anses inte spel från hemmet eller arbetsplatsen önskvärt i samhället.

USA

Lotterier regleras i USA på delstatsnivå. Lotterier förekommer i ca 40 delstater.

Kasinospel samt spel på penningautomater och videolotteriterminaler förekommer i ett begränsat antal delstater liksom vadhållning på idrott som i princip bara är tillåtet i Las Vegas och Atlantic City samt i vissa indianreservat.

I allmänhet är inställningen till spel och lotterier relativt restriktiv. Den finns förslag om att bl.a. kriminalisera spel över Internet. Lagförslaget S. 692, Internet Gambling Prohibition Act of 1999 (den s.k. Kyl-bill), introducerades i senaten 1999. Det röstades igenom enhälligt i senaten under kongressens sista arbetsdag före juluppehållet 1999. Förslaget ligger i skrivande stund i representanthuset där det heter HR. 3125. Det har behandlats i det berörda utskottet. När förslaget godkänts i utskottet sker en omröstning i hela representanthuset. Om förslaget då röstas igenom går det sannolikt till s.k. konferens mellan husen för en sammanjämkning av texterna. När sedan konferensen enats och husen därefter godkänt konferensrapporten kan lagförslaget undertecknas av presidenten. Senator Kyls medarbetare räknar med att omröstning i representanthuset och konferensbehandling skall kunna genomföras före sommaren. I så fall bör förslaget vara färdigt för undertecknande av presidenten under hösten.

4 Lotteribegreppet

Utredningens förslag: En ny definition av lotteri föreslås. Någon ändring i sak är dock i princip inte avsedd. Den nya definitionen skiljer sig från nuvarande definition framför allt genom att slumpmomentet nu återigen framhävs på liknande sätt som var fallet enligt 1982 års lotterilag.

4.1 Allmänt om lotteribegreppet

Inledning

Vid en översyn av lotterilagstiftningen är lotteribegreppet av central betydelse. Konsekvenserna av att en verksamhet är att betrakta som lotteri är bl.a. att reglerna i lotterilagen (SFS 1994:1000) blir tillämpliga. Verksamheten är då i regel tillståndspliktig och står under samhällets kontroll och tillsyn. Om verksamheten skulle bedrivas utan tillstånd kan det bli fråga om olovligt anordnande av lotteri, varpå straffansvar – böter eller fängelse – kan följa. Vidare har det betydelse även ur skatterättslig synvinkel om en verksamhet är att betrakta som lotteri. Om så är fallet skall lotteriskatt i regel betalas av anordnaren av lotteriet. Är verksamheten däremot att betrakta som tävling kan skattskyldighet avseende inkomst av tjänst inträda för den enskilde. Detta berörs närmare nedan.

Lagstiftning

Inledning

I 1 § första stycket lotterilagen anges att lagen skall tillämpas på lotterier som anordnas för allmänheten. När det gäller bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel och kortspel omfattas spel som anordnas i förvärvssyfte av lotterilagen även om spelet inte anordnas

för allmänheten. Begreppet lotteri definieras i 3 § lotterilagen. Där sägs:

”Med lotteri avses i denna lag en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få.

Till lotteri hänförs

1. lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfaranden,
2. marknads- och tivolinöjen,
3. bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel, kedjebrevspel och liknande spel.

Vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri skall hänsyn tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till den större eller mindre grad av slump som finns i det enskilda fallet.

Med vinst avses i denna lag även rätt till fortsatt spel.”

1881 års lotteriförordning

I 1881 års förordning angående förbud mot lotterier och andra dylika företag samt mot försäljning av lotter för in- eller utländska lotteriers eller andra sådana företags räkning (SFS 1881 nr 38) definierades lotterier indirekt genom en definition av ”andra dylika företag”. Sålunda stadgades i 1 § ett förbud mot lotterier om penningar eller penningars värde för allmänheten. I 2 § angavs att vad som i 1 § var stadgat avseende lotterier också skulle gälla om annat företag, varigenom åt en eller flera av de däri deltagande erbjöds i pengar eller pengars värde utfäst och efter lottning eller därmed jämförlig anordning utgående vinst till högre belopp än det som erbjöds åt en var av deltagarna. Det kan noteras att slumpmomentet inte nämndes uttryckligen i denna definition, troligen för att detta ansågs ligga i begreppet lottning eller därmed jämförlig anordning.

1939 års lotteriförordning

Begreppet lotteri definierades uttryckligen första gången i lagstiftningssammanhang i 1939 års lotteriförordning (SFS 1939:207). I 1 § andra stycket angavs att såsom lotteri anses ”varje företag, däri efter lottning, gissning, vadhållning eller jämförlig av slumpen helt eller delvis beroende anordning kan av en eller flera deltagare erhållas vinst till högre värde än det, som erhålles av en var deltagare. Marknads- och tivolinöjen, såsom mekaniska spelapparater, ringkastningsanordningar och skjutbanor, vilka äro förenade med vinstmöjligheter som nu sagts,

skola betraktas såsom lotterier oavsett företagens beskaffenhet i övrigt". Slumpmomentet var således särskilt uttryckt. Men enligt förarbetena var syftet med den nya definitionen att minska slumpmomentets betydelse och i stället poängtera verksamhetens allmänna karaktär, något som dock inte kunde utläsas direkt av lagtexten.

I förarbetena till 1939 års lotteriförordning, SOU 1938:17, anfördes bl.a. följande i fråga om begreppet lotteri och lotteriliknande företag (s. 45 f.f.).

Såsom lotteriliknande företag torde enligt rättspraxis vara att anse huvudsakligen dels gissningstävlingar, ordgåtor och dylika mestadels i samband med tryckalster igångsatta företag, dels ock sådana på mekaniska anordningar grundade företag, som med ett gemensamt ord kunna kallas tivolispel. Från denna av rättspraxis godtagna allmänna regel gälla emellertid undantag, vilka väsentligen bottna i åsikten, att företag – andra än vadhållning vid tävlingar – där skicklighetsmomentet är större än slumpmomentet icke beröras av lotterilagstiftningen, sådan denna för närvarande är utformad. Den gränsdragning som på detta sätt göres mellan ur lotterisynpunkt tillåtna och otillåtna företag är icke lyckad. Den har vållat åtskillig osäkerhet hos såväl myndigheter som företagare, en osäkerhet som främst kanske föranletts därav, att slumpmomentets betydelse ofta är mycket svår att bestämma och lätt kan bli föremål för olika meningar. Då det gäller mekaniska anordningar kan slump- respektive skicklighetsmomentets inverkan på resultatet måhända fastställas tämligen tillförlitligt genom praktiska försök. I andra fall ställer sig saken däremot annorlunda. En gissningstävling t.ex. kan understundom lämna utrymme för sakkunskap och erfarenhet i betydande grad; att objektivt fastslå, huruvida skickligheten är utslagsgivande, torde vara nästan omöjligt. Men även vid nyssnämnda mekaniska anordningar möta svårigheter. Om än det med en sådan anordning vunnit resultatet vid en gång företagna prov funnits bero huvudsakligen på skicklighet, kan det hända, att därefter anordningen efter någon tid prövas ånyo man kommer till motsatt uppfattning. Detta kan t.ex. helt enkelt bero därpå att mekanismen på grund av flitigt användande eller av annan orsak undergått förändring. För att vara säker mot dylika ändringar skulle behövas en fortlöpande kontroll, som torde vara praktiskt ogenomförbar. I själva verket är det just beträffande de mekaniska anordningarna, tivolispielen, som nuvarande lagstiftning särskilt visat sig otillfredsställande.

Nu rådande förhållanden medföra, att en företagare ofta icke vet hur han skall ställa sig. Samma företag, som inom ett polisdistrikt av vederbörande åklagare anses tillåtet, föranleder kanske inom ett annat distrikt åtal. I ett fall kanhända domstolen friar, medan den i ett annat, tämligen likartat, anser lagstiftningen tillämplig och ådömer straff.

Ovissheten på området medför lätt bristande respekt för lagstiftningen. Till ett sådant resultat bidrager den omständigheten, att nuvarande lotteriförordning är synnerligen kategoriskt avfattad. Undantag från förbudsbestämmelserna hava i förordningen medgivits allenast för det fall att det företag, varom fråga är, avser något välgörande eller därmed likartat ändamål, och jämväl då fordras tillstånd av länsstyrelsen. Utvecklingen har lämnat lagstiftningen bakom sig. Allehanda lotteriliknande företag, på vilka man ej hade någon tanke då lotteriförordningen utfärdades, hava kommit till. Icke sällan äro de av den beskaffenhet, att ett förbud mot deras anordnande framstår för rättsmedvetandet såsom omotiverat. Följden härav är att åklagarmyndigheten i vissa fall ser genom fingrarna med

överträdelser. En lagstiftning, som på detta sätt icke tillämpas, är uppenbarligen i behov av översyn.

För att undvika den osäkerhet, som för närvarande råder beträffande lotteriförordningens tillämpningsområde, synes enligt en moderniserad lotterilagstiftning frågan, huruvida ett företag skall bedömas såsom lotteri, böra i största möjliga utsträckning avgöras icke med hänsyn till den större eller mindre grad av slump i det speciella fallet utan med hänsyn till den allmänna karaktären hos den anordning, på vilken företaget bygger. Nuvarande vadhållningsförordning är grundad på denna princip. Ett företag, som baseras på vadhållning, är sålunda förbjudet, oberoende av om slumpmomentet är litet eller stort. I en ny lotteriförordning torde berörda principer böra givas utsträckt tillämpning. Härvid synes den praxis, som utbildats på området, böra tagas till utgångspunkt på så sätt, att under lotterilagstiftningen inbegripas samtliga sådana slag av företag, utan hänsyn till om slumpen spelar stor roll eller liten roll, vilka enligt hittillsvarande praxis bedömas såsom lotteri då slumpmomentet överväger skicklighetsmomentet. Ett tivolispel bör alltså anses som lotteri, även om företagna prov skulle visa att skickligheten är avgörande, ehuru icke ensam avgörande, för resultatet. Motsvarande gäller gissningstävlingar. Likaledes böra naturligtvis tidningstävlingar av typen ordgator o.dyl. anses som lotterier, oavsett vilka krav de ställa på deltagarnas skicklighet.

I prop. 1939:76 förklarade sig departementschefen i allt väsentligt dela de sakkunnigas mening, som redovisats ovan, och anslöt sig till uppfattningen om vilka principer som skulle vara avgörande för huruvida ett företag skulle anses som lotteri enligt den nya lotteriförordningen. Departementschefen anförde dock (a.a. s. 17): ”Att i författningstexten bringa dessa principer till tydligt uttryck möter betydande svårigheter.” Till skillnad mot utredningens förslag ansåg departementschefen, till undvikande av varje tveksamhet, att det uttryckligen borde anges att marknads- och tivolinöjen var att betrakta som lotterier om deltagandet var förenat med vinstmöjlighet men sådan inte utgår till envar med samma värde (a.a. s. 18).

För att sammanfatta 1939 års lotterilagstiftning kan följande anföras. För att ett lotteri skulle föreligga krävdes att vinster skulle kunna utgå till en eller flera deltagare. Alla deltagare skulle dock inte kunna erhålla lika värdefulla vinster. Det förutsattes inte att deltagarna skulle erlägga någon insats eller att anordnaren av lotteriet åsyftade någon ekonomisk vinning. Även rena reklamlotterier eller stimulanslotterier betraktades som lotterier. Från lotterier särskiljdes spel och andra arrangemang där utgången inte helt eller delvis var beroende av slumpen, t.ex. rena skicklighetsspel (med undantag för marknads- och tivolinöjen) eller arrangemang där utgången var bestämd i förväg. Som lotterier ansågs inte heller bl.a. tävlingar av konstnärlig eller litterär beskaffenhet eller tävlingar där utgången berodde på yrkesskicklighet eller särskild utbildning. Av den i förordningen gjorda exemplifieringen (”lottning, gissning, vadhållning eller jämförlig...”) följde att

exempelvis idrottstävlingar inte var att anse som lotterier, trots att ett visst slumpmoment kan spela in (se prop. 1939:76 s. 13).

1982 års lotterilag

I 1982 års lotterilag gjordes en viss förändring i fråga om definitionen av lotteri. I 1 § angavs följande:

”Med lotteri avses i denna lag en verksamhet, i vilken en eller flera deltagare kan erhålla en vinst till högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få och i vilken vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen till följd av lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfarande.

Till lotterier hänförs marknads- och tivolinöjen, såsom automatspel och bollkastning, som kan ge vinst enligt första stycket, även om vinstmöjligheterna inte till någon del beror på slumpen.

Till lotterier hänförs även kedjebrevsspel och liknande spel, som kan ge vinst enligt första stycket och i vilka vinstmöjligheterna huvudsakligen beror på antalet deltagare som inträder i spelet.”

I prop. 1981/82:170 s. 115 angavs att någon ändring i sak inte var avsedd. Vidare anfördes (a.a. s. 115-116): ”För att det skall föreligga ett lotteri fordras bl.a. att en eller flera deltagare kan erhålla en vinst till högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få. Av 4 § första stycket framgår att regleringen är tillämplig endast på lotterier om pengar eller pengars värde. Den vinst som någon kan erhålla måste således ha ett visst ekonomiskt värde för att regleringen skall bli tillämplig...Liksom f.n. föreligger ett lotteri även om alla vinster i lotteriet skulle vara värda lika mycket.”

1994 års lotterilag

Den ursprungliga lydelsen av 3 § i nuvarande lotterilag såg något annorlunda ut än den nuvarande. Där angavs nämligen:

”Med lotteri avses i denna lag en verksamhet där en eller flera deltagare, med eller utan insats, kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få genom

1. lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfaranden,
2. marknads- och tivolinöjen,
3. bingospel, automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel, kedjebrevsspel och liknande spel.

Vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri skall hänsyn tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till den större eller mindre grad av slump som finns i det enskilda fallet.

Med vinst avses enligt denna lag även rätt till fortsatt spel.”

Skillnaden jämfört med nuvarande lydelse ligger i att uppräkningspunkterna 1–3 numera bara är exempel på lotterier; tidigare var det endast de uppräknade verksamheterna som var att hänföra till lotteri. I prop. 1993/94:182 s. 53 gjordes bl.a. följande uttalande: ”Som nämnts tidigare är slumpen inte avgörande för bedömningen om det är ett lotteri. Det kan vara fråga om ett lotteri även om vinstmöjligheterna inte till någon del beror på slumpen. Hänsyn skall även tas till verksamhetens allmänna karaktär”.

I prop. 1996/97:7 s. 14 angavs bl.a. att den ursprungliga lydelsen i 3 § i 1994 års lotterilag kunde medföra att en verksamhet var att betrakta som ett lotteri endast om förutsättningen enligt den allmänna definitionen var uppfylld och verksamheten dessutom kunde hänföras till någon av de uppräknade kategorierna av lotteri som angavs i 3 §. Vidare anfördes att det, mot bakgrund av den tekniska utvecklingen, fanns en risk för att alla de aktiviteter som annars skulle kunna betecknas som lotterier inte skulle omfattas av lagen.

Problem

Den nu gällande definitionen av lotteri har kritiserats. Kritiken har huvudsakligen gällt att lotteribegreppet har ansetts vara alltför vitt och omfatta vissa företeelser som inte varit avsedda att träffas av lotterilagstiftningen. Detta har medfört problem för de instanser som har att tillämpa lotterilagen, främst Lotteriinspektionen. Gränsdragningsproblemet har uppstått särskilt i förhållande till begreppet tävling.

Svårigheterna för lagstiftaren är uppenbara: lotteribegreppet skall å ena sidan vara så pass omfattande att det innefattar samtliga företeelser som önskas reglerade i lotterilagen och därmed vara föremål för statens kontroll och tillsyn och å andra sidan inte omfatta sådan verksamhet där behov av reglering saknas.

Problematiken är inte ny. Som så mycket annat på lotteriområdet aktualiseras problemen med jämna mellanrum. Det är signifikativt att lagstiftaren för drygt 60 år sedan hade samma problem som vi nu står inför (se bl.a. SOU 1938:17 s. 45 ff.).

4.2 Massmedielotterier

Inledning

I 21 § lotterilagen stadgas att det i samband med utgivande av en tryckt periodisk skrift eller i samband med sändning i radio eller television får utan tillstånd anordnas lotteri där pristagare utses i en tävling som har anordnats i skriften eller i sändningen, om värdet av högsta vinsten uppgår till högst 1/60 basbelopp (ca 600 kr) och det som villkor för att delta i lotteriet inte fordras att skriften innehas eller att insats betalas.

Denna bestämmelse är av intresse för frågan om lotteribegreppet då både lotteri och tävling nämns i stadgandet.

Anledningen till att massmedielotterier särreglerats är att dessa lotterier i huvudsak anses anordnade utan avsikt att lotteriet som sådant skall ge ett tillfredsställande ekonomiskt resultat, dvs. inte i vinstsyfte. Syftet anses i stället vara förströelse.

Lagstiftaren har alltså tillåtit att det utan tillstånd anordnas lotterier där pristagare utses i en tävling. Det går dock inte att direkt av lagtexten utläsa vilka förfaranden som är tillåtna. Tanken torde dock vara att det först anordnas en tävling – där skicklighetsmoment är avgörande för utgången – och därefter ett lotteri där vinster lottas ut bland dem som deltagit och uppnått bra resultat i tävlingen.

Ett typiskt exempel på ett s.k. massmedielotteri enligt 21 § lotterilagen är korsordstävlingar där det krävs skicklighet av deltagaren för att lösa korsordet och där priser sedan lottas ut bland de rätta lösningarna.

Lagstiftning

1939 års lotteriförordning

I 1939 års lotteriförordning infördes en särreglering för s.k. massmedielotterier. I 5 § stadgades att lotterier fick anordnas utan anmälan eller tillstånd i samband med utgivandet av tryckt periodisk skrift under förutsättning att anordnande av lotterier inte ingick såsom väsentligt led i utgivandet av skriften, att såsom villkor för rätt till deltagande i lotteriet inte fordrades innehav av skriften eller erläggande av insats samt att värdet av högsta vinst inte översteg 100 kr.

Denna reglering var en kodifiering av den praxis som utvecklats beträffande lotterier i tidningar. I ovan nämnda betänkande från 1938 med förslag till lotteriförordning m.m. uttalades bl.a. att tidningstävlingar av typen ordgåtor o.dyl. borde anses som lotteri, oavsett vilka

krav som ställdes på deltagarnas skicklighet. Vidare anfördes följande (SOU 1938:17 s. 46-47).

Beträffande sistnämnda art av tävlingar torde denna ståndpunkt i sak överensstämma med vad som redan nu gäller. Tidningstävlingar av detta slag torde nämligen regelmässigt avgöras antingen genom lottdragning bland rätta lösningar eller enligt principen först öppnade rätta lösning, vilket givetvis innebär att slumpen i sista hand blir utslagsgivande. Det torde alltså ej vara något tvivel om att dylika tävlingar äro att anse såsom lotteriliknande företag i nuvarande lotteriförordnings mening. Annorlunda blir fallet, om t.ex. resultatet av en tävling avgöres genom omröstning inom tidningens läsekrets, vilket exempelvis brukar ske vid tävlingar om bästa namnförslag, roligaste historia eller dylikt. En tävlan, som avgöres genom en sådan anordning, torde ej enligt nuvarande praxis anses som lotteri och bör enligt sakkunnigas mening ej heller rimligen betraktas så framdeles. Däremot torde som lotteri få anses, om pris utdelas till den bland de i omröstningen deltagande, som först avgav sin röst på segraren i tävlingen.

Bestämmelsen i 5 § lotteriförordningen utökades, efter ett riksdagsbeslut 1964, till att avse även lotterier som anordnades i samband med s.k. rundradiosändning. Högsta vinstvärdet höjdes samtidigt till 200 kr.

1982 års lotterilag

I 1982 års lotterilag gjordes den förändringen att undantaget från tillståndskravet utökades till att avse även sådana lotterier som anordnades i tryckta skrifter som uteslutande innehöll tävlingar av olika slag, exempelvis s.k. korsordstidningar. Detta kommenterades inte närmare i förarbetena. Vidare höjdes högsta vinstvärdet till 500 kr. Sedermera utökades möjligheterna att anordna lotterier utan tillstånd även till lotterier som anordnades i samband med trådsändning som skedde med stöd av beslut av regeringen eller Kabelnämnden.

1994 års lotterilag

I 1994 års lotterilag utökades möjligheten att utan tillstånd anordna lotterier i etern än mer genom att begränsningen till rundradiosändningar eller trådsändningar som skedde med stöd av beslut av regeringen eller Kabelnämnden togs bort. Detta innebar att även sändningar som sker via satellit, kabel och närradio omfattas av möjligheten att anordna lotterier utan tillstånd. Vidare knöts värdet av högsta vinsten till basbeloppet, vilket i realiteten innebar en höjning av detta värde.

Problem

Några särskilda problem vad avser massmedielotterierna har inte framkommit under utredningens arbete. Det har dock från media-branschen (Bonnier Media AB) framförts att det finns behov av ändringar i 21 § lotterilagen, bl.a. på så sätt att kravet på tävlingsprestation borde tas bort, likaså rekvisitet att innehav av skriften inte får ställas som villkor för deltagande i tidningslotteri.

De problem som inledningsvis påtalats, nämligen svårigheten att dra en gräns mellan vad som är en tävling och vad som är ett lotteri, gäller även för massmedielotterierna. I tidningar och i radio är det relativt vanligt med s.k. tävlingar där skicklighetsmomentet är mycket litet, det kan t.ex. gälla att ange vilka färger Sveriges flagga har eller liknande. Många av ”tävlingarna” är snarast att betrakta som lotterier och skulle därmed vara tillståndspliktiga.

En stor del av massmedielotterierna är numera också reklam-lotterier, dvs. de anordnas i syfte att sälja en viss vara eller tjänst och har således ett ekonomiskt syfte. Vinsterna i dessa lotterier har ofta ett värde som överstiger högsta tillåtna vinstvärde för massmedielotterier, dvs. 1/60 basbelopp (ca 600 kr). Mer om reklamlotterier nedan.

4.3 Reklamlotterier

Inledning

Vid marknadsföring av varor och tjänster förekommer inte sällan lotterier som en säljfrämjande aktivitet. Ett sådant lotteri är ofta knutet till en pristävling. Det förekommer också s.k. gåvoutdelningar som har en sådan form att förfarandet närmast är att betrakta som lotteri. Vidare förekommer i marknadsföringssammanhang givetvis rena reklampristävlingar.

Skillnaden mellan ett reklamlotteri och en reklampristävling är den att vid ett lotteri utses vinnare genom ett förfarande som är helt eller delvis beroende på slumpen medan vid en pristävling utses pristagare genom en bedömning av individuella prestationer. Ett lotteri är enligt huvudregeln i 9 § lotterilagen tillståndspliktigt. En tävling får däremot anordnas utan något tillstånd.

Som inledningsvis nämnts kan svåra gränsdragningsproblem uppstå när det gäller att avgöra om en viss verksamhet är ett lotteri eller en tävling, dvs. om slump eller skicklighet (prestation) varit avgörande för utgången.

Inte sällan förekommer arrangemang som innefattar en kombination av slump- och prestationsmoment. Om prestationsmomentet föregår slumpmomentet – dvs. den slutlige vinnaren utses genom lottdragning eller liknande – torde arrangemanget normalt anses som ett lotteri. Om däremot slumpmomentet föregår prestationsmomentet betraktas arrangemanget i regel som pristävling. Synsättet att det led i en verksamhet varigenom vinnare utses, dvs. i regel det sista ledet, i princip är avgörande för bedömningen grundar sig på ett beslut från början av 1950-talet av dåvarande Handelsdepartementet. Departementet gjorde då bedömningen att en kombination där man begränsade antalet deltagare genom ett slumpmässigt förfarande och därefter lät vinnare fortsätta i en ren prestationstävling inte var att betrakta som ett lotteri.

Lagstiftning och förarbeten

I svensk lotterilagstiftning saknas uttryckliga regler om s.k. reklamlotterier. Om en verksamhet är att betrakta som lotteri enligt definitionen i 3 § är verksamheten normalt tillståndspliktig. Eftersom reklamlotterier anordnas i kommersiellt syfte skall tillstånd till sådan verksamhet inte ges enligt lotterilagen (jfr 15 § lotterilagen). Undantag från detta har dock gjorts bl.a. för sparbankernas s.k. sparbanksveckor och bankernas s.k. vinstsparkonton, där vinster lottas ut bland bankkunderna. Dessa lotterier har dock också ett sparfrämjande ändamål. Sådana tillstånd har givits av regeringen.

Den enda lagreglering som finns för reklampristävlingar är reglerna i marknadsföringslagen (1995:450). Lagen reglerar dock inte särskilt reklampristävlingar utan har till syfte att skydda konsumenterna mot bl.a. vilseledande reklam. Lagen ålägger också näringsidkaren en viss informationsplikt vid marknadsföringen.

Reklamlotterier behandlades inte närmare i förarbetena till 1939 års lotteriförordning. I SOU 1938:17 s. 49-50 berörs dessa lotterier i samband med diskussionen om krav på insats för att ett lotteri skall föreligga men det anges endast att dessa reklamlotterier inte torde ha någon större praktisk betydelse.

Den lotteriutredning som tillsattes år 1964 konstaterade i sitt betänkande SOU 1970:52 att det förekommer att affärsföretag i reklam-syfte lottar ut vinster bland allmänheten och att många sådana ”reklamjippon” sker i form av en tävling. Utredningen framhöll att anledningen till att olagliga reklamlotterier förekommer i många fall torde vara bristande kännedom om lotteriförordningens bestämmelser. Rättelse i detta avseende skulle, enligt utredningen, i första hand ske genom konsumentupplysning och övervakning av reklam och konkurrensför-

hållanden. Utredningen hänvisade till den proposition som lades fram i ämnet samma år, nämligen prop. 1970:57 med förslag till lag om otillbörlig marknadsföring. Departementschefen uttalade i propositionen, s. 73-74, bl.a. följande:

Vad härefter angår lotterier, pristävlingar och gåvoutdelningar instämmer jag med utredningen i att det inte finns anledning att uppmjuka regeln att tillstånd krävs för anordnande av lotteri för allmänheten i säljfrämjande syfte. Det är inte heller motiverat att ändra den praxis som innebär att tillstånd till sådana lotterier i princip inte lämnas. Jag vill vidare understryka ... att pristävlingar och gåvoutdelningar ofta torde vara utformade på ett sådant sätt att de i själva verket är att betrakta som lotterier i lotteriförordningens mening. Detta är givetvis inte tillfredsställande och konsumentombudsmannen bör i sin övervakande verksamhet ha uppmärksamheten riktad härpå samt verka för att detta slags överträdelser av lotteriförordningen blir beivrade. Mot pristävlingar och liknande metoder kan riktas bl.a. den kritiken att kundernas uppmärksamhet avleds från sådant som varans pris och kvalitet till sådant som i princip bör vara ovidkommande för konsumtionsvalet. Jag vill dock inte generellt fördöma metoderna som sådana ... Det bör emellertid krävas att de för en pristävling eller en gåvoutdelning gällande villkoren redovisas tydligt och uttömmande samt att de sålunda redovisade reglerna verkligen följs. Annars blir allmänheten utsatt för ett godtycke från arrangörernas sida som inte kan accepteras. Det är vidare ... angeläget att motverka alltför hasardbetonade förfaranden, exempelvis tävlingar där den enskildes insats är beroende av en slump.

Den år 1972 tillsatta lotteriutredningen, som redovisade sitt slutbetänkande SOU 1979:29 i maj 1979, anförde bl.a. att det i praktiken ofta är svårt att bedöma om ett lotteri skall anses vara anordnat för allmänheten eller inte. Enligt utredningens mening borde lotterier i säljfrämjande syfte i näringsverksamhet inte tillåtas. Utredningen ansåg att näringsidkarna borde vara hänvisade till andra medel än lotterier för att stimulera försäljningen av sina varor och tjänster. Mot den bakgrunden ansåg utredningen att det var lämpligt att avgränsa lotterilagens tillämpningsområde genom att i stället knyta an till anordnarens avsikt med lotteriet och föreslog därför att regleringen i fortsättningen skulle vara tillämplig på lotterier och spel som anordnas i förvärvssyfte. Utredningen ansåg vidare att förvärvssyfte skulle bedömas föreligga även om anordnaren inte hade för avsikt att erhålla den tänkta förtjänsten direkt genom lotteriet. Det skulle, enligt utredningen, räcka med att man indirekt önskade en sådan förtjänst, såsom i reklam-lotterier som anordnas i en näringsverksamhet.

Under remissbehandlingen möttes den föreslagna ordningen av kritik. Från flera håll anfördes att regleringen skulle bli alltför långtgående i och med att den i princip skulle komma att omfatta även lotterier i privata miljöer. Föredragande statsrådet instämde till viss del i kritiken mot lotteriutredningens förslag att regleringen skulle bli onödigt långtgående om den skulle omfatta alla typer av lotterier som

anordnas i förvärvssyfte. Han ansåg att det från allmän synpunkt inte fanns tillräcklig anledning att skapa en kontroll inom lotteriregleringens ram av sådana lotterier som anordnas exempelvis i premieringssyfte för en liten och sluten krets. Vidare ansåg han att det inte fanns skäl att frånga den dåvarande ordningen som innebar att regleringen av lotterier i princip var tillämplig endast på sådana lotterier som anordnades för allmänheten. Regleringen borde dock, enligt föredragande statsrådet, omfatta även automatspel, roulettspel, kortspel, tärningsspel och bingospel som inte anordnades för allmänheten om spelet anordnades i förvärvssyfte (prop. 1981/82:170 s. 28).

Vad särskilt gällde reklamlotterierna anförde föredragande statsrådet att han anslöt sig till utredningens förslag att reklamlotterier även i fortsättningen inte skulle vara tillåtna, bl.a. med hänsyn till intresset av att förbehålla marknaden för det ideella föreningslivet. Han påpekade dock, under hänvisning till vad han anført i frågan om anordnande av lotterier i förvärvssyfte, att den föreslagna regleringen inte utgjorde något hinder mot sådana reklamlotterier som inte anordnas för allmänheten, exempelvis lotterier som anordnas för en liten och sluten krets av försäljare i premieringssyfte (a.a. s. 80).

I SOU 1992:130 s. 274 anfördes följande om reklamlotterier:

Anordnande av renodlade kommersiella reklamlotterier är straffbart enligt lotterilagen. Enskilda företags utlottningar beivras mycket sällan. Utredningen anser att denna illegala lotteriform i vissa fall konkurrerar med folkrörelsernas traditionella lotterier. Utredningens förslag att Lotteriinspektionen ges befogenhet att förelägga och döma ut vite bör ge möjligheter att stävja bruket av illegala reklamlotterier. – En särskild form av reklamlotterier får regelmässigt tillstånd av regeringen. Lotterier som anordnas under sparbankernas s.k. sparbanksveckor och bankernas s.k. vinnarkonton utgör exempel på lotterier som har ett sparfrämjande ändamål. Dessa lotterier är inte att betrakta som allmännyttiga i den nuvarande lotterilagens mening. Utredningen anser dock att de inte inkräktar på det tillgängliga marknadsutrymme för lotterier och bör därför kunna tolereras även i fortsättningen.

I prop. 1993/94:182 s.19 uttalades att spel- och lotteriverksamheten även i fortsättningen i allt väsentligt bör vara förbehållen staten och folkrörelserna och att kommersiella intressen i övrigt endast i undantagsfall och inom vissa väl avgränsade områden kan accepteras. Vidare uttalades (a.a. s. 80) beträffande de lotterier som anordnas under sparbankernas s.k. sparbanksveckor och genom bankernas s.k. vinnarkonton, att dessa lotterier har ett sparfrämjande ändamål och att de inte inkräktar på marknadsutrymme för lotterier och bör kunna tillåtas av regeringen även i fortsättningen. I övrigt berördes inte frågan om reklamlotterier i dessa förarbeten.

Exempel på ”marknadsföringslotterier”

Nedan följer några exempel på marknadsföringsåtgärder som angivits vara tävlingar men där det kan ifrågasättas om inte vissa av dessa snarare är att anse som lotterier och då skulle omfattas av kravet på tillstånd i lotterilagen.

a. ”Tävla med M”

- Så här gör du: Ringa in rätt svar på tre frågor med A-, B- och C-svar.
- Så utses pristagare: Vinsterna lottas ut bland de rätta svaren.
- Övriga villkor: – Eventuell vinstskatt betalas av vinnarna.
– Priserna är personliga och kan inte överlåtas eller bytas mot pengar.

b. ”Tävla och vinn! 10 priser varje vecka från april till augusti.”

- Så här gör du/
tävlingssuppgift: – Ring ett visst telefonnummer (3 kr 50 öre per minut).
– Svara så snabbt du kan på de fyra frågor du får, du måste ha en tonvalstelefon. Samtalets längd är 3-4 minuter.
- Så utses pristagare: Snabbast vinner första pris. Du kan vara med och tävla så många gånger du vill.
- Övriga villkor: Eventuell vinstskatt betalas av vinnaren.

c. ”Hitta E:s Guldbanner på Internet”

- Så här gör du/
tävlingssuppgift: – Under sju dagar i maj kommer det att finnas en extra intressant annons på Internet – E:s Guldbanner som kommer att visas ett fåtal gånger på förstasidan till Privata Affärer.
– Ser du Guldbannern och klickar på den har du stora chanser att vinna.
- Så utses pristagare: Anges inte.

d. "Åk med F till Svenska Rallyt"

- Så här gör du/
tävlingssuppgift: Svara på tre (enkla) 1X2-frågor.
- Så utses pristagare: Jury utser vinnare.
- Övriga villkor: Eventuell vinstskatt betalas av vinnaren.

e. "Tanka minst 30 liter och delta i en utlottning av fem st. Weekend hyrbilar"

- Så här gör du/
tävlingssuppgift: – Tanka 30 liter.
- Lämna in ifylld kupong med namn och adress.
- Så utses pristagare: Genom lottning.

f. "Vinn en resa till alperna varje dag. På julafton kan du vinna en bil!"

- Så här gör du/
tävlingssuppgift: – Ring ett visst nummer.
- Tryck ditt telefonnummer.
- Tryck ditt svarsalternativ på dagens fråga.
- När du hör ljudsignalen tryck dagens datum på så kort tid som möjligt.
- Så utses pristagare: – Den som tävlat flest gånger under tävlingsperioden och har rätt på frågorna med kortast tid på inknappt datum vinner bilen.
- Utlottning av 23 resor.
- Övriga villkor: Eventuell vinstskatt betalas av vinnarna.

Det är Konsumentverket och Konsumentombudsmannen (KO) som, i konsumenternas intresse, bl.a. skall verka för att otillbörlig marknadsföring inte sker.

I 11 § lagen (1970:417) om marknadsdomstol m.m. anges att det för frågor om bl.a. marknadsföring finns en konsumentombudsman och att denne, som skall vara jurist, utses av regeringen.

Enligt 1 § förordningen (1995:868) med instruktion för Konsumentverket är Konsumentverket central förvaltningsmyndighet för konsumentfrågor med huvudansvar för att genomföra den statliga konsumentpolitiken. I förordningens 5 § anges att Konsumentverkets generaldirektör är chef för verket samt också konsumentombudsman.

Konsumentverket har den 25 februari 1983 gett ut en PM om lotterier, pristävlingar och gåvoutdelningar i marknadsföring. Promemorian reviderades år 1995. Då det kan vara av intresse för frågan om gränsdragning mellan lotteri och tävling följer nedan promemorians innehåll i dess helhet.

1. Vad som menas med *lotteri* framgår av lotterilagen (1994:1000). Där sägs att till lotteri räknas varje förfarande där utgången helt eller delvis beror på *slumpen* och där en eller flera av deltagarna kan få en vinst till ett högre värde än vad var och en av de övriga deltagarna kan få. Det kan vara fråga om lottning, gissning, tippning, vadhållning eller något liknande förfarande. Det har för definitionen av lotteri däremot ingen betydelse om det krävs insats eller inte för rätt att delta.

Även kedjebrevsspel och liknande spel, som kan ge vinst enligt ovan, hänförs till lotterier. Tillstånd får inte beviljas för sådant lotteri.

Lotterilagen reglerar lotterier anordnade för *allmänheten*. För att ett lotteri *inte* skall anses anordnat för allmänheten krävs att deltagarna i lotteriet utgör en klart avgränsad, sluten krets och att de har någon form av inbördes gemenskap. Som exempel på en sådan krets kan nämnas ett föreningsmöte till vilket bara medlemmar har tillträde. Om lotteri anordnas inom en sluten personkrets utan att detta sker vid en privat tillställning eller vid en föreningsfest är det mer osäkert om lotteriet är att anse som anordnat för allmänheten eller inte. Sådana fall som här kan tänkas är bl.a. lotterier för anställda i ett företag eller bland medlemmar av viss bransch. I princip torde för sådana fall krävas att personkretsen skall vara relativt liten för att lotteriet inte skall bli att anse som anordnat för allmänheten. Personkretsen skall i dessa fall med andra ord vara både sluten och liten.

Av lotterilagen kan man utläsa att lotterier i samband med marknadsföring av varor och tjänster inte är tillåtna. Det hjälper inte att låta eventuell avkastning från lotteriet tillfalla något välgörande ändamål, även om det välgörande ändamålet i sig, enligt lotterilagen, är berättigat att få lotterimedel. Enligt praxis skall nämligen den ideella organisationen som svarar för den välgörande verksamheten själv anordna lotteriet.

Låt oss ta ett exempel på en marknadsföringsmetod som får anses vara ett lotteri. Det har förekommit att köpmän i annonser och liknande har utlovat pengarna tillbaka till dem som handlar den dag som ger den lägsta dagskassan under en viss period. Man har då hävdats att förfarandet borde bedömas såsom ett rabatterbjudande till dem som handlar den dag det blir fråga om. Utgången får dock anses bero på slumpen, för man kan ju inte i förväg veta vilken dag under perioden som ger den lägsta dagskassan.

Under vissa förutsättningar får lotterier anordnas utan tillstånd i samband med utgivandet av tryckt periodisk skrift, s.k. tidningslotterier.

Sådana lotterier får emellertid endast ta sikte på att utse pristagare som har deltagit i en tävling som har anordnats i skriften. Genom lottning eller liknande förfarande får således utses pristagare bland dem som löst en tävlingsuppgift.

Utan tillstånd får under samma förutsättningar anordnas lotterier i tryckta skrifter som uteslutande innehåller tävlingar av olika slag, exempelvis korsordstidningar.

Lotterier som enbart grundar sig på slumpvis dragning bland t.ex. vissa bilnummer eller utdelade lottsedlar får däremot inte anordnas.

I ovan angivna lotterier får inte krävas att en deltagare skall betala någon insats eller att deltagaren skall inneha skriften.

Värdet av högsta vinsten i tidningslotteri får uppgå till högst 1/60 basbelopp. Vinsterna kan utgöras av pengar. Det bör dock uppmärksammas att om vinsten utgörs av pengar skattskyldighet föreligger enligt lagen om lott-eriskatt (1991:1482).

I tillämpliga delar gäller reglerna för tidningslotterier även vid radio- och TV-sändningar.

2. En *pristävling* kännetecknas av att den innehåller ett eller flera prestationsmoment. Som exempel kan nämnas att svara på kunskapsfrågor, vilka dock inte får vara formulerade så att möjlighet ges att välja bland flera svar (1, X, 2-frågor). Ett annat exempel på prestation är att skriva en slogan eller lösa en gåta. Pristagaren (vinnaren) skall utses genom att deltagarnas individuella prestationer bedöms enligt vissa på förhand bestämda grunder. Slumpen får inte i någon nämnvärd grad påverka utgången, för om så är fallet blir det ett lotteri.

Av detta följer att om flera deltagare i en pristävling har uppnått samma eller likvärdigt resultat, som berättigar till pris (vinst), så bör alla dessa deltagare ha likadant eller likvärdigt pris eller så bör de skiljas åt genom en utslagstävling. Om de skiljs åt med hjälp av lottning eller annat slumpförfarande övergår tävlingen till att bli lotteri. På samma sätt gäller som redan framkommit att om pristagare i en tävling utses genom exempelvis lottning bland rätta svar, så bedöms hela tävlingen som ett lotteri.

Ibland konstrueras pristävlingar på så sätt att prestationsmomentet föregås av ett lotterimoment – vanligen i syfte att få en sällning bland deltagarna till prestationsmomentet. Avgörande för om ett sådant förfarande skall anses vara lotteri eller tävling är hur utslagsgivande slumpmomentet är. Om antalet tävlingsdeltagare genom lottning begränsas mycket starkt och samtliga dessa deltagare tillförsäkras priser, torde förfarandet i sin helhet komma att bedömas som lotteri. I detta fall har nämligen pristagargruppen bestämts redan i och med lottningen.

För anordnandet av pristävlingar finns inga uttryckliga rättsregler. Pristävlingar som anordnas i kommersiellt syfte kan emellertid bedömas enligt marknadsföringslagen (1995:450). Följande grundläggande krav skall enligt Konsumentverket/KO vara uppfyllda.

Utformningen av tävlingen

- Samma villkor skall gälla för alla deltagare i tävlingen.
- Bedömningen av tävlingsbidragen måste vara opartisk och vederhäftig. Deltagarna får inte utsättas för godtycke.
- Tävlingen skall genomföras enligt de regler som man utfäst sig att tillämpa.
- Vid presentationen av tävlingen
- Samtliga villkor för tävlingen skall redovisas tydligt och uttömmande.
- Tävlingsuppgiften skall beskrivas utförligt och entydigt.
- Information skall lämnas om hur bedömningen går till och vilka kriterier som är utslagsgivande.
- Det skall framgå hur pristagare utses. Om en jury bedömer tävlingsbidragen bör ledamöterna i juryn namnges.

- Tävlingsresultatet bör presenteras på lämpligt sätt. Upplysning skall lämnas om var och när namnen på pristagarna kommer att publiceras.
- Priserna (vinsterna) skall beskrivas med avseende på värde, modell och liknande.
- Påpekande skall göras om att pristagare själv är skyldig att (i samband med inkomsttaxering) betala eventuell skatt på det pris han/hon fått.
- Riktat sig tävlingen till barn eller ungdom är det särskilt viktigt att tävlingen i sin helhet presenteras klart och lättfattligt.

3. Att skilja från lotterier och pristävlingar är *gåvoutdelningar* enligt vissa på förhand bestämda principer. Utdelningsprinciperna får inte göras beroende av slumpen. Det kan exempelvis gälla att få en jämn geografisk spridning över landet eller en jämn fördelning mellan olika yrkesgrupper. Det kan också gälla att premiera en viss grupp. Om man redan från början kan peka ut de personer som kan komma ifråga så är kraven på utbetalningsprinciperna med säkerhet uppfyllda. Inget hindrar att själva fördelningen görs bland inkomna intresseanmälningar.

Om en affär skickar alla personer boende i Skövde kommun, födda år 1960 och med en vid senaste taxering kommunalt taxerad inkomst som understiger 500 000 kronor, var sin present, så är det fråga om gåvoutdelning. Om en affär däremot annonserar om att ge de tio första kunderna en viss dag en present så är det fråga om lotteri, ty här kan man inte med säkerhet säga något om vilka personer som kan komma ifråga.

Problem

Även beträffande reklamlotterier föreligger den tidigare redovisade problematiken vad avser gränsdragningssvårigheterna mellan lotteri och tävling.

Vad särskilt gäller reklamlotterierna har kritiken främst gällt att denna typ av lotterier ökat i omfattning och numera är mycket vanligt förekommande. Detta har ansetts främst drabba folkrörelserna som stadigt tappar inkomster från lotteriverksamhet. Vidare har det ansetts allvarligt att det förekommer ett stort antal olagliga lotterier runt om i landet utan att tillståndsmyndigheterna ingriper mot detta.

Lotterilagsutredningen har under sitt arbete också erhållit synpunkter i fråga om reklamlotterier från Sveriges Reklamförbund, som är en opolitisk branschorganisation som skall tillvarata medlemmarnas – marknadskommunikatörer – intressen och öka kunskapen om reklamen som konkurrensmedel. Reklamförbundet har anfört bl.a. följande.

Reklamlotterier synes vara en starkt eftertraktad form av marknadsföring. Det är dock väl känt såväl bland allmänheten som bland reklambyråer att lotterier är föremål för särskild reglering. Vad denna reglering närmare innebär är emellertid inte lika känt. För att komma runt förbudet mot reklamlotterier anordnar reklambyråerna reklampristävlingar. Utarbetande och anordnande av reklampristävlingar innebär

en större kreativ insats liksom en omfattande administration i form av exempelvis jury vilket leder till högre kostnader för reklambyråerna. Högre kostnader är dock bara ett av de argument som enligt förbundet kan anföras mot förbudet. Förbundets utgångspunkt är att alla förbud bör vara väl underbyggda av goda skäl. Ytterligare argument för att förbudet mot reklamlotterier bör avskaffas är följande:

- Förbudet fyller ingen funktion.
- Förbudet kostar pengar.
- Förbudet respekteras i stor utsträckning ej.
- Förbudet är lätt att kringgå.
- Förbudet bidrar till att förtroendet för rättsstaten undergrävs.

De förbjudna former av reklamlotterier som enligt förbundet kan ifrågasättas är dels lotterier som anordnas utan vinstsyfte, dels lotterier som inte kräver insats eller har en insats som inte har som primärt syfte att utgöra insats. De förstnämnda lotterierna kan aldrig utnyttja människors spelbenägenhet, i vart fall inte obehörigt eller otillbörligt. De andra lotterierna innefattar inget risktagande. De argument som anföras för förbudet mot reklamlotterier har alltså ingen bäring på reklamlotterier utan vinstintresse eller insats.

Reklamlotterier förekommer enligt förbundet i relativt stor omfattning trots förbudet. Det finns flera skäl till detta. Det mest grundläggande är att folk i allmänhet inte uppfattar lotterier utan insatser som lotterier i egentlig mening. Därtill kommer att risken för att överträdelserna beivras är relativt liten då tillsynsmyndigheten inte har resurser att aktivt leta reklamlotterier och slå till mot dessa. Det kan enligt förbundet inte heller uteslutas att de pristävlingar som anordnas för att komma runt förbudet mot reklamlotterier ofta är skenåtgärder. Det är mycket olyckligt med lagstiftning som kan kringgås så enkelt.

Risken för att lotterimarknaden kommer att översvämmas av lotterier som kan tyckas mer förmånliga än traditionella lotterier är enligt förbundet inte särskilt stor om reklamlotterier tillåts. Det beror på att syftet med reklamlotteriet, nämligen att avvika från etablerade marknadsföringsmönster, går förlorat om antalet reklamlotterier blir alltför stort.

Reklamförbundet anger som tänkbara former av reglering av lotterier följande:

- *Helt fritt.* Man skulle kunna tänka sig att generellt inom vissa ramar lämna fältet för anordnande av lotterier helt fritt. Därmed slipper man problemet med att lagstiftningen inte respekteras och kunde också göra vissa besparingar avseende administration av tillsyn och tillståndsgivning. I stället kunde etiska riktlinjer utarbetas. Lotteri-

reglerna kunde också utformas så att endast folkrörelserna får anordna lotterier med direkt vinstsyfte, dvs. där syftet är att generera vinst åt anordnaren genom en skillnad mellan insats och utdelad vinst. Avsikten med reklamlotterier är naturligtvis att generera vinst men inte genom lotteriet som sådant utan genom att den uppmärksamhet som lotterier ger skapar efterfrågan på de produkter som marknadsförs.

- *Inskränkningar i insatsen.* Sådana inskränkningar kan ha som första utgångspunkt att värdet på insatsen begränsas, antingen så att insatsen skall betalas i form av någon produkt som arrangören saluför, alternativt att så inte får vara fallet. I sin allra mest extrema form kan insatsen begränsas till noll genom att andra än ideella föreningar endast får anordna lotterier utan insats. Sådana lotterier kan varken angripas med argument om spelberoende eller att folkrörelsernas lotterier blir mer konkurrensutsatta då de inte har något riskmoment.
- *Inskränkningar i vinst.* Då det finns en skatteaspekt på lotterier och tävlingar kan inskränkningar i vinsten knytas till den skattefria vinsten vid tävlingar. Tävlingsvinster, i form av produkter, som inte överstiger 0,03 ggr basbeloppet är skattefria. Lotterivinster som i dag är skattebefriade skulle kunna bli skattepliktiga men endast om vinsten överstiger 0,03 ggr basbeloppet. Alternativt kunde det bli helt fritt att anordna lotterier där vinsten inte överstiger 0,03 ggr basbeloppet. På så sätt undviker man en del av den skatteproblematik som omsluter lotterier. Man kan även knyta inskränkningar i vinst till insatsens värde så att vinstens värde måste ha en viss relation till insatsens värde. Vid köptvång kan vinsten regleras så att värdet endast får vara ringa i förhållande till köptvångsproduktens värde. Man kan vidare överväga att införa ett tak på vinstens värde vid köptvång.

4.4 Gränsdragningsproblem

Inledning

Som framgått av det föregående är det främst gränsdragningen mellan lotteri och tävling som vållat problem i den praktiska tillämpningen. För lotteri är det i princip slumpen som är avgörande för utgången. För tävling däremot är det en prestation eller skicklighet som är avgörande.

Slump kan definieras som resultatet av omständigheter som inte kunnat kontrolleras. Skicklighet innebär att en person är mycket duktig i ett visst avseende. Som rena skicklighetsspel brukar anges schack och

biljard. Resultatet av en idrottstävling är till stor del beroende av skicklighet men där finns ibland också ett slumpmoment.

Gränsdragningsproblemen hänger samman bl.a. med att en verksamhet kan bestå av såväl slumpmoment som skicklighetsmoment och andra prestationsmoment.

Praxis

Det finns åtskilliga avgöranden om vad som är ett lotteri respektive en tävling. Många rättsfall är av äldre datum och får, med dagens definition av begreppet lotteri och den tekniska utvecklingen, anses ha tappat lite av sin aktualitet. De kan ändå vara av intresse. Exempelen gäller främst fråga om olovligt anordnande av lotteri eller lotteriliknande företag. (Exemplen rörande 1881 års förordning är hämtade från SOU 1938:17.)

Brott mot 1881 års lotteriförordning

Företag där sannolikheten att vinna synes ha bestämts uteslutande av slumpen

Ansvar

Högsta domstolen:

- Anordnande av prisskjutning med en s.k. luftkanon vilken inte synes ha varit avsedd att inriktas av den skjutande (1899).
- Ett bokförlag anordnade utdelning av ”premier” till abonnenterna av visst bokverk, varvid fördelningen ägde rum på grundval av den ordning i vilken vissa av abonnenterna insända kupongförsändelser öppnades (1908).
- En skomakare utfäste sig att laga skor gratis åt personer som i förväg inlämnade dessa under viss tid. Förseglad uppgift härom hade i förväg inlämnats till notarius publicus (1916).

Ej ansvar

Hovrätten över Skåne och Blekinge:

- Innehavaren av vissa skoaffärer lät bland allmänheten utdela reklamaffischer avseende affärerna. Dessa affischer – försedda med löpnummer – berättigade innehavaren till deltagande i en av

utdelaren tilltänkt utlottning av presentkort gällande inköp i dennes affär. I målet framhölls särskilt att deltagandet skulle vara avgiftsfritt (1930).

Svea hovrätt:

- I åtskilliga på nöjestivoli förekommande spel och spelapparater (t.ex. ”Drag Rätt”, ”Hjärtspelet”, ”Bollspelet”, ”Kasta tills Ni vinner” och ”Japan”), utgick varuvinster (tyghundar o.dyl.) till deltagarna på ett med lottning jämförligt sätt. Vinsterna utgick emellertid till var och en av deltagarna och de olika vinsternas värde företedde inga väsentliga variationer; ingen av de utlottade varorna hade lägre värde än insatsen (1937).

Företag där sannolikheten att vinna i lägre eller högre grad synes ha bestämts, förutom av slumpen, även av deltagarnas skicklighet

Ansvar

Högsta domstolen:

- Vid en fest dit allmänheten ägde fritt tillträde anordnades mot viss avgift en pristävlan i vilken deltagarna skulle gissa innehållet i en med silver- och kopparslantar fylld gasflaska (1909).

Svea hovrätt:

- S.k. bromsspel; ett slags roulettspel om pengar med flera samtidigt deltagande spelare som var för sig skall försöka att genom en gemensam bromsanordning hejda en roterande visare framför spelarens eget nummer (1932).

Polisdomstolen och rådhusrätten i Stockholm:

- Spelautomater av s.k. amerikansk roulett-typ; efter inkast av pollett eller femöring igångsätts vissa roterbara hjul. Då dessa stannar i vissa givna lägen kan vinst (i form av pollett eller femöring) erhållas. Den spelande kan i särskilt gynnsamma fall genom bromsning påverka hjulen så att de stannar i nämnda lägen. Anordnaren hade förelagts att inkomma med utlåtande från Statens provningsanstalt om automaterna var av sådan beskaffenhet att vinst var utslutande beroende av den spelandes skicklighet. Provningsanstaltens undersökningar utvisade emellertid att vid spel på apparaten intill minst 500 gånger, graden av sannolikhet för vinst genom övning och skicklighet inte höjdes nämnvärt (1932).

- Fortuna-liknande spelapparater med vinster bestående av kramvaror eller pilsnerdricka, där speldeltagarnas avskjutna kulor hamnade i olika poänghål med hjälp av vissa automatiska anordningar (1937).
- S.k. förlovningsfester där nummersedlar delades ut gratis till besökarna, vilka – om de lyckades påträffa annan med samma nummer – kunde erhålla vissa vinster, bl.a. 25 eller 30 kr (1934, 1935).

Ej ansvar

Högsta domstolen:

- Ringkastning mot mynt och sedlar, vilka erhöles som vinster (1891).

Svea hovrätt:

- Vissa spel och mekaniska spelanordningar benämnda bl.a. ”Pilspelet”, ”Kransspelet” och ”Kul- eller lampspelet”. I ”Pilspelet” och ”Kransspelet” spelade flera personer mot varandra med användning av bl.a. bromsanordningar som dock inte hade något mekaniskt sammanhang (1937).
- Olika fortuna-liknande spelapparater (”Zoom”, ”Big Bertha” m.fl.) i vilka vinster bestående av olika kramvaror utfästes till spelare som uppnått vissa poäng och där speldeltagarnas avskjutna kulor träffade skilda poänghål med hjälp av vissa automatiska anordningar (elektriska reläer m.m.). Statens provningsanstalt hade beträffande vissa hithörande apparater intygat att vinstchansen i avsevärd grad var beroende på den spelandes skicklighet. Rådhusrätten hade likväl fällt till ansvar under åberopande av att de spelande inte haft möjlighet att genom färdighet i apparatens handhavande i avgörande mån inverka på spelutgången. Hovrätten frikände dels eftersom en del av anordningarna inte var av sådan beskaffenhet att de föll under 2 § lotteriförordningen, dels ”med hänsyn till vad i målet blivit upplyst angående vinsternas värde och beskaffenhet” vid de övriga anordningarna, även om utgången av spelet på dessa ”i väsentlig mån varit beroende av tillfälligheten” (1937).

Vid denna tid inhämtades yttranden från Statens provningsanstalt när bedömning skulle göras av en spelapparats beskaffenhet. Provningsanstalten lämnade 1936 i en skrivelse till polisen i Stockholm en utförlig redogörelse beträffande normerna för sin bedömning av sådana apparater, se *bilaga 2*.

Brott mot 1939 års lotteriförordning

Karlskoga tingsrätt (dom den 1 oktober 1980, mål nr B 173/80):

En supporterklubb beslutade att anordnade ett tips för sina medlemmar. Klubben hade 388 medlemmar. Det gällde att tippa lagets samtliga matcher i 1980 års seriespel och priset per tips var 25 kr. Av de inkomna medlemmen skulle 50 procent tillfalla deltagarna i tipset och 50 procent supporterklubben. Omkring 500-600 tipskuponger trycktes upp. Avsikten var att endast medlemmar skulle få tippa men om tipskuponger skulle ha kommit in från andra hade dessa dock antagligen fått delta i tipset. Sedan man fått klart för sig att tipset eventuellt var olagligt avbröts detta och insatserna betalades tillbaka. Tingsrätten fann, med hänsyn till att andra än medlemmar skulle ha fått delta i tipset och det förhållandevis stora antalet medlemmar i klubben, att personkretsen som skulle omfattas av lotteriet inte kunde anses så sluten eller liten att tillstånd ej skulle erfordras för anordnande av lotteriet. Den tilltalade, styrelseordförande i supporterklubben, fälldes till ansvar och ådömdes dagsböter.

Gävle tingsrätt (dom den 29 september 1981, mål nr B 417/81):

En rörelseinnehavare som sålde hushållsmaskiner erbjöd i annonser i dagstidningar 100 procent rabatt till den som handlade kontant den dag, under en tiodagarsperiod, som rörelsen hade minsta dagskassa. En av de tio dagarna var dagskassan noll, varför ingen kund gjorde anspråk på att återfå några pengar. Tingsrätten ansåg att annonseringen i dagstidningar medförde att erbjudandet varit riktat till allmänheten. Det hade inte heller, enligt tingsrätten, varit möjligt för en köpare att själv påverka sin chans till rabatt och det hade därmed varit slumpen som varit avgörande för köparens rabattmöjligheter. Åtalet bifölls och rörelseinnehavaren dömdes till dagsböter för olagligt lotteri.

Brott mot 1982 års lotterilag

Hässleholms tingsrätt (dom den 28 december 1984, mål nr B 384/84):

Hässleholms köpmannaförening anordnade en tipspromenad. Tipspromenaden innehöll 14 frågor med tre svarsalternativ, 1 X 2. Deltagarna i tipspromenaden skickade svarsblanketterna till köpmannaföreningen med uppgift även om namn och adress. Föreningen fördelade svarsblanketterna i grupper efter antalet rätta svar; ingen del-

tagare hade 14 rätt men en hade 13 rätt. Blanketterna i de olika grupperna nummerades och varje blanketts nummer skrevs på en lös lapp. Lapparna lades tillsammans grupp för grupp. Vinstfördelning bestämdes sedan genom lottdragning inom de olika grupperna. Tingsrätten konstaterade att två av de 14 frågorna, nr 4 och 11, var av sådan art att bara deltagare med mycket speciella kunskaper och erfarenheter hade kunnat grunda svaren på annat än gissningar. Vidare anförde tingsrätten att vinstmöjligheterna åtminstone delvis berodde på slumpen till följd av lottning inom de grupper i vilka svarsblanketterna hade fördelats efter antalet rätta svar och att tipspromenaden därför måste anses som lotteri oberoende av om slumpen i någon mån skulle anses ha haft betydelse för möjligheten att lämna rätta svar på frågorna nr 4 och 11. När det gällde frågan om ansvar för brott bedömde dock tingsrätten att det var fråga om ringa brott, varför något straffansvar inte utdömdes.

Skatterättsliga avgöranden

Som framgått inledningsvis är det även i skatterättsliga sammanhang av betydelse om en viss verksamhet är att betrakta som lotteri eller tävling. Är verksamheten ett lotteri skall lotteriskatt, med vissa undantag, betalas av anordnaren av lotteriet och om verksamheten är en tävling skall deltagaren beskattas i inkomstslaget tjänst.

Följande rättsfall kan belysa problematiken ytterligare.

RK 80 I:29 (rättsfall från Kammarrätten i Stockholm)

Tre intressenter anordnade 1979 en tävling, "Aktie-SM", vari vinsterna bestod av i huvudsak resor och pengar. Enligt tävlingsreglerna skulle deltagarna göra en låtsad placering av 25 000 kr i aktier noterade på Stockholms Fondbörs respektive Fondhandlarföreningens kurslista. Till vinnare skulle utses de vars aktieinnehav vid tävlingsperiodens slut hade de högsta värdena enligt dessa kurslistor. Vid lika värde skulle arrangörerna äga rätt att särskilja de tävlande genom lottning. – I en vid Riksskatteverkets distriktskontor i Solna upprättad revisionspromemoria föreslogs att tävlingen skulle påföras stämpelskatt för lotteri samt lotterivinstskatt. Riksskatteverket konstaterade att skattskyldighet för stämpelskatt för lotteri och för lotterivinstskatt inte förelåg och att förslaget därför inte medförde någon skattepåföring. Två ledamöter var skiljaktiga och anförde: "Även om skickligheten måste tillmätas viss betydelse för utgången av tävlingen måste enligt vår mening slumpen i

vart fall delvis ha varit avgörande för slutresultatet. Även små marginaler – omöjliga att förutse – kunde särskilja vinnarna. Tävlingen är därför att anse som lotteri och skattskyldighet för såväl stämpelskatt som lotterivinstskatt föreligger såsom föreslagits i promemorian.” – I besvär hos kammarrätten yrkade statens företrädare, allmänna ombudet för punktskatt, att stämpelskatt för lotteri skulle fastställas. Kammarrätten i Stockholm lämnade besvären utan bifall och yttrade: ”Den allmänna karaktären av Aktie-SM är icke sådan att tävlingen skall anses som lotteri. Lika med Riksskatteverket finner därför kammarrätten att skattskyldighet för stämpelskatt ej föreligger.”

RÅ 1991 not. 163

Sveriges Television AB (bolaget) ansökte om förhandsbesked om eventuell skyldighet för bolaget att betala lotteriskatt för de vinster som bolaget kunde komma att utge i TV-programmet ”24 karat”.

Riksskatteverkets nämnd för rättsärenden beslutade att bolaget inte skulle betala lotteriskatt på lotterivinster för de ersättningar i form av pengar eller guldtackor som skulle utges till de deltagande paren i programmet. Nämnden angav i sin motivering att de ersättningar som de deltagande kan komma att erhålla för sin medverkan i grundomgången och vid spel på guldhjulet får anses utgöra ersättning för medverkan i programmet och kan därför inte betraktas som vinster i svenskt lotteri.

Bolaget överklagade beslutet och yrkade att Regeringsrätten, med ändring av nämndens beslut, skulle förklara att bolaget var skyldigt att betala lotteriskatt för de vinster i form av pengar som skulle utges till de deltagande.

Regeringsrätten avslög överklagandet. I sin motivering gick Regeringsrätten in på tolkningen av begreppet lotteri och anförde bl.a. följande. Av uttalanden i lagmotiven framgår bl.a. att frågan huruvida ett företag skall bedömas som lotteri i största möjliga utsträckning bör avgöras inte med hänsyn till den större eller mindre grad av slump i det speciella fallet utan med hänsyn till den allmänna karaktären hos den anordning, på vilken företaget bygger. Mot denna bakgrund och med hänsyn till vad som upplysts om det i målet aktuella TV-programmet kan pengar som i programmet utges till deltagarna inte anses som vinster i ett lotteri i den mening som avses i lagen om skatt på lotterivinster. Skattskyldighet enligt nämnda lagrum föreligger därför inte för bolaget.

En ledamot var skiljaktig och ansåg att den verksamhet som bolaget bedrev var av den art som avses i 1 § lotterilagen, dvs. lotteri.

RÅ 1995 ref. 100

X, en deltagare i Stora Famnen-lotteriet som anordnades av Röda Korset, ansökte hos Skatterättsnämnden om förhandsbesked om den vinst i form av premieobligationer eller varor som han kunde komma att vinna i lotteriet, utgjorde skattepliktig inkomst av tjänst.

Skatterättsnämnden angav i förhandsbesked att X skulle beskattas i inkomstslaget tjänst för värdet av det X vinner i Bonuschansen. Som motivering anfördes bl.a.: Stora Famnen-lotteriet omfattas av tillstånd från Lotterinämden och anordnas till förmån för Svenska Röda Korset. Lotteriet består av fyra olika spel – tre skrapspel samt Bonuschansen, ett nummerspel. Vinnarna i ett av skrapspelen får anmäla sitt intresse att vara med i utlottningen av tio weekendresor till Stockholm. De tio deltagarna får bl.a. vara med vid direktutsändningen i TV 4 av programmet Stora Famnen. Två av de tio utses slumpvis under programmets gång att delta i spelet Bonuschansen. Bonuschansen består av två delspel. Det första är ett minnesspel med 14 numrerade luckor. På baksidan av luckorna finns sju produkter avbildade som bildar par. Spelarna vänder upp två luckor vardera varannan gång. De luckor som vänts upp utan att bilda par vänds ner igen. Spelet går ut på att bli först till två par. Spelaren får behålla de produkter som deras par representerar. Vinnaren i detta delspel går vidare till det andra delspelet som är helt lotteribetonat. – Spelet Bonuschansen genomförs i ett underhållningsprogram i TV. I praxis har priser i sådana program behandlats som ersättning för deltagande i TV-programmet. Skäl att göra en annan bedömning i det här aktuella fallet föreligger inte. Värdet av vad X erhåller vid ett eventuellt deltagande i Bonuschansen utgör därför intäkt av tjänst för honom.

Två ledamöter var skiljaktiga och anförde: I det aktuella underhållningsprogrammet utses de två deltagarna i Bonuschansen genom ett slumpmässigt val bland tio personer under direktsändning och tävlingen utgör dessutom ett förhållandevis kortvarigt inslag i programmet som helhet. Mot bakgrund härav anser vi att en vinst i Bonuschansen inte skall beskattas som intäkt av tjänst på den grunden att den utgör ersättning för medverkan i programmet. Det är inte ett slumpmoment som är avgörande för om de tävlande vinner. Avgörande härför är i stället en minnesprestation i det första delspelet. En vinst i Bonuschansen utgör därför ersättning på grund av den tävlandes egen prestation och är på den grunden en vinst hänförlig till inkomstslaget tjänst.

X överklagade till Regeringsrätten och yrkade att beslutet skulle ändras på så sätt att Regeringsrätten skulle förklara att X inte skulle

beskattas i inkomstslaget tjänst för värdet av vad X vann i Bonuschansen.

Regeringsrätten ändrade förhandsbeskedet och förklarade att någon beskattning i inkomstslaget tjänst inte skulle ske. Regeringsrätten konstaterade bl.a. att det aktuella lotteriet var ett kombinerat skrap- och nummerlotteri som bestod av 500 000 lotter per omgång/vecka under tolv veckor. I sin motivering anförde Regeringsrätten vidare: Med hänsyn till den allmänna karaktären hos det av Röda Korset anordnade lotteriet och den helt övervägande graden av slump som utmärkte detta kan vidare vinst i lotteriet inte ses som en ersättning för den förhållandevis ringa minnesprestationen som kunde ha betydelse i det första delspelet i Bonuschansen. Värdet av vad X vinner i Bonuschansen får vid sådant förhållande anses vara sådan vinst i svenskt lotteri som avses i 19 § kommunalskattelagen och som således är undantagen från skatteplikt vid inkomsttaxeringen.

4.5 Lotteribegreppet i övriga Norden

Inledning

Lotterilagsutredningen har skriftligen ställt frågor till de övriga nordiska länderna om hur begreppet lotteri definieras och regleras i respektive land. Svar har inkommit från Finland, Island och Norge. Dessa svar redovisas nedan.

Finland

Begreppet lotteri definieras inte uttryckligen i den nu gällande finska lotterilagstiftningen.

Enligt 1 § 2 mom. i den finska lotterilagen gäller det som lagen stadgar både varulotteri och penninglotteri, vadhållning och annan sådan verksamhet vid vilken den som mot betalning deltar däri utlovas vinst som bestäms genom utlottning eller annan av slump beroende förrättning, likaså kasinoverksamhet samt hållande av spelautomater och andra spelanordningar eller spel till begagnande mot betalning, så att spelaren som vinst kan få pengar, varor eller andra sådana förmåner med penningvärde eller spelmarker som kan växlas till sådana.

I lotteriskattelagen definieras lotteri genom att hänvisa till 1 § 2 mom. lotterilagen.

Endast verksamhet mot betalning hör till lotterilagstiftningens tillämpningsområde i Finland. Tillämpningsområdet för förordningen

om varulotterier omfattar dock också verksamhet med någon annan rättshandling förbunden prestation.

I Finland har man haft tolkningssvårigheter särskilt i fråga om s.k. marknadsföringslotterier som anordnas i media. Deltagande sker genom att ringa ett telefonnummer med särskild avgift eller genom att skicka ett kort. Tolkningssvårigheterna rör lotteriernas avgiftsbelagda karaktär, eftersom en del av de särskilda avgifterna kan komma marknadsföraren till godo. Marknadsdomstolen har ansett att deltagandet är vederlagsfritt om konsumenten kan delta i "lotteriet" genom att skicka ett kort eftersom portot kommer någon annan till godo än den som anordnar "lotteriet".

Det bör nämnas att den proposition som lämnades från Finlands regering till dess riksdag i december 1999 innehåller ett förslag till definition av begreppet lotteri. Det anges således i 2 § i förslaget till ny lotterilag att med lotteri i lagen avses en sådan verksamhet som bedrivs i syfte att skaffa medel, där deltagandet sker mot vederlag och deltagarna har möjlighet att få en vinst med penningvärde som helt eller delvis baserar sig på slumpen. Vidare anges att som vederlag betraktas inte deltagarens postavgifter, lokal- eller fjärrsamtalsavgifter eller motsvarande kostnader för anmälan om deltagande i lotteriet som inte kommer lotteriarrangören till godo. Slutligen anges i andra stycket i bestämmelsen att vad som i lagen bestäms om lotteri gäller även bedrivande av kasinoverksamhet och ställande av kasinospel, penningautomater, varuvinstautomater samt andra spelautomater och spelanordningar till allmänhetens förfogande mot vederlag så att spelaren kan få en vinst med penningvärde.

Förslaget har, såvitt är känt, ännu inte lett till någon ny lagstiftning.

Island

I isländsk lagstiftning är varken begreppet lotteri eller begreppet tävling definierade.

Enligt praxis är lotteri en verksamhet där en grupp deltagare deltar med insats "i et lod" om en eller flera vinster och där chansen att vinna beror på tillfällighet (slump).

Det krävs alltså att deltagarna erlägger insats för att en verksamhet skall anses som lotteri på Island.

Verksamheter som betecknas som tävlingar har vuxit stort i antal på Island och det har nu inletts en diskussion om det inte finns behov av att reglera denna verksamhet i lag.

Norge

I den norska lotterilagens 1 a § definieras lotteri som en verksamhet där deltagarna mot insats kan erhålla vinst till följd av dragning, ”gjetting” eller ”annen fremgangsmåte” som helt eller delvis ger ett tillfälligt (slumpmässigt) utfall. Enligt 2 § lotterilagen avgör vederbörande departement i tveksamma fall med bindande verkan om det föreligger lotteri och vilket slags lotteri som föreligger.

Lotterier kan också omfatta tävlingar när lagens villkor är uppfyllda. Departementet anser att det minsta inslag av tillfällighet (slump) är nog för att lagens krav om utseende av vinnare är uppfyllt.

Det har i Norge varit en del tvister om tävlingar som arrangerats via telenätet är att betrakta som lotteri, särskilt i förhållande till frågan om kravet på insats är uppfyllt. I praxis anses kravet på insats uppfyllt i de fall där priset för tjänsten överstiger ordinarie teletaxa. En tävling som anordnas utan insats är inte att anse som ett lotteri. I förslaget till ny lotterilag (3 a §) är kunskaps tävlingar helt eller delvis baserade på tillfällighet (slump) uttryckligen angivna i lagtexten såsom utgörande lotteri.

Sammanfattning

Det kan noteras att slumpmomentet är av avgörande betydelse i de ovan redovisade ländernas definition av lotteribegreppet, oavsett om definitionen anges i lagstiftning eller praxis. Vidare ställer samtliga länder – till skillnad från Sverige – krav på insats för att en verksamhet skall betraktas som ett lotteri.

4.6 Överväganden och förslag

Inledning

Vilka rekvisit bör då finnas med i en definition av begreppet lotteri? Av det föregående följer att följande omständigheter kan anses vara av intresse:

- *Vinstchans*: Någon/några av deltagarna i lotteriet skall kunna vinna mer än de övriga.
- *Insats*: I dag saknar det betydelse för frågan om lotteri föreligger i fall insats krävs eller inte.
- *Slump*: Huvudregeln måste alltså vara att det skall föreligga ett visst mått av slump för att en verksamhet skall betraktas som lotteri.

- *Verksamhetens allmänna karaktär*: Den närmare innebörden av detta rekvisit framgår inte av förarbetena utan har lagts fast genom praxis.

Vinstchans

Vinstchansen – att någon eller några skall kunna vinna mer än någon annan – är otvivelaktigt ett karakteristiskt inslag i vad som brukar betecknas som lotteri och bör således ingå som ett rekvisit i lotteribegreppet.

Just möjligheten att någon kan vinna mer än någon annan är i vissa fall avgörande för att slå fast om en verksamhet är ett lotteri eller inte. En leksaksautomat eller en tuggummiautomat där ”vinsten” är av ett enda slag eller åtminstone har ett och samma värde och där ”vinst” erhålles varje gång betalning sker i automaten är enligt nämnda kriterium inte ett lotteri; vinstmöjligheten är densamma för alla. Man kan i det fallet fråga sig om det överhuvudtaget är riktigt att tala om vinst; det rör sig ju närmast om en varuautomat.

I 3 § fjärde stycket lotterilagen stadgas att med vinst avses i lagen även rätt till fortsatt spel. Denna del av vinstbegreppet, som har betydelse främst för automatspel, behandlas närmare i avsnittet om förströelsespel.

Insats

Det ställs i dagens lotterilag inget krav på insats för att en verksamhet skall betraktas som lotteri; tvärtom anges i definitionen av lotteri i 3 § lotterilagen ”med eller utan insats”. Det svenska lotteribegreppet avviker härmed från lotteribegreppet i de andra nordiska länderna.

Om man inför ett krav på insats för att en verksamhet skall betraktas som lotteri skulle det bl.a. innebära att många s.k. reklamlotterier och gåvoutdelningar skulle falla utanför lagens tillämpningsområde. Frågan är då vilken betydelse detta skulle få.

Redan i dag förekommer en ansevärd mängd ”reklamlotterier”, inte minst i radio, och de flesta av dessa torde inte ha något tillstånd. Det är inte bra för det allmänna rättsmedvetandet eller för tillsynsmyndigheternas renommé att en viss typ av tillståndspliktig verksamhet pågår utan tillstånd och utan att myndigheterna reagerar.

Om det införs ett krav på insats för att ett lotteri skall föreligga skulle denna negativa följd av dagens vida lotteribegrepp bortfalla, eftersom reklamlotterier då i huvudsak inte skulle omfattas av lagens

tillämpningsområde. Enligt vad som uppgetts från de övriga nordiska länderna uppstår då problemet hur man skall bedöma lotterier där man skall ringa ett telefonsamtal eller skicka ett vykort för att delta i lotteriet. Rent faktiskt har man då betalat för att delta i lotteriet, nämligen i form av en avgift för ett telefonsamtal eller för vykort och frimärke. Däremot kommer ju betalningen normalt inte anordnaren till godo utan telebolaget eller postverket. I likhet med vad som angivits från norsk sida torde i dessa fall kravet på insats inte vara uppfyllt och verksamheten således inte vara att betrakta som lotteri. Om man betalar en extra avgift för telefonsamtalet som tillkommer anordnaren, bör dock kravet på insats anses vara uppfyllt och verksamheten att betrakta som lotteri.

Av det anförda torde man kunna dra den slutsatsen att införandet av ett krav på insats inte medför några större tolkningsproblem. Däremot finns det enligt utredningen en påtaglig risk för att en sådan begränsning av lotteribegreppet skulle leda till en kraftig ökning av antalet reklamlotterier, vilket i sin tur skulle minska andra lotteriers attraktionskraft på marknaden.

Detta framstår inte som någon önskvärd utveckling med hänsyn främst till statsmakternas strävan att stärka föreningslivets ställning på lotteriområdet. Enligt direktiven är utredningen också förhindrad att lägga fram förslag som rubbar den nuvarande fördelningen av lotterimarknaden. Utredningen finner mot denna bakgrund inte anledning att föreslå att det skall bli tillåtet att anordna "lotterier" som inte förutsätter någon insats.

I sammanhanget kan det finnas anledning att ställa sig frågan om lotterilagen även i fortsättningen bör vara den lagstiftning som skall reglera reklamlotterier. Ett alternativ är att i stället reglera denna verksamhet i marknadsföringslagen, där konsumentskyddet också är starkt framträdande. Frågan har, som ovan nämnts, behandlats i samband med lagstiftning på det området och departementschefen uttalade följande i prop. 1970:57 s. 73-74 med förslag till 1970 års marknadsföringslag:

Vad härefter angår lotterier, pristävlingar och gåvoutdelningar instämmer jag med utredningen i att det inte finns anledning att uppmjuka regeln att tillstånd krävs för anordnande av lotteri för allmänheten i säljfrämjande syfte. Det är inte heller motiverat att ändra den praxis som innebär att tillstånd till sådana lotterier i princip inte lämnas. Jag vill vidare understryka...att pristävlingar och gåvoutdelningar ofta torde vara utformade på ett sådant sätt att de i själva verket är att betrakta som lotterier i lotteriförordningens mening. Detta är givetvis inte tillfredsställande och konsumentombudsmannen bör i sin verksamhet ha uppmärksamheten riktad härpå samt verka för att detta slags överträdelse av lotteriförordningen blir beivrade.

Frågan synes inte ha behandlats närmare vid införandet av den nya marknadsföringslagen som trädde i kraft den 1 januari 1996 (SFS 1995:450, prop. 1994/95:123).

Reklamlotterier har givetvis ett naturligt och nära samband med marknadsföring i allmänhet. Det förbud som i dag gäller för sådana lotterier torde emellertid inte i första hand betingas av skäl som har med marknadsföring att göra utan av hänsyn till konkurrensen på lotteriområdet. Reklamlotterier bör därför fortfarande regleras i lotterilagen.

Slump och verksamhetens allmänna karaktär

Slumpmomentet får vid sidan av vinstchansen anses vara den viktigaste omständigheten när det gäller att avgöra om en viss verksamhet är att betrakta som lotteri eller inte. Det kan därför förefalla något märkligt att slumpmomentet inte framhävs tydligare i den nuvarande definitionen av lotteribegreppet. Ett skäl härtill är de svårigheter som finns att bestämma den grad av slump som bör gälla för att en verksamhet skall betraktas som lotteri. Ett annat skäl är att lagstiftaren önskat att lotterilagens tillämpningsområde skall omfatta även vissa företeelser där slumpen inte har en avgörande betydelse och låtit detta påverka utformningen av själva definitionen. Som har framgått av den föregående redogörelsen har lagstiftaren brottats med dessa svårigheter i vart fall sedan tillkomsten av 1939 års lotteriförordning. Före tillkomsten av sistnämnda förordning torde enligt praxis ha gällt att verksamheter där skicklighetsmomentet var större än slumpmomentet inte betraktades som lotterier, jfr SOU 1938:17 s. 45 f.f., anmärkt ovan. I nämnda betänkande framhölls framför allt svårigheten att avgöra slumpens betydelse vid gissningstävlingar. En sådan tävling kunde, framhölls det, ibland lämna utrymme för sakkunskap och erfarenhet i betydande grad och att objektivt fastslå, huruvida skickligheten var utslagsgivande torde vara nästan omöjligt. Även i fråga om vad som i betänkandet kallades mekaniska anordningar (tivolispiel) förekom gränsdragningsproblem. Det påpekades bl.a. att man för att vara säker på anordningens karaktär i vissa fall behövde göra fortlöpande kontroller.

Förslagen i 1938 års betänkande ledde som tidigare nämnts fram till en definition av lotteri som föreskrev bl.a. att verksamheten (anordningen) skulle vara "helt eller delvis" beroende av slumpen. Man gav således inte genom slumprekvisitet uttryck för en övervikts- eller huvudsaklighetsprincip i fråga om relationen slump/skicklighet. Enligt definitionen var det tillräckligt att anordningen "delvis", dvs. till någon

del, var beroende av slumpen. Samtidigt förutsattes det emellertid att anordningen var jämförlig med lottning, gissning eller vadhållning. Härigenom åstadkoms en ganska tydlig gräns mot annan verksamhet där vinstmöjligheterna otvivelaktigt till viss del är beroende av slumpen, t.ex. idrottstävlingar o.d. Marknads- och tivolinöjen, såsom mekaniska spelapparater, ringkastningsanordningar och skjutbanor, skulle betraktas som lotteri oavsett slumppåverkan.

Definitionen av lotteri behölls i allt väsentligt oförändrad i 1982 års lotterilag. Det kan för den fortsatta framställningen dock vara av intresse att påpeka att man behöll uppräkningslistan av ”lottning, gissning, vadhållning” men bytte ut ”eller jämförlig av slumpen helt eller delvis beroende anordning” mot ”eller liknande förfarande”. Däremot gjordes ganska omfattande ändringar av definitionen i samband med införandet av 1994 års lag, även om det i förarbetena angavs att definitionen i sak motsvarade den tidigare definitionen (prop. 1993/94:182 s. 52). Lagändringarna innebar i huvudsak dels att uppräkningslistan av de förfaranden som skulle hänföras till lotteri – i tidigare lag som nämnts lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfarande – utvidgades med en punkt omfattande vissa angivna spel (bingospel, automatspel m.fl.), dels att slumprekvisitet slopades i den egentliga definitionen. Samtidigt infördes en kompletterande bestämmelse om att, vid bedömningen av om en verksamhet är ett lotteri, hänsyn skall tas till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till den större eller mindre grad av slump som finns i det enskilda fallet.

De nu behandlade ändringarna synes inte ha föregåtts av några mer ingående analyser. Den nya punkten med uppräkningslistan av vissa spel, vilken tillkom vid beredningen i departementet, kommenterades inte i propositionen. Förslagen om slopandet av slumprekvisitet och införandet av den kompletterande bestämmelsen om verksamhetens allmänna karaktär fanns med redan i det betänkande som låg till grund för 1994 års lag (SOU 1992:130) och kommenterades där med att det av pedagogiska skäl var viktigt att på ett annat sätt än tidigare betona att slumpen inte är avgörande för om det skall föreligga ett lotteri. Det påpekades att den kompletterande bestämmelsen anslöt till ett motivuttalande till 1939 års förordning (prop. 1939:76 s. 11). I prop. 1993/94:182 (s. 53) framhölls i sammanhanget bl.a. att det kan vara fråga om ett lotteri även om vinstmöjligheterna inte till någon del beror på slumpen. Uttalandet skall ses mot bakgrund av att den uppräkningslistan av förfaranden som var att hänföra till lotteri och som ingick i definitionen omfattade även t.ex. marknads- och tivolinöjen och kedjebrevspel, beträffande vilka det står klart att vinstmöjligheterna inte alltid är beroende på slumpen.

Genom lagstiftning år 1996 gjordes den senaste ändringen av lotteribegreppet. Ändringen innebär att uppräkningskategorier inte längre är uttömmande utan endast exemplifierande. Ändringen motiverades främst med hänsyn till att det mot bakgrund av den tekniska utvecklingen fanns risk för att alla aktiviteter som annars skulle kunna betecknas som lotteri inte kommer att omfattas av lagen. Med hänsyn till de problem som är förknippade med okontrollerat spel ansågs det angeläget att lagen omfattade ett så stort område av spelverksamheten som möjligt (prop. 1996/97:7 s.14).

Av den föregående redogörelsen har framgått att bestämningen av vad som är lotteri genomgått ganska stora förändringar under årens lopp. Från början (1939 års förordning) var lotteridefinitionen uppbyggd kring de omständigheter som enligt vanligt språkbruk kännetecknar lotteri, nämligen att deltagarna kan få vinster och att dessa fördelas slumpmässigt. Det sistnämnda kriteriet kom som nyss påpekats till uttryck dels genom en uppräkningslista av vissa företeelser som i och för sig förutsätter att ett visst mått av slump föreligger, nämligen lottning, gissning och vadhållning, dels ett krav på att jämförbara anordningar skall vara helt eller delvis beroende på slumpen. Sådana företeelser som skulle hänföras till lotteri trots att de helt kunde sakna slumpmoment, dvs. marknads- och tivolinöjen, reglerades särskilt. Den nuvarande regleringen av lotteribegreppet behandlar däremot allt som skall hänföras till lotteri i ett sammanhang, dels genom en mycket vid definition, dels genom en exemplifierande uppräkningslista som innehåller såväl typiska lotterier som annat (t.ex. marknads- och tivolinöjen), dels genom en anvisning om att verksamhetens allmänna karaktär skall beaktas. Det innebär att det kanske mest typiska kännetecknet för lotteri – slumpmomentet – inte finns med i själva definitionen. Det medför i sin tur att föreskriften om att man skall ta hänsyn till verksamhetens allmänna karaktär och inte endast till graden av slump hänger i luften. Definitionen anger f.n. inte något om slump och det saknas därmed anvisningar om vad som avses med verksamhetens allmänna karaktär när det gäller lotterier. Den allmänna karaktären hos ett lotteri kännetecknas ju bl.a. av den slumpmässiga fördelningen av vinsterna.

Slutsatsen av det anförda är att den nuvarande definitionen av lotteri inte är tillfredsställande. En anledning till detta är uppenbarligen att man med definitionen försökt fånga in inte bara vad som i allmänt språkbruk hänförs till lotterier utan även andra företeelser som typiskt sett inte är lotterier men som lagen skall tillämpas på. En första åtgärd för att åstadkomma en tydligare definition bör därför bli att inte låta själva definitionen omfatta dessa andra företeelser, dvs. i huvudsak företeelser som saknar slumpmoment, utan i stället ange dessa särskilt.

Härigenom öppnas möjligheten att låta slumpmomentet ingå i den allmänna definitionen.

Det skulle innebära att regleringen i dessa avseenden i princip skulle utformas efter förebild av regleringen i 1939 års lotteriförordning och 1982 års lotterilag. I den sistnämnda författningen var definitionen i aktuell del uttryckt enligt följande "...vinstmöjligheterna helt eller delvis beror på slumpen till följd av lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfarande." Frågan är då om detta är en beskrivning som på ett korrekt och tillräckligt tydligt sätt avgränsar lotteriområdet. Vad som kan ifrågasättas är bl.a. om det finns anledning att komplettera beskrivningen med dels den uppräknings av spel, dels den anvisning om hänsyn till verksamhetens allmänna karaktär som båda finns i nuvarande reglering.

Vad först gäller uppräknings av spel kan konstateras att denna tillkom i samband med införandet av nuvarande lag. Det torde emellertid vara klart att de uppräknade spelen omfattades också av definitionen i 1982 års lag i den mån spelens vinstmöjligheter var beroende av slumpen. Bland de uppräknade spelen finns automatspel, kortspel och kedjebrevspel. När det gäller automatspel och kortspel är slumpen inte alltid utslagsgivande och beträffande kedjebrevspel torde slumpen knappast ha någon betydelse alls för vinstmöjligheterna. Automatspel och kedjebrevspel skall enligt lagstiftarens mening uppenbarligen omfattas av lotterilagstiftningen oavsett slumppåverkan. Det betyder att dessa spel får regleras särskilt om man inför en lotteridefinition som bygger på att ett slumpmoment skall föreligga. Kortspel – t.ex. bridge – kan som antytts anordnas så att slumpen har ingen eller ringa betydelse för vinstmöjligheterna. Om kortspel anordnas på det sättet torde spelet inte böra omfattas av lotterilagen. Någon särreglering av kortspel torde då inte behövas. Det bör påpekas att lagrådet i samband med införandet av 1994 års lag, ifrågasatte om den i förhållande till då gällande rätt föreslagna avvikelser, nämligen att orden "helt eller delvis beror på slumpen" inte längre fanns med i definitionen, var välbetänkt med tanke på att bl.a. kortspel nämndes i uppräknings av spel (prop. 1993/94:182 s. 151).

I fråga om övriga spel i uppräknings – bingospel, roulettspel och tärningsspel – torde det stå klart att slumpen är utslagsgivande. Inte heller för dessa spel behövs därför någon särreglering.

Det anförda innebär i klartext att den ändring av definitionen som gjordes i samband med införandet av 1994 års lag skapade mer problem än den löste. Som nämnts får flertalet av de spel som räknades upp särskilt i 1994 års definition ansetts ha omfattats även av definitionen i 1982 års lag, dvs. av uttrycket "lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfarande". Genom att det sistnämnda uttrycket

behölls i 1994 års definition samtidigt som definitionen kompletterades med de angivna spelen åstadkom man tydligen en dubbeltäckning av vissa spel. Det finns emellertid också en risk att man åtminstone på sikt ger det citerade uttrycket ”liknande förfarande” en så begränsad innebörd att det passar in vid sidan av den särskilda uppräknings av spel, med följd att hela definitionen kan få en för begränsad innebörd.

Nästa fråga är då hur slumpmomentet bör uttryckas och om det är lämpligt att ha kvar nuvarande anvisning om att hänsyn skall tas till verksamhetens allmänna karaktär. Som har framgått av den tidigare redogörelsen torde rättsläget före 1939 års lotteriförordning ha inneburit att som lotteri räknades verksamheter där slumpen övervägde andra faktorer såsom skicklighet, arbetsprestation o.d. Även om lagstiftningen genomgått omfattande ändringar sedan dess och lagstiftaren både i lagtext och förarbetsuttalanden tonat ned betydelsen av slumpen vid bedömningen av om en verksamhet utgör lotteri eller ej, torde slumpen ändå vara den mest betydande faktorn i sammanhanget och dessutom normalt vara utslagsgivande för det fall slumpmomentet är övervägande. Verksamhetens allmänna karaktär skulle då i regel bara få betydelse när faktorer vid sidan om slumpen väger tyngst (jfr SOU 1938:17 s. 46).

För att rätt kunna bedöma hur regleringen bör utformas är det av intresse att beröra några av de uttalanden som gjorts under årens lopp i samband med lagstiftningsingripanden och som tagit sikte på gränsdragningsproblem. I det föregående har redan berörts problemen i samband med gissningstävlingar och vissa mekaniska anordningar (tivolispel). När frågan behandlades i utredningssammanhang (SOU 1938:17) anfördes att gissningstävlingar och tivolispel skulle hänföras till lotteri även om företagna prov skulle visa att skickligheten var avgörande. Tidningstävlingar av typen ordgåtor o.d. borde enligt utredningen också anses som lotterier oavsett vilka krav de ställer på deltagarnas skicklighet. Utredningen anförde vidare (a.a. s. 48):

Å andra sidan torde av den föreslagna exemplifieringen ”lottning, gissning, vadhållning eller jämförlig” anordning framgå, att t.ex. en idrottstävling, oaktat givetvis även där ett slumpmoment spelade in, icke omfattades av stadgandet. Detsamma gällde naturligtvis tävlingar av konstnärlig eller litterär beskaffenhet, tävlingar beroende på yrkesskicklighet eller särskild utbildning och andra dylika tävlingar. Även om vid sådan tävling två eller flera deltagare skulle befinnas lika vinstberättigade och resultatet därför skulle slutligt avgöras genom lottning dem emellan, torde lotteribestämelseerna här icke vara att anse såsom tillämpliga.

I prop. 1993/94:182 anfördes bl.a. (s. 53):

Som nämnts tidigare är slumpen inte avgörande för bedömningen om det är ett lotteri. Det kan vara fråga om ett lotteri även om vinstmöjligheterna inte till någon del beror på slumpen. Hänsyn skall även tas till verksamhetens

allmänna karaktär. Idag är uppfinningsrikedomen stor när det gäller att hitta på nya former av tävlingar och spel som vid en närmare granskning visar sig vara ett lotteri. Om pristagare, efter det att deltagarna fått besvara ett antal frågor, utses genom lottning är det fråga om lotteri. Ytterligare exempel på lotteri är att vinnaren utses genom det först öppnade rätta svaret eller att vinnare blir den som hinner svara först.

Av de anförda exemplen framgår att de gränsdragningsproblem som lagstiftaren särskilt uppmärksammat är de som uppkommer i samband med olika former av "tävlingar". Sådana tävlingar innehåller ofta flera typer av utslagsmetod. Det kan t.ex. vara så att alla som vill får vara med i själva tävlingen – det kan t.ex. gälla att besvara frågor i en tidning – och vinnaren utses bland de rätta svaren genom lottning. Som har framgått av förarbetsuttalandena är detta ett typfall på en tävling som skall betraktas som ett lotteri och detta oavsett svårighetsgraden på frågorna. Det står också klart att slumpmomentet i dessa fall normalt är den helt dominerande utslagsfaktorn. Det är mot den bakgrunden också tydligt att den särskilda regeln om hänsyn till verksamhetens allmänna karaktär kan få viss betydelse. Är det i det enskilda fallet osedvanligt svåra frågor – det kanske inte ens behövs någon lottning för att utse vinnare – kan tävlingen ändå komma att betraktas som lotteri med hänsyn till verksamhetens allmänna karaktär. Tanken med den ifrågasvarande regeln är ju att man vid prövning av det enskilda fallet inte alltid skall behöva bedöma huruvida slump eller skicklighet har varit avgörande utan kunna anlägga ett mer schablonartat betraktelsesätt och bedöma om verksamheten typiskt sett uppfyller förutsättningarna för lotteri.

Situationen kan te sig annorlunda om det t.ex. krävs någon form av inträdesprov för att få vara med i tävlingen och denna sedan avgörs enbart på grundval av deltagarnas prestationer. Det kan t.ex. gälla en frågetävling i TV där den inledande gallringen görs med hjälp av kunskapsprov – personliga egenskaper såsom uppträdande, charm o.d. tillmäts kanske också betydelse – och där kunskapsfrågor faller det slutliga avgörandet. Gränsdragningsproblem kan naturligtvis uppkomma även i den här typen av tävlingar. Frågorna kan t.ex. vara ganska lätta att besvara och de tävlande kan nära nog vara garanterade åtminstone viss minsta vinst. Det kan också vara så att slumpmoment har lagts in som en del av tävlingen. I sådana fall synes den särskilda regeln om verksamhetens allmänna karaktär få ganska liten betydelse. En tävling av detta slag är i regel utformad på ett sätt som är speciellt för just den tävlingen. Det kan därför vara svårt att finna någon allmän karaktär utan frågan om verksamheten utgör lotteri får avgöras efter en helhetsbedömning av det enskilda fallet. Vid denna bedömning torde det utslagsgivande i regel få bli vad som är det huvudsakliga inslaget i

tävlingen, slumpen å ena sidan eller skicklighet/prestation å den andra sidan. Därvid torde dock särskild tyngd få fästas vid det moment som faller det slutliga avgörandet i fråga om vinstmöjligheterna. Här bortses från att det i vissa fall där det förekommer en blandning av slump och prestation torde kunna bli aktuellt att anse att verksamheten består av två skilda delar, dvs. dels ett lotteri, dels en tävling.

Av det anförda bör man enligt utredningen dra den slutsatsen att den särskilda regeln om hänsyn till verksamhetens allmänna karaktär bör finnas kvar. Vidare kan konstateras att det då knappast går att i definitionen ge uttryck för att vinstmöjligheterna "avgörs av" eller "huvudsakligen beror på" slumpen. I stället bör definitionen i likhet med vad som gällde enligt 1982 års lag bygga på att vinstmöjligheterna "helt eller delvis beror på" slumpen till följd av vissa förfaranden, nämligen "lottning, gissning, vadhållning eller liknande förfaranden". Uttrycket "liknande förfaranden" bör dock bytas ut mot "därmed jämförliga förfaranden" med hänsyn till att det, som tidigare nämnts, kan hävdas att det förstnämnda uttrycket i gällande lag har fått en mycket begränsad innebörd.

Den nya definitionen bör tas in i 1 §.