Kulturutskottets betänkande 1984/85:1

om vissa lotterifrågor

Sammanfattning

Fyra motioner behandlas i betänkandet. Motionerna avstyrks.

Utskottet uttalar sig i betänkandet för en översyn av lagen om anordnande av visst automatspel men tar inte ställning till tidpunkten för översynen.

Övriga motionsyrkanden avser viss översyn av lotterilagen, en fråga om statliga lotterier samt krav på en utredning om spelkasinon i Sverige.

Företrädarna för moderata samlingspartiet har avgett två reservationer till betänkandet.

Motioner

Yrkanden

I motion 1983/84:634 av Olle Aulin (m) yrkas att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag till ändringar i lotterilagen i enlighet med vad i motionen anförs.

Motionen avser lotterinämndens verksamhet och avgränsningen av föreningar som skall kunna få lotteritillstånd.

I motion 1983/84:1878 av Göran Ericsson (m) och Gunnar Hökmark (m) yrkas

1. att riksdagen beslutar att hos regeringen begära att lagen om anordnande av visst automatspel upphävs,
2. att riksdagen beslutar att i övrigt som sin mening ge regeringen till känna vad som anförts i motionen angående en utvidgning av allmänna ordningsstadgan.

I motion 1983/84:2122 av Ingemar Eliasson (fp) och Jan-Erik Wikström (fp) yrkas, såvitt här är i fråga (yrkandena 2 och 3)

2. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande lotterinämndens verksamhet,
3. att riksdagen som sin mening ger regeringen till känna vad i motionen anförts beträffande statens egna lotterier.

I motion 1983/84:2285 av Jan-Eric Virgin m. fl. (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär utredning och förslag om statligt initiativ för tillkomsten av spelkasino i Sverige.

Motiveringar

Motion 1983/84:634 om översyn av lotterilagen

Efter viss redovisning för innehållet i 11 § lotterilagen (se s. 5 nedan) anför motionären att det vid tillämpningen av den nya lagstiftningen visat sig svårt att dra riktiga gränser dels för vad som är att betrakta som ideell verksamhet, dels i vad mån en organisation skall anses vara enbart stödförening till förening med ideell verksamhet eller själv att anse som ideell förening. Organisationer som under en lång följd av år genom lotterier kunnat bedriva en omfattande och uppskattad ideell hjälpverksamhet enligt det som bedömts överensstämma med lagens syfte har genom oklarheter i angivna hänseende inte bedömts kunna få nya tillstånd till anordnande av lotterier. Exempel på sådana organisationer – bl. a. Malmö industriförening – lämnas.

Motionären anför vidare att förfarandet för erhållande av lotteritillstånd har blivit onödigt byråkratiskt till förfång för den hjälpverksamhet som organisationerna bedrivit. En översyn av lotterilagen bör därför ske i syfte att förenkla förfarandet och undanröja de oklarheter som påtalats ovan.

Motion 1983/84:1878 om upphävande av lagen om anordnande av visst automatspel

Motionärerna anför att lagen om anordnande av visst automatspel ger mycket stort utrymme för tyckande från socialnämndens sida. Definitioner på "olämpliga ungdomsmiljöer", "sökandens lämplighet", eller lokalens "ändamålsenlighet" och "belägenhet" är svåra att göra. Lagar som ger utrymme för vitt skilda tolkningar bör inte stiftas, eftersom de undergräver rättssäkerheten. För de enskilda näringsidkarna har den nya lagen blivit ett ytterligare inslag i den allmänna byråkratin.

Det är, anför motionärerna, nödvändigt att samhället har vissa möjligheter att ingripa mot uppenbart olämpliga ungdomsmiljöer. Den här aktuella lagen har emellertid fått en utformning som innebär tillståndsskyldighet även för vissa miljöer – t. ex. bensinstationer, kaféer, idrottsklubbar och liknande – som i allmänhet inte är att betrakta som olämpliga. Bensinstationsföreståndare och kaféinnehavare har blivit oskyldiga offer för lagstiftning som skett i ett helt annat syfte.

Under hänvisning till viss statistik från länsstyrelserna och socialstyrelsen hävdar motionärerna att lagtillämpningen inte präglas av enhetlighet och konsekvens. Statistiken visar enligt motionärerna att socialnämnderna i långt över hälften av de ärenden som prövats av högre instans har misstolkat lagen. Uppenbart har lagen missbrukats och inte alltid använts för de syften den var avsedd för. Ett allmänt tyckande om automatspelens vara eller inte vara i största allmänhet har i stället skett. Motionärerna utvecklar i anslutning härtill närmare de negativa konsekvenserna för enskilda näringsidkare som

lagen medfört. De anser som en följd av det anförda att lagen bör upphävas. Som ett alternativ pekar de på att lagen skulle kunna ändras och få det tillämpningsområde som föreslogs i det betänkande som låg till grund för lagstiftningen, nämligen endast lokaler med fler än tre spel.

Motionärerna anser att ett bättre sätt att komma åt de olämpliga ungdomsmiljöerna vore att se över allmänna ordningsstadgans regler om att tillstånd krävs för att ordna offentlig tillställning på allmän plats (12 §). En utvidgning av stadgan skulle kunna ge samhället önskade möjligheter att ingripa mot olämpliga ungdomsmiljöer. En sådan lagstiftning skulle ta fasta på reella missförhållanden och inte ge samma utrymme för godtycke och varierande rättstillämpning som den nuvarande lagstiftningen ger. Det utredningsarbete som skulle föregå en sådan lagändring måste dock närmare definiera innebörden av uttrycket "olämpliga ungdomsmiljöer" eller "olämpliga sociala miljöer".

Slutligen anför motionärerna att det är angeläget att man kommer till rätta med sociala missförhållanden. Men det är också angeläget att lagstiftningen sker så att lagarna inte ger utrymme för godtycke och varierande tillämpning.

Motion 1983/84:2122 om stödet till ideella organisationer, m. m. såvitt avser lotterinämnden och statens lotterier (yrkandena 2 och 3)

Motionärerna anför att för finansieringen av folkrörelsernas verksamhet anordnande av lotterier har stor betydelse. Det är därför oroande att folkrörelserna upplever den nyligen inrättade lotterinämnden som ett byråkratiskt hinder att ordna sådan verksamhet. Lotterinämnden har utfärdat skilda anvisningar för tillståndsgivningen, vilket inte torde stå i överensstämmelse med riksdagens uttalande att lotterilagen inte får medföra onödigt betungande eller krångliga rutiner. Efter exempel på anvisningar som lotterinämnden utfärdat, anför motionärerna att "dessa citat vittnar om ett överdrivet byråkratiskt nit från lotterinämndens sida". Från folkrörelserna har andra liknande exempel anförts. Att folkrörelserna har kommit att uppfatta lotterinämnden som ett hinder för sin lotteriverksamhet bör föranleda regeringen att se över nämndens rutiner vid beviljande av tillstånd, anför motionärerna.

Ett annat hot mot folkrörelsernas viktiga lotterier är konkurrensen från statens egna lotterier. Motionärerna anför under hänvisning till statistiska uppgifter att utvecklingen för folkrörelsernas lotterier är dyster i jämförelse med statens. Från folkrörelserna upplever man dessutom att medan de egna lotterierna missgynnas av lotterinämnden, så gynnar TV-monopolet statens spel genom att exempelvis ha direkt dragning i TV av Lotto. Från folkrörelsernas sida har man direkt kunnat påvisa att detta har medfört en nedgång i deras lotteri- och bingoverksamhet. Det är angeläget, anser motionärerna, att staten inte på detta sätt gynnar sina egna lotterier på bekostnad av folkrörelsernas.

Motion 1983/84:2285 om kasinon i Sverige

Motionärerna anger inledningsvis att omsättningen på totospel, statliga lotterier, tips och Lotto under år 1982 uppgick till över 6 miljarder kronor. Härtill kommer omkring 2,5 miljarder i omsättning på bingo, roulett och smålotterier. Hur mycket det illegala spelet omsätter i vårt land vet man inte med säkerhet.

Motionärerna anser mot bakgrund av den lämnade redovisningen, att det är en dubbelmoral att säga nej till att kasino av internationell typ inte öppnas i Sverige. Motionärerna uttalar att när kulturutskottet senast behandlade frågan ställde sig utskottet negativt med hänvisning till risken för sociala vådor men att det måste finnas lika stora risker med alla de andra nämnda spelformerna. Motionärerna gör härefter en jämförelse mellan reglerna för de s. k. restaurangrouletterna och för internationella kasinon. Motionärerna anser att antingen bör allt spel om pengar förbjudas i lag eller också bör statliga kasinon med internationella spelregler införas. Det senare alternativet skulle ge de svenska spelarna en ärlig chans och samtidigt locka nya skaror av utländska turister till vårt land.

Inkomsterna från statliga kasinon kunde förslagsvis delas mellan stat, län och kommun. Beträffande placeringen av svenska kasinon finns en rad lämpliga platser. Många kommuner kommer säkert att vilja få kasinon med de arbetstillfällen detta medför, såväl direkt som indirekt.

Lotterilagstiftningen

Allmänt

Den 1 januari 1983 trädde lotterilagen (1982:1011) i kraft. Lagen bygger i väsentliga delar på bestämmelserna i den tidigare gällande lotteriförordningen (1939:207). Sålunda får traditionella lotterier, automatspel, roulettspel och bingospel m. m. i princip anordnas endast efter tillstånd. Huvudregeln är alltjämt att behållningen skall tillfalla ideella ändamål eller gå till det allmänna. I den nya lagen har på olika punkter skrivits in den praxis som har utbildats vid tillståndsgivning enligt de tidigare reglerna. För lokala ideella föreningar innebar den nya lagstiftningen vissa förenklingar. Lotterinämnden har fått en central ställning i fråga om tillståndsgivning enligt lotterilagen. Lotterinämnden utarbetar i egenskap av tillsynsmyndighet råd och anvisningar rörande tillståndsgivningen, tillsynen, kontrollen m. m. Nämnden har fått möjlighet att meddela verkställighetsföreskrifter, dvs. föreskrifter som utgör normgivning och är av bindande karaktär [4 § lotteriförordningen (1982:1012)]. Nämnden har utfärdat en rad föreskrifter och anvisningar om tillståndsgivningen enligt den nya lagen.

I proposition 1981/82:170 med förslag till lotterilag, m. m. underströk föredragande statsrådet vikten av att regleringen rörande lotterier utformas så att den inte innebär eller kan leda till mer långtgående inskränkningar för

lotterianordnarna eller dem som bistår lotterianordnarna än som verkligen är nödvändiga för att man på ett effektivt sätt skall kunna uppnå syftena med regleringen. Den får inte heller medföra onödigt betungande eller krångliga rutiner. Således måste eftersträvas regler som förenar effektivitet med administrativ enkelhet, anförde han.

Lagändringar år 1983

Bestämmelserna i lotterilagen visade sig snart medföra problem i vissa avseenden. Som en följd härav beslöt riksdagen efter förslag i proposition 1983/84:45 om vissa ändringar i lotterilagen, som trädde i kraft den 1 januari 1984 (KrU 1983/84:11, rskr 1983/84:117). I en ny paragraf i lotterilagen (17 a §) intogs bestämmelser som gör det möjligt att utan tillstånd anordna s. k. tillståndslotterier med efterhandsdragning. I lagstiftningsärendet beslöts vidare bl. a. att insatsernas värde i s. k. frisektorlotterier (14 §) skulle få uppgå till högst tio kronor i stället för högst två kronor.

Tillstånd till vissa varulotterier

Efter tillstånd av länsstyrelsen eller, om lotteriet skall bedrivas inom flera län, av lotterinämnden får anordnas lotteri som inte är kedjebrevsspel eller liknande spel eller automatspel, roulettspel, tärningsspel eller kortspel eller utgör vadhållning i samband med hästtävling (11 och 13 §§). De lotterier som här avses torde nästan uteslutande utgöras av bingospel och traditionella lotterier där antalet insatser och vinster samt värdet av dessa är bestämda enligt en fastställd plan. Vinsterna får inte utgöras av pengar eller värdepapper (12 §).

Lotteri får anordnas av svensk juridisk person som är ideell förening och som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål och i sin verksamhet huvudsakligen tillgodose sådant ändamål. Föreningar som har till huvudsakligt ändamål att tillgodose exempelvis medlemmarnas ekonomiska eller därmed jämförbara intressen är därför uteslutna från möjligheten att anordna lotteri. I proposition 1981/82:170 (s. 124) uttalas att man allmänt torde kunna säga att begreppet allmännyttigt ändamål kan inrymma ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Det kan exempelvis, anfördes det, vara fråga om religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, idrottsliga eller därmed jämförliga ändamål. I princip gällde motsvarande enligt lotteriförordningen, enligt vilken förutsattes bl. a. att lotteriet anordnades till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål eller för partipolitisk verksamhet.

I slutet av år 1983 prövade regeringen, efter besvär, två ärenden som avsåg tillstånd för hantverksföreningar att anordna varulotteri och där lotterinämnden lämnat ansökningarna utan bifall med hänsyn till innehållet i de nu redovisade bestämmelserna. Regeringen ansåg att det ej förelåg hinder att

bevilja föreningarna (Malmö industriförening och Stockholms stads Hantverksförening) det begärda lotteritillståndet.

Av lotterilagens förarbeten framgår att avsikten är att stödföreningar till ideella föreningar, exempelvis supporterklubbar, inte skall meddelas lotteritillstånd (prop. s. 45).

Lotteridragning i TV

Med anledning av vad som anförs i motion 1983/84:2122 finns skäl nämna följande.

I slutet av förra året sändes programmet Razzel under åtta lördagar i följd i TV 1. Två av inslagen, i vilka dragningen gjordes på något olika sätt, anmäldes till radionämnden. Anmälarna ansåg att TV-dragningen utgjorde otillåten reklam för Lottospelet. Radionämnden uttalade i ett enhälligt beslut – efter hörande av TV 1 – att enligt nämndens mening de aktuella sändningarna, genom den framträdande plats som själva dragningen fått, framstod som ett klart gynnande av AB Tipstjänst och dess spel Lotto. Nämnden anförde vidare bl. a. – mot bakgrund av vad TV 1 anfört i sitt yttrande – att det nyhets- och informationsintresse som förelegat enligt nämndens mening främst hänförde sig till resultatet av dragningen, dvs. till den fullständiga Lottodragningen. Detta nyhets- och informationsintresse hade, såsom framgick av TV 1:s yttrande, tidigare tillgodosetts inom ramen för sedvanliga nyhetssändningar. Mot bakgrund av det anförda kunde nämnden inte finna, att det gynnande av AB Tipstjänst och dess spel Lotto som skett genom sändningen av de aktuella inslagen uppvägdes av något beaktansvärt nyhets- eller informationsintresse. Gynnandet framstod därför som otillbörligt, varigenom inslagen stred mot kravet på opartiskhet i radiolagen.

I ett annat ärende har radionämnden prövat om sändningarna av Tipsextra – ett i TV 1 återkommande program med underrubriken Allehanda sport och dagens engelska ligamatch – innebär ett otillbörligt gynnande av den spelverksamhet som bedrivs av AB Tipstjänst och AB Trav och Galopp. Radionämnden har funnit att programmen utformats så att de inneburit ett sådant gynnande. Enligt nämndens mening har emellertid sändningen av själva fotbollsmatcherna och travloppen haft ett betydande nyhets- och informationsintresse helt vid sidan om de spel som är knutna till matcherna och loppen. Gynnandet i fråga uppvägs alltså av de nämnda intressena, har nämnden funnit.

I detta sammanhang vill utskottet också nämna att regeringen nyligen avslagit en ansökan av Sveriges television/TV 1 om tillstånd till ett penninglotteri till förmån för Radiohjälpen inom ramen för programmet Razzel.

Frågan om kasino av internationell typ i Sverige

Frågan om inrättande av kasinon av internationell typ i Sverige har varit föremål för ingående prövning under 1970-talet. Punktskatteutredningen föreslog år 1974 i betänkandet (Ds Fi 1974:7) Skatt på spel, att ett antal kasinon skulle inrättas i Sverige under statligt överinseende. Härigenom skulle den illegala spelverksamheten motverkas, turismen främjas, valutautflödet begränsas och det allmänna tillföras inte oväsentliga inkomster, ansåg utredningen. En given förutsättning för att kasinoverksamhet skulle tillåtas i vårt land måste vara, anförde utredningen, att verksamheten bedrivs på sådant sätt att sociala olägenheter undviks och undanröjs i möjlig mån. Det var endast 3 av de 28 remissinstanser som yttrade sig över förslaget som tillstyrkte utredningens förslag i så måtto att kasino borde inrättas som försöksverksamhet. Kritiken mot förslaget gick främst ut på att punktskatteutredningen inte tagit tillbörlig hänsyn till de sociala vådor som kan följa av att kasinon etableras. Därtill ifrågasattes om en legal kasinoverksamhet verkligen skulle innebära en minskning av det illegala spelet som utredningen anfört. I sitt huvudbetänkande år 1979 (SOU 1979:29) anförde lotteriutredningen att den inte funnit skäl ansluta sig till tanken på statlig kasinoverksamhet i vårt land. Frågan om sådan verksamhet togs inte heller upp i proposition 1981/82:170 med förslag till lotterilag, m. m.

På hemställan av kulturutskottet i betänkandet KrU 1983/84:2 avslog riksdagen hösten 1983 en motion om en snabbutredning om statligt initiativ för tillkomsten av ett spelkasino i Sverige. I betänkandet lämnade utskottet i huvudsak samma redovisning som ovan och erinrade om att frågan således varit föremål för ingående prövning. Utskottet avstyrkte härefter motionen med följande motivering.

Med hänsyn till den så gott som enhälliga kritik som förslaget utsattes för under remissbehandlingen – främst framhölls risken för sociala vådor av att kasinon etableras – anser utskottet att det inte är motiverat att riksdagen nu tar initiativ till en sådan utredning som motionärerna föreslår.

En utförligare redovisning för punktskatteutredningens förslag och för remissyttranden lämnas i betänkandet KrU 1983/84:2 (s. 3 och 4).

Lagen om anordnande av visst automatspel

Den 1 juli 1982 trädde lagen (1982:636) om anordnande av visst automatspel i kraft. Lagen innehåller regler för anordnande av flipperspel och liknande automatspel. Enligt lagen krävs tillstånd för anordnande i förvärvssyfte av spel på mekanisk eller elektronisk spelautomat som inte ger vinst eller som ger vinst endast i form av frispel på automaten. Ansökningar om tillstånd prövas av socialnämnden i den kommun där spelverksamheten skall anordnas. Vid prövning av tillstånd skall socialnämnden bedöma om spelverksamheten kan antas förorsaka bristande ordning eller kommer att

bedrivas i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Vid prövningen skall särskilt beaktas sökandens lämplighet, lokalens ändamålsenlighet samt lokalens belägenhet. Tillstånd får förenas med föreskrifter om lägsta ålder för tillträde och om tider när spelverksamheten får bedrivas samt andra föreskrifter som behövs för att motverka att spelverksamheten förorsakar bristande ordning eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Om det efter tillståndsbeslutet uppkommer missförhållanden till följd av spelverksamheten, får socialnämnden meddela nya eller ändrade föreskrifter.

Den som anordnar automatspel som omfattas av lagens bestämmelser får inte otillbörligen locka barn eller ungdom att delta i spelet. Tillstånd får återkallas om spelet anordnas i strid mot denna bestämmelse. Detsamma gäller om automatspel anordnas i strid mot föreskrifter som socialnämnden har utfärdat.

Socialnämnden svarar för tillsyn över spelverksamheten. Påföljd i form av böter eller fängelse i högst sex månader kan ådömas den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar automatspel utan att ha tillstånd eller bryter mot socialnämndens föreskrifter.

Socialnämndens beslut enligt lagen får överklagas hos länsstyrelsen. I de flesta fall får länsstyrelsens beslut överklagas hos socialstyrelsen. Beslut enligt lagen av denna myndighet får inte överklagas.

Regeringen lade fram förslaget till den ovan redovisade lagen, sedan riksdagen i januari 1981 hemställt att regeringen skyndsamt skulle lägga fram förslag till lagstiftning om flipperspelverksamheten (NU 1980/81:3, rskr 1980/81:144). Regeringsförslaget grundade sig på promemorian (Ds Kn 1981:19) Kommunal kontroll över spelhallar med olämplig ungdomsmiljö.

Vid riksdagsbehandlingen av propositionen anförde näringsutskottet (NU 1981/82:54) efter hörande av socialutskottet bl. a. följande (i de nedan angivna motionerna yrkades att tillståndstvånget skulle utvidgas till att avse alla kommersiellt anordnade fritids- och nöjesinrättningar).

Frågan om lagstiftningsåtgärder för att skydda barn och ungdom mot sociala skadeverkningar som förorsakas av olämpliga ungdomsmiljöer har under senare tid fått stor uppmärksamhet i den socialpolitiska debatten. Samhället måste naturligtvis ingripa mot miljöer där det förekommer alkohol- och drogmissbruk samt vandalisering och annan kriminalitet. En företeelse som tidigare kritiserats hårt utifrån sociala utgångspunkter var spelet på s. k. enarmade banditer. Sådana spel är (om man bortser från spel på fartyg i internationell trafik) numera totalförbjudna i Sverige. Till avarterna bland ungdomsmiljöer har ofta hänförts den verksamhet som bedrivs i de s. k. flipper- och spelhallarna. Från olika håll har framförts krav på att även dessa företeelser skall lagregleras. Av utskottets redovisning i det föregående framgår att sådana önskemål har framförts också från riksdagens sida.

Mot bakgrund härav ser utskottet med tillfredsställelse att regeringen nu har lagt fram förslag till utvidgad lagstiftning angående automatspel. Självfallet löser man inte några fundamentala ungdomsproblem genom en

förbudslagstiftning av den typ som föreslås här. Sådana problem angrips bättre genom mera generellt inriktade åtgärder. Detta bör dock enligt utskottets mening inte hindra att man nu ingriper mot en företeelse som har visat sig orsaka missförhållanden.

I propositionen har tillståndsskyldigheten som framgått begränsats till att avse spel på vissa spelautomater. Som framhålls i motionerna 1981/82:2448 (s) och 1981/82:2493 (s) kan givetvis andra miljöer än spelhallar utgöra olämpliga ungdomsmiljöer. Sådana miljöer kan uppkomma i anslutning till en viss verksamhet som i sig inte behöver vara olämplig, t. ex. verksamhet i en kommunal fritidsgård, ett kafé eller ett diskotek. Men det kan också röra sig om en miljö som främst fungerar som en samlingsplats utan att därför vara knuten till viss näringsverksamhet, exempelvis ett torg, en park eller en tunnelbanestation. Det finns över huvud taget åtskilliga exempel på miljöer som är sådana att de kan motivera samhälleliga åtgärder av skilda slag. Ett problem är emellertid att just mångfalden av miljöer och tänkbara åtgärder gör att en generell förbudslagstiftning av den typ som motionärerna förespråkar inte är möjlig att genomföra utan omfattande utredningar och analyser. Som utskottet framhållit tidigare innehåller dock allmänna ordningsstadgan bestämmelser som i viss mån är ägnade att förhindra uppkomsten av olämpliga ungdomsmiljöer.

Utskottet är med hänsyn till det anförda i likhet med socialutskottet inte berett att tillstyrka en lagstiftning av så långtgående natur som den som motionärerna föreslår. Som socialutskottet anför är det dock angeläget att man noggrant följer utvecklingen och inom ramen för den nuvarande lagstiftningen – exempelvis den nya socialtjänstlagen – vidtar åtgärder i syfte att motverka förekomsten av olämpliga barn- och ungdomsmiljöer. Givetvis kan också erfarenheterna av den nu föreslagna lagen ge anledning till ytterligare överväganden angående en förbudslagstiftnings framtida utformning. Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionerna 1981/82:2448 (s) och 1981/82:2493 (s).

Beträffande lagens förarbeten i övrigt hänvisas till proposition 1981/82:203 och NU 1981/82:54, vari även socialutskottets yttrande redovisats. Vid riksdagsbehandlingen bifölls en vid utskottsbetänkandet fogad reservation, enligt vilken tillståndsplikt skulle gälla även när det fanns bara en spelautomat i en lokal eller anläggning; i propositionen hade föreslagits att tillstånd skulle krävas endast om det fanns två eller flera automatspel.

Justitieminister Sten Wickbom svarade den 26 mars 1984 på en fråga om vilka erfarenheter man har av tillämpningen av lagen om anordnande av visst automatspel (RD 1983/84:108). Han anförde därvid följande.

Lagen har ännu inte varit i kraft i två år. Bl. a. på grund av övergångsbestämmelserna har den inte omedelbart kunnat tillämpas fullt ut. Erfarenheterna är därför begränsade. Klart är att socialnämnden har lagt ned en hel del arbete på att utforma lokala riktlinjer. Vidare har rätt många beslut att vägra tillstånd överklagats. Inte heller det är ägnat att förvåna. Det kan förhoppningsvis bidra till en mer enhetlig praxis inom den ganska vida ram som lagen lägger fast.

Vad lagen har inneburit för att motverka uppkomsten av olämpliga ungdomsmiljöer är det svårt att generellt uttala sig om redan nu. Jag kan dock nämna att ett par kommuner i skrivelser till justitiedepartementet har

begärt att tillämpningsområdet skall utvidgas. Sedan lagen har tillämpats ytterligare någon tid kan det finnas skäl att göra en allmän utvärdering av den.

I en replik uttalade justitieministern vidare bl. a. att han tyckte att lagen skulle få chansen att bli prövad ytterligare någon tid, att han alltså inte var beredd att "i dag rusa i väg och vidta några nya åtgärder" samt att Svenska kommunförbundet intog samma ståndpunkt. Vidare hänvisade han till att han ville avvakta riksdagens behandling av den nu aktuella motionen samt anförde att han sedermera avsåg att vid ett lämpligt tillfälle ta upp ett samråd med Svenska kommunförbundet om och i så fall i vilka former tillämpningen av lagen skall utvärderas.

Utskottet

Vissa frågor om lotterilagen

Lotterilagen trädde i kraft vid ingången av förra året. Den bygger i väsentliga delar på bestämmelserna i den tidigare gällande lotteriförordningen. I princip krävs tillstånd för att man skall få anordna lotteri och behållningen från detta skall enligt huvudregeln tillfalla ideella ändamål eller gå till det allmänna. Lotterinämnden har en central ställning i fråga om tillståndsgivning. Vidare utarbetar myndigheten i egenskap av tillsynsmyndighet råd och anvisningar rörande tillståndsgivningen, tillsynen, kontrollen, m. m.

I flera motioner – 634 (m) och 2122 (fp) – framförs kritik mot lotterinämndens verksamhet. I korthet kan kritiken beskrivas på det sättet att motionärerna menar att lotterinämnden blivit ett byråkratiskt hinder för folkrörelserna och andra organisationer då det gäller deras lotteriverksamhet. Motionären bakom motion 634 menar också att reglerna i lotterilagen innehåller vissa oklarheter i fråga om vilka föreningar som skall kunna få lotteritillstånd. Motionerna syftar till åtgärder från regeringens sida för att man skall komma till rätta med de påtalade förhållandena.

Utskottet vill inledningsvis erinra om att det i den proposition, som ligger till grund för den nuvarande lagstiftningen, underströks vikten av att reglerna rörande lotterier utformas så att de inte innebär eller kan leda till mer långtgående inskränkningar för lotterianordnarna eller dem som bistår lotterianordnarna än som verkligen är nödvändiga för att man på ett effektivt sätt skall kunna uppnå syftena med regleringen. Den får inte heller medföra onödigt betungande eller krångliga rutiner. Således måste eftersträvas regler som förenar effektivitet med administrativ enkelhet, anfördes det i propositionen.

Vad som sålunda uttalades i lagstiftningsärendet gäller fortfarande fullt ut. Utskottet vill därför understryka vikten av att folkrörelserna och andra organisationer inte möts av onödiga byråkratiska hinder i här aktuellt

avseende. Samtidigt vill utskottet framhålla att det inte är möjligt att utan närmare undersökning bedöma i vad mån sådana hinder nu föreligger.

Då det gäller regelsystemet i lotterilagen finns skäl nämna att riksdagen efter förslag av regeringen redan under första året av lagens giltighetstid beslutat om vissa förenklingar i systemet. Vidare har vissa av de i motion 634 åsyftade oklarheterna undanröjts genom att regeringen efter besvär gett organisationerna i fråga lotteritillstånd.

Då det gäller att ta ställning till frågan om det är påkallat med något riksdagens initiativ för att få till stånd en allmän översyn av lagstiftningen med utgångspunkt i bl. a. de synpunkter som motionärerna anfört, måste beaktas att lagstiftningen varit i kraft bara en kort tid eller mindre än två år. Detta talar enligt utskottets mening för att det ännu är för tidigt att göra en allmän översyn av lagstiftningen. Huruvida det kan finnas skäl att inom regeringskansliet göra en mera begränsad översyn av lagstiftningen med hänsyn till hittills vunna erfarenheter av lagens tillämpning ankommer på regeringen att pröva. Utskottet, som förutsätter att man inom regeringskansliet noga följer lotterinämndens verksamhet, anser att de här aktuella motionsyrkandena får anses besvarade med det anförda.

I motion 2122 framhålls också att konkurrensen från statens egna lotterier upplevs som ett hot av folkrörelserna. Motionärerna anför i sammanhanget att TV-monopolet gynnar statens spel exempelvis genom att direktdragning av Lotto sker i TV. Staten bör, anför motionärerna, inte på detta sätt gynna sina egna lotterier på bekostnad av folkrörelsernas.

Utskottet har i ett tidigare avsnitt lämnat en utförlig redovisning för radionämndens bedömning av vissa programinslag i TV, bl. a. direktdragningen av Lottoraden i programmet Razzel hösten 1983. Utskottet kan under hänvisning till den lämnade redovisningen konstatera att radionämnden i flera fall funnit att TV-inslag inneburit ett gynnande av lotterier, som ordnas av statligt bolag eller av bolag, vars spelintäkter till viss del tillfaller staten, samt att nämnden i ett av fallen funnit det aktuella inslaget strida mot kravet på opartiskhet i radiolagen. Med hänsyn härtill och under hänvisning till gällande radioavtal avstyrker utskottet motionsyrkandet.

Frågan om kasinon av internationell typ i Sverige

Motionärerna bakom motion 2285 (m) vill ha en utredning om statligt initiativ för tillkomsten av spelkasino i Sverige.

Som framgår av redovisningen i det föregående (s. 7) har den av motionärerna aktualiserade frågan varit föremål för ingående prövning under 1970-talet. Vidare avslog riksdagen på hemställan av utskottet förra hösten en motion med i huvudsak samma innehåll som den nu aktuella. Utskottet ansåg att det inte var motiverat att riksdagen då tog initiativ till en sådan utredning som motionärerna föreslagit. Utskottet hänvisade härvid till den så gott som enhälliga kritik som ett år 1974 av punktskatteutredningen

framlagt förslag om kasinon utsatts för; främst hade därvid framhållits risken för sociala vådor av att kasinon etablerades.

Utskottet anser att vad motionärerna anför i den nu aktuella motionen inte utgör skäl för omprövning av utskottets tidigare ställningstagande i frågan. Motionen avstyrks.

Lagen om anordnande av visst automatspel, m. m.

I syfte att motverka uppkomsten av olämpliga barn- och ungdomsmiljöer i samband med spel på flipperspel och liknande automatspel antog riksdagen våren 1982 en lag som innehåller regler om anordnande av sådant spel, lagen om anordnande av visst automatspel. Tillstånd krävs av socialnämnden för anordnande i förvärvssyfte av sådana spel som lagen avser. Nämnden skall pröva om spelverksamheten kan antas förorsaka bristande ordning eller komma att bedrivas i en miljö som är olämplig för barn och ungdom. Beträffande innehållet i övrigt i lagen hänvisar utskottet till den mera utförliga redovisning som lämnats i ett tidigare avsnitt.

Kritik mot lagstiftningen framförs i motion 1878 (m). Motionärerna menar att lagen fått en sådan utformning att den ger alltför stort utrymme för tyckande från socialnämndens sida vid tillståndsprövningen. De menar att reglerna i lagen medfört en alltför långtgående tillståndsskyldighet genom att den avser även vissa miljöer, exempelvis bensinstationer, kaféer och idrottslokaler, som i allmänhet inte är olämpliga ungdomsmiljöer. Lagen har inte heller använts för det syfte den är avsedd utan till ett "allmänt tyckande" om automatspel skall få förekomma. Motionen mynnar ut i ett krav på att lagen om anordnande av visst automatspel skall upphävas och att allmänna ordningsstadgan skall ändras så att den ger samhället möjligheter att ingripa mot olämpliga ungdomsmiljöer.

Av uttalanden som gjordes vid lagens tillkomst framgår att man redan vid tidpunkten därför gjorde bedömningen att det kunde finnas anledning att på grundval av erfarenheterna av lagen ytterligare överväga utformningen av en lagstiftning med syfte att motverka förekomsten av olämpliga barn- och ungdomsmiljöer. Enligt utskottets mening står det nu klart att en utvärdering av lagen måste komma till stånd. En rad skäl talar härför. Kritik har framförts mot att lagen tillämpats i alltför stor utsträckning av socialnämnderna och delvis i annat syfte än vad som var avsett vid lagens tillkomst. Å andra sidan har från socialnämndshåll hävdats att i besvärsärenden – som prövas av länsstyrelsen och, i högsta instans, socialstyrelsen – alltför liten hänsyn tagits till socialnämndernas sakkunskap då det gäller att bedöma riskerna för uppkomsten av dåliga barn- och ungdomsmiljöer.

En utvärdering måste som en följd av det sagda i första hand gå ut på en prövning av frågan om lagen använts på det sätt som lagstiftarna avsett – nämligen för att motverka uppkomsten av olämpliga barn- och ungdomsmiljöer i samband med sådana automatspel som lagen omfattar – och vilka

effekter lagen haft. Samtidigt bör en bedömning ske av om lagen kommit att bli ett instrument för att av andra skäl begränsa omfattningen av spel på automater.

Om en utvärdering skulle visa att syftet med lagstiftningen uppnåtts och därför bör bibehållas måste givetvis i sammanhanget övervägas i vad mån bestämmelserna i lagen kan behöva jämkas med hänsyn till de vunna erfarenheterna.

Den tekniska utvecklingen av spel av den typ som lagen omfattar har gått mycket snabbt och det är därför inte osannolikt att lagens tillämpningsområde kan behöva omprövas.

För den händelse en utvärdering skulle leda till slutsatsen att lagstiftningen bör upphävas uppstår frågan om annan lagstiftning – utöver de möjligheter till åtgärder som exempelvis socialtjänstlagen erbjuder – bör tillgripas för att bekämpa dåliga barn- och ungdomsmiljöer av här aktuellt slag. Härvid aktualiseras även den möjlighet som motionärerna pekar på, nämligen en ändring av allmänna ordningsstadgan.

Då det gäller frågan om tidpunkten för en utvärdering av den aktuella lagen finns skäl framhålla att lagen varit i kraft endast sedan halvårsskiftet 1982 och att den bl. a. på grund av övergångsbestämmelserna inte omedelbart kunde tillämpas fullt ut. Erfarenheterna av lagen är därför, som justitieministern framhållit, begränsade. I överensstämmelse med vad denne uttalade i en frågedebatt under våren kan det därför finnas skäl för att vänta med en allmän utvärdering av lagen ytterligare någon tid. Utskottet utgår från att regeringen efter samråd med Svenska kommunförbundet tar ställning till frågan om tidpunkten och formerna för en sådan utvärdering. Enligt utskottets mening är någon riksdagens åtgärd med anledning av motionen inte erforderlig.

Utskottet hemställer

1. beträffande *en översyn av lotterilagen m. m.*
   att riksdagen avslår motion 1983/84:634 och motion 1983/84:2122 yrkande 2,
2. beträffande *viss fråga om statliga lotterier*
   att riksdagen avslår motion 1983/84:2122 yrkande 3,
3. beträffande *utredning om spelkasino i Sverige*
   att riksdagen avslår motion 1983/84:2285,
4. beträffande *frågan om upphävande av lagen om anordnande av visst automatspel m. m.*
   att riksdagen avslår motion 1983/84:1878.

Stockholm den 16 oktober 1984

På kulturutskottets vägnar
INGRID SUNDBERG

Närvarande: Ingrid Sundberg (m), Ing-Marie Hansson (s), Tyra Johansson (s), Lars-Ingvar Sörenson (s), Maja Bäckström (s), Lars Ahlmark (m), Stina Gustavsson (c), Berit Oscarsson (s), Gunnar Thollander (s), Gunnel Liljegren (m), Jan-Erik Wikström (fp), Eva Hjelmström (vpk), Anders Nilsson (s), Jan Hyttring (c) och Lars Hjertén (m).

Reservationer

1. Utredning om spelkasino i Sverige (mom. 3)

Ingrid Sundberg, Lars Ahlmark, Gunnel Liljegren och Lars Hjertén (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 11 börjar "Som framgår" och på s. 12 slutar "Motionen avstyrks" bort ha följande lydelse:

Svenska folket omsätter årligen miljardbelopp på olika spel, såsom tips, lotto, bingo, V65 och lotter. Att anse ett svenskt spelkasino som något totalt annorlunda och väsensfrämmande i förhållande till i dag godkända spel stämmer inte med verkligheten. Om man, som utskottet gjorde förra året, vill anlägga sociala aspekter, gäller dessa i lika hög grad redan befintliga spelformer.

Utskottet anser med hänsyn till det anförda och till vad i övrigt anförs i motion 2285 att det finns skäl för omprövning av utskottets tidigare ställningstagande i frågan. En sådan utredning om statligt initiativ för tillkomsten av spelkasino i Sverige som motionärerna förordar bör således komma till stånd. Utskottet tillstyrker därför motionen.

dels att utskottets hemställan under 3 bort ha följande lydelse:

3. beträffande *utredning om spelkasino i Sverige*
att riksdagen med bifall till motion 1983/84:2285 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,

2. Frågan om upphävande av lagen om anordnande av visst automatspel m. m. (mom. 4)

Ingrid Sundberg, Lars Ahlmark, Gunnel Liljegren och Lars Hjertén (alla m) anser

dels att den del av utskottets yttrande som på s. 13 börjar "Da det" och slutar "inte erforderlig" bort ha följande lydelse:

I enlighet med det anförda bör en utredning tillsättas för att göra en utvärdering av lagen om anordnande av visst automatspel. Om utredningen kommer fram till att lagen bör upphävas får den i motionen upptagna frågan om en utvidgning av allmänna ordningsstadgan prövas.

dels att utskottets hemställan under 4 bort ha följande lydelse:

4. beträffande *frågan om upphävande av lagen om anordnande av visst automatspel m. m.*

att riksdagen med anledning av motion 1983/84:1878 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört.

minab/gotab Stockholm 1984 79067