Kulturutskottets betänkande

1983/84:2

om vissa lotterifrågor

Motioner

I motion 1982/83:1318 av Rolf Dahlberg m. fl. (m) yrkas att riksdagen hos regeringen begär en snabb utredning om statligt initiativ för tillkomsten av ett spelkasino i Sverige.

I motion 1982/83:1853 av Bengt Kindbom (c) yrkas att riksdagen beslutar att för beviljande av lotteritillstånd bör som villkor gälla att minst två tredjedelar av vinstvärdet är hänförligt till svenska varor.

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 ideellla föreningar innebär 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.

Roulettspel och tärningsspel

Tillstånd meddelas av länsstyrelsen. Värdet av spelarnas insats på varje särskild vinstmöjlighet får uppgå till högst två kronor, och värdet av högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet får uppgå till högst trettio gånger insatsen.

Kortspel

Även kortspel får anordnas efter tillstånd av länsstyrelsen. Värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet får uppgå till högst två kronor, och värdet av högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet får uppgå till högst en och en halv gånger insatsen.

Svenska varor som lotterivinster

Fram till lotterilagens ikraftträdande gällde lotteriförordningen (1939:207). Förordningen utfärdades efter riksdagens hörande. Förordningen innehöll ursprungligen i fråga om sådana lotterier, där insatser och vinster var till storleken fastställda enligt uppgjord plan – s. k. egentliga lotterier – den bestämmelsen att varor som utgjorde vinster, med undantag för skänkta föremål, skulle vara frambragta eller tillverkade inom landet. Vidare gällde att om som vinster förekom anvisningar å varor, anvisningarna skulle möjliggöra förvärv av varor av nyss angivet slag. Genom de sålunda redovisade bestämmelserna bevarades en princip, som legat till grund för vad tidigare brukat föreskrivas i av Kungl. Maj:t utfärdade lotteriresolutioner.

På hemställan av riksdagen (2LU 1956:11) upphävdes de redovisade bestämmelserna fr. o. m. den 1 januari 1957.

Här bör vidare nämnas följande. Kungl. Maj:t utfärdade den 27 juli 1956 i 20 punkter bestämmelser att – i den mån det särskilt föreskrevs i vederbörande tillståndsresolution – gälla som villkor för varu- och tombolalotterier (bestämmelserna är återgivna i SOU 1979:30 s. 99). I punkt 8 stadgas följande.

Om ej annat särskilt medgivits i tillståndsresolutionen för lotteriet, skola vinsterna, i den mån de ej bestå av skänkta föremål, utgöras av hantverks-, slöjd-, industri- eller konstalster, inköpta för lotteriet såvitt möjligt direkt från tillverkare; eller

anvisningar gällande som betalningsmedel vid köp av sådana alster såvitt möjligt direkt från tillverkare; eller

presentkort som gällande betalningsmedel vid köp hos ett flertal affärer eller,

där särskilda skäl därtill äro, hos en affär.

Vidare bör här nämnas att det även i lotterilagen stadgas att tillstånd att anordna lotteri får förenas med särskilda villkor samt med kontroll- och ordningsbestämmelser (6 §). Samtidigt bör erinras om att det i specialmotiveringen till paragrafen uttalas att det av allmänna principer får anses följa att villkoren samt kontroll- och ordningsbestämmelserna inte får vara onödigt betungande (prop. 1981/82:170 s. 119). I lotteriförordningen fanns en uttrycklig erinran härom.

Lotterinämnden har bl. a. meddelat föreskrifter m. m. för länsstyrelsens tillståndsgivning till annat lotteri än bingospel enligt 11 § lotterilagen (KFS

1983:5). Som allmänna villkor för varu- och tombolalotteriet gäller bl. a. följande (punkt 7).

Om ej annat särskilt medgivits i tillståndet för lotteriet, skall vinsterna, i den mån de ej består av skänkta föremål, utgöras av hantverks-, slöjd-, industri- eller konstalster, inköpta för lotteriet till konkurrenskraftiga priser – rabatter skall redovisas.

Vidare stadgas bl. a. att inköp av vinst inte får ske innan den godkänts av kontrollant (punkt 10).

Frågan om kasinon av internationell typ i Sverige

Punktskatteutredningen

Punktskatteutredningen avgav den 13 april 1972 betänkandet (Ds Fi 1972:2) Skatt på spel.

I betänkandet tog utredningen bl. a. upp frågan om inrättande av kasinon av internationell typ i Sverige. Utredningen ansåg frågan vara av sådan betydelse att de organisatoriska och skattemässiga villkoren för svensk kasinoverksamhet borde utredas närmare. Chefen för finansdepartementet tilldelade sedermera punktskatteutredningen denna uppgift. Utredningen redovisade utredningsarbetet i betänkandet (Ds Fi 1974:7) Kasinoverksamhet i Sverige.

Utredningen konstaterade att det finns ett spelintresse som inte får tillräckligt utlopp i de av staten sanktionerade spelformerna inbegripet lotterier, tips och totalisatorspel. Från utredningens sida ansåg man att även efter införandet av nya regler om insatser i roulettspel etc. skulle spelintresset komma att kanaliseras till illegala spelklubbar samt att svenskar skulle söka sig till utländska kasinon och där omsätta betydande belopp. På grund härav hade utredningen funnit anledning att föreslå inrättandet av ett antal kasinon i Sverige under statligt överinseende. Härigenom skulle den illegala spelverksamheten motverkas, turismen främjas, valutautflödet begränsas och det allmänna tillföras inte oväsentliga intäkter. Man konstaterade att det i de länder där kasinon förekommer knappast finns några problem med organiserat illegalt spel.

Enligt utredningen skulle tillträde till de föreslagna kasinona kunna vägras av bl. a. sociala skäl. I fråga om den sociala effekten i övrigt av förslaget framhöll utredningen följande.

En invändning mot legal kasinoverksamhet, som ligger nära till hands och som vi stött på i olika sammanhang, är att spelet kan leda till ekonomiska svårigheter och andra olägenheter för enskilda spelare och att det torde vara svårt att förhindra sådana ogynnsamma verkningar. Det skall inte förnekas att kasinospel enligt internationella regler allmänt sett får anses innebära större risker för sådana negativa effekter än nu auktoriserade spelformer. Vi vill dock peka på att det inte gäller några insatsbegränsningar i fråga om fotbollstips. Vidare inrymmer enligt vår uppfattning den illegala spelverk-

samhet som nu förekommer betydligt större ekonomiska och sociala risker än vad en legaliserad kasinoverksamhet skulle göra, eftersom sådan verksamhet kan utformas så att skadeverkningar motverkas. De illegala spelklubbarna är helt inriktade på att ge arrangörerna största möjliga vinst och även om vissa villkor uppställs för medlemskap i dessa klubbar torde villkoren vara betingade av helt andra skäl än socialt ansvar för spelarna. En given förutsättning för att tillåta kasinoverksamhet i Sverige måste vara, att verksamheten bedrivs på sådant sätt att sociala olägenheter undviks och undanröjs i möjlig mån.

Remissyttranden

Av de 28 remissinstanser som yttrade sig över förslaget var det endast 3 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.

Länsstyrelserna i Jämtlands och Norrbottens län tillstyrkte däremot i princip punktskatteutredningens förslag. Man anförde att betänkligheterna beträffande statlig kasinoverksamhet inte var av sådan styrka att man borde avstå från en försöksverksamhet. Länsstyrelsen i Norrbottens län betonade att eftersom staten själv skulle svara för spelet föll det sig mer naturligt att samarbete etablerades med de sociala funktionerna än om en koncessionär drev verksamheten.

Svenska turisttrafikförbundet inskränkte sig i sitt yttrande till att anlägga synpunkter på kasinoverksamhetens betydelse för turistnäringen. Förbundet tillstyrkte förslaget, men förordade att eventuella kasinon förlades till sådana delar av landet att de kom att ingå som en integrerad del inom ett utbyggt turistområde. Som exempel härpå nämndes Gotland och Åre.

Sveriges automatägares riksförbund framhöll att det snarare skulle vilja förorda en höjning av insatserna vid roulett m. fl. spel. Genom en dylik höjning skulle spelverksamheten enligt förbundet tåla en högre beskattning än f. n. varigenom det allmänna skulle tillföras ökade intäkter.

Sveriges hotell- och restaurangförbund framhöll att vid bedömandet av förslaget om kasinoverksamhet måste det vara en grundläggande synpunkt att man bör iaktta stor försiktighet med åtgärder som kan försämra restaurangnäringens ansträngda lönsamhet.

I ett gemensamt remissyttrande av *lotterinämnden* och *lotteriutredningen* framhölls bl. a. att det fanns anledning befara att tillkomsten av ett kasino i vårt land skulle medföra sådan stimulans av det allmänna spelintresset att underlaget för en illegal spelverksamhet i motsats till vad punktskatteutredningen anfört skulle öka.

Lotteriutredningen

I betänkandet (SOU 1979:29) Lotterier och spel anförde lotteriutredningen att den vid förnyad prövning av frågan inte funnit skäl ansluta sig till tanken på statlig kasinoverksamhet i vårt land. Något förslag i den riktningen framlades därför inte.

Utskottet

I betänkandet behandlar utskottet två motioner om lotterilagstiftningen. En annan under den allmänna motionstiden i år väckt motion rörande denna lagstiftning kommer att behandlas i samband med en aviserad proposition inom ämnesområdet.

I motion 1982/83:1853 (c) förordas att som villkor för beviljande av lotteritillstånd bör gälla att minst två tredjedelar av vinstvärdet är hänförligt till svenska varor.

I lotteriförordningen (1939:207), som vid senaste årsskiftet ersattes av lotterilagen (1982:1011), fanns ursprungligen en bestämmelse beträffande s. k. egentliga lotterier, som innehöll att varor som utgjorde vinster med visst undantag skulle vara frambragta eller tillverkade inom landet. Bestämmelsen avskaffades efter motioner i riksdagen år 1956. I lotterilagen finns inte någon motsvarighet till bestämmelsen.

Utskottet vill med anledning av motionen framhålla följande.

Enligt lotterilagen får tillstånd att anordna lotteri förenas med bl. a. särskilda villkor. Utskottet har inhämtat att lotterinämnden med stöd av detta stadgande i sina beslut rörande rikslotterier brukar ge föreskrifter som innebär att vinsterna, i den mån de ej består av skänkta föremål, skall utgöras av hantverks-, slöjd-, industri- eller konstalster, inköpta för lotteriet såvitt möjligt direkt från tillverkare. Lotterinämnden har också föreskrivit att – om annat inte särskilt medges – motsvarande skall gälla vid länsstyrelsernas tillståndsgivning för varu- och tombolalotterier. Villkoret om upphandling direkt från tillverkare har dock uteslutits.

Utskottet anser att de redovisade föreskrifterna bör leda till att då det gäller större lotterier vinsterna i betydande utsträckning kommer att utgöras av hantverks-, slöjd-, industri- eller konstalster. Det är enligt utskottets mening önskvärt att lotterianordnarna därvid, liksom hittills varit fallet i fråga om bl. a. hantverkslotterier, beaktar möjligheterna att skaffa inhemska produkter som vinster.

Utskottet är inte berett att förorda ett återinförande av ett stadgande om att lotterivinster skall ha svenskt ursprung. Även om ett sådant stadgande inte skulle stå i formell strid mot Sveriges förpliktelser enligt EFTA-konventionen eller GATT-överenskommelsen om statlig upphandling, torde det med fog kunna hävdas att stadgandet skulle vara ägnat att motverka syftet med dessa båda överenskommelser.

Med hänvisning till det anförda avstyrker utskottet motionen.

I den andra motionen, motion 1982/83:1318 (m), vill motionärerna att riksdagen skall begära en snabbutredning om statligt initiativ för tillkomsten av ett spelkasino i Sverige. Motionärerna menar att åtgärder måste vidtas på alla områden för att förbättra vår handels- och bytesbalans och att kasinon av internationell typ i vårt land skulle få till effekt både att turistströmmen hit skulle öka och att svenskar skulle avstå från att resa utomlands för att spela på kasino.

Som framgår av den i det föregående lämnade redovisningen har frågan om inrättande av kasinon av internationell typ i Sverige varit föremål för ingående prövning under 1970-talet. Punktskatteutredningen föreslog år 1974 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. Beträffande andra synpunkter, som framförts av remissinstanserna, hänvisar utskottet till framställningen i det föregående (s. 4). I sitt huvudbetänkande år 1979 anförde lotteriutredningen att den inte funnit skäl ansluta sig till tanken på statlig kasinoverksamhet i vårt land.

Den av motionärerna aktualiserade frågan har, som framgår av det anförda, varit föremål för ingående prövning. 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. Motionen avstyrks därför.

Utskottet hemställer

1. beträffande *utredning om spelkasino i Sverige*
   att riksdagen avslår motion 1982/83:1318.
2. beträffande *svenska varor som lotterivinster*
   att riksdagen avslår motion 1982/83:1853.

Stockholm den 27 oktober 1983

På kulturutskottets vägnar
ING-MARIE HANSSON

Närvarande: Ing-Marie Hansson (s), Tyra Johansson (s), Karl Boo (c), Lars-Ingvar Sörenson (s), Tore Nilsson (m), Catarina Rönnung (s), Maja Bäckström (s), Gunnel Liljegren (m), Mona Sahlin (s), Anders Nilsson (s), Jan Hyttring (c), Iréne Vestlund (s), Håkan Stjernlöf (m), Lars Hjertén (m) och Kerstin Anér (fp).

Särskilt yttrande (mom. 1)

Gunnel Liljegren, Håkan Stjernlöf och Lars Hjertén (alla m) anför:

Som framhålls i motion 1982/83:1318 omsätter svenska folket 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 vill anlägga sociala aspekter, gäller dessa i lika hög grad redan befintliga spelformer.

Vi anser därför, med hänvisning till det ovanstående, att det inte finns några bärande skäl mot ett svenskt spelkasino.

minab/gotab Stockholm 1983 77062