

Nr 51

Kungl. Maj:ts proposition med förslag till lag om ändring i lotteriförordningen (1939:207), m. m.; given den 8 mars 1974.

Kungl. Maj:t vill härmed, under återopande av bilagda utdrag av statsrådsprotokollet över handelsärenden, föreslå riksdagen att bifalla det förslag om vars avlåtande till riksdagen föredragande departementschefen hemställt.

Under konungens frånvaro:

BERTIL

KJELL-OLOF FELDT

Propositionens huvudsakliga innehåll

Propositionen innehåller förslag till lag om ändring i lotteriförordningen (1939:207). Förslaget innebär att länsstyrelserna skall handha all tillståndsprövning i fråga om bingospel samt prövningen av tillstånd att anordna automatspel i samband med bingospel. Lagen föreslås träda i kraft den 1 juli 1974.

Vidare föreslås att riksdagen godkänner att en central nämnd, lotterinämden, provisoriskt inrättas för lotterifrågor. Efter bemyndigande av Kungl. Maj:t avses nämnden skola utfärda tillämpningsföreskrifter till lotteriförordningen och handlägga besvärärenden. Vidare skall nämnden lämna råd och anvisningar till länsstyrelser och polismyndigheter.

I propositionen föreslås dessutom viss utvidgning av de politiska organisationernas möjligheter att få lotteritillstånd.

**Förslag till
Lag om ändring i lotteriförordningen (1939:207)**

Härigenom förordnas i fråga om lotteriförordningen (1939:207)

dels att 1, 1 a, 2 och 3 §§ skall ha nedan angivna lydelse,

dels att i förordningen skall införas tre nya paragrafer, 1 c, 12 och 13 §§, av nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 §¹

Lotteri om penningar eller penningars värde må ej utan tillstånd av Kungl. Maj:t för allmänheten anordnas i andra fall eller i annan ordning än som stadgas i denna förordning. Detsamma gäller i fråga om sådant automat-, roulett- eller bingospel, som ej anordnas för allmänheten, om spelet anordnas i förvärvssyfte.

Lotteri om penningar eller penningars värde må ej utan tillstånd av Kungl. Maj:t för allmänheten anordnas i andra fall eller i annan ordning än som stadgas i denna förordning. Detsamma gäller i fråga om sådant automat-, roulett- eller bingospel, som ej anordnas för allmänheten, om spelet anordnas i förvärvssyfte. *Kort- och tävningsspel jämställas i denna förordning med roulettspel.*

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 företagets beskaffenhet i övrigt. Rätt till fortsatt spel är att anse som vinst.

Bestämmelserna i denna förordning äga ej tillämpning å svenska statens premieobligationer.

Angående dobbleri stadgas i brottsbalken.

1 a §²

Spel på mekaniska eller elektroniska apparater (automatspel) må anordnas efter tillstånd av polismyndigheten under förutsättning

Spel på mekaniska eller elektroniska apparater (automatspel) må anordnas

a) efter tillstånd av polismyndigheten under förutsättning

¹ Senaste lydelse 1972:819.

² Senaste lydelse 1972:819.

Nuvarande lydelse

att spelet anordnas antingen i samband med offentlig nöjeställning inom föreningslokal, annan samlingslokal eller nöjespark eller liknande anläggning eller i samband med tivoli rörelse eller sådan restaurangrörelse, för vilken gäller tillstånd till utskänkning enligt rusdrycksförsäljningsförordningen (1954:521),

att värdet av spelarens insats utgör högst en krona per spel,

att högsta vinsten ej överstiger ett värde, som motsvarar tjugu gånger insatsen,

att tillståndsbeslutet, i original eller bestyrkt avskrift, finnes anbragt på väl synlig plats i lokalen.

Tillstånd meddelas för sådan nöjesarrangör eller rörelseidkare, som *avses i första stycket*, och gäller för viss tid eller tills vidare.

Automatspel som normalt erbjuder vinst endast i form av ett frispel på automaten må anordnas utan tillstånd.

Föreslagen lydelse

att spelet anordnas antingen i samband med offentlig nöjeställning inom föreningslokal, annan samlingslokal eller nöjespark eller liknande anläggning eller i samband med tivoli rörelse eller sådan restaurangrörelse, för vilken gäller tillstånd till utskänkning enligt rusdrycksförsäljningsförordningen (1954:521),

att värdet av spelarens insats utgör högst en krona per spel,

att högsta vinsten ej överstiger ett värde, som motsvarar tjugu gånger insatsen,

att tillståndsbeslutet, i original eller bestyrkt avskrift, finnes anbragt på väl synlig plats i lokalen;

b) efter tillstånd av länsstyrelsen under förutsättning

att spelet anordnas i samband med bingospel, som ej är eller kan jämföras med automatbingo,

att spelet anordnas för samma ändamål som bingospelet,

att värdet av spelarens insats utgör högst en krona per spel,

att högsta vinsten ej överstiger ett värde, som motsvarar tjugu gånger insatsen,

att tillståndsbeslutet, i original eller bestyrkt avskrift, finnes anbragt på väl synlig plats i lokalen.

Tillstånd enligt första stycket a) meddelas för sådan nöjesarrangör eller rörelseidkare, som *där avses*, och gäller för viss tid eller tills vidare. *Tillstånd enligt första stycket b) meddelas för den som erhållit tillstånd till bingospelet och gäller för viss tid.*

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 c §

Bingospel må anordnas efter tillstånd av länsstyrelsen under förutsättning

att spelet anordnas till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål eller för partipolitisk verksamhet eller till understöd och uppmuntran åt svenska konstidkare,

att spelet bedrivs allenast inom länet,

att vinsterna icke utgöras av penningar eller värdepapper.

2 §³

Lotteri, vilket ej är *bingospel* eller spel som avses i 1 a eller 1 b §, må anordnas efter anmälan hos polismyndigheten minst 7 dagar innan, under förutsättning

att lotteriet anordnas i samband med offentlig nöjeställning eller tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål,

att lotteriet bedrivs allenast inom för tillställningen avsett område,

att vinsterna uteslutande utgöras av varor eller av anvisningar, gällande såsom betalningsmedel allenast inom nämnda område,

att värdet å högsta vinst icke överstiger 10 kronor eller, där vinsterna utgöras uteslutande av varor, 15 kronor,

Lotteri, vilket ej är spel som avses i 1 a, 1 b eller 1 c §, må anordnas efter anmälan hos polismyndigheten minst 7 dagar innan, under förutsättning

att lotteriet anordnas i samband med offentlig nöjeställning eller tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål eller anordnas i samband med bingospel, som ej är eller kan jämföras med automatbingo, och för samma ändamål som bingospelet,

att lotteriet bedrivs allenast inom för tillställningen eller bingospelet avsett område,

att vinsterna uteslutande utgöras av varor eller av anvisningar, gällande såsom betalningsmedel allenast inom nämnda område,

att värdet å högsta vinst icke överstiger 10 kronor eller, där vinsterna utgöras uteslutande av varor, 15 kronor,

³ Senaste lydelse 1972:819.

Nuvarande lydelse

att vinstfördelning äger rum i omedelbar anslutning till deltagande i lotteriet,

samt att, om för deltagande i lotteriet fordras insats, denna icke överstiger 50 öre eller, där vinsterna utgöras uteslutande av varor, en krona.

Lotteri, vilket ej är *spel som avses i 1 a eller 1 b §* och i vilket insatser, om sådana fordras, och vinster äro till antal och storlek bestämda enligt uppgjord plan, må, oaktat de i 2 § angivna förutsättningarna icke äro för handen, anordnas

a) efter anmälan hos polismyndigheten minst 7 dagar innan, under förutsättning

att fråga ej är om bingospel,

att lotteriet anordnas i samband med tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål,

att lotteriet bedrivs allenast inom för tillställningen avsett område,

att vinsterna icke till större del än som motsvarar därå belöpande skatt utgöras av penningar eller värdepapper,

att behållningen i lotteriet uteslutande användes för det ändamål, till vars förmån den tillställning äger rum i samband varmed lotteriet är anordnat, samt

Föreslagen lydelse

att vinstfördelning äger rum i omedelbar anslutning till deltagande i lotteriet,

samt att, om för deltagande i lotteriet fordras insats, denna icke överstiger 50 öre eller, där vinsterna utgöras uteslutande av varor, en krona.

3 §⁴

Lotteri, vilket ej är *spel som avses i 1 a, 1 b eller 1 c §* och i vilket insatser, om sådana fordras, och vinster äro till antal och storlek bestämda enligt uppgjord plan, må, oaktat de i 2 § angivna förutsättningarna icke äro för handen, anordnas

a) efter anmälan hos polismyndigheten minst 7 dagar innan, under förutsättning

att lotteriet anordnas i samband med tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål *eller i samband med bingospel, som ej är eller kan jämföras med automatbingo.*

att lotteriet bedrivs allenast inom för tillställningen *eller bingospelet* avsett område,

att vinsterna icke till större del än som motsvarar därå belöpande skatt utgöras av penningar eller värdepapper,

att behållningen i lotteriet uteslutande användes för det ändamål, till vars förmån den tillställning *eller det bingospel* äger rum i samband varmed lotteriet är anordnat, samt

⁴ Senaste lydelse 1972:819.

Nuvarande lydelse

att anmälan icke avser anordnande vid samma tillställning av lotterier med insatser till högre sammanlagt belopp än 3 000 kronor;

b) efter tillstånd av polismyndigheten under förutsättning

att lotteriet anordnas till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål eller för partipolitisk verksamhet eller till understöd och uppmuntran åt svenska konstidkare,

att lotteriet bedrivs allenast inom polismyndighetens förvaltningsområde,

att vinsterna icke till större del än som motsvarar därå belöpande skatt utgöras av penningar eller värdepapper, samt

att insatserna icke uppgå till högre sammanlagt belopp än 30 000 kronor;

c) efter tillstånd av länsstyrelsen under förutsättning

att lotteriet anordnas till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål eller för partipolitisk verksamhet eller till understöd och uppmuntran åt svenska konstidkare,

att lotteriet bedrivs allenast inom länet,

att vinsterna icke till större del än som motsvarar därå belöpande skatt utgöras av penningar eller värdepapper, samt

att insatserna icke uppgå till högre sammanlagt belopp än 200 000 kronor.

Vid tillämpning av de i första stycket upptagna bestämmelserna om värdegränser för tillståndsgivning skall hänsyn tagas till samtliga tillstånd, som myndigheten under kalenderåret meddelar sökanden.

Föreslagen lydelse

att anmälan icke avser anordnande vid samma tillställning *eller bingospel* av lotterier med insatser till högre sammanlagt belopp än 3 000 kronor;

Vid tillämpning av de i första stycket upptagna bestämmelserna om värdegränser för tillståndsgivning skall hänsyn tagas till samtliga tillstånd, som myndigheten under kalenderåret meddelar sökanden *enligt första stycket*.

12 §

Talan mot polismyndighetens beslut enligt denna förordning föres hos länsstyrelsen genom besvär.

Talan mot länsstyrelsens beslut föres hos Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

13 §

Närmare föreskrifter för tillämpningen av denna förordning meddelas av Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1974.

Länsstyrelse får före nämnda dag pröva ansökan om tillstånd enligt 1 a § första stycket b) eller 1 c §, såvitt tillståndet avser tid efter ikraftträdandet.

Tillstånd som meddelats enligt äldre bestämmelser skall fortsätta att gälla, dock längst till utgången av år 1974.

Utdrag av protokollet över handelsärenden, hållet inför Hans. Kungl. Höghet Regenten, Hertigen av Halland, i statsrådet den 8 mars 1974.

Närvarande: Statsministern PALME, ministern för utrikes ärendena ANDERSSON, statsråden STRÄNG, JOHANSSON, HOLMQVIST, ASP-LING, LUNDKVIST, GEIJER, BENGTSSON, NORLING, LÖFBERG, FELDT, SIGURDSEN, GUSTAFSSON, ZACHRISSON.

Chefen för handelsdepartementet, statsrådet Feldt, anmäler efter gemensam beredning med statsrådets övriga ledamöter fråga om *ändring i lotteriförordningen (1939:207), m. m.* och anför.

1 Inledning

Inom handelsdepartementet har upprättats en promemoria (Ds H 1973:4) med förslag till riktlinjer för regleringen av bingospel m. m. I promemorian föreslås bl. a. vissa ändringar i lotteriförordningen (1939:207, ändrad senast 1972:819).

Efter remiss har yttranden över promemorian avgetts av rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, samtliga länsstyrelser, 1972 års lotteriutredning (lotteriutredningen), Sveriges riksidrottsförbund och Barnens dags riksförbund.

2 Gällande rätt m. m.

Lotteriverksamheten i Sverige är föremål för en offentlig reglering. De grundläggande bestämmelserna om verksamheten finns i lotteriförordningen.

Enligt huvudregeln i lotteriförordningen krävs tillstånd för anordnande av lotteri. Tillstånd lämnas enligt huvudregeln i 1 § av Kungl. Maj:t. Enligt 3 § får tillstånd lämnas av polismyndighet, om insatserna uppgår till högst 30 000 kr. per år och sökande, och av länsstyrelse, om insatserna uppgår till högst 200 000 kr. per år och sökande, förutsatt att lotteriet bedrivs enbart inom resp. myndighets förvaltningsområde. För tillstånd till annat lotteri än automat- och roulettspel krävs i de nämnda ärendena, att lotteriet anordnas till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål eller för partipolitisk verksamhet eller till understöd och uppmuntran åt svenska konstidkare.

I fråga om lotterier där tillstånd meddelas av Kungl. Maj:t gäller inte de nämnda kraven. Enligt praxis lämnar dock Kungl. Maj:t inte tillstånd för andra ändamål än de som nyss angetts.

När det gäller möjligheten att anordna lotteri till förmån för partipolitisk verksamhet bör följande noteras. I samband med att möjligheten tillskapades år 1960 uttalades att tillstånd endast skulle

lämnas politiskt parti med representation i riksdagen eller organisationer med anknytning till sådant parti.

Från lotteriförordningens tillståndstvång finns några undantag. Sålunda kan under vissa förutsättningar lotteri anordnas enbart efter anmälan till polismyndighet, s. k. anmälningsslotterier. Vidare är vissa lotterier, som anordnas i samband med utgivande av tryckt periodisk skrift och rundradiosändning, undantagna från både tillstånds- och anmälningstvång.

Av anmälningsslotterier finns två typer. Bestämmelser om dessa finns i 2 § och 3 § första stycket a) lotteriförordningen. Enligt 2 § får lotteri anordnas efter anmälan hos polismyndigheten minst sju dagar innan, under förutsättning att lotteriet anordnas i samband med offentlig nöjeställning eller tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål och att lotteriet bedrivs endast inom för tillställningen avsett område. För anmälningsslotteri av denna typ gäller vidare, att vinsterna enbart får utgöras av varor eller av anvisningar, som gäller som betalningsmedel endast inom tillställningsområdet, att värdet av högsta vinst inte får överstiga 10 kr. eller, om vinsterna utgörs uteslutande av varor, 15 kr., att vinstfördelningen skall äga rum i omedelbar anslutning till deltagande i lotteriet samt att eventuell insats i lotteriet inte får överstiga 50 öre eller, om vinsterna utgörs uteslutande av varor, en krona.

Enligt 3 § första stycket a) lotteriförordningen får lotteri, vari insatser och vinster är till antal och storlek bestämda enligt uppgjord plan, anordnas efter anmälan hos polismyndighet minst sju dagar innan, under förutsättning att lotteriet anordnas i samband med tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål och att lotteriet bedrivs endast inom för tillställningen avsett område. För anmälningsslotteri av denna typ gäller vidare, att vinsterna inte till större del än som motsvarar eventuell lotterivinstskatt får utgöras av penningar eller värdepapper, att behållningen i lotteriet uteslutande skall användas för det ändamål, till vars förmån tillställningen äger rum, samt att anmälan ej avser anordnande vid samma tillställning av lotterier med insatser till högre sammanlagt belopp än 3 000 kr.

Lotteriförordningen har varit föremål för översyn i olika sammanhang. Sålunda gjorde den år 1964 tillkallade lotteriutredningen, som i juni 1970 avlämnade sitt betänkande (SOU 1970:52) Om lotterier, en inventering av den svenska lotterimarknaden och ägnade bl. a. bingospelet särskild uppmärksamhet. Utredningens förslag, som bl. a. innefattade inrättandet av en central tillsynsmyndighet för lotterifrågor, genomfördes endast till den del det avsåg ändringar i beloppsgränserna för olika myndigheters tillståndsgivning.

Efter förslag av punktskatteutredningen (Ds Fi 1972:2, Skatt på spel) infördes fr. o. m. den 1 april 1973 bestämmelser om skatt på automat- och roulettspel samt modifierades beskattningen av bingospelet (prop. 1972:128; SkU 1972:66; rskr 1972:342). Samtidigt genomfördes vissa ändringar i lotteriförordningen avseende villkoren för bedrivande av nämnda spel. Bl. a. föreskrevs att anordnande i förvärvssyfte av automat-

roulett- och bingospel alltid krävde särskilt tillstånd. Vidare slopades det s. k. tillställningskravet i fråga om bingo och upphävdes förbudet mot utdelning av penningvinster vid automat- och roulettspel.

I propositionen hade vid behandling av frågan om vissa ideella organisationers behov av lotteriinkomster uttalats, att automatspel borde utan krav på samband med annan särskild nöjeställning kunna få förekomma i samband med bingospel, dock inte spel med s. k. automatbingo. Detta uttalande lämnades utan erinran av riksdagen.

I samband med att de nya bestämmelserna skulle träda i kraft upprättades inom handelsdepartementet i mars 1973 en promemoria med förslag till riktlinjer för handläggningen av frågor rörande bingospel. Ett avsnitt innehöll förslag till villkor för bingospel. Promemorian godkändes den 16 mars 1973 av Kungl. Maj:t att t. v. tjäna som vägledning vid handläggningen av sådana frågor om tillstånd att anordna bingospel, som prövas av Kungl. Maj:t.

Kungl. Maj:ts tillstånd till bingospel under år 1973 upptog dessa villkor. De innebar bl. a. att minst hälften av insatsbeloppet i varje insatsomgång skulle utlottas bland deltagarna i form av vinster. Vinst fick utgöras av anvisning, som kunde användas för ny insats i spelet. Skriftligt avtal skulle upprättas mellan anordnare och utomstående person eller företag, som anlätades för biträde med spelets skötsel. Vidare lämnades anvisningar rörande lotternas (dragningsbrickornas) utformning i annan bingo än automatbingo. Plastbrickor eller andra dragningsbrickor för flergångsbruk fick inte användas. Enligt senare meddelat beslut kunde dock dispens från denna bestämmelse medges t. o. m. den 31 december 1973.

Den 30 november 1973 fastställde Kungl. Maj:t nya villkor att gälla för bingospel under år 1974. Dessa villkor innebär bl. a. att spel med dragningsbrickor för flergångsbruk är tillåtet, dock endast om vissa närmare angivna förutsättningar är uppfyllda.

I detta sammanhang vill jag också erinra om, att en mera övergripande översyn av lotteriregleringen och därtill närliggande frågor f. n. genomförs av särskilt tillkallade sakkunniga, som antagit namnet 1972 års lotteriutredning (H 1972:03). Bingofrågorna ingår i utredningsarbetet liksom frågor rörande automatspel.

3 Departementspromemorian (Ds H 1973:4)

3.1 Bakgrund

I promemorian (Ds H 1973:4) med förslag till riktlinjer för regleringen av bingospel m. m. lämnas inledningsvis en redogörelse för hur bingo spelas samt för spelets utveckling sedan det introducerades i Sverige i början av 1950-talet. Därvid konstateras bl. a., att spelet successivt kommersialiserats och att ett fåtal yrkesmässiga arrangörer kommit att inta en dominerande ställning på bingomarknaden. Därefter presenteras de erfarenheter, som vunnits vid myndigheternas handläggning av

bingofrågor. I första hand redogörs för erfarenheterna hos handelsdepartementet, som genom lotteriförordningens konstruktion kommit att bereda flertalet sådana ärenden.

Principerna för tillståndsgivningen redovisas översiktligt i promemorian. När det gäller bedömningen av anordnarens lämplighet och ändamålet med bingospelet har uppgifter inhämtats från stadgar, verksamhetsberättelser samt balans- och resultaträkningar. Regelmässigt har ytterligare upplysningar inhämtats remissvägen. Vid fastställandet av omslutningen i bingospel har enligt promemorian allmänt gällt att denna bör stå i rimlig proportion till omfattningen av verksamheten i organisationen.

Bingospelens ekonomi behandlas relativt ingående. Det konstateras att vissa kostnadslag tenderar att generellt bli anmärkningsvärt höga och att spelen bl. a. därför uppvisar en betydligt sämre lönsamhet för tillståndshavarna än flertalet andra på marknaden förekommande lotterityper. Enligt promemorian utgörs de mera betydande kostnaderna av utgifter för vinstanskaffning, personal och marknadsföring samt ersättningar till utomstående kommersiella företag, s. k. serviceföretag, som biträder med skötseln av bingospelet. Sålunda är det inte ovanligt att kostnaderna för vinstanskaffning uppgår till mellan 70 och 80 % av omslutningen i spelen. Vidare förekommer s. k. frispel, vid vilket inga insatser behöver göras.

Lönekostnaderna kan enligt promemorian uppgå till mellan 10 och 20 % av spelens omslutning. Vanligen används i konkurrenssyfte även betydande belopp för olika marknadsföringsåtgärder såsom annonsering i dagspress. I de spel till vilka Kungl. Maj:t lämnat tillstånd under år 1973 har behållningen normalt beräknats bli omkring 10 till 15 % av spelens omslutning. I en del spel har dock behållningen beräknats bli betydligt högre.

I promemorian konstateras att serviceföretag i betydande utsträckning biträder anordnarna med skötseln av bingospelet. Serviceföretagens roll har varit föremål för särskild granskning inom handelsdepartementet. Ambitionen har därvid bl. a. varit att se till att behållningen oavkortad går till avsett ändamål och att sålunda inga otillbörliga vinster uppstår i serviceföretagen. Enligt promemorian har stora svårigheter förelegat vid bedömningen av huruvida ersättningarna till serviceföretagen varit skäliga. Många gånger har hyror för lokal och automatbingoanläggning satts mycket högt.

Utöver de specificerade ersättningar, som serviceföretagen betingar sig, utgår normalt även ersättningar av mera allmän karaktär, ofta rubricerade konsultarvode. Dessa ersättningar inrymmer företagets bruttovinst och skall enligt promemorian vanligen täcka ränta på investerat kapital, underhåll, central administration, utbildning av personal och ersättning för affärsrisk. Det finns, framhålls det, anledning misstänka att dessa ospecificerade ersättningar i många fall inte motsvaras av verkliga kostnader i företagen. Det påpekas dock att tillräckliga möjligheter f. n. saknas för en bedömning av skäligheten i sådana ersättningar.

I promemorian framhålls att de kontrollföreskrifter, som av myndigheterna utfärdas i anslutning till tillståndsgivningen, utgör en viktig del av

lotteriregleringen. Kontrollen avser bl. a. att tillvarata speldeltagarnas intressen. Viktigt är också att genom lämpliga kontrollföreskrifter tillvarata anordnarnas intressen gentemot serviceföretagen samt samhällets fiskala och andra intressen.

I promemorian tas vissa kontrollproblem upp till närmare granskning. Därvid behandlas bl. a. de problem, som bruket av polletter i automatbingo och det därmed sammanhängande s. k. återspelet fört med sig. Återspel innebär, att vinnare får ut sin vinst i form av polletter vilka i stället för mynt används för ny insats i spelen. Enligt promemorian uppkommer därigenom svårigheter att kontrollera inkomsterna i spelen.

Avslutningsvis behandlas frågor rörande automatspel och anmälningslotterier i samband med bingo. Sälunda konstateras att uttalandet om automatspel i samband med annan bingo än automatbingo på många håll i landet medfört en mycket generös tillståndsgivning, varför automatspelet ibland kommit att få betydande omfattning. Det är enligt promemorian inte ovanligt att bingospel med ringa eller ingen lönsamhet drivs enbart för att skapa legala förutsättningar för ett lönsamt automatspel. Vidare har en särskild variant av bingospelet utvecklats, som kännetecknas av att insats erläggs för endast ett fåtal spelomgångar. Till skillnad från vad som gäller för den traditionella bingon, där insats normalt erläggs för deltagande i flera omgångar, möjliggör därför denna bingoform spel även på dagtid, då flertalet deltagare endast kan avsätta en kortare tid för bingospel. Den snabba genomströmningen av spelare i samband med detta spel har enligt promemorian gjort, att automatspelet blivit mera tillgängligt och ökat i omfattning. Det framhålls att automatspelet på flera ställen synes ha fått en omfattning som inneburit att bingospelet närmast fått en underordnad roll i sammanhanget.

I promemorian noteras vidare, att några närmare föreskrifter om vart behållningen av automatspelet skall gå inte utfärdats och att stora inkomster uppkommer i de kommersiella företag, som ställer ut automaterna. Detta är enligt promemorian särskilt tveklaktigt i lägen då bingospelet på lönsamhetens bekostnad görs attraktivt enbart i syfte att locka spelare till automatspelet. Det påpekas i sammanhanget att tillstånd till automatspel meddelas av polismyndigheterna, som normalt inte utfärdat tillstånden till motsvarande bingospel. De föreskrifter som därvid utfärdats har därför enligt promemorian varit mindre väl anpassade till de förutsättningar som råder i bingospielen. Det framhålls sålunda att automatspelet i praktiken kommit att ske med endast ringa tidsmässig och lokalmässig kontakt med bingospelet och att regelrätta spelhallar på flera orter kommit att växa fram.

Vad gäller frågan om anmälningslotterier i samband med bingo konstateras att praxis varierar i tolkningen av huruvida verksamheten är tillåten. I praktiken anordnas anmälningslotterier i samband med bingo i vissa delar av landet. Vägledande för denna praxis har enligt promemorian varit den tolkningen av förarbetena till lotteriförordningens senaste lydelse att bingospelet, genom möjligheterna att i anslutning därtill anordna automatspel, betraktas som tillställning.

3.2 Förslag till åtgärder

Mot bakgrund av de beskrivna förhållandena på bingomarknaden konstateras i promemorian, att situationen inte är tillfredsställande och att gällande bestämmelser och tillämpningen av dem bör ses över. Det framhålls att en övergripande översyn, där även syftet med den framtida regleringen skall prövas, genomförs av 1972 års lotteriutredning. Vissa åtgärder bör emellertid enligt promemorian övervägas redan nu för att främja en ändamålsenlig tilldelning av bingotillstånd, skapa förutsättningar för tillfredsställande lönsamhet i bingospelet samt möjliggöra en effektiv kontroll av att syftena med gällande reglering blir tillgodosedda.

Det anförs i promemorian att någon kritik mot de former under vilka bingospel bedrivs i allmänhet inte har framkommit. Spelet sker med måttliga insatser från spelarnas sida och medför inga nämnvärda sociala olägenheter. Det noteras att spelet fyller en väsentlig funktion som tidsfördriv och underhållning för en stor kategori människor. Det finns därför enligt promemorian ingen anledning att generellt begränsa bingospelets omfattning. Tillståndsgivningen kan därför inriktas på att uppdelas den marknad som finns mellan de organisationer, som önskar och kan komma i fråga för lotteritillstånd. I promemorian anges några riktlinjer för hur detta skall kunna åstadkommas. Tillstånd bör sålunda kunna meddelas i första hand till lokal organisation förutsatt att spelet avses bedrivas på organisationens hemort eller på ort till vilken organisationen har rimlig anknytning och att organisationen har tillfredsställande stadga. Vidare bör spelets omslutning bestämmas med hänsyn till medelsbehovet i organisationen och till möjligheterna att på andra sätt anskaffa medel. Hänsyn bör tas till antalet medlemmar och andra som direkt eller indirekt omfattas av organisationens verksamhet. Tillstånd bör enligt promemorian endast meddelas då den beräknade behållningen i lotteriet bedöms som tillfredsställande.

I fråga om bingospelens ekonomi framhålls att en högre lönsamhet måste eftersträvas. Olika metoder diskuteras därvid. En metod, som enligt promemorian förordats från många håll, skulle vara att i tillstånden inte enbart ange det lägsta värde (f. n. 50 %), som vinstandelen får anta, utan även ett högsta värde. I allmänhet har därvid föreslagits 60 %. I promemorian anförs att det naturligtvis är teoretiskt möjligt att i tillstånden föreskriva hur medlen skall disponeras. Det ifrågasätts dock om sådana föreskrifter är ändamålsenliga. Det får enligt promemorian betraktas som naturligt att anordnarna vill få spelen att framstå som attraktiva genom att utnyttja olika konkurrensmedel. Som exempel på sådana nämns höga vinster, reklam m. m. Tillståndsmyndigheten bör inte avgöra den närmare utformningen av spelens marknadsföring. I stället föreslås marknadsförhållandena få avgöra vilka medel som på sikt är lämpliga för att få tillräckligt med deltagare i spelen och därmed en god lönsamhet. Ökad lönsamhet föreslås därför inte åstadkommas genom begränsningar avseende enskilda kostnadsslag i spelen. Naturligt bör enligt promemorian i stället vara att kräva en viss minsta nettobehållning

i spelen. Erfarenhetsmässigt bör detta krav kunna sättas vid 15 % av total omslutning. Ett sådant krav skulle enligt promemorian sannolikt även medföra att den förödande konkurrens, som små bingoarrangörer utsätts för av arrangörer med stora spel och höga vinster, skulle mjukas upp betydligt.

I promemorian anvisas en teknik för kontroll av spelens lönsamhet. Det föreslås att planer för spelens ekonomiska uppläggning skall upprättas enligt visst schema och att dessa planer i stort skall följas under tillståndstiden. Det föreslås vidare att delredovisningar minst en gång i månaden skall tillställas kontrollant. Skulle kontrollant notera mera markanta avvikelser mellan redovisat och planerat resultat, bör denne anmäla detta hos tillståndsmyndigheten, som efter samråd med anordnaren i sista hand skall kunna återkalla tillståndet.

När det gäller serviceföretagen konstateras i promemorian, att dessa i många fall spelar en avgörande roll när det gäller möjligheterna att över huvud taget anordna bingospel. På någon sikt får man därför räkna med att serviceföretagen kommer att behövas i många bingospel. I avvaktan på vad lotteriutredningen kan komma att föreslå inriktas förslagen i promemorian främst på behovet av att kontrollera, att de ersättningar som utgår till serviceföretagen är skäliga och att spelen drivs på förmänligaste sätt för tillståndshavarna.

I promemorian understryks att i avtal mellan anordnare och serviceföretag bör klart anges företagets åtaganden gentemot anordnaren samt den ersättning företaget betingar sig härför. I ersättningen föreslås få ingå utgifter för åtaganden, som medför relativt fasta kostnader i serviceföretaget. Dit hör enligt promemorian avskrivningar på anläggningar och inventarier, ränta på investerat kapital samt lokalhyror och personallöner. Vidare bör ersättning kunna utgå för affärsrisk och fackkunskap. Det förutsätts att sådan ersättning klart anges i avtalet och att övriga utlägg verifieras. Det konstateras vidare att marknadsföringskostnader och kostnader för anskaffning av lotter och vinster varierar med omsättningen i spelen och att utgifter för motsvarande tjänster inte bör ingå i den avtalade ersättningen till serviceföretaget. I den mån serviceföretagen biträder lotterierna med de nämnda tjänsterna bör detta enligt promemorian alltid ske efter beslut av lotteriföreståndare i samråd med kontrollant och inte avse längre tidsperioder. Ersättning för sådana tjänster bör utgå endast med belopp som motsvarar faktiska verifierade utlägg för verksamheten.

Det förordas i promemorian att avtal mellan anordnare och serviceföretag utöver vad som nämnts i det föregående skall innehålla ett åtagande från företagets sida att tillhandahålla tillståndsmyndighet eller av denna utsedd kontrollant de räkenskaper och verifikationer, som berör spelet. Tillstånd bör ej meddelas utan att myndigheten anser sig kunna godkänna avtalet.

Vissa förslag lämnas även rörande kontrollen i bingospelen. Sålunda föreslås bl. a. att polletter inte längre skall tillåtas i automatbingo och att

möjligheten till återspel skall bibehållas genom att penningvinster tillåts. Sådana vinster föreslås även få utgå i annan bingo än automatbingo. Enligt promemorian bör dock denna möjlighet reserveras för vinster som inte har ett högre värde än 50 kr. För att detta tillfredsställande skall kunna kontrolleras, föreslås penningvinster få utgå endast i spel, där högre vinster än 50 kr. över huvud taget inte förekommer.

Vad gäller automatspel i samband med bingospel konstateras att nuvarande ordning är otillfredsställande. Det bör enligt promemorian slås fast att avsikten inte är att automatspelet skall inta någon dominerande funktion vid speltillfällena i fråga. Det framhålls därför att automatspel endast bör få förekomma i verklig anslutning både tidsmässigt och lokalmässigt till bingospelet. Automaterna bör inte ställas upp på ett sätt som inbjuder andra än deltagare i bingospelet till deltagande i automatspelet. Automatspel bör inte heller tillåtas i samband med sådana typer av bingospel som kännetecknas av snabb genomströmning av speldeltagare.

I sammanhanget påpekas, att motivet för att automatspel borde få förekomma i anslutning till bingospel var de lotterianordnande organisationernas medelsbehov. Utställare av de automater, som brukas i anslutning till bingospel, bör därför enligt promemorian enbart få betinga sig en fast hyra, som skall motsvara vad som skäligen bör utgå för avskrivning och underhåll av automaterna.

I promemorian föreslås att den myndighet som meddelat tillstånd till visst bingospel även skall pröva fråga om automatspel i anslutning därtill. Därigenom skulle de båda arrangemangen kunna bedömas i ett sammanhang, varvid mera ändamålsenliga föreskrifter för automatspelet skulle kunna meddelas.

När det gäller frågan om anmälningslotterier är tillåtna i samband med bingo konstateras att annan bingo än automatbingo numera har erhållit sådan tillställningskaraktär att lagtextens lydelse medför att sådana lotterier får anordnas i samband med bingospel. Detta skulle gälla både lotterier som anordnas enligt 2 § lotteriförordningen och sådana som anordnas enligt 3 § första stycket a) samma förordning.

Avslutningsvis behandlas i promemorian frågan om tillståndsmyndighet för bingospelet. Därvid konstateras att det hittills har ankommit på flera olika myndigheter att avgöra ärenden om tillstånd att anordna bingospel. Beroende på storleken av spelen och sammanlagda omslutningen hos andra lotterier som av myndigheterna beviljats en sökande avgörs ärendena av Kungl. Maj:t, länsstyrelse eller polismyndighet. Det ifrågasätts om den gällande ordningen är tillfredsställande. Sålunda noteras att polismyndighet under vissa förutsättningar är behörig att meddela tillstånd till bingospel med en sammanlagd omslutning av 30 000 kr. per år, vilket spel kan bedrivas under en kort period och med höga insatser per speldag. Många anordnare kan således efter varandra med tillstånd av polismyndigheten under en längre tid på ett och samma ställe bedriva bingospel av betydande omfattning och av avgörande betydelse för bingomarknaden i stort på orten. Samtidigt förekommer

det att en sökande, som önskar spela en längre period med mindre insatsbelopp per speldag, kan behöva vända sig till länsstyrelsen eller Kungl. Maj:t, beroende på att den längre speltiden medför en högre total omslutning i spelet. Denna ordning kan enligt promemorian bl. a. medföra icke önskvärda avvikelser i bedömningar rörande spel, som kommer att konkurrera om marknaden på en ort. Vidare försvåras den mera övergripande planering av bingospelet, som länsstyrelse eller Kungl. Maj:t kan vilja genomföra. Tillståndsgivningen i fråga om bingospel föreslås därför fortsättningsvis handhas av en enda myndighet. Länsstyrelsen torde enligt promemorian vara mest lämpad för denna uppgift, bl. a. eftersom den har en relativt god kännedom om lokala förhållanden samtidigt som den har en tillräcklig överblick för att kunna styra bingospelet i önskvärd utsträckning. Länsstyrelsen har därutöver enligt promemorian ofta god kännedom om de organisationer som önskar anordna bingospel, bl. a. genom att dessa i allmänhet bedriver annan lotteriverksamhet till vilken länsstyrelsen lämnar tillstånd. Länsstyrelsen föreslås därför i fortsättningen handha tillståndsgivningen för bingospel. Därigenom bör enligt promemorian länsstyrelsen även handha tillståndsgivningen rörande sådant automatspel som sker i anslutning till bingospel.

Genomförandet av vissa av förslagen i promemorian kräver ändringar i lotteriförordningen. Många av förslagen är dock enligt promemorian sådana att de inte bör inordnas i själva lagtexten. Dessa föreslås i stället komma till uttryck i föreskrifter som meddelas antingen i anslutning till varje särskilt tillstånd eller i mera generell form, t. ex. en av Kungl. Maj:t utfärdad kungörelse. Närmare ställning till vilka föreskrifter som skall meddelas på detta sätt tas emellertid inte. Promemorian innehåller därför enbart förslag till lag om ändring i lotteriförordningen. Lagförslaget innehåller en bestämmelse om att Kungl. Maj:t eller myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer får meddela generella föreskrifter av det slag som nyss nämnts.

4 Remissyttrandena

Flertalet remissinstanser framför sin uppskattning över att problemen på bingomarknaden granskats och tillstyrker i stort de i promemorian framlagda förslagen. Sälunda anser *länsstyrelsen i Örebro län* att förslagen kommer att bidra till att en större enhetlighet och bättre ordning uppnås beträffande handläggning och kontroll av bingoverksamheten. *Länsstyrelsen i Västerbottens län* finner att förslagen är ägnade att medföra en sanering på området.

Länsstyrelsen i Jämtlands län ansluter sig till promemorians bedömning, att behov föreligger av fastare regler på bingomarknaden. Länsstyrelsen framhåller emellertid, att de föreslagna åtgärderna i vissa avseenden synes ha karaktären av provisorier i avvaktan på lotteriutredningens slutliga ställningstagande. Även *länsstyrelsen i Jönköpings län* ifrågasätter om inte den allmänna översynen av lotteriförordningen kan avvaktas. Om en ändring redan nu anses påkallad har dock länsstyrelsen i huvudsak

inget att erinra mot förslagen i promemorian.

Lotteritredningen anför att den, med hänsyn till rådande situation på bingo marknaden och därav följande behov av en stramare reglering, inte vill motsätta sig att förslagen genomförs och att det i stort sett från principiella synpunkter inte finns någonting att erinra mot desamma. *Utredningen* förutskickar emellertid, att den vid sina slutliga ställningstaganden kan komma att föreslå lösningar av principiellt annan natur än de som presenteras i promemorian.

Remissinstanserna vitsordar allmänt den bild av *bingospelens ekonomiska* som ges i promemorian. Överlag delar man även uppfattningen att en högre lönsamhet för anordnarna generellt är möjlig och att en sådan bör eftersträvas. Sålunda tillstyrks i stort förslaget, att fortsättningsvis skall krävas att spelen skall ge en nettobehållning motsvarande åtminstone 15 % av omslutningen, av *rikspolisstyrelsen, riksskatteverket, länsstyrelserna i Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Jönköpings, Kronobergs, Malmöhus, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs, Gävleborgs, Jämtlands, Västerbottens och Norrbottens län samt lotteritredningen*. Därvid framhåller *lotteritredningen* att serviceföretagens vinstanspråk genom ett sådant krav kan reduceras i vissa fall. Vidare minskas det ekonomiska utrymmet för marknadsföringsåtgärder i form av reklam och höga lockvinster, något som enligt utredningen är eftersträvansvärt med hänsyn särskilt till önskvärdheten av att mjuka upp konkurrensen. Vissa bingo spel kommer att slås ut, konstaterar utredningen och framhåller, att bland dessa kan finnas åtskilliga, som bedrivits under lång tid och vilkas anordnare åsamkas väsentligt ekonomiskt avbräck om förnyat tillstånd vägras eller spelet avbryts under löpande tillståndsperiod. Utredningen anser att tillståndmyndigheterna bör ägna särskild uppmärksamhet åt sådana fall och ha rätt att efterge kravet på en lönsamhet av minst 15 % när särskilda omständigheter talar för det. I vart fall bör enligt utredningen inte förnyat tillstånd vägras eller löpande tillstånd återkallas utan att organisationen beretts tillfälle att i samråd med tillståndsmyndigheten vidta åtgärder för att förbättra spelets lönsamhet. Även *länsstyrelserna i Jönköpings, Göteborgs och Bohus och Älvsborgs län samt Riksidrottsförbundet* anser att kravet inte kan tillämpas alltför strikt. *Länsstyrelserna i Kalmar, Örebro och Västmanlands län* föreslår att kravet sätts lägre, medan *länsstyrelserna i Stockholms och Gävleborgs län* menar att kravet ibland kan behövas sättas högre.

Förslaget om minsta nettobehållning avstyrks av *Barnens dags riksförbund*, som hävdar att även en lägre andel måste anses försvarbar om ett gott netto i kronor uppstår.

Rikspolisstyrelsen, länsstyrelserna i Södermanlands, Värmlands, Kopparbergs, Gävleborgs, Jämtlands och Norrbottens län samt lotteritredningen föreslår att begränsningar införs även avseende vinstutdelningen. *Lotteritredningen* anför därvid, att vid kontakter som förekommit med bingoanordnare från mindre tätorter och från landsbygden har framförts klagomål över att konkurrensen från stora bingoarrangemang i närbelägna

städer tenderar att bli övermäktig. Utredningen anser att åtgärder bör vidtas för att göra olika bingospel såvitt möjligt likvärdiga från konkurrenssynpunkt. En åtgärd som bör prövas är att möjligheten att utlotta höga vinster regleras på lämpligt sätt. Det kan enligt utredningen ske genom att vinstandelen maximeras eller genom att högsta vinsten ej får överstiga visst värde eller genom en kombination av dessa båda begränsningar. Övriga remissinstanser, som önskar begränsningar avseende vinstutdelningen, förordar i allmänhet att vinstandelen ej skall få överstiga 60 % av gjorda insatser.

Ett antal remissinstanser uttalar sig över förslaget om viss uppläggning av lotteriernas ekonomiska planer samt den månadsvisa uppföljningen av motsvarande resultat. Sålunda anser *länsstyrelsen i Västmanlands län*, att förslagen i dessa delar måste anses vara synnerligen väsentliga för möjligheterna att bedöma ansökningar och att de bör underlätta handläggningsrutiner och upprättande av statistik. Förslagen är även betydelsefulla för att möjliggöra ett ingripande i tid mot felkalkylerade lotterier. Förslagen tillstyrks även av *riksskatteverket* samt *länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Göteborgs och Bohus* och *Kopparbergs län*.

Vad som i promemorian föreslås beträffande serviceföretagens roll i bingospelen och kontrollen av dessa företag tillstyrks i stort av *rikspolisstyrelsen, länsstyrelserna i Stockholms, Blekinge, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs* och *Värmlands län* samt *Barnens dags riksförbund*. Därvid betonar flera remissinstanser vikten av att upprättade avtal skall godkännas av tillståndsmyndigheten. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* framhåller att det är värdefullt att kunna ta del av serviceföretagens verifikationer. Beräkningsgrund för serviceföretagens kostnader bör anges i avtalen, och alla kostnader utöver konsultarvode bör motsvaras av företagets verifierade kostnader. *Länsstyrelsen i Skaraborgs län* anför liknande synpunkter.

Länsstyrelsen i Stockholms län anser inte att en önskvärd sanering av bingomarknaden kan uppnås med föreskrifter, som enbart hänför sig till tillståndsgivningen och den tillståndssökande organisationen. *Länsstyrelsen* finner starka skäl föreligga att ta upp frågan om krav på auktorisation av yrkesmässigt bedriven serviceverksamhet avseende bl. a. bingospel och föreslår att denna fråga lämpligen bör uppdras åt lotteriutredningen att utreda. Även *Barnens dags riksförbund* uttalar sig för en auktorisation.

Lotteriutredningen menar, att de föreslagna åtgärderna otvivelaktigt är ett steg i rätt riktning men att de inte kan anses tillräckliga. Det kommer fortfarande, framhåller utredningen, att finnas risk för att serviceföretagen tar ut ersättningar, som inte står i rimlig proportion till faktiska kostnader och vad som i fråga om affärsvinst är skäligt. Utredningen förordar, att frågan om serviceföretagens verksamhet övervägs ytterligare men att detta inte bör utgöra något hinder för att de föreslagna åtgärderna genomförs nu som ett första steg i riktning mot en mera tillfredsställande ordning. Utredningen anser det önskvärt att bingospelet

i Sverige frigörs från beroendet av och inflytandet från kommersiella intressen och menar att detta skulle vara till fördel för de ideella organisationerna. Utredningen ämnar undersöka under vilka förutsättningar och i vilka former en sådan ordning kan förverkligas. En möjlighet skulle därvid vara att intresserade organisationer går samman för att genom samarbetsorgan på central och regional nivå överta de funktioner, som serviceföretagen f. n. svarar för.

Beträffande de i promemorian upptagna kontrollfrågorna råder en praktiskt taget total anslutning till förslaget att förbjuda bruket av polletter i automatbingo. Därvidlag delas de i promemorian gjorda erinringarna från kontrollsynpunkt. Flera instanser påtalar också de problem som uppkommer genom att polletterna många gånger kan användas i parkeringsautomater och på andra icke avsedda sätt.

Förslaget att tillåta penningvinster inom vissa gränser tillstyrks av riksskatteverket samt länsstyrelserna i *Stockholms, Södermanlands, Östergötlands, Kronobergs, Blekinge, Kristianstads, Hallands, Göteborgs och Bohus, Älvsborgs, Skaraborgs och Örebro län.*

Länsstyrelserna i Östergötlands och Kristianstads län pekar på att många bingolokaler är så stora att vinsterna av nödvändighet överstiger den föreslagna gränsen vid 50 kr. för penningvinster och föreslår att denna i stället sätts till 100 kr. *Länsstyrelserna i Hallands och Örebro län* menar att man i första hand bör överväga att tillåta att vinster upp till 50 kr. får utgå kontant oavsett om högre vinster förekommer.

Rikspolisstyrelsen, länsstyrelsen i Västernorrlands län och lotteriutredningen avstyrker förslaget om penningvinster. Därvid erinrar *rikspolisstyrelsen* om riskerna för sociala skadeverkningar och pekar på att man i några fall fått underrättelse från polisstyrelser att det förekommit att äldre människor gjort så höga insatser i spel att de råkat i ekonomiska svårigheter. *Lotteriutredningen* anför att det förhållandet att bruket av polletter vid automatbingospel medför vissa kontrollsvårigheter och andra olägenheter inte utgör något bärande skäl att tillåta penningvinster. Utredningen finner en sådan åtgärd så betydelsefull från både praktiska och principiella synpunkter att den inte bör vidtas utan att samtliga förutsättningar för spelet setts över och tänkbara verkningar studerats.

Några länsstyrelser ställer sig tveksamma till om a u t o m a t s p e l i s a m b a n d m e d b i n g o över huvud taget skall få anordnas. Så gått som samtliga övriga remissinstanser ansluter sig till att, såsom föreslås i promemorian, väsentligt skärpa regleringen vad avser detta spel. Sålunda finner *länsstyrelsen i Kalmar län* det påkallat med snävare rums- och tidsmässig ram för automatspel i samband med bingo. Vidare efterlyser länsstyrelsen en direkt föreskrift om att intäkterna av sådant automatspel skall gå till det ändamål för vilket bingospelet bedrivs. *Lotteriutredningen* erinrar särskilt om att medgivande att anordna automatspel i samband med bingo lämnas med hänsyn till de ideella organisationernas behov av lotteriinkomster. Utredningen anser det därför väsentligt att intäkterna från automatspelet kan noga särskiljas från behållningen av bingospelet och föreslår, att det skall föreskrivas att spelautomaterna skall vara

försedda med plomberade räkneverk. Utredningen menar vidare att man med hänsyn till de betänkligheter av social natur, som man på de flesta håll med fog hyser inför bruket av spelautomater, bör iakttä stora återhållsamhet vid meddelandet av tillstånd till automatspel. Detta bör särskilt gälla för spel med automater där insatser görs med enkronasmynt. Utredningen rekommenderar därför att automatspel i samband med bingo får anordnas med användande av företrädesvis 25-öresautomater. Önskemål om räkneverk på spelautomaterna framförs även av *länsstyrelserna i Stockholms, Västernorrlands och Örebro län*. Sistnämnda myndighet framhåller även att en förutsättning för automatspelet bör vara att det har samma tillståndshavare som bingospelet.

Endast *Barnens dags riksförbund* ifrågasätter behovet av en skärpning av regleringen av automatspelet i samband med bingo. Förbundet delar sålunda inte uppfattningen, att spelet fått en alltför stor omfattning och att det sker i ringa tids- och lokalmässig kontakt med bingospelet. Automatspelet bör enligt förbundet jämföras med bingo som legitim spelform och inkomstkälla för anordnande organisation.

Den i promemorian framförda åsikten, att anmälningslotterier i samband med annan bingo än automatbingo skulle vara tillåtna, delas av *länsstyrelserna i Jönköpings, Skaraborgs, Västmanlands och Gävleborgs län*. *Rikspolisstyrelsen* delar dock inte uppfattningen, att bingospel skulle kunna betraktas som tillställning enbart genom att möjligheten tillskapats att anordna automatspel i anslutning därtill. Styrelsen pekar på att, om bingospelet accepteras som tillställning, det måste uppstå konflikter med bestämmelserna om tillståndsplikt och anmälningskyldighet enligt allmänna ordningsstadgan. Även *länsstyrelsen i Gävleborgs län* pekar på detta förhållande.

Förslaget att tillståndsgivningen i fråga om bingospel skall handhas av länsstyrelserna tillstyrks av samtliga remissinstanser som yttrat sig däröver. Även förslaget att länsstyrelserna skall pröva fråga om tillstånd till automatspel i samband med bingo tillstyrks eller lämnas utan erinran av flertalet instanser. Sålunda tror *länsstyrelsen i Stockholms län* att en samordning av tillståndsgivningen på detta sätt underlättar kontrollmöjligheterna och innebär att mera enhetliga och välanpassade föreskrifter kommer att kunna meddelas.

Beträffande de författningar m. m., som är aktuella i förevarande sammanhang, har åtskilliga remissinstanser, bl. a. med hänsyn till att all tillståndsgivning förs till länsstyrelserna, kraftigt understrukit behovet av detaljerade, centralt utfärdade tillämpningsföreskrifter. Därvid har flera instanser särskilt betonat betydelsen av att anvisningar utfärdas rörande innehåll i avtal med serviceföretag och rörande bedömningen av skäligheten i ersättningar, som dessa företag betingar sig.

Lotteritredningen konstaterar, att lotteriförordningens bestämmelser är allmänt hållna och att de inte bör göras mera detaljerade i detta sammanhang. Länsstyrelserna bör enligt utredningens förmenande få erforderlig vägledning genom tillämpningsföreskrifter samt fylliga och lättillgängliga anvisningar i annan lämplig form. Utredningen pekar i detta

sammanhang på att det finns behov av en central instans, som kan följa utvecklingen på lotterimarknaden och vid behov ge råd och anvisningar i detaljfrågor av olika slag, och att frågan om hur detta behov kan tillgodoses bör övervägas.

5 Departementschefen

5.1 Allmänna överväganden och förslag

Lotteriverksamheten i Sverige har på senare tid fått en delvis ny inriktning. Denna utveckling har varit särskilt markerad under de allra senaste åren. Jag tänker då närmast på utvecklingen av automat- och bingospel. Dessa spel har vunnit stor utbredning, sannolikt delvis på bekostnad av mera traditionella lotteriformer. De förhållanden som uppstått på lotterimarknaden har emellertid endast i ringa utsträckning beaktats vid handhavandet av den offentliga regleringen på området. Denna reglering är uppbyggd kring bestämmelserna i lotteriförordningen (1939:207), som i sina huvuddrag varit oförändrad sedan sin tillkomst. Mot denna bakgrund tillkallade jag den 2 juni 1972 sakkunniga med uppdrag att utreda regleringen av lotteriverksamheten (H 1972:03). De sakkunniga, som antagit benämningen 1972 års lotteriutredning, skall formulera grundläggande principer för regleringen samt utforma författningsförslag och anvisningar i tillämpningsfrågor.

Den 1 april 1973 infördes efter förslag av punktskatteutredningen bestämmelser om beskattning av automat- och roulettspel. Samtidigt ändrades formen för beskattning av bingospel. Lotteriförordningen ändrades så, att lotteri i form av automat-, bingo- och roulettspel i princip alltid blev tillståndspliktigt. Erfarenheterna av dessa åtgärder får så småningom vägas in i den samlade bedömning, som kommer att göras av lotteriutredningen. Vad gäller bingospel har dock i en inom handelsdepartementet upprättad promemoria anförts att vissa åtgärder behöver vidtas redan nu. Detta behov vitsordas av så gott som samtliga remissinstanser, som yttrat sig över promemorian. Även jag kan ansluta mig till denna bedömning. Några förändringar av större principiell betydelse bör dock inte komma i fråga förrän ställning tagits till lotteriutredningens kommande förslag.

I promemorian föreslås att all tillståndsprövning i fråga om bingospel skall handhas av länsstyrelserna. Förslaget tillstyrks eller lämnas utan erinran av samtliga remissinstanser. För egen del finner jag att det i promemorian anförts bärande skäl för en sådan ordning, och jag förordar att den genomförs.

I anslutning till förslaget att länsstyrelserna skall pröva frågor om tillstånd till bingospel förordas i promemorian att det i lotteriförordningen skall tas in en bestämmelse som ger Kungl. Maj:ts möjlighet att uppdraga åt en särskild myndighet att utfärda närmare föreskrifter för tillämpningen av förordningen. Denna fråga har närmare berörts av lotteriutredningen. För att länsstyrelserna skall kunna sköta bingoregle-

ringen på ett smidigt och effektivt sätt enligt statsmakternas intentioner bör man enligt utredningen se till att de får den vägledning de behöver från centralt håll. Utredningen påpekar sedan att erfarenheterna visar att det finns ett behov av en central instans som kan följa utvecklingen inom hela lotterimarknaden och ge anvisningar och råd i enskilda detaljfrågor till tillståndsmyndigheter och lotterianordnare.

För egen del anser jag att man bör ta fasta på förslaget att inrätta ett särskilt centralt organ för lotterifrågor. Förutom att lämna anvisningar och råd när det gäller regleringen av bingospel bör ett sådant organ kunna bidra till enhetlighet vid tillämpning av lotteriförordningen i dess helhet. En naturlig uppgift för det föreslagna organet bör vidare bli att utforma ändamålsenliga kontrollsystem och medverka vid utbildning av kontrollanter.

Inrättandet av ett särskilt centralt organ för lotterifrågor bör ses som ett provisorium i avvaktan på de lösningar som lotteriutredningen kan komma att föreslå. En följd av detta bör bli att organet, som lämpligen bör benämnas lotterinämnden, inte särskilt nämns i lotteriförordningen. I denna bör, som föreslagits i promemorian, endast anges att Kungl. Maj:t får delegera rätten att utfärda närmare tillämpningsföreskrifter till myndighet som Kungl. Maj:t utser.

Godtas mitt förslag om en särskild lotterinämnd, ankommer det på Kungl. Maj:t att utfärda närmare bestämmelser om nämndens organisation och verksamhet. Jag avser att senare återkomma till Kungl. Maj:t i denna fråga.

Jag vill i detta sammanhang ta upp även frågan om lämplig besvärordning i lotterifrågor. F. n. anförs besvär över länsstyrelses beslut hos Kungl. Maj:t. Flertalet av dessa ärenden är emellertid av sådan beskaffenhet, att de inte nödvändigtvis behöver avgöras av Kungl. Maj:t. Inrättas som jag förordat ett särskilt organ för lotterifrågor bör i princip besvärspövningen med fördel kunna förläggas dit. I avvaktan på lotteriutredningens kommande förslag bör detta komma till uttryck i lotteriförordningen genom att det tas in en bestämmelse som ger Kungl. Maj:t möjlighet att delegera besvärspövningen till myndighet som Kungl. Maj:t bestämmer.

Jag övergår nu till frågan om automatspel och anmälningslotterier i samband med bingo. I prop. 1972:128 framhöll föredragande departementschefen, under hänvisning till vissa ideella organisationers behov av lotteriinkomster, att automatspel borde utan krav på samband med annan särskild nöjeställning kunna få förekomma i samband med bingospel, dock inte spel med s. k. automatbingo. I promemorian anförs, att tillståndsgivningen när det gäller automatspel i samband med bingo synes ha varit mycket generös, att bingospelet ofta fått en underordnad roll och att regelrätta spelhallar på så sätt kommit att växa fram. En skärpning av tillståndsprövningen förordas. Bl. a. framhålls att automatspel inte bör få förekomma i samband med sådana typer av bingospel som kännetecknas av snabb genomströmning av speldeltagare. Automaterna bör vidare enligt promemorian inte ställas upp på ett sätt som

inbjuder andra än deltagare i bingospelet att delta i automatspelet. För att få en samordnad bedömning av de båda spelformerna föreslås att länsstyrelserna svarar för tillståndsprövningen beträffande automatspel i samband med bingo.

I promemorian konstateras vidare att praxis i fråga om anmälningslotterier i samband med bingo varierar. Gällande bestämmelser tolkas i promemorian så, att bingospel, med undantag av automatbingo, numera får anses ha karaktär av tillställning i den mening begreppet har i lotteriförordningen och att anmälningslotterier därför får anordnas i samband med bingospel.

Remissinstanserna ansluter sig i allmänhet till vad som anförs i fråga om automatspel i samband med bingo och förordar en skärpning i tillståndsgivningen. Flertalet instanser tillstyrker även att länsstyrelsen blir tillståndsmyndighet. I fråga om anmälningslotterier i samband med bingo råder delade meningar bland remissinstanserna om huruvida sådana är tillåtna. En instans menar att det förhållandet att automatspel får anordnas i samband med bingo inte medför att bingospelet erhåller karaktär av tillställning, och några instanser pekar på de problem som skulle uppstå vid tillämpningen av allmänna ordningsstadgan om bingospel betraktades som tillställning.

Enligt min uppfattning bör automatspel även fortsättningsvis få bedrivas i samband med bingospel. Någon anledning att frångå uttalandet härom i prop. 1972:128 finns inte i dag. Det bör dock framhållas att den ursprungliga avsikten var att automatspel endast skulle få förekomma i nära anslutning och som komplement till sådant bingospel av traditionell typ, som vanligen benämns kvällsbingo eller storbingo. Detta bingospel, som har karaktär av tillställning, pågår under viss tid, vanligen tre till fyra timmar. Insatser för deltagande i spelet erläggs på en gång före spelets början och berättigar till deltagande i samtliga dragningar som äger rum vid speltillfället i fråga. Härigenom ernås, att kretsen av speldeltagare i princip blir oförändrad under hela speltiden. Utvecklingen har emellertid blivit sådan, att automatspel numera förekommer i samband med sådana former av bingospel, som inte kan anses vara av den beskaffenheten, att automatspel bör få anordnas i anslutning därtill. Det är därför nödvändigt att en sanering genomförs på området. En överföring av tillståndsprövningen i fråga till länsstyrelserna bör verksamt kunna bidra härtill. Jag ansluter mig således till förslaget i denna del. Anvisningar för tillståndsgivningen bör utfärdas centralt.

Vad gäller anmälningslotterier vill jag framhålla, att sådana tidigare normalt kunde anordnas i samband med bingospel och att anledning saknas att frånhända anordnande organisationer denna möjlighet. Jag kan dock delvis instämma i de synpunkter som anförts beträffande bingospelets karaktär av tillställning. Jag finner inte anledning att här närmare gå in på denna fråga. Lotteriutredningen torde komma att överväga tillställningsbegreppets roll i lotteriregleringen. Jag förordar därför för klarhetens skull att i de avsnitt av lotteriförordningen som avser automatspel och anmälningslotterier klart anges under vilka förutsättningar dessa får anordnas i samband med bingospel. Därvid bör tydligt

anges att möjligheten bör begränsas till sådana bingoarrangemang, som genom sin längd och utformning i övrigt kan jämföras med tillställning. Således bör undantas automatbingospel och därmed jämförligt bingospel. Närmare anvisningar i denna fråga bör utfärdas centralt.

Jag vill i sammanhanget erinra om att automatspel och anmälningslotterier i samband med bingospel självfallet bör få anordnas enbart till förmån för samma ändamål som bingospelet.

Hittills har bingospelet till större delen bedrivits av idrottsföreningar. Många andra organisationer har dock på senare tid etablerat sig som anordnare av spelet. Jag tänker då bl. a. på handikapporganisationer, nykterhetsorganisationer och politiska sammanslutningar. Under förutsättning att dessa fyller de allmänna krav som bör ställas på lotterianordnande organisationer föreligger givetvis inget hinder för att denna utveckling fortsätter. Detta aktualiserar emellertid frågan om vilka politiska organisationer som bör få komma i fråga för lotteritillstånd. Jag avser att här ta upp denna fråga från mera principiell synpunkt.

Tillstånd till lotteri till förmån för partipolitisk verksamhet kan lämnas av länsstyrelse och polismyndighet. Den möjligheten infördes efter beslut av 1960 års riksdag (prop. 1960:43; 2LU 1960:9; rskr 1960:138). Enligt de uttalanden som då gjordes skulle tillstånd endast kunna meddelas politiska partier, som var representerade i riksdagen, eller organisationer, som hade anknytning till sådana partier. Vidare framhölls att tillståndsprövningen borde handhas så, att de politiska lotterierna inte inkräktade på möjligheterna att tillgodose andra och mera traditionella ändamål genom lotterier.

Besvär i fråga om vägrat lotteritillstånd har vid flera tillfällen anförts hos Kungl. Maj:t av organisationer, tillhörande parti som inte har representation i riksdagen men väl i landsting och kommunfullmäktige i olika delar av landet. I yttrande över sådana besvär har lotteriuutredningen anfört bl. a., att allmänna skälighetssynpunkter talar för att sådant politiskt parti, ävensom organisationer som har anknytning till sådant parti, bör kunna tillåtas att anordna lotteri till förmån för partipolitisk verksamhet, om lotteriet är avsett att bedrivas endast inom landstingsområdet eller kommunen. Det bör dock enligt utredningen inte vara tillräckligt att partiet vunnit mandat. Därutöver bör förutsättas att partiet uppfyller samma krav på stadgar, varaktighet m. m., som uppställs vid tillståndsprövning i andra fall. Enligt utredningen bör politiska grupperingar, som tillkommit för speciella syften med lokalt eller regionalt begränsad räckvidd eller som bedöms vara av tillfällig natur, inte få tillstånd att anordna lotteri.

För egen del kan jag ansluta mig till lotteriuutredningens uppfattning i denna fråga. Jag förordar därför att möjligheten för politiska sammanslutningar att anordna lotteri i fortsättningen bör utvidgas i överensstämmelse med vad som anförs i utredningens yttrande.

Utöver de frågor jag berört i det föregående behandlas i promemorian frågor av främst tillämpningskaraktär. De förslag som därvid framförs är i allmänhet inte av den art att de kräver riksdagens ställningstagande. Jag

anser ändå att riksdagen bör orienteras om några av dessa frågor, nämligen dels frågan om bingospelens ekonomi m. m., dels frågan om penningvinster i bingospel.

Bingospelens ekonomi och serviceföretagens roll behandlas relativt ingående i promemorian. Det framhålls att behållningen i förhållande till omslutningen normalt är mycket låg och att en högre lönsamhet måste eftersträvas. Vidare framhålls behovet av ökad kontroll av serviceföretagen. Riktlinjer för utformningen av avtal m. m. anvisas i avsikt att tillförsäkra de anordnande organisationerna hela behållningen av lotteri-verksamheten.

Remissinstanserna ansluter sig i princip till de förslag som lämnas i fråga om bingospelens ekonomi och kontrollen av serviceföretagen. På vissa enskilda punkter anmäler några instanser avvikande mening. Detta gäller bl. a. frågan om hur stor lönsamhet, som bör kunna krävas av bingospelelen.

Jag finner, i likhet med vad som framhålls i promemorian, att serviceföretagen i dag kan ha en viktig funktion att fylla. Emellertid delar jag lotteriutredningens uppfattning att man på sikt bör söka frigöra bingospelet från beroendet av och inflytandet från kommersiella intressen. Det torde få ankomma på lotteriutredningen att anvisa vägar för hur detta skall åstadkommas. Redan nu bör dock åtgärder vidtas för att uppnå en tillfredsställande kontroll av serviceföretagens verksamhet. Detta måste anses vara en viktig uppgift i arbetet med tillämpningsföreskrifter. Härvid bör viss vägledning kunna erhållas i de förslag, som lämnas i promemorian. Vad gäller bingospelets ekonomi vill jag här endast framhålla vikten av att lönsamheten för tillståndshavarna förbättras.

I promemorian föreslås att polletter inte längre skall tillåtas i automatbingo och att möjligheten till återspel bibehålls genom att penningvinster i viss utsträckning tillåts. Även i annan bingo än automatbingo föreslås penningvinster få utgå.

Ètt stort antal remissinstanser tillstyrker promemorians förslag i dessa delar. Några instanser, däribland lotteriutredningen, avstyrker dock förslaget om penningvinster. Därvid anför lotteriutredningen bl. a. att en sådan åtgärd är så betydelsefull att den inte bör vidtas utan att samtliga förutsättningar för bingospelet setts över och tänkbara verkningar studerats.

För egen del är jag, med hänsyn till vad som framkommit vid remissbehandlingen av förslaget, inte beredd att förorda att penningvinster får utgå i bingospel. Denna fråga torde få övervägas ytterligare av lotteriutredningen, som därvid allsidigt kan belysa konsekvenserna av penningvinster i lotterier.

Frågan om förbud mot polletter i automatbingo samt övriga förslag och synpunkter, som framkommit i promemorian och vid remissbehandlingen av denna, torde få beaktas i det fortsatta praktiska arbetet med bingofrågorna.

Inom handelsdepartementet har upprättats ett förslag till lag om

ändring i lotteriförordningen (1939:207). Lagförslaget möjliggör genomförandet av vad jag förordat i det föregående. Förslaget innehåller därutöver en smärre ändring av förordningens 1 §. Det har nämligen visat sig att problem uppstått vid tolkningen av huruvida kort- och tärningsspel, såsom baccarat och Black Jack, är att hänföra till sådant spel, som regleras i 1 b §. Jag finner att dessa spel bör omfattas av bestämmelserna i denna paragraf och förordar därför, att i 1 § anges, att med roulettspel i denna förordning skall jämställas kort- och tärningsspel. Närmare anvisningar i avgränsningsfrågor m. m. torde kunna ges i särskilda tillämpningsföreskrifter.

5.2 Anslagsfrågor

I det föregående har jag föreslagit att en nämnd, lotterinämden, inrättas för att centralt svara för vissa uppgifter inom ramen för lotteriregleringen. Jag beräknar medelsbehovet hos nämnden till 160 000 kr. Därvid har jag bl. a. beräknat medel för två handläggare och för anlåtande av experter. Om riksdagen godtar mitt förslag om inrättande av nämnden torde detta medföra en uppräknig av tionde huvudtitelns förslagsanslag C 3. Kostnader för vissa nämnder m. m. för budgetåret 1974/75 med motsvarande belopp. Vissa kostnader för nämndens verksamhet kan i inledningsskedet komma att belasta nämnda anslag redan under innevarande budgetår.

6. Hemställan

Under åberopande av vad jag sålunda har anfört hemställer jag, att Kungl. Maj:t föreslår riksdagen att

1. antaga förslaget till lag om ändring i lotteriförordningen (1939:207),
2. godkänna att det provisoriskt inrättas ett centralt organ för lotterifrågor med de uppgifter jag angett i det föregående.

Med bifall till vad föredraganden sålunda med instämmande av statsrådets övriga ledamöter hemställt förordnar Hans Kungl. Höghet Regenten att till riksdagen skall avlätas proposition av den lydelse bilaga till detta protokoll utvisar.

Ur protokollet:
Britta Gyllensten

Innehållsförteckning

Propositionen	1
Propositionens huvudsakliga innehåll	1
Lagförslag	2
Utdrag av statsrådsprotokollet den 8 mars 1974	8
1 Inledning	8
2 Gällande rätt m. m.	8
3 Departementspromemorian (Ds H 1973:4)	10
3.1 Bakgrund	10
3.2 Förslag till åtgärder	13
4 Remissyttrandena	16
5 Departementschefen	21
5.1 Allmänna överväganden och förslag	21
5.2 Anslagsfrågor	26
6 Hemställan	26

