



**National Library
of Sweden**

Denna bok digitaliserades på Kungl. biblioteket år 2013



Ref

Statens
offentliga
utredningar

Om lotterier

1970: 52

Handels-
departementet

SOU

Betänkande avgivet av lotteriutredningen
Stockholm 1970

Statens offentliga utredningar 1970

Kronologisk förteckning

1. Barns utemiljö. Tryckeribolaget. C.
2. Om stat och kyrka. Beckman. U.
3. Balanserad regional utveckling. Esselte. In.
4. Reformerad lärarutbildning. Svenska Reproduktions AB. U.
5. Statligt stöd till fiskehamnar. Esselte. Jo.
6. Ny livsmedelsstadga m.m. Del I. Förslag och motiv. Tryckeribolaget. S.
7. Ny livsmedelsstadga m.m. Del II. Bilagor. Tryckeribolaget. S.
8. Yrkesteknisk högskoleutbildning. Svenska Reproduktions AB. U.
9. Snöskotern-fordonet och föraren. Esselte. K.
10. Fria läromedel. Beckman. U.
11. Folkhälsovårdens utbyggande och reglering. Beckman. S.
12. Värnplikts-tjänstgöringens civila meritvärde. Esselte. Fö.
13. Sveriges energiförsörjning. Energilpolitik och organisation. Svenska Reproduktions AB. I.
14. Urbaniseringen i Sverige. Bilagedel I till Balanserad regional utveckling. Esselte. In.
15. Regionalekonomisk utveckling. Bilagedel II till Balanserad regional utveckling. Esselte. In.
16. Riksdagsgrupperna • Regeringsbildningen. Norstedt & Söner. Ju.
17. Ersättare för riksdagsledamöterna. Esselte. Ju.
18. Upphandling av byggnader. Del 2. Administrationen. Beckman. Fi.
19. Svensk FN-lag. Esselte. Ju.
20. Behörighet, meritvärdering, studieprognos. Specialundersökningar av kompetensfrågor. Esselte. U. (Utkommer senare.)
21. Vågar till högre utbildning. Esselte. U.
22. Pedagogisk utbildning och forskning. Berlingska Boktryckeriet, Lund. U.
23. Understödsföreningar. Svenska Reproduktions AB. Fi.
24. Rationell bensinhandel. Esselte. H.
25. Aspirationer, möjligheter och skattemoral. Göteborgs Offsettryckeri AB, Surte. Fi.
26. Körkort och körkortsregistrering. Norstedt & Söner. K.
27. Allmänna val på våren? Norstedt & Söner. Ju.
28. Tjänstgöringsbetyg. Norstedt & Söner. Fi.
29. Decentralisering av statlig verksamhet. Esselte. Fi.
30. Stordriftsfördelar inom industriproduktionen. Esselte. Fi.
31. Militära straff och disciplinmedel. Esselte. Ju.
32. Polisen i samhället. Esselte. Ju.
33. Medel för styrning av byggnadsverksamheten. Norstedt & Söner. In.
34. Svenska folkets inkomster. Esselte. In.
35. Hemförsäljning. Göteborgs Offsettryckeri AB, Surte. Ju.
36. Kilometerbeskattning. Berlingska Boktryckeriet, Lund. Fi.
37. Översyn av vissa punktskatter. Esselte. Fi.
38. Förtrolig företagsinformation och börshandel. Esselte. Fi.
39. Sexualkunskapen på grundskolans låg- och mellanstadier. Esselte. U.
40. Revision av vattenlagen. Norstedt & Söner. Ju.
41. Företag och Samhälle. Del 1. Esselte. I.
42. Företag och Samhälle. Del 2. Esselte. I.
43. Ungdom — Bostad. Esselte. In.
44. Språkundersökningen bland finländska barn och ungdomar i Sverige. Esselte. U.
45. Gruvrttslig speciallagstiftning. Svenska Reproduktions AB. Ju.
46. Den äldre arbetskraften inom byggnadsindustrin. Esselte. In.
47. Skydd mot avlyssning. Norstedt & Söner. Ju.
48. Svensk författningssamling. Norstedt & Söner. Ju.
49. Yrkesskadeförsäkringens finansiering. Esselte. S.
50. Viss medicinsk och farmaceutisk yrkesutbildning. Svenska Reproduktions AB. U.
51. Mellansvensk gruvindustri. Almqvist & Wiksell, Uppsala. I.
52. Om lotterier. Norstedt & Söner. H.



Statens offentliga utredningar
1970: 52
Handelsdepartementet

Om lotterier

Betänkande avgivet av lotteriutredningen
Stockholm 1970

Stockholm 1970, Kungl. Boktryckeriet P. A. Norstedt & Söner



Om Jönköping

Innehåll

	Sid.		Sid.
Sammanfattning	9	3.5 Lotterier, som inte kräver tillstånd enligt lotteriförordningen	44
Förslag till förordning om ändring i lotteriförordningen den 19 maj 1939	13	3.6 Olagliga lotterier	45
Kapitel 1 <i>Inledning</i>	17	3.7 Nya lotteriformer	46
1.1 Utredningsuppdraget	17	Kapitel 4 <i>Sedellotteri</i>	48
1.2 Historik	19	4.1 Undersökningar och utredningsmaterial	48
1.3 Utredningsarbetets uppläggning ..	21	4.1.1 Rikslotterier	48
1.4 Vissa begreppsdefinitioner	21	4.1.2 Polislotterier	48
1.4.1 Lotteri	21	4.2 Försäljning och överskott	49
1.4.2 Äventyrligt spel m. m. ..	22	4.2.1 Rikslotterier	49
1.4.3 Lotteri anordnat för allmänheten	23	4.2.2 Polislotterier	49
1.4.4 Offentlig tillställning m. m.	28	4.2.3 Utredningen	50
1.5 Nomenklatur	34	4.3 Kostnader i lotterier	50
Kapitel 2 <i>Gällande bestämmelser angående lotteriverksamhet</i>	36	4.4 Vinster och rabatter	51
2.1 Lotteriförordningen den 19 maj 1939	36	4.4.1 Rikslotterier	51
2.2 Gällande bestämmelser om skatt och stämpelavgifter för lotterier ..	37	4.4.2 Polislotterier	51
2.3 Övriga bestämmelser	39	4.4.3 Rabatternas betydelse för lotteriernas ekonomi	51
Kapitel 3 <i>Lotterimarknaden</i>	40	4.5 Vinstsortiment	51
3.1 Totalisatorvadhållning vid hästtävlingar	40	4.5.1 Rikslotterier	51
3.2 Vadhållning i samband med idrottstävlingar	40	4.5.2 Polislotterier	52
3.3 Penninglotteri	41	4.6 Utredningen	52
3.4 Varulotteri	41	4.7 Försäljningskostnader	54
3.4.1 Rikslotteri	41	4.7.1 Rikslotterier	54
3.4.2 Länsstyrelselotteri	42	4.7.2 Polislotterier	54
3.4.3 Polislotteri	42	4.8 Administrationskostnader	54
		4.8.1 Rikslotterier	55
		4.8.2 Polislotterier	55
		4.9 Utredningen	55
		4.10 Företag på lotterimarknaden ..	56
		4.10.1 Tillverkning och distribution av lottsedlar	56

	Sid.		Sid.
4.10.2	56	8.3	87
4.10.3	56	8.4	88
4.10.4	57	8.4.1	88
4.11	57	8.4.2	88
4.12	59	8.4.3	89
Kapitel 5 <i>Bingo</i>	60	8.4.4	89
5.1	60	8.4.5	90
5.2	62	8.4.6	90
5.3	63	8.4.7	91
5.4	64	8.5	91
5.4.1	64	8.5.1	91
5.4.2	64	8.5.2	93
5.5	66	8.6	95
5.6	66	8.7	98
5.6.1	67	8.8	99
5.7	67	8.9	99
5.7.1	67	8.10	100
Kapitel 6 <i>Automatspel</i>	68	8.11	101
6.1	68	8.12	102
6.2	69	8.13	102
6.3	69	8.13.1	102
6.4	70	8.13.2	103
6.5	71	8.13.3	104
6.6	73	8.13.4	104
Kapitel 7 <i>Roulettspel</i>	76	8.14	105
7.1	76		
7.2	77		
7.3	78		
7.4	80		
7.5	82		
7.6	83		
Kapitel 8 <i>Tillståndsgivning m. m. för varulotterier</i>	85		
8.1	85		
8.2	85		

	Sid.
Kapitel 9 <i>Principiella synpunkter rörande kontrollen</i>	106
9.1 Kontrollbegreppet	106
9.2 Behovet av kontroll	108
9.3 Kontrollens genomförande	108
9.4 Enhetlig kontroll	108
9.5 Central tillsynsmyndighet	111
9.6 Kontrollen av anmälningsslott- rier	111
 Kapitel 10 <i>Föreskrifter m. m. i sedel- lotteri (tillståndslotteri)</i>	 113
10.1 Gällande kontrollbestämmelser ..	113
10.2 Utredningen	113
10.2.1 Föreskrifter rörande an- sökings- och tillståndsför- farandet	114
10.2.2 Lotterifunktionärer	115
10.2.3 Vinster	116
10.2.4 Lottsedlar, dragning, vinst- förteckning och dragnings- lista	117
10.2.5 Ekonomisk förvaltning ..	118
10.2.6 Kontrollantens åligganden	119
 Kapitel 11 <i>Föreskrifter rörande bingo (tillståndslotteri)</i>	 120
11.1 Gällande kontrollbestämmelser..	120
11.2 Utredningen	120
11.3 Försäljningstid	120
11.4 Vinstplan	121
11.5 Lotter	121
11.6 Dragningsförfarandet	122
11.7 Kontrollantens åligganden	122
 Kapitel 12 <i>Vissa övriga frågor</i>	 123
12.1 Säkerhetskrav för lotteriutensilier	123
12.1.1 Hittillsvarande prövning av säkerhetskraven	123
12.1.2 Lottsedlar	123
12.1.3 Tombolalotter	123
12.1.4 Kwicklotter	124
12.1.5 Övriga lottsedelstyper ..	124
12.1.6 Utredningen	124
12.2 Förverkande	125
12.3 Blanketter	127
 Kapitel 13 <i>Författningsändringar</i>	 129

Använda förkortningar

- JO — Justitieombudsmannen
NJA — Nytt juridiskt arkiv avd. I
NJA II — Nytt juridiskt arkiv avd. II
RR — Rådhusrätten
RPS — Rikspolisstyrelsen
SFS — Svensk författningssamling
SL — Strafflagen
SOU — Statens offentliga utredningar
Sv Jt — Svensk Juristtidning
LKU — Statskontorets landskansliutredning
1LU — Första lagutskottet
2LU — Andra lagutskottet
Beckman — Brottsbalken jämte förklaringar utgiven av N. Beckman m. fl.: Band II
Brotten mot allmänheten och staten m. m.
Persson — Carl Persson: Allmänna ordningsstadgan m. m.
Stjernberg — Stjernberg: Kommentarer till strafflagen kap. 17—18

Till Herr Statsrådet
och Chefen för Kungl. Handelsdepartementet

Lotteriutredningen får härmed vördsamt överlämna betänkande "Om lotterier", som innefattar förslag till ändring av lotteriförordningen.

I utredningsarbetet har deltagit f. d. justitierådet S. Y. Söderlund, landssekreteraren S. Widmark och direktören E. Nilsson samt polisintendenten O. Heiman. Utredningens sekreterare har varit regeringsrättssekreteraren C. Norström.

Utredningsarbetet inriktades till en början på frågor som hängde samman med tillsyn och kontroll av sådana former av lotterier som tidigare bedrevs. Under 1960-ta-

let har emellertid nya former av lotterier fått en allt större utbredning och utredningsarbetet har ansetts böra utvidgas till att avse även dessa. Utredningen har däremot icke funnit sig böra behandla frågor som sammanhänger med verksamhet, som icke faller under lotteriförordningen, t. ex. kedjebrev. Ej heller har utredningen ansett sig böra ingå på prövning av frågor som avser beskattning av lotterier.

Utredningsarbetet är därmed avslutat.

Stockholm i juni 1970.

Yngve Söderlund

Sam Widmark

Ernst Nilsson

Oskar Heiman

Carl Norström

Sammanfattning

I betänkandet lämnas redogörelse för den verksamhet som är hänförlig under lotteriförordningen. Utredningsarbetet har begränsats till att avse endast sådan verksamhet som regleras av förordningen. Verksamhet i form av s. k. kedjebrev upptas därför icke. Ej heller framläggs några förslag till utvidgade ingripanden mot förfarande som utgör brott enligt brottsbalken, t. ex. olaga roulettspel.

Enligt lotteriförordningen kan lotteri för närvarande anordnas antingen efter anmälan enligt 2 § eller 3 § a) i förordningen eller också med stöd av särskilt tillstånd. Den lotteriverksamhet som bedrivs sker ofta för att främja olika ideella ändamål. Men det förekommer också i stor utsträckning att lotterier anordnas i enbart kommersiellt syfte. Omfattningen av lotteriverksamheten har avsevärt ökat under de senaste åren. Detta har framför allt berott på att nya attraktiva spelformer införts på lotterimarknaden samt att denna blivit starkt kommersialiserad. Att närmare ange vilka belopp som årligen omsätts på varulotterier, d. v. s. lotterier, där vinsterna utgörs av varor eller anvisningar på varor, är förenat med stora svårigheter. Utvecklingen har också inneburit att lotteriverksamhet i stor utsträckning kommit att bedrivas utan att de i lotteriförordningen givna föreskrifterna iakttas. Den totala omsättningen torde emellertid icke understiga 1 000 milj. kr. Omslutningen i anmälnings-

lotterier, som bedrivs med stöd av 2 § lotteriförordningen, kan härvid — automat-spelet ej inräknat — uppskattas till minst 200 milj. kr. Under år 1968 mottog polismyndigheterna 35 619 anmälningar enligt 3 § a) lotteriförordningen avseende en sammanlagd omslutning på 70 milj. kr. Huvuddelen härav, 59 milj. kr., avsåg bingo. En betydande del av den lotteriverksamhet, som bedrivs med stöd av 2 § lotteriförordningen utgörs av spel på spelautomater, även kallade enarmade banditer eller jackpotmaskiner. Några säkra beräkningar av hur stora belopp, som årligen omsätts på sådant spel går ej att göra men det kan i vart fall anses säkert att det rör sig om flera hundra milj. kr. Efter anmälan anordnas också kommersiella lotterier i stor utsträckning på restauranger och danslokaler. Den ledande spelformen, förutom automatspel, syns här vara roulettspel. Under de senaste åren har i dylika sammanhang även introducerats nya spelformer, såsom Black-Jack och tärning. Andra former av kommersiella lotterier är sådana som anordnas på nöjesfält och tivolin. Dessa lotterier består förutom av sedellotterier och automatspel i stor utsträckning av s. k. tivolilotterier, såsom chokladhjul, fiskdamm o. dyl. En stor del av lotterierna utgörs av sådana som bedrivs efter tillstånd av polismyndighet, länsstyrelse eller Kungl. Maj:t i syfte att främja ideella ändamål. Större delen av dessa lotterier anordnas av

idrottsföreningar. Lotterier, som drivs efter tillstånd utgörs vanligen av sedelotterier, huvudsakligen s. k. tombolalotterier och bingo. Under år 1968 beviljades drygt 51 000 lotteritillstånd med en sammanlagd omslutning på 353 milj. kr. Härav svarade bingon för 135 milj. kr. Avslutningsvis kan som jämförelse nämnas, att under år 1969 omsättningen på totalisator uppgick till 726 milj. kr. och för penninglotteriet till 357 och för tips under budgetåret 1968/69 till 297 milj. kr.

Det årliga antalet ärenden angående lotterier som handläggs av myndighet uppgår f. n. till mellan 70 000 och 80 000. Under utredningsarbetet har framkommit att tillämpningen av lotteriförordningen i vissa avseenden vållat svårigheter. I betänkandet behandlas därför inledningsvis begreppen lotteri och äventyrligt spel samt vad som avses med att lotteri anordnas för allmänheten. Vidare lämnas en redogörelse för innebörden av tillställningsbegreppet i lotteriförordningen och i allmänna ordningsstadgan. För att åstadkomma en mera enhetlig rättstillämpning föreslås att i lotteriförordningen införs begreppet offentlig tillställning, vilket återfinns i allmänna ordningsstadgan.

Osäkerhet råder huruvida sådant automatspel, där vinsterna utgörs av polletter, som enbart berättigar till fortsatt spel, utgör lotteri eller ej. Denna oklarhet får anses ha varit en bidragande orsak till att illegalt automatspel endast kunnat beivras i mindre utsträckning. Det föreslås därför en uttrycklig bestämmelse om att sådant spel skall anses som lotteri.

Några ändringar i fråga om de ändamål för vars främjande lotteri för närvarande kan meddelas föreslås inte. I betänkandet framhålls att det i princip icke kan resas invändning mot att allmänheten genom att delta i lotterier får tillfälle att stödja den ideella föreningsverksamheten. Ett oavvisligt krav för att lotteriverksamhet av detta slag skall få bedrivas bör dock vara, att en rimlig del av allmänhetens insatser kommer det ändamål till godo, som lotteriet avser att främja. Det förordas därför att ett

lotteri skall lämna ett överskott på minst 30 % av värdet av försålda lotter. Huruvida ett lotteri skall kunna beräknas ge ett tillfredsställande resultat bör beaktas vid tillståndsgivningen. Om sökanden ej kan göra sannolikt att lotteriet kommer att lämna den angivna nettobehållningen, bör tillstånd vägras. Anordnare som haft svårigheter att sälja lotter i ett tidigare beviljat lotteri bör endast erhålla tillstånd för lotteri med en mindre omslutning.

Vid genomförande av lotterier använder sig tillståndshavaren ofta av medverkan från kommersiella företag, som specialiserat sig på sådan verksamhet. Dessa företag bedriver en mycket omfattande verksamhet, särskilt i storstäderna. I skilda sammanhang har riktats kritik mot att dessa företag tillgodogör sig en alltför stor andel av intäkterna i lotterierna. Med de av utredningen föreslagna kraven på minimiöverskott torde utrymmet för kommersiella intressenter att på ett oskäligt sätt utnyttja lotterier, som drivs i ideellt syfte väsentligt minskas. Det har därför ej ansetts föreligga tillräckliga skäl att förorda några inskränkningar i möjligheten för ideella föreningar att anlita utomstående företag vid bedrivande av lotterier. Däremot är det givetvis icke tillåtet för tillståndshavare att överlåta skötseln och ansvaret för lotteriet. Vidare föreslås vissa regler för hur avtalen mellan tillståndshavaren och det anlitate företaget skall utformas samt förordas att dylika avtal skall godkännas av lotteriets kontrollant.

I betänkandet uttalas vidare att lotteritillstånd endast bör ges direkt till den organisation, som bedriver den verksamhet lotteriet avser att stödja. Sålunda bör supporterklubbar och andra typer av stödföreningar ej beviljas lotteritillstånd. Vidare bör tillstånd endast ges därest sökanden är en självständig juridisk person. Till följd härav bör tillstånd ej ges sektioner eller andra delar av en förening.

I syfte att få bättre vinstkvalitet föreslås att vinsterna, om ej särskilda skäl föreligger, skall utgöras av varor som är allmänt tillgängliga i handeln. Vidare lämnas vissa förslag om lägsta värdegränser för vinster-

na. Utredningen har däremot ej funnit anledning framlägga förslag om särskild ordning för inköp av vinster.

För att ge ökade möjligheter att få tillstånd en erforderlig kontroll över automat-spelet framläggs förslag om att tillstånd skall krävas för att få anordna dylikt spel för allmänheten. Vidare föreslås att tillståndstvång även skall gälla för roulettspel. I syfte att möjliggöra effektivare ingripande mot illegalt automatspel föreslås dessutom skärpta regler om förverkande av spelautomater, när brott mot lotteriförordningen begåtts.

Den möjlighet som finns enligt lotteriförordningen att under vissa förutsättningar få anordna lotteri enbart efter anmälan till polismyndighet har tillskapats för att möjliggöra, att mindre lotterier skulle kunna anordnas i samband med tillställningar utan tyngande formaliteter. Under utredningsarbetet har framkommit att denna generella rätt att anordna lotteri i betydande omfattning utnyttjas på ett sätt som inte varit avsett. Sålunda torde lotterierna många gånger ha en mycket betydande omfattning och ofta vara huvudattraktionen, medan nöjesarrangemangen — ofta mycket torftigt utformade — tillkommit uteslutande för att uppfylla lotteriförordningens krav på att lotteriet skall ske i samband med en tillställning. För att råda bot på nämnda missförhållande föreslås att lotteri efter anmälan skall få anordnas endast under förutsättning att lotteriet utgör inslag i en offentlig tillställning. Den ändrade lydelsen avser att ange att tillställningen skall vara det huvudsakliga ändamålet. Gränserna för insatser och vinster i anmälningslotterier föreslås höjda i sådana lotterier, där vinsterna endast utgörs av varor. Det förordas att insatser och vinster ej får överstiga två kr. resp. 50 kr. mot f. n. en krona resp. 15 kr. Denna höjning har skett i första hand för att höja kvaliteten på vinsterna i dessa lotterier. Det har nämligen visat sig svårt att med nuvarande värdegränser skaffa attraktiva vinster. Någon höjning av värdegränserna för anmälningslotterier, där vinsterna består av anvisningar, har däremot ej an-

setts befogad eller lämplig. Ej heller har en höjning av nuvarande värdegränser för insatser och vinster i automatspel och roulettspel ansetts böra ske.

I samband med den höjning av värdegränserna för insatser och vinster som föreslås för anmälningslotterierna framläggs förslag om att ta bort den möjlighet som f. n. finns att anordna sådana lotterier enligt 3 § a) i lotteriförordningen.

I fråga om tillståndsgivningen i ärenden angående lotterier förordar utredningen att den nuvarande regionala uppdelningen för myndigheternas behörighet att meddela tillstånd bibehålls. Möjlighet bör emellertid finnas för länsstyrelse och central tillståndsmyndighet att meddela lotteritillstånd för större föreningar, även om dessas verksamhetsområde är lokalt begränsat.

Med hänsyn till penningvärdeförändringen och lotterimarknadens utveckling framläggs förslag om att de nuvarande gränserna för polismyndighets och länsstyrelses rätt att meddela lotteritillstånd höjs till 30 000 mot f. n. 5 000 kr. resp. 200 000 mot f. n. 50 000 kr. Vid avvägande av beloppsgränserna har även beaktats önskvärldheten av att söka åstadkomma en rationell arbetsfördelning mellan myndigheterna. Värdegränserna föreslås skola avse samtliga tillstånd, som myndigheten under ett kalenderår meddelar samma sökande.

Utredningen föreslår vidare att den tillståndsgivning som nu handhas av Kungl. Maj:t i viss utsträckning skall delegeras till kontrollstyrelsen, vars verksamhet från och med den 1 januari 1971 skall övertas av det nybildade riksskatteverket. Avgörande har härvid varit att det skulle vara rationellt att samordna denna myndighets uppgifter i fråga om lotterivinstskatt och stämpelskatt med den centrala tillståndsgivningen. Tillstånd till lotterier av den storleksordning att de kan påverka försäljningsmöjligheterna på lotterimarknaden bör emellertid även i fortsättningen meddelas av Kungl. Maj:t. Kontrollstyrelsens rätt att meddela samma sökande lotteritillstånd under ett kalenderår föreslås därför böra begränsas till högst 3 milj. kr. Vidare föreslås att till-

stånd till lotterier, där vinsterna utgörs av penningar eller värdepapper, även i fortsättningen i princip skall förbehållas Kungl. Maj:t. I många fall är högvinsterna i de större lotterierna utbytbara mot obligationer. Av praktiska skäl förordas därför att kontrollstyrelsen skall få meddela tillstånd till lotterier, där vinsterna till en mindre del utgörs av värdepapper. Denna gräns föreslås till 1/10-del av lotteriets omslutning.

Under utredningsarbetet har framkommit att betydande olikheter föreligger mellan de olika villkor och kontrollbestämmelser som myndigheterna föreskriver vid tillståndsgivningen. Med hänsyn till det stora antal lotteriärenden som årligen handläggs är det önskvärt att söka få enhetliga bestämmelser i detta avseende. Utredningen föreslår därför att tillämpningsföreskrifter till lotteriförordningen utfärdas. Dessa bör i första hand avse sedelotteri, bingo, spelautomater och roulett. Föreskrifterna bör utfärdas av en central tillsynsmyndighet. Denna myndighet bör även ha till uppgift att i erforderlig utsträckning lämna vederbörande myndigheter råd och anvisningar i lotteriärenden samt verka för att illegala lotterier hindras. Utredningen har funnit att dessa uppgifter icke lämpligen bör skiljas från den centrala tillståndsgivningen och förordar därför att kontrollstyrelsen även åläggs att bli central tillsynsmyndighet för lotterier.

Betänkandet innehåller vidare detaljföreskrifter för sedelotterier och bingo. Dessa behandlar bl. a. ansökningsförfarandet, lottsedlarnas utformning, dragningsförfarandet samt redovisningen och kontrollantens ålägganden.

Slutligen ges vissa synpunkter rörande den tekniska kontrollen av lotteriutensilier samt blanketter för myndigheternas handläggning av lotteriärenden.

Utredningen har icke ansett sig böra behandla frågor som avser beskattning av lotterier.

Förslag till

Förordning om ändring i lotteriförordningen den 19 maj 1939 (nr 207)

Härigenom förordnas, att 1, 2, 3, 4 och 11 §§ lotteriförordningen den 19 maj 1939¹ skola erhålla ändrad lydelse på sätt anges i det följande, samt att i förordningen skall införas en ny paragraf, betecknad 12 §, av nedan angiven lydelse.

(Nuvarande lydelse)

(Föreslagen lydelse)

1 §.

Lotteri om — — — — — denna förordning.

Såsom lotteri anses varje företag, däri efter lottning, gissning, vadhållning eller jämförlig av slumpen helt eller delvis beroende anordning kan av en eller flera deltagare erhållas vinst till högre värde än det, som erhålles av en var deltagare. Marknads- och tivolinöjen, såsom mekaniska spelapparater, ringkastningsanordningar och skjutbanor, vilka äro förenade med vinstmöjligheter som nu sagts, skola betraktas såsom lotterier oavsett företagens beskaffenhet i övrigt.

Såsom lotteri anses varje företag, däri efter lottning, gissning, vadhållning eller jämförlig av slumpen helt eller delvis beroende anordning kan av en eller flera deltagare erhållas vinst till högre värde än det, som erhålles av en var deltagare. Marknads- och tivolinöjen, såsom mekaniska spelapparater, ringkastningsanordningar och skjutbanor, vilka äro förenade med vinstmöjligheter som nu sagts, skola betraktas såsom lotterier oavsett företagens beskaffenhet i övrigt. *Utbetalas vid spel på mekanisk spelapparat anvisning är denna att anse som vinst, oaktat den endast berättigar till fortsatt spel.*

Bestämmelserna i — — — — — statens premieobligationer.
Angående dobbleri stadgas i brottsbalken.

2 §.

Lotteri må anordnas efter anmälan hos polismyndigheten minst 7 dagar innan, under förutsättning
att lotteriet anordnas i samband med of-

Lotteri, som ej sker genom användande av spelautomat eller roulett, må anordnas efter anmälan hos polismyndigheten minst 7 dagar innan, under förutsättning

¹ Senaste lydelse av 1 och 11 §§ se SFS 1964: 668, av 2 § se SFS 1955: 92 och av 3 § se SFS 1967: 801.

fentlig 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,

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, 1 krona.

att lotteriet *utgör inslag i offentlig tillställning,*

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, 50 kronor,

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, 2 kronor.

Lotteri, varvid spelautomat eller roulett användes, må anordnas efter tillstånd av polismyndigheten, om de i första stycket angivna förutsättningarna äro för handen.

3 §.

Lotteri, däri 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,

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

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

Lotteri, däri 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 till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål eller för partipolitisk verksamhet eller till understöd och uppmuntran åt svenska konstidkare*

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 5 000 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, stämpelavgift däri ej inbegripen, icke uppgå till högre sammanlagt belopp än 50 000 kronor.

a) efter tillstånd av polismyndigheten under förutsättning

att lotteriet bedrivs allenast inom polisdistriktet,

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;

b) efter tillstånd av länsstyrelsen under förutsättning

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;

c) efter tillstånd av kontrollstyrelsen under förutsättning

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

att vinsterna icke till större del än som motsvarar en tiondel av den i tillståndet angivna högsta sammanlagda insatssumman utgöras av värdepapper, samt

att insatserna icke uppgå till högre sammanlagt belopp än 3 000 000 kronor.

Vid tillämpning av de i första stycket upptagna bestämmelserna om värdegränser för tillståndsgivning skall hänsyn tagas till samtliga tillstånd, som under ett kalenderår meddelas en och samme sökande.

4 §.

Vid meddelande av tillstånd till lotteri må föreskrivas de närmare villkor samt meddelas de kontroll- och ordningsföreskrifter, vartill omständigheterna kunna ge va anledning.

Beträffande lotteri, varom förmåles i 2 § eller 3 § a), äger polismyndigheten meddela

Beträffande lotteri, varom förmåles i 2 § första stycket, äger polismyndigheten meddela föreskrifter, om särskilda skäl föranleda därtill.

Vid meddelande av tillstånd till lotteri må meddelas de föreskrifter, som kunna anses erforderliga.

erforderliga kontroll- och ordningsföreskrifter.

Vid meddelandet av kontroll- och ordningsföreskrifter skall iakttagas, att lotteriet icke mer än nödigt är betungas.

Vid meddelandet av föreskrifter skall iakttagas, att lotteriet icke betungas mer än nödigt är.

11 §.

Dömes någon till ansvar för brott som sägs i 10 §, må tillika, efter ty skäligt finnes, förklaras förverkade för lotteriet uppburna insatser samt bevis om rätt till delaktighet i lotteriet och andra lotteriet avseende handlingar, varmed olagligen tagits befattnings.

Värdet av förverkad egendom tillfaller kronan.

Om förverkande stadgas i 36 kap. brottsbalken.

Förverkande av spelautomat eller av dess värde på grund av brott mot 10 § får ske, förutom hos den som omförmäles i 36 kap. 4 § brottsbalken, hos den som yrkesmässigt tillhandahåller sådan apparat.

12 §.

De föreskrifter, som fordras för tillämpning av denna förordning, meddelas av Kungl. Maj:t eller den myndighet Kungl. Maj:t bestämmer.

Denna förordning träder i kraft den

1.1 Utredningsuppdraget

I statsrådsprotokollet över handelsärenden den 31 januari 1964 lämnade Chefen för handelsdepartementet följande direktiv för utredningsarbetet.

Anordnandet av lotterier regleras i lotteriförordningen den 19 maj 1939 (nr 207). Enligt förordningen får lotteri icke anordnas utan myndighets tillstånd eller, beträffande lotterier med insatser och högsta vinstvärden understigande vissa lägre belopp, utan att anmälan om lotteriet gjorts till polismyndigheten. Tillstånd beviljas av Kungl. Maj:t eller, inom bestämda beloppsgränser, av länsstyrelsen eller polismyndigheten. Lotterier, som anordnas i samband med tidnings- och tidskriftsutgivning, är under vissa förutsättningar befriade från tillstånds- eller anmälningsplikt.

Bortses från de s. k. tivolilotterierna, där insats- och vinstvärden är begränsade till mycket låga belopp, uppställer förordningen såsom villkor för såväl anmälnings- som tillståndslotterier att dessa anordnas till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål. Efter tillstånd får lotteri även anordnas till förmån för partipolitisk verksamhet eller till understöd och uppmuntran åt svenska konstidkare.

Enligt lotteriförordningen tillkommer det vederbörande tillstånds- eller anmälningsmyndighet att meddela erforderliga kontroll- och ordningsföreskrifter för lotterier. Kungl. Maj:t har den 27 juli 1956 utfärdat särskilda lotteribestämmelser, avsedda att — i den mån det särskilt föreskrives i vederbörande tillståndsresolution — gälla som villkor för varu- och tom-bolalotterier.

Lotterier utgör sedan länge en betydande inkomstkälla för åtskilliga av de enskilda organisationer i vårt land, som på skilda fält

ägnar sig åt ideell verksamhet. För många sammanslutningar utgör intäkterna av mer eller mindre regelbundet återkommande lotterier en finansiell grundval för verksamheten.

Under senare tid har såväl antalet lotterier som lotteriernas omslutning ökat betydligt. Icke minst har de lotterier, som enligt lotteriförordningen får anordnas efter enbart anmälan, vuxit i omfattning.

Utvecklingen har medfört ökade och delvis nya problem när det gäller tillsynen och kontrollen över lotteriverksamheten. I stor utsträckning sammanhänger detta med den hårda konkurrens som råder på lotterimarknaden. Försäljningssvårigheterna är stora och tendenser finns till allmän ökning av reklamutgifter och övriga omkostnader i lotterierna. I ett växande antal fall anlitas utomstående personer eller företag, som yrkesmässigt anordnar och självständigt sköter lotterier för tillståndshavares räkning. Åtskilliga affärsföretag har vuxit fram, vilka har sin verksamhet helt inriktad på att erbjuda service åt lotteriarrangörer och därför har stort ekonomiskt intresse i lotteriverksamheten. Beträffande inköpen av varor till vinster har prisrabatterna kommit att spela stor roll för valet av vinstartiklar och inköpskälla. Intresset av att ett lotteri tillförs höga rabatter kommer icke sällan i konflikt med kravet att allmänheten skall erbjudas lämpliga vinster av god kvalitet. Härtill kommer svårigheterna från kontrollsynpunkt att tillse, att förekommande rabatter helt tillfaller lotteriändamålet.

Konkurrensen på lotterimarknaden har även medfört stort intresse för nya lotteriformer, som kan främja lottförsäljningen. Under de senaste åren har de s. k. kvicklotterierna, i vilka dragningen verkställes på förhand, vunnit utbredning. Denna lotteriform har emellertid visat sig erbjuda speciella säkerhetsproblem. Den granskning, som lottyperna underkastats

av statens kriminaltekniska anstalt, har belyst svårigheterna att få fram en lottyp som erbjuder betryggande säkerhet.

De av fjolårets riksdag tillsatta revisorerna har i sin berättelse över verkställd granskning riktat uppmärksamheten på vissa brister i länsstyrelsernas befattningsmedlotteriärendena (§ 32). Revisorerna har uttalat som önskvärdt att mera enhetliga bestämmelser meddelas för lotteriverksamheten och att därvid kontrollmomentet särskilt beaktas.

Enligt min mening ger erfarenheterna under senare år anledning ifrågasätta, huruvida gällande ordning för tillsynen och kontrollen över lotteriverksamheten är den med hänsyn till rådande förhållanden mest ändamålsenliga. Oberoende härav synes behov föreligga av fastare normer för kontrollen och av större enhetlighet i myndigheternas tillämpning av gällande föreskrifter. Med hänsyn till det sagda finner jag motiverat att nu företaga en allmän granskning av tillämpningen av lotteriförordningen med särskild uppmärksamhet riktad på behovet av vägledande föreskrifter för myndigheterna. Utredningsarbetet härmed bör anförtros åt särskilt tillkallade sakkunniga.

De sakkunniga bör förutsättningslöst pröva gällande bestämmelser och rådande praxis beträffande tillsynen av lotteriverksamheten. Centrala frågor för utredningen bör vara omfattningen och arten av tillsynsmyndighetens kontroll samt den redovisningsnskyldighet, som bör åläggas lotterianordnare.

De sakkunniga bör eftersträva ett tillsynssystem, som förenar effektivitet med administrativ enkelhet. Det bör syfta till att skapa så goda garantier som möjligt för att den lottköpande allmänhetens berättigade intressen tillvaratas samtidigt som det med lotteriet gynnade ändamålet får det avsedda ekonomiska stödet.

Det är angeläget att lotterierna skötes och redovisas i en sådan ordning att tillsynen underlättas så långt möjligt. De sakkunniga bör undersöka vilka åtgärder som kan vidtagas i detta syfte. Därvid bör bl. a. prövas tillämpade former för försäljning av lotter liksom den ordning, i vilken inköp sker av varor till vinster. I fråga om vinstanskaffningen torde de sakkunniga i syfte att underlätta lotteriadministrationen och myndigheternas tillsyn böra undersöka huruvida genom samverkan mellan lotterianordnare eller på annat sätt kan uppnås bättre och mera rationella förhållanden än som nu råder. Samtidigt bör beaktas, att gällande tillsynsföreskrifter rörande varuinköp för lotterivinster visat sig delvis svårillämpade och torde få arbetas om. I detta sammanhang kan vara anledning undersöka lämpligheten av att i större eller mindre omfattning ersätta varuvinster med vinster i form

av presentkort. Även i övrigt bör de sakkunniga undersöka möjligheterna att rationalisera lotteriverksamheten.

De säkerhetsfrågor av framför allt teknisk art, som är förknippade med kvicklotterierna, bör närmare utredas av de sakkunniga. Utredningen, som i denna del bör ske i samråd med kriminaltekniska anstalten, bör utmytna i förslag om lämpliga åtgärder för att eliminera säkerhetsriskerna vid denna lotteriform. I detta sammanhang bör även de närliggande säkerhetsfrågorna rörande tombolalotterierna granskas.

De sakkunniga torde ytterligare böra pröva frågan om en eventuell jämkning av beloppsgränserna i förordningen med hänsyn till bl. a. penningvärdesförändringen. Därvid bör också övervägas möjligheten att ytterligare decentralisera tillståndsgivningen i syfte att nedbringa de ärenden angående tillståndsprövning som nu ankommer på Kungl. Maj:t. Vid bedömningen av frågan om en ändring av gränsen för polismyndighetens tillståndsgivning bör beaktas den förändring av polismyndighetens förvaltningsområden som väntas ske i samband med den nya polisorganisationens genomförande den 1 januari 1965.

Utredningen torde icke föranleda någon omprövning av huvudlinjerna i lotteriförordningen. De i förordningen intagna huvudsakliga förutsättningarna för rätt att anordna lotteri torde böra lämnas orubbade. Till den del de sakkunnigas bedömningar föranleder ändring i förordningen, bör erforderliga författningsförslag läggas fram.

Med beaktande av det nu anförda bör det vara de sakkunniga obetaget att i den mån de finner påkallat till behandling taga upp andra spörsmål än här nämnda, som må komma upp under utredningens gång.

Från Kungl. Maj:t har följande skrivelser överlämnats till utredningen.

1) Tredje lagutskottets utlåtande den 21 april 1966, nr 35, i anledning av väckt motion, nr II: 191, om kontroll över roulettspelsverksamhet.

2) Tredje lagutskottets utlåtande den 21 april 1966, nr 36, i anledning av väckta motioner, nr:s I: 44 och II: 81, om höjning av insatsgränserna i sådana lotterier, där anmälan skall ske jämlikt 3 § a) lotteriförordningen från insatsgränsen 3 000 kr. till 5 000 kr.

3) Skrivelse den 13 februari 1967 från länsstyrelsen i Västerbottens län med förslag om höjning av polismyndigheternas och

länsstyrelsernas behörighet att meddela tillstånd till lotteri.

4) Skrivelse från länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län den 7 mars 1967 med förslag om höjning av polismyndighetens behörighet att meddela tillstånd till lotteri.

5) Skrivelse den 14 januari 1965 från Sveriges barnens dagsledares förbund om höjning av insats- och vinstvärden i sådana lotterier, där anmälan skall ske jämlikt 2 § lotteriförordningen.

6) Protokoll från Västerbottens socialdemokratiska partidistrikts årskongress den 27—28 april 1968 med förslag om höjning av vinstvärdet i sådana lotterier, där anmälan skall ske jämlikt 2 § lotteriförordningen.

Från chefen för handelsdepartementet har vidare till utredningen överlämnats:

1) Departementsutredningens promemoria nr 35 om bestämmelser i ärenden om tillstånd att anordna lotteri samt däröver avgivna yttranden.

2) Skrivelse från fastighetsmäklaren E. Halldin med förslag rörande vinstplanerna i varulotterier.

3) Skrivelse från Sveriges tivoliägareförening den 10 januari 1969 om viss ändring av bestämmelserna i 2 § lotteriförordningen.

Utredningen har slutligen avgivit yttrande i vissa från chefen för handelsdepartementet och chefen för kommunikationsdepartementet överlämnade ärenden.

1.2 Historik

I förordningen den 21 mars 1844 om förbud mot lotteriiinrättningar samt mot försäljning av lotter för in- eller utländska lotteriers räkning gällde principiellt förbud mot att inrätta lotteri för allmänheten. Förbudet skulle emellertid ej utgöra hinder mot att lösören för välgörande ändamål eller konst saker till svenska konstidkares understöd och uppmuntran lottades bort i sådana fall, då särskilda omständigheter förelåg. Anmälan om sådant lotteri skulle göras hos länsstyrelsen, som ägde att meddela tillstånd efter prövning av omständigheterna.

Efter framställning från riksdagen utfärdade Kungl. Maj:t förordningen den 6 au-

gusti 1881 om förbud mot lotterier och andra dylika företag samt mot försäljning av lotter för in- eller utländska lotteriers eller andra sådana företags räkning. I väsentliga delar överensstämde denna med 1844 års förordning, men förbudet mot lotterier utvidgades till att gälla även lotteriliknande företag. Genom kungörelse den 14 december 1923 infördes en övre värdegräns av 3 000 kr. för länsstyrelses befogenhet att meddela tillstånd till lotteri och gavs rätt för länsstyrelse att inom nämnda gräns lämna tillstånd även för andra allmännyttiga ändamål än välgörenhet och konst. För varulotterier som översteg 3 000 kr. erfordrades däremot tillstånd av Kungl. Maj:t. Det kan nämnas att länsstyrelserna år 1922 beviljade tillstånd för lotterier med en sammanlagd omslutning av ca 2,5 milj. kr. Genom särskilda förordningar den 22 juni 1928 och den 21 maj 1931, som innefattade tillägg till 1881 års lotteriförordning, meddelades vissa förbud mot yrkesmässigt avyttrande av andelar och vinsträttigheter i premieobligationer, lottsedlar och dylika bevis, och mot yrkesmässig avbetalningshandel med sådana handlingar.

Under de första decennierna av 1900-talet var lotteriväsendet vid ett flertal tillfällen föremål för statliga utredningar. Främst gällde dessa frågan om lämpliga åtgärder för att hindra spridning av utländska lottsedlar i riket samt frågan om att inrätta ett statslotteri. Utredningarna föranledde emellertid inte att några sådana åtgärder vidtogs.

Sakkunniga som tillkallats för att vidare utreda om ett statligt penninglotteri skulle inrättas och som antog namnet Statslotteriutredningen, lade den 31 december 1936 fram ett betänkande (SOU 1937: 4) med förslag rörande svenskt penninglotteri. Förslaget lades sedan till grund för statsmakternas beslut att tillskapa det statsägda Svenska penninglotteriet aktiebolag, som gavs koncession att driva penninglotteri. Tidigare hade sådana lotterier för skilda välgörande ändamål beviljats efter särskilda tillstånd av Kungl. Maj:t.

Sedan statslotteriutredningen anförtrotts

att undersöka även ett flertal andra frågor avseende lotterispel, avgav de sakkunniga den 27 maj 1938 ett betänkande (SOU 1938: 17) med förslag till lotteriförordning m. m. Förutom förslag till ny lotteriförordning innehöll detta betänkande även vissa förslag rörande bestämmelser om försäljning av svenska statens premieobligationer, ändring av tryckfrihetsförordningen, förbud mot postbefordran av handlingar och meddelanden rörande otillåtna lotterier samt ändrade bestämmelser om stämpelavgift på lottsedlar. På grundval av betänkandet lade Kungl. Maj:t fram förslag till lotteriförordning (prop. 1939: 76), som med vissa smärre ändringar antogs av riksdagen. Lotteriförordningen utfärdades den 19 maj 1939 och trädde i kraft den 1 januari 1940. Härigenom upphävdes den förut omnämnda förordningen den 6 augusti 1881 samt förordningarna den 22 juni 1928 och den 21 maj 1931 med tillägg till 1881 års förordning. Samtidigt utfärdades kungörelse den 19 maj 1939 med vissa bestämmelser om försäljning av svenska statens premieobligationer.

Totalisatorspelet, som alltsedan 1898 varit förbjudet i Sverige, tilläts åter genom beslut av riksdagen och den 4 maj 1923 utfärdades förordningen om anordnande av vadhållning medelst totalisator. Enligt denna förordning kunde sådana föreningar, som hade till ändamål att befrämja hästaveln och som höll offentliga kapplöpningar, under vissa villkor få Kungl. Maj:ts tillstånd att anordna totalisatorspel, medan det i övrigt fortfarande var förbjudet att anordna vadhållning vid idrottstävlingar. Vad gällde tippningen ansågs denna genom utslag av Högsta domstolen falla in under bestämmelserna om vadhållning. På grund av vissa försök att kringgå förbudet mot tippning och vadhållning i samband med tävlingar skärptes detta genom förordningen den 7 juni 1934 om vadhållning i samband med tävlingar. Samma år erhöll det statsägda Aktiebolaget Tipstjänst genom koncession av Kungl. Maj:t rätt att bedriva tippning i samband med idrottstävlingar, dock ej hästtävlingar. I den nya lotteriför-

ordningen intogs även vadhållningen under bestämmelserna om lotteri. Den skillnad mellan lotteri och vadhållning, som dittills funnits i lagstiftningen, upphävdes därigenom. Samtidigt med att lotteriförordningen utfärdades upphävdes därför 1934 års förordning om vadhållning.

Principerna i lotteriförordningen har i huvudsak förblivit oförändrade, sedan den trädde i kraft den 1 januari 1940. Vissa ändringar har dock företagits, framför allt i fråga om beloppsgränser.

Ursprungligen gällde sålunda att anordnande av varulotteri där insatserna översteg 5 000 kr., krävde tillstånd av Kungl. Maj:t, medan länsstyrelse ägde rätt meddela tillstånd för lotteri inom länet om insatssumman ej översteg nämnda belopp. Vidare var insatssumman i sådant lotteri, som fick bedrivas efter anmälan till polismyndighet enligt 3 § a), begränsad till 1 000 kr. År 1949 beslöt statsmakterna (prop. 1949: 97) att beloppsgränsen när det gällde länsstyrelses behörighet att meddela lotteritillstånd skulle höjas till 15 000 kr. och att polismyndighet skulle äga rätt att meddela tillstånd för lotteri inom polisdistriktet om den sammanlagda insatssumman ej översteg 5 000 kr. Samtidigt höjdes gränsen för anmälningslotterier till 3 000 kr. Därefter har ytterligare höjningar skett av beloppsgränsen för lotterier, som kan beviljas av länsstyrelse till nuvarande 50 000 kr. Vidare höjdes år 1955 (prop. 1955: 27) beloppsgränserna för insatser och vinster i lotterier, som anordnas efter anmälan enligt 2 § ävensom för vinster i tidningslotterier till nuvarande belopp.

Vad gäller den begränsning som lotteriförordningen stadgar i fråga om de ändamål för vilka lotteri får anordnas skedde en viktig ändring genom statsmakternas beslut (prop. 1960: 43) att lotteri även skulle få anordnas till förmån för partipolitisk verksamhet. Tidigare hade tillstånd dock ansetts kunna ges för främjande av de partipolitiska organisationernas studieverksamhet.

Andra ändringar i lotteriförordningen har bestått i att bestämmelsen att lotterivinster

skulle vara av inhemskt ursprung tagits bort och att den särskilda rätten att anordna lotteri i samband med utgivande av tryckt periodisk skrift utvidgats till att även omfatta lotteri som anordnas i samband med rundradiosändning, till vilket även televisionen räknas.

1.3 Utredningsarbetets uppläggning

Någon samlad kartläggning av lotteriverksamheten har tidigare inte gjorts. En sådan har emellertid ansetts erforderlig för de överväganden som ankommer på utredningen. Denna har därför måst lägga ned avsevärd tid på att samla in och bearbeta uppgifter rörande förhållandena på lotteri-marknaden.

Ärligen handläggs ett stort antal ärenden rörande olika typer av lotterier. En fullständig kartläggning av lotteriverksamheten har därför inte kunnat göras utan att betunga olika myndigheter med ett stort arbete i form av insamling av uppgifter, statistik m. m. Utredningen har därför valt att genom stickprovsmässiga metoder söka reda ut de faktiska förhållandena på lotteri-marknaden. Detta har skett genom intervjuer med handläggare av lotteriärenden vid handelsdepartementet, länsstyrelser och polismyndigheter samt med företrädare för kontrollstyrelsen, rikspolisstyrelsen och statens kriminaltekniska laboratorium. Dessutom har intervjuer gjorts med vissa större sammanslutningar som regelbundet anordnar lotterier samt med företrädare för företag, som är verksamma inom lotteribranschen. Dessa intervjuer har kompletterats med skriftliga enkätundersökningar och studiebesök. Vidare har utredningen statistiskt bearbetat vissa riks-, länsstyrelse- och polislotterier. Utredningen har även tagit del av de utredningar om lotteriverksamheten, som gjorts av bl. a. departementsutredningen och statskontorets landskansliutredning. Synpunkter rörande vissa delar av lotteriväsendet, som framförts av justitiekanslern, justitieombudsmannen och riksdagsrevisorerna, har även beaktats.

Trots att en ur statistisk synpunkt full-

ständig kartläggning av lotteriverksamheten inte gjorts, anser utredningen dock det insamlade materialet vara tillfyllest för att tjäna som underlag för de bedömningar, som ligger till grund för de förslag som utredningen framlägger.

1.4 Vissa begreppsdefinitioner

1.4.1 Lotteri

I 1 § lotteriförordningen anges såsom *lotteri* varje företag, däri efter lottnings, gissning, vadhållning eller jämförlig av slumpen helt eller delvis beroende anordning en eller flera deltagare kan få vinst till högre värde än det, som erhålls av en var deltagare. Till lotteri räknas även marknads- och tivolinöjen oavsett företagets beskaffenhet i övrigt. Hit hör bl. a. mekaniska spelapparater, ringkastningsanordningar och skjutbanor, som är förenade med vinstmöjligheter. För att lotteri skall föreligga krävs inte att deltagarna gör insatser.

Rörande begreppet lotteri har i betänkan-det med förslag till lotteriförordning bl. a. anförts följande.¹

Huruvida ett företag skall bedömas som lotteri, bör i största möjliga utsträckning avgöras icke med hänsyn till den större eller mindre graden av slump i det speciella fallet utan med hänsyn till den allmänna karaktären hos den anordning, på vilken företaget bygger.

Under begreppet *lotteri* faller i första hand de s. k. *egentliga lotterierna*, d. v. s. lotterier där insatser och vinster är till antal och storlek bestämda enligt uppgjord plan. Av 3 § lotteriförordningen följer att tillstånd att anordna lotteri endast kan ges för sådana lotterier. Övriga former av lotteri kan enligt lotteriförordningen i princip endast bedrivas som anmälningslotteri under i 2 § lotteriförordningen angivna begränsningar. Hit hör bl. a. automatspel² och roulettspel³, som bedrivs under i 2 § föreskrivna begränsningar rörande insatser och vinster. Dock bör anmärkas att Kungl. Maj:t är oförhindrad att lämna tillstånd till andra lotterier än egentliga lotterier, men att detta, såvitt utredningen kunnat erfara,

¹ SOU 1938: 17 s. 46.

^{2, 3} Jfr avsnitt 6.2 och 7.2.

endast förekommit i några få fall.

Vidare kan erinras om att enligt 1 § lotteriförordningen svenska statens premieobligationer är undantagna från bestämmelserna i förordningen.

Som framgår av 1 § lotteriförordningen är även *gissning* och *vadhållning* eller jämförlig anordning, som helt eller delvis beror av slumpen, att anse som lotteri. Härav följer att sådan verksamhet i reklamsyfte som gissning angående visst varusortiments storlek och sammansättning är att räkna som lotteri ävensom sådana arrangemang som att slumpmässigt utvalda kunder i en butik får rabatt på inköp etc.

Från lotteri skall särskiljas tävlingar, där visserligen en var deltagare kan erhålla högre vinst än övriga deltagare, men vari utgången är beroende av skicklighet. Ett viktigt undantag från denna princip har dock gjorts i 1 § lotteriförordningen, vari stadgas att marknads- och tivolinöjen, såsom mekaniska spelapparater, ringkastningsanordningar och skjutbanor, vilka är förenade med vinstmöjligheter i form av penningar eller penningars värde, är att hänföra till lotteri oavsett företagets beskaffenhet i övrigt. Däremot är exempelvis idrottstävlingar eller tävlingar av konstnärlig eller litterär art inte att anse som lotteri. I praktiken kan det ibland vara svårt att avgöra om utgången av en med vinstmöjlighet för deltagarna förbunden tävling är beroende av skicklighet eller slump. Detta har särskilt gällt reklamlotterier, i vilket sammanhang särskilt bör observeras att någon insats från deltagarna icke är erforderlig för att ett sådant företag skall bedömas som lotteri. Då sådana rättsfall avgjorts av Högsta domstolen syns företaget ha bedömts som lotteri, om utgången berott på någon form av gissning av deltagarna och vederbörande arrangörers invändning att det icke var fråga om gissning utan en på skicklighet baserad uppskattning har alltså icke vunnit gehör.⁴

1.4.2 Äventyrligt spel m. m.

I 1 § sista stycket lotteriförordningen erinras om att angående dobbleri stadgas i

brottsbalken. Av första lagutskottets utlåtande⁵ över propositionen med förslag till lotteriförordning framgår att sådan verksamhet som omfattas av den i 1 § lotteriförordningen angivna bestämningen av lotteribegreppet kan bli att hänföra till äventyrligt spel.⁶

Då det i vissa fall kan vara svårt att avgöra huruvida lotteri eller äventyrligt spel är för handen, lämnas nedan en kortfattad beskrivning av begreppet äventyrligt spel.⁷

Jämlikt 16 kap. 14 § brottsbalken dömes den som anordnar äventyrligt spel om penningar eller penningars värde för dobbleri. I motsats till vad som gäller vid brott mot lotteriförordningen kan även deltagare i äventyrligt spel straffas. För att äventyrligt spel skall föreligga anses förutom att spelet skall vara anordnat för allmänheten att följande förutsättningar är för handen.

Verksamheten skall bestå av ett spel med två eller flera deltagare i vilket någon av deltagarna kan erhålla högre vinst än de övriga. Även den som håller bank, i spel där sådant förekommer, är i detta sammanhang att räkna som deltagare.

Vidare skall utgången av spelet bestämmas av regler som tillåter deltagarna att fortgående påverka sina vinstmöjligheter genom någon sorts kalkyl eller annan verksamhet. På grund av sistnämnda förutsättning kan lotterier som grundas på en plan, vari fastställts antal och storlek av insatser och vinster, d. v. s. lotterier som omfattas

⁴ Jfr bl. a. följande rättsfall, där tävlingsarrangör ådömts ansvar för olaga lotteri NJA 1908 s. 418 (deltagarna skulle förutsäga födelsetalet ifrågavarande år i visst län), NJA 1910 s. 98 (deltagarna skulle ange antal ord i trontalet) samt NJA 1947 s. 655 (deltagarna skulle förutsäga datum för kafferansoneringens upphörande).

⁵ 1LU 1939: 17.

⁶ NJA 1958: 504 (roulettspel såsom varande äventyrligt spel ej hänförligt under lotteriförordningen) jfr även 1967 s. 615.

⁷ Jfr SOU 1944: 69, prop. 1948: 80, Beckman m. fl.: Förklaringar till den nya lagstiftningen om brott mot staten och allmänheten, Beckman m. fl.: Brottsbalken jämte förklaringar band II, Stjernberg: Kommentarer till strafflagen kap. 17—18 samt Hernelius: Äventyrligt spel (uppsats i tillämpade studier i straffrätt vid Lunds universitet).

av 3 § lotteriförordningen, s. k. egentliga lotterier, aldrig bedömas som äventyrligt spel. Detsamma gäller spelautomaterna, i vilka insatsernas och vinsternas storlek bestäms enligt en i själva maskinen fastställd spelplan.⁸ Sålunda har då spel på spelautomater förekommit utan samband med offentlig nöjestillställning och dessa utbetalar vinst i form av pengar eller inlösbare polletter vederbörande anordnare dömts för olaga lotteri. Även bingon är att bedöma som lotteri enligt fastställd plan.⁹ Till följd härav har anordnare som bedrivit bingo utan erforderligt tillstånd dömts för brott mot lotteriförordningen.

En ytterligare förutsättning för att äventyrligt spel skall föreligga är att spelet skall vara om penningar eller penningars värde. Det krävs dock icke några större belopp¹⁰ eller kontanter.¹¹

En avgörande förutsättning för att äventyrligt spel skall vara för handen är vidare att spelets utgång huvudsakligen beror av slumpen. Skicklighetsspel som schack och bowling är därför icke att hänföra till äventyrligt spel. Detsamma torde även gälla bridgetspelet.

Typiska exempel på spel som uppfyller samtliga ovannämnda förutsättningar och sålunda blir att hänföra till äventyrligt spel är roulett,¹² tärning och tjuoett. I rättspraxis har vidare poker¹³ och knack¹⁴ bedömts som äventyrligt spel. Då vinstmöjligheten icke överskridit 10 kr. har spelet dock icke bedömts som äventyrligt.¹⁵

Slutligen bör vidare uppmärksammas att spelets beteckning saknar betydelse för frågan huruvida detta skall bedömas som äventyrligt spel.¹⁶

Vidare bör anmärkas att vadhållning icke anses hänförligt till äventyrligt spel.¹⁷⁻¹⁸ Stjernberg anför beträffande vad följande:

Från spel har man att sårhålla vadet. Det avgörande är här icke, huruvida i avtalet deltagande förutsätts skola genom egen verksamhet inverka på utgången eller ej. Ty så kan vara förhållandet även vid ett vad. Det för vadet utmärkande är fastmera, att avtalet i fråga objektivt sett framstår såsom ett uttryck för en strid mellan olika meningar eller uppfattningar hos deltagarna angående vissa

existenta eller i framtiden inträffande sakförhållanden. I fråga om existenta sakförhållanden får så anses vara fallet, därest de deltagande vid avtalets ingående ägt möjlighet att konstatera sakförhållandet i fråga, varemot rena gissningstävlingar äro att hänföra till spelets område; jfr rättsfall 1909 s. 29 (gissningstävlan ang. beloppet av en i flaska innesluten penningssumma ansedd såsom lotteri, icke såsom vadhållning). I fråga om framtida sakförhållanden får så anses vara fallet, även om slumpen därvid förutsättes kunna spela in, men utfallet likvisst objektivt sett, framstår såsom väsentligen grundat i redan konstaterbara sakförhållanden. Ett anordnande vid kapplöpningar eller tävlingar av s. k. totalisator är därför icke att anse som anordnande av spel.

1.4.3 Lotteri anordnat för allmänheten

Av 1 § lotteriförordningen framgår att förordningen endast har tillämpning på lotterier som anordnas för allmänheten. Tillstånd eller anmälan krävs icke för lotteri som anordnas i annat fall. Sådana lotterier kan i princip anordnas på sätt som anordnare och deltagare finner lämpligt. Vid tillämpning av förordningen har därför frågan om lotteri kan anses anordnat för allmänheten eller icke en mycket stor praktisk betydelse. Särskilt kan detta bli fallet när lotterier anordnas i föreningssammanhang utan föregående tillstånd eller anmälan. I synnerhet bingo och automatspel kan ofta ske på sådant sätt att det kan vara

⁸ SOU 1944: 69 s. 237.

⁹ JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 346.

¹⁰ NJA 1923 s. 97 och 1958 s. 504 samt 1LU 1939: 17, jfr dock NJA 1967 s. 615 (roulettspel vari vinstmöjligheten per spelomgång begränsats till 10 kr., bedömdes icke som äventyrligt spel).

¹¹ NJA 1958 s. 504 (roulettspel om polletter som endast fick användas för förtäring på den restaurang, där spelet bedrevs, bedömdes som äventyrligt spel).

¹² NJA 1958 s. 504.

¹³ NJA 1944 s. 256.

¹⁴ NJA 1875 s. 649.

¹⁵ NJA 1967 s. 615.

¹⁶ Jfr NJA 1960 s. 339 (såsom poker betecknat spel enligt fastställd plan bedömdes som lotteri).

¹⁷ Jfr NJA 1895 s. 290 (anordnande av totalisator utan tillstånd bedömdes ej som äventyrligt spel eller lotteri).

¹⁸ NJA II 1893 artikel av C. Sjunnesson ang. kapplöpningssvadsens straffrättsliga natur.

svårt att avgöra om spelet kan anses som anordnat för allmänheten eller ej.

Till ledning för bedömningen om ett lotteri kan anses anordnat för allmänheten eller ej skall här lämnas en redogörelse för vissa lagbestämmelser samt för rättspraxis och uttalanden som kan vara ägnade att belysa frågan.

Det finns inte några uttalanden i förarbetena till lotteriförordningen som kan tjäna till vägledning för att tolka begreppet "anordnat för allmänheten". Endast ett fåtal mål finns där frågan varit föremål för prövning av hovrätt eller Högsta domstolen. Följande fall¹⁹ kan återges för att belysa domstolarnas bedömning.

Aklagaren instämde styrelseledamöterna i ett segelsällskap och anförde: Vid sällskapets ordinarie höstsammanträde år 1937 beslöts att å sällskapets medlemskort för år 1938 skulle utlottas en segelbåt, en s. k. nordisk 22:a och en motorbåt. I april 1938 hade försäljning påbörjats av medlemskort, å vilkas baksida fanns tryckt meddelande om den beslutade utlottningen. Priset för varje medlemskort hade varit 5 kr. Genom annons i tidningspressen hade meddelats när dragning skulle ske. Annonsen hade även innehållit uppmaning till dem som ännu ej köpt medlemskort att skyndsamt göra detta för att få deltaga i dragningen. Antalet sålda medlemskort hade uppgått till 900. Sällskapet hade ingen fast medlemsstock och ej heller någon matrikel. Sällskapet gick icke till väga såsom andra föreningar vilka årligen efter medlemsförteckning medelst postförskott eller på annat sätt uttog den stadgade medlemsavgiften. I stället utsåg sällskapet en eller flera personer med särskilt uppdrag att till allmänheten — vem som helst — försälja vad sällskapet kallade årskort. Dessa var ej försedda med medlemmarnas namn utan endast med ett nummer (lottnumret). Vid försäljningen var det likgiltigt om vederbörande köpte ett eller flera kort.

Styrelseledamöterna anförde: Något lotteri i lagens mening förelåg icke. Endast medlemmar i sällskapet ägde deltaga i utlottningarna, och varje medlem kunde endast förvärva ett medlemskort. Medlemsskapet medförde, utöver de erbjudna vinstmöjligheterna, betydande förmåner. Dessa förmåner tillkom varje medlem; passiva medlemmar fanns icke.

Underdomstolarna fann, att förfarandet måste anses såsom sådant företag i 2 § K. F. d. 6 aug. 1881 ang. förbud mot lotterier och andra dylika företag m. m.

Högsta domstolen uttalade, att rätten att del-

taga i lotteriet visserligen varit begränsad att gälla medlemmar av sällskapet. Men det hade stått envar öppet att vinna inträde i sällskapet och medlemsanskaffningen hade, under hänvisning till vinstmöjligheterna i lotteriet, skett i former och under omständigheter i övrigt som varit ägnade att tillföra och jämväl tillfört sällskapet ett avsevärt antal medlemmar för vilka medlemsskapet såsom sådant uppenbarligen ägt ringa om ens någon betydelse. Lotteriet måste därför anses såsom anordnat för allmänheten.

Av intresse är även följande hovrättsavgörande.²⁰

Ett lokbiträde, som var ombud för en veckotidning, anordnade från hösten 1952 till hösten 1953 omkring 30 lotterier. Vinsterna utgjordes av böcker som utgavs av tidningen. Lotterna såldes uteslutande till arbetskamrater. Personalen på arbetsplatsen uppgick till sammanlagt 215 man.

Såväl häradsrätten som hovrätten ansåg att lotterierna var anordnade för allmänheten. — En ledamot i hovrätten var skiljaktig och ansåg lotterierna vara inte för allmänheten i egentlig mening, men väl jämställda med lotterier för allmänheten.

Även kan i detta sammanhang erinras om vissa stadganden varigenom äventyrligt spel straffbeläggs. I 1864 års strafflag (18 kap. 14 §) angavs att spelet skulle bedrivas allmänneligen.

I doktrinen²¹ har gjorts gällande att i begreppet allmänneligen låg ett krav på att deltagandet i spelet icke var begränsat till någon på visst sätt bestämd personkrets. Äventyrligt spel i privata klubblokaler av dessa klubbars medlemmar grundades således intet ansvar. Däremot fick nog i detta uttryck icke inläggas något krav på bevisning om att allmänheten i större utsträckning därstädes idkat sådant spel.

I ett rättsfall²² har såsom domskäl åberopats att det roulettspel, varom i målet var fråga, bedrivits mellan den tilltalade och ett flertal andra personer utan inbördes gemenskap.

Och i ett annat rättsfall²³ föranledde en av de tilltalade gjord invändning om att det endast varit vänner till dem som deltagit

¹⁹ NJA 1940 s. 1.

²⁰ Sv Jt 1956 ref. s. 39.

²¹ Stjernberg: s. 155.

²² NJA 1923 s. 97.

²³ NJA 1944 s. 256.

i spelet, icke att spelet ej ansågs ha bedrivits allmänneligen.

Vid 1948 års strafflagsreform flyttades bestämmelserna om äventyrligt spel till SL 11:12. Därvid angavs att för straffbarhet fordrades att spelet anordnades för allmänheten. Bestämmelserna har därefter utan ändring i förevarande avseende överförts till brottsbalken 16:14.

I kommentarer till lagrummen²⁴ anmärks, att det förhållandet att inträdesavgift uttas icke utesluter att spelet skall anses anordnat för allmänheten. Att anordna spel för ett slutet sällskap faller däremot utanför det straffbara området. För straffbarhet förutsätts att spel ägt rum men icke att det skett i större omfattning.

Från rättstillämpningen kan nämnas två mål, där ansökan om prövningstillstånd avslagits av högsta domstolen.²⁵

I det ena fallet var fråga om bl. a. roulettspel som bedrevs av medlemmar i en förening som bildats med ändamål att sammanföra personer med intressen för olika sorters spel. Hovrätten fann att rörelsen var att jämställa med sådan där allmänheten hade tillträde emedan rörelsen startats i syfte att bereda en från början obestämd icke slutet krets av personer möjlighet att utöva äventyrligt spel.

Det andra fallet gällde äventyrligt spel om penningar och penningvärde i form av kortspel och roulettspel. Den tilltalade påstod att spelet icke varit anordnat för allmänheten, eftersom vederbörande antingen skulle vara känd av honom eller rekommenderas av någon som han kände. Han gjorde vidare gällande att spelet under viss del av den tid åtalet avsåg skett i klubbform. Medlem kunde man bli genom att två tidigare medlemmar rekommenderade den nye medlemmen, som därefter accepterades av styrelsen vid styrelsesammanträde. I målet upplyste att medlemsantalet skulle vara högst 500 och att antalet medlemmar uppgick till mellan 250 och 300.

Rådhusrätten fann, att den krets av personer, som ägt deltaga i spelet, varit begränsad allenast på det sätt, att spelarna skulle tillhöra deras eller deras medhjälparens bekanta. Detta krav var så allmänt hållet, att roulettspellet med hänsyn till omfattningen därav och omständigheterna i övrigt måste anses ha varit anordnat för allmänheten. Beträffande invändningen om att spelet skett i klubbform fann RR:n den tankegång, som kommit till uttryck i 8 § lotteriförordningen, jämväl vara tillämp-

lig i fråga om anordnande av äventyrligt spel i klubb.

Hovrätten fastslog i sin dom bl. a. följande. För att äventyrligt spel skall kunna lagligen bedrivas kräves att det anordnas för en krets av personer, vilken på en gång är liten och slutet. Den spelverksamhet, varom fråga var i målet, hade stått öppen för en betydligt större och mer obestämd krets än sålunda angivits. Spelverksamheten var därför att anse som anordnad för allmänheten.

Begreppet allmänheten återfinns även i straffbestämmelserna i brottsbalken om uppvigling (16:5) och om samhällsfarlig ryktesspridning (16:6). I kommentarer²⁶ har uttalats, att det för att ett meddelande skall anses vara riktat till allmänheten ej fordras att vem som helst beretts tillfälle att ta del därav utan blott att det icke är riktat till en liten slutet krets; kretsen får ej vara på en gång liten och slutet. Det anges också, att ett straffbart spridande bland allmänheten ej kan anses föreligga med mindre gärningsmannens uppsåt omfattat spridning bland en obestämd krets; straff skall alltså icke inträda, om hans uppsåt endast varit inriktat på en krets bekanta, även om denna varit vidsträckt.

Viss ledning när det gäller att tolka begreppet anordnat för allmänheten kan även hämtas ur kommentarer²⁷ till allmänna ordningsstadgan (SFS 1956:617) och lagen om allmänna sammankomster (SFS 1956:618). Där framhålls, att såsom allmän eller offentlig är enligt vanligt språkbruk och sakens natur att beteckna en sammankomst eller tillställning som är anordnad för allmänheten eller till vilken allmänheten äger tillträde. Med allmänhet får förstås medborgare i gemen till skillnad från en särskild kategori eller annan särskild personkrets. Envar skall alltså äga tillträde och någon begränsning med hänsyn till person får icke ske. Om man utgår härifrån, blir såsom enskilt i princip att betrakta sådant som är tillgängligt endast för en på ett el-

²⁴ Beckman s. 211.

²⁵ Referat finns i en uppsats av J. Hernelius i tillämpade studier i ämnet straffrätt vid Lunds universitet om Äventyrligt spel.

²⁶ Beckman s. 189 och 192.

²⁷ Persson s. 106.

ler annat sätt bestämd eller slutet krets av personer, t. ex. medlemmarna i en förening eller annan sammanslutning, särskilt inbjudna o. s. v. Karaktären av enskilt möte måste principiellt anses bibehållen även då en tillställning anordnas gemensamt av två eller flera föreningar eller då, utom en arrangerande förenings medlemmar, även medlemmar i andra föreningar tillåts närvara; ej heller en rätt för medlem att medta familjemedlem innebär att allmänheten kan anses äga tillträde.

Enligt 8 § lotteriförordningen skall förordningens bestämmelser äga tillämpning jämväl då lotteri anordnas under sådana former att det är att jämställa med ett lotteri, som anordnas för allmänheten. Bestämmelsen lyder:

Vad i denna förordning stadgas skall äga tillämpning jämväl å sådant lotteri, vid vilket såsom villkor för deltagande fordras medlemskap i viss sammanslutning, därest denna tillkommit väsentligen för anordnande av lotteri eller lotteriet eljest, såsom med avseende å omfattningen eller de villkor, varunder deltagande må ske, är att jämställa med lotteri, anordnat för allmänheten.

Stadgandet har hämtats från den vadhållningsförordning, som upphävdes då den nuvarande lotteriförordningen trädde i kraft. Några uttalanden till ledning för tolkningen ges inte i förarbetena till lotteriförordningen.

Frågan om tolkningen av 8 § lotteriförordningen har däremot varit föremål för uttalande av JO i ämbetsberättelsen för år 1967.²⁸ Ärendet rörde klagomål som inkommit över att myndigheterna hade olika praxis vid handläggning av ärenden rörande bingolotterier. Polismästaren i Landskrona anförde i yttrande i ärendet bl. a. följande.

Enligt min uppfattning är en s. k. supporterförening med 300 à 400 medlemmar, vars enda eller huvudsakliga verksamhet synes bestå i att deltaga i bingospel, anordnat av moderföreningen, som har kanske ett 50-tal medlemmar, att betrakta som en sådan sammanslutning, som omtalas i lotteriförordningen 8 §. Även om såsom villkor för deltagande i spelet skulle fordras medlemskap i moderföreningen, så anser jag spelet med avseende å omfattningen

och de villkor, varunder deltagande i spelet må ske, vara att jämställa med lotteri, anordnat för allmänheten. I sådant fall skulle ju föreningens verksamhet beträffande den största delen av medlemskader väsentligen bestå i anordnande av bingospel. För detta bedömande kan det icke ha någon större betydelse, om medlemskortet lösas vid entrén eller på någon annan plats vid något annat tillfälle.

Att bingo-lotterierna i nordvästra Skåne anordnas för allmänheten, d. v. s. att vem som helst kan bli medlem i föreningarna, är för övrigt uppenbart och framgår bl. a. av de braskande annonserna i lokalpressen, där arrangörerna söka locka publik till sina bingospel med uppräknade av vinster och uppgifter om ned-satta insatser o. s. v.

JO fann den av polismästaren i Landskrona gjorda bedömningen vara riktig och någon kritik syntes därför icke kunna riktas mot att den av klaganden omnämnda föreningens bingospel anses hänförligt under lotteriförordningen.

Vidare kan erinras om att i 9 § andra stycket allmänna ordningsstadgan tillställning till vilken tillträde är beroende av medlemskap i viss förening eller av inbjudan under vissa förutsättningar anses vara att jämställa med tillställning, till vilken allmänheten har tillträde. I kommentarer²⁹ till stadgan framhålls bl. a. följande.

Vad särskilt angår offentliga tillställningar hade det ansetts nödvändigt att utvidga rekvisitet i likhet med vad som skedde genom 1932 års förordning, då i annat fall — enligt vad erfarenheterna visat — lagstiftningen lätteligen kunde kringgåas genom åtgärder av skenkaraktär. Tillställningar kunde undandragas kontroll genom att deltagarna exempelvis antecknade sig som medlemmar i en förening, varigenom tillställningen skulle bli att anse som enskild. Även i övrigt skulle lagstiftningens räckvidd bli alltför snäv. I 9 § andra stycket allmänna ordningsstadgan har därför intagits en bestämmelse som till sitt innehåll nära överensstämmer med 1932 års förordning. Enligt nämnda bestämmelse skall såsom offentlig anses jämväl tillställning, till vilken tillträde är beroende av medlemskap i viss förening eller av inbjudning, därest tillställningen uppenbarligen utgör del av rörelse, som föreningen eller inbjudaren driver uteslutande eller väsentligen för anordnande av dylika tillställningar, eller vilken eljest, såsom med avseende å omfattningen av den krets som äger tillträde eller de villkor under vilka tillträde lämnas, är att

²⁸ JO ämbetsber. 1967 s. 346 ff.

²⁹ Persson s. 106—107.

jämställa med tillställning till vilken allmänheten har tillträde. Denna formulering är icke avsedd att innebära några sakliga ändringar i förhållande till 1932 års förordning i ämnet. Formuleringen överensstämmer i dessa delar med den som användes i 4 § i 1945 års förordning om nöjesskatt. I den promemoria, som ligger till grund för nämnda förordning, anföres bl. a. att mot det i 1932 års förordning använda uttrycket "därest tillställningen uppenbarligen utgör del av en uteslutande eller väsentligen för anordnande av dylika tillställningar driven rörelse" kunde invändas, att det vore oklart, huruvida bestämmelsen skulle gälla även om någon annan än föreningen eller inbjudaren dreve ifrågavarande rörelse, varför det syntes lämpligt och ägnat att göra stadgandet något klarare att låta det gälla fall då "tillställningen uppenbarligen utgör del av rörelse, som föreningen eller inbjudaren driver uteslutande eller väsentligen för anordnande av dylika tillställningar". I förtydligande syfte ändrades i det sammanhanget bestämmelsen "eljest, såsom med avseende å sin omfattning" till "eljest, såsom med avseende å omfattningen av den krets som äger tillträde".

Vidare kan nämnas att departementschefen i propositionen yttrade bl. a. följande.³⁰

Såsom framgår av vad jag redan anfört anser jag uppenbart, att ifrågavarande bestämmelser icke skall äga tillämpning på lojal och normal föreningsverksamhet. — — En sammankomst, som anordnas av en lokalförening av en facklig organisation och till vilken endast organisationens medlemmar — antingen i den lokala föreningen eller i annan till organisationen hörande förening — äger tillträde, är sålunda icke att jämställa med tillställning till vilken allmänheten har tillträde. Att medlems maka eller make och barn jämväl äger tillträde bör icke förändra sammankomstens karaktär av enskild; det är ändå icke fråga om en tillställning till vilken allmänheten har tillträde.

I detta sammanhang kan även nämnas en hovrättsdom, refererad i Sv Jt 1943 s. 82, där den omständigheten att inträdesbiljett till en föreningsfest medgav rätt för medlem att medta en gäst, icke ansågs medföra att tillställningen blev att anse som offentlig.

Utredningen

Som framgår av ovanstående redogörelse saknas uttalanden i lotteriförordningens förarbeten till ledning för att avgöra i vilka

fall ett lotteri skall anses anordnat för allmänheten. Frågan syns ej heller ha behandlats i den rättsvetenskapliga litteraturen och endast få avgöranden av högre domstolar tycks finnas i ämnet. Tolkningen av begreppet får därför väsentligen stödjas på uttalanden och avgöranden som rör uttrycket allmänheten där detta återfinns i bestämmelser rörande äventyrligt spel i brottsbalken och angående allmän sammankomst och offentlig tillställning i lagen om allmänna sammankomster och i allmänna ordningsstadgan. Att bedöma huruvida förutsättningen att företaget är anordnat för allmänheten i ett visst fall skall anses vara uppfylld ankommer givetvis i sista hand på en diskretionär prövning av domstol. Följande torde dock kunna sägas till vägledning för bedömningen.

Lotteri som anordnas i samband med en privat tillställning för en sluten krets torde i regel icke kunna anses vara anordnat för allmänheten. Vad nu sagts gäller emellertid inte i sådana fall då avsikten med tillställningen varit att anordna spel och inbjudan till denna riktats till personer utan inbördes gemenskap. Under sist angivna förhållanden syns lotteriet vara att anse såsom anordnat för allmänheten.

Om lotteri anordnas enbart för en förenings medlemmar i en av denna disponerad lokal, torde spelet vanligen icke kunna betraktas som anordnat för allmänheten. Detta torde gälla även om medlemmarna får ta med familjemedlemmar eller privata gäster i begränsad omfattning. Samma får anses gälla även för det fall att lotteri på angivet sätt anordnas gemensamt för medlemmar i flera föreningar. Av 8 § lotteriförordningen framgår emellertid att lotteri blir att anse som anordnat för allmänheten även om det sker inom en förening, nämligen om det framgår, att föreningen tillkommit med huvudsakligt ändamål att anordna spel, eller då medlemskap i föreningen kan vinnas så lätt att det framstår som en ren formalitet. Sålunda är bingo som anordnas av en supporterklubb som

³⁰ Prop. 1956: 143 s. 157.

tillkommit för att arrangera sådant spel att likställa med lotteri anordnat för allmänheten. Detsamma torde gälla om bingo anordnas av en förening, i vilken medlemskap kan vinnas genom att delta i spelet, lösa entrébiljett e. dyl.

Om lotteri anordnas inom en sluten personkrets utan att detta sker vid en privat tillställning eller vid en föreningsfest är det mer osäkert om lotteriet är att anse som anordnat för allmänheten eller ej. Sådana fall som här kan tänkas är bl. a. lotterier för anställda i ett företag eller bland medlemmar av viss bransch. I princip torde för sådana fall krävas att personkretsen skall vara relativt liten för att lotteriet ej skall bli att anse som anordnat för allmänheten. Personkretsen skall i dessa fall m. a. o. vara både sluten och liten.

Lotteri som anordnas i andra fall än vad ovan sagts torde i regel bli att anse som anordnade för allmänheten. Som exempel härpå kan nämnas spel på automat som uppställts i en affärslokal, i vilket kunder eller bekanta till innehavaren äger delta. Detta gäller givetvis även om automaten är uppställd på privat område, där allmänheten normalt icke har tillträde, exempelvis kontorsrum i en butik.

1.4.4 Offentlig tillställning m. m.

Jämlikt 2 § lotteriförordningen får lotteri anordnas efter anmälan till polismyndighet under förutsättning bl. a. att det anordnas i samband med offentlig nöjeställning eller tillställning till förmån för välgörande kulturellt eller allmännyttigt ändamål. Jämlikt 3 § a) i samma förordning får lotteri likaledes anordnas efter anmälan under förutsättning bl. a. att lotteriet anordnas i samband med tillställning till förmån för välgörande kulturellt eller allmännyttigt ändamål.

I tillämpningen har det angivna begreppet tillställning visat sig föranleda betydande tolkningssvårigheter i olika avseenden.

I förarbetena till lotteriförordningen ges ingen närmare vägledning rörande tolkningen av begreppet. Ej heller har såvitt utredningen kunnat finna något avgörande, som

kan vara vägledande, fattats av högsta domande instans. Det torde dock kunna hållas för visst att tillställning i lotteriförordningen endast avser offentlig tillställning. Förordningen reglerar nämligen endast sådana lotterier som anordnas för allmänheten och andra lotterier omfattas inte.

Enligt vad utredningen inhämtat syns polismyndigheterna vanligen tolka begreppet tillställning i lotteriförordningen såsom i princip liktydigt med motsvarande begrepp i allmänna ordningsstadgan.

Vid tiden för lotteriförordningens ikraftträdande gällde ordningsstadgan för rikets städer den 24 mars 1868. I 13 § beskrevs begreppet offentlig tillställning genom angivande av exempel. En liknande begreppsbestämning lämnas i den nu gällande allmänna ordningsstadgan den 14 december 1956. I 9 § står bl. a. följande.

Med offentlig tillställning avses teaterföreställning, konsert, tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, biograf föreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som icke avses i lagen om allmänna sammankomster.

I detta sammanhang kan erinras om att i lagen den 14 december 1956 om allmänna sammankomster såsom sådan räknas sammankomst som hålls för överläggning, opinionsyttring i allmän eller enskild angelägenhet. Till sammankomst hänförs också föreläsning och föredrag för undervisning eller meddelande av allmän eller medborgerlig bildning samt sammankomst för religionsövning. Såsom allmän anses sammankomst som ordnas för allmänheten eller till vilken allmänheten äger tillträde. Dit räknas också sammankomst som med hänsyn till de villkor under vilka tillträde lämnas är att jämställa med sammankomst som är ordnad för allmänheten eller till vilken allmänheten äger tillträde. Bestämmelserna i lagen gäller även om det vid sammankomsten förekommer mindre inslag som avser underhållning eller förströelse.

I den utredning som låg till grund för förslaget till nu gällande allmänna ordnings-

stadga uttalades om begreppet tillställning bl. a. följande.³¹

Det torde vara tillfyllest att ersätta hittills upptagna, delvis föråldrade exempel genom att ange de nu för tiden mest betydelsefulla slagen av tillställningar. I detta hänseende synas böra nämnas teaterföreställning, konsert, tävling och uppvisning i sport och idrott, dans-tillställning, biografföreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen samt festtåg. Lika litet som för närvarande har ansetts möjligt att, utöver den ledning som exemplen giva, särskilt ange vad som menas med tillställning. Härutinnan får språkbruket jämte lagstiftningens innehåll i övrigt giva ledning. Till begreppet offentlig tillställning får anses höra en avsikt att samla publik, varför åtskilliga tilldragelser som förorsaka folksamlingar utan vidare falla utanför begreppet. Processioner och liknande, exempelvis begravningsståg, vilkas syfte endast är förflyttning och som ej innebära demonstration eller — såsom festtåg — just avse samlande av publik, äro sålunda ej att anse såsom tillställningar. Å andra sidan kan emellertid hit ej vara att hänföra varje åtgärd eller arrangemang, som företages i syfte att verka publiksamlade; uppenbart är sålunda att som tillställning ej bör anses i affärsverksamhet ingående sedvanlig skyltning och ej heller förevisning på museer eller liknande inrättningar. Sådan förevisning som sker vid särskilda utställningar eller mässor eller eljest under mera extraordinära omständigheter torde däremot ofta nog falla under vad som enligt vanligt språkbruk inrymmes under tillställningsbegreppet.

I propositionen med förslag till allmänna ordningsstadgan anförde departementschefen till utveckling av begreppet tillställning följande.³²

Utredningen har funnit att det icke är möjligt att i en generell definition ange, vad som skall förstås med tillställning, och denna uppfattning delas av de flesta remissinstanserna. Man torde därför i stället bli nödsakad att anlita den metoden, att man i förevarande paragraf i ordningsstadgan räknar upp de vanligaste slagen av offentliga tillställningar. Enligt departementsförslaget skall sålunda med offentlig tillställning avses teaterföreställning, konsert, tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, biografföreställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknadsnöjen, festtåg samt tillställning av annat slag, som anordnas för allmänheten och som icke avses i lagen om allmänna sammankomster. Det är, såsom framgår av exemplifieringen, här i flertalet fall fråga om nöjestillställningar, ofta s. k.

allmänna folknöjen. Ett fullständigt angivande av vilka slags tillställningar som hör hit är givetvis icke möjligt, men som ytterligare exempel må här nämnas revy-, kabaret- och varietéföreställningar, musikunderhållning, dansuppvisning och gymnastikuppvisning. Såsom utredningen anført bör processioner och liknande — exempelvis begravningsståg, vilkas syfte är förflyttning och ej innebär demonstration eller på samma sätt som t. ex. festtåg just avser att samla publik — icke betraktas som offentlig tillställning. Att i författningen angives endast festtåg bör icke vara så att förstå, att alla andra processioner skulle falla utanför bestämmelsens tillämpningsområde. Det får i varje särskilt fall bli beroende av processionens art. Åtskilliga processioner avser just att samla publik och torde även i övrigt vara av den karaktären, att de bör betraktas som offentlig tillställning. I vissa andra fall däremot, då syftet är att samla publik, t. ex. sedvanlig skyltning, förevisningar på museum och liknande, får det anses uppenbart att det icke är fråga om tillställning. Redan av uttrycket "tillställning" torde framgå att därmed icke avses sedvanlig skyltning, såsom exempelvis julsyltning. Även om denna skyltning består av filmförevisning eller uppträdande av människor eller djur i skyltfönster anser jag sådant i regel icke böra betraktas som offentlig tillställning. Polisens allmänna befogenhet att vidtaga åtgärder för ordningens upprätthållande torde vara tillräcklig i sådana sammanhang. Ej heller eljest bör vanlig reklam för att väcka allmänhetens köpintresse anses som tillställning. Först om det blir fråga om mera omfattande och publikdragande evenemang torde man kunna tala om tillställning. Sålunda lär varummässor och särskilda utställningar regelmässigt få betraktas som tillställningar enligt ifrågavarande bestämmelser. Detsamma torde gälla särskilt arrangerade offentliga mannekänguppvisningar. Ett särskilt problem erbjuder de s. k. *blandade tillställningarna*, varmed avses sammankomster, vid vilka förekommer mindre inslag av underhållning eller förströelse, exempelvis ett föredrag som efterföljes av en danstillställning. I princip kan då tänkas att olika regler blir att tillämpa på de olika delarna av sammankomsten; föredraget hänföres under lagen om allmänna sammankomster och danstillställningen till offentlig tillställning som behandlas i ordningsstadgan. Många gånger skulle detta emellertid te sig väl osmidigt och opraktiskt. Därför föreslås att om vid allmän sammankomst förekommer mindre inslag som avser underhållning eller förströelse, bestämmelserna om allmänna sammankomster likväl skall gälla.

³¹ SOU 1954: 37 s. 70.

³² Prop. 1956: 143 s. 154—155.

Om t. ex. ett politiskt möte efterföljes av ett par sångnummer av en berömd sångare synes — även om publik kan antas ha samlats i stor utsträckning för sångens skull — sammankomsten likväl böra inbegripas under lagen om allmänna sammankomster. I de fall då tvekan uppstår, om en tillställning är att hänföra till det ena eller andra slaget, bör, såsom utredningen framhållit, i regel den författning anses tillämplig som anger större frihet, d. v. s. lagen om allmänna sammankomster. — I viss mån liknande synpunkter som nu sagts skulle kunna tillämpas om i samband med något som ej i och för sig är att hänföra till en tillställning t. ex. servering på restaurang eller kafé förekommer inslag av underhållning. Så snart man kan betrakta detta inslag som en självständig tillställning (konsert, kabaret, varieté), vilket i regel torde vara fallet, bör det emellertid falla under bestämmelserna om offentliga tillställningar. Består underhållningen enbart av radio- eller grammofonmusik eller television synes det dock i allmänhet vara svårt att tala om en tillställning. Dessa frågor är emellertid vanskliga att bedöma och avgränsningen torde få överlämnas till rättstillämpningen.

I och för sig framstår det som angeläget om den betydelse som ges åt begreppet tillställning i allmänna ordningsstadgan även kunde bli tillämplig när det gäller att i lotteriförordningen ange vid vilka slag av sammankomster lotterier kan anordnas endast efter anmälan. Enligt utredningens mening synes hinder inte möta mot att en sådan likställighet sker och utredningen vill därför — i anslutning till den praxis som för närvarande tillämpas — förorda att de i lotteriförordningen använda begreppen ”offentlig nöjeställning” och ”tillställning” ersätts med uttrycket ”offentlig tillställning”. De i lotteriförordningen använda bestämmelserna nöjeställning och tillställning för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål synes nämligen alla — i varje fall bedömt med beaktande av förhållandena i praktiken — utgöra offentlig tillställning. Någon inskränkning av möjligheterna att anordna anmälningslotterier kan en sådan ändring inte antas medföra. Skulle det visa sig att inskränkning sker i något enskilda fall står ju möjligheten öppen att söka tillstånd till lotteriet.

I anslutning till vad sålunda nyss upptagits om begreppet ”offentlig tillställning”

skall här beröras frågan om anordnandet av själva lotteriet i och för sig kan anses såsom sådan tillställning.

Vissa former av lotterier, som anordnas för allmänheten, såsom exempelvis bingo torde få anses som offentlig tillställning i allmänna ordningsstadgans mening. Som exempel kan i detta sammanhang nämnas att länsstyrelsen i Stockholms län i beslut den 3 april 1968 förklarar att bingospel får anses som offentlig tillställning i allmänna ordningsstadgans mening till följd varav en anmälan om att anordna bingospel på långfredagen lämnades utan bifall på den grunden att enligt 10 § i nämnda stadga — i dess dåvarande lydelse — förbud rådde att anordna offentlig tillställning bl. a. på långfredagen.

En viss osäkerhet synes råda hos myndigheterna i vad mån vissa former av lotterier, som anordnas för allmänheten, t. ex. bingospel är att anse som tillställning i *lotteriförordningens mening*. Såvitt utredningen erfarit anser myndigheterna i regel att lotteri icke i sig själv är att anse som tillställning i lotteriförordningens mening. En annan tolkning skulle nämligen innebära att det i 2 § och 3 § a) uppställda kravet på att lotteri skall anordnas i samband med tillställning blev helt meningslöst. Rikspolisstyrelsen har i ett cirkulär den 25 oktober 1965 rörande bingospel i denna fråga gett uttryck för den meningen att bingospelet inte i och för sig utgör en tillställning i lotteriförordningens mening och för den uppfattningen att man enbart på denna grund kan hänföra spelet till anmälningslotteri enligt 2 § eller 3 § a) lotteriförordningen inte torde kunna godtas. Utredningen ansluter sig till den av rikspolisstyrelsen intagna ståndpunkten. Om polismyndighet meddelar tillstånd till lotteri bör detta omfatta tillstånd både enligt lotteriförordningen och enligt allmänna ordningsstadgan därest sådant tillstånd erfordras. Om länsstyrelsen meddelar tillstånd till lotteri innefattas däri även tillstånd enligt ordningsstadgan.³³ Givetvis förutsätter en sådan ordning att läns-

³³ Jfr Persson s. 118.

styrelsen inhämtar polismyndighetens yttrande. Om annan myndighet än nu sagts meddelar tillstånd till lotteri, bör polismyndighetens tillstånd enligt ordningsstadgan föreligga när ärendet avgörs och om så ej är fallet i tillståndsbeslutet anges att tillstånd även erfordras enligt ordningsstadgan.

En följd av ovan nämnda tolkningssvårighet i fråga om tillställningsbegreppet har bl. a. blivit att på vissa håll medges att anmälningslotteri får bedrivas i samband med bingospel. Till följd härav förekommer att olika former av lotteri förekommer i bingolokalerna, såsom bl. a. amerikanska lotterier och spelautomater. En sådan ordning medför att prövning rörande ett lotteritillstånds storlek delvis blir meningslös, då tillståndshavaren kan bedriva anmälningslotteri i obegränsad omfattning i anslutning till det beviljade lotteriet. Vidare försvåras kontrollen av lotterierna genom att tillståndsotterier för vilka ofta omfattande villkor och kontrollföreskrifter meddelats, bedrivs samtidigt med anmälningslotterier utan sådana villkor eller föreskrifter. Med den bestämning av begreppet tillställning som förut angetts, som innebär att ett lotteri icke i och för sig kan anses utgöra en tillställning i lotteriförordningens mening kommer den nyss angivna ordningen icke vidare att kunna bibehållas.

Den generella rätten att efter anmälan anordna lotteri i samband med tillställning har i många fall missbrukats. Det förekommer nämligen ofta att lotteriet blir det helt dominerande arrangemanget medan tillställningen i övrigt bara anordnas för att tillgodose lotteriförordningens krav. Praxis syns variera kraftigt hos olika polismyndigheter i fråga om vilka krav som ställs på dylika tillställningar. I många fall godtas att tillställningen endast består av enstaka musikframträdanden. Sålunda har uppgetts att anmälningslotterier i form av bingospel eller av tombolalotterier förekommer i betydande omfattning i samband med en s. k. tillställning som bara består av dragspelsmusik av en ensam musikanter.

Vilka krav som skall ställas på beskaffenheten hos en tillställning för att lotte-

rier skall få anordnas, torde många gånger vara svårt att avgöra. En viss ledning torde dock kunna hämtas ur förarbetena till allmänna ordningsstadgan,³⁴ varav, som tidigare redovisats, bl. a. framgår att konserter, kabareter och varieteter i regel blir att anse som offentlig tillställning, medan detta endast i undantagsfall kan bli fallet beträffande underhållning som endast utgörs av radio- eller grammofonmusik eller television. Av intresse för bedömningen av denna fråga är följande rättsfall.

Åklagaren hade yrkat ansvar å A och B jämlikt 2 § och 10 § andra stycket lotteriförordningen för förseelser enligt förordningen bestående i följande: A var verkställande direktör för en restaurang i Stockholm. Hos polismyndigheten hade A jämlikt 2 § lotteriförordningen anmält, att lotteri, i form av spel med s. k. svensk roulette, skulle bedrivas på restaurangen. — Vinsterna skulle utgöras uteslutande av anvisningar, gällande såsom betalningsmedel allenast på restaurangen. För deltagande i lotteriet skulle fordras insats. I 2 § lotteriförordningen stadgas: "Lotteri må anordnas efter anmälan hos polismyndigheten minst sju dagar innan, under förutsättning att lotteriet anordnas i samband med offentlig nöjestillställning — — — samt att, om för deltagande i lotteriet fordras insats, denna icke överstiger femtio öre — — —." Vidare stadgar 4 § andra stycket lotteriförordningen: "Beträffande lotteri, varom förmåles i 2 § — — — äger polismyndigheten meddela erforderliga kontroll- och ordningsföreskrifter."

Med anledning av A:s sagda anmälan utfärdade polismyndigheten den 8 september 1966 bevis om anmälan. I beviset angavs bland annat följande: "— — — För nedannämnd tillställning/sammankomst, varom anmälan här upptagits, gäller de föreskrifter och villkor, som anges i denna handling — — —. Anmälan gäller endast för lotteri som anordnas i samband med offentlig nöjestillställning det vill säga offentlig danstillställning eller föreställning för vilken tillstånd erfordras jämlikt 52 § rusdrycksförsäljningsförordningen (varieté) — — —". Av 52 § 1 mom. rusdrycksförsäljningsförordningen framgår, att tillstånd, varom här närmast är fråga, icke erfordras vid bland annat sång och konsert eller annan därmed jämförlig underhållning å restaurang. A har hyrt ut rätten att bedriva ifrågakvarande lotteri till ett företag som innehas och drivs av B. A och B hade låtit anordna sådant lotteri, varom här är fråga, ehuru vid tillfället på hotellet fö-

³⁴ Persson s. 101.

rekom varken offentlig danstillställning eller annan underhållning än musik, i ett våningsplan av ett kapell, bestående av en basfiol, en orgel och ett piano, samt i ett annat våningsplan av en pianosolist. Därigenom hade A och B gjort sig skyldiga till förseelse mot lotteriförordningen och med stöd av denna meddelad föreskrift.

Stockholms rådhusrätt där målet anhängiggjordes uttalade sig enligt följande.

Åklagaren har gjort gällande att den musikunderhållning som förekommit icke varit att anse som offentlig nöjestillställning i förordningens mening och att A och B därigenom överträtt denna bestämmelse i 2 § lotteriförordningen samt med stöd av denna förordning av polismyndigheten utfärdad föreskrift om vilken art av offentlig nöjestillställning som vore tillåten.

Jämlikt 2 § berörda förordning må under förutsättning att lotteri anordnas i samband med offentlig nöjestillställning och övriga i paragrafen upptagna förutsättningar äro uppfyllda lotteriet anordnas efter anmälan till polismyndigheten. Enär den musikunderhållning, som vid tillfället förekommit, är att anse som offentlig nöjestillställning och det icke påståtts att övriga i 2 § lotteriförordningen upptagna förutsättningar icke iakttagits äro A och B icke övertygade om förseelse mot nämnda förordning. Beträffande lotteri, varom förmäles i 2 § lotteriförordningen, äger polismyndigheten jämlikt 4 § samma förordning meddela erforderliga kontroll- och ordningsföreskrifter. I utfärdad bevis om anmälan intagen föreskrift om vilken art av offentlig nöjestillställning som vore tillåten kan icke anses vara hänförlig till sådana föreskrifter, som polismyndigheten äger utfärda med stöd av sistnämnda paragraf. Straffbar förseelse mot av polismyndigheten meddelad föreskrift kan följaktligen ej anses ha förekommit. Vid denna bedömning skall åtalet ogillas.

Målet fullföljdes därefter till Svea hovrätt, som ej fann skäl göra ändring i rådhusrättens dom.

I den utredning som låg till grund för lotteriförordningen anfördes följande.³⁵

Anledningen till fordran på särskilt tillstånd såsom villkor för att lotteri skall få anordnas är, att möjlighet härigenom erhålles att hindra olämpliga lotterier. I samband med att tillstånd lämnas kunna uppställas krav på lotteriets beskaffenhet i olika hänseenden, kontrollföreskrifter o. dyl. Beträffande lotterier, som fylla vissa på förhand angivbara förutsättningar, synes emellertid i lotteriförordningen kunna

meddelas ett generellt tillstånd. Då det gäller att avgöra, om ett lotteri skall få anordnas eller icke, torde insatsernas storlek samt vinster- nas värde och beskaffenhet böra tillmätas särskild betydelse. Ett lotteri, där insatserna äro små och vinsterna icke äro alltför lockande, föranleder ej samma betänkligheter som ett företag, där allmänheten genom höga vinster kan frestas att riskera betydande belopp. Deltagande i ett lotteri av förstnämnda, mera ofarliga slag torde hava sin grund icke så mycket i spelpassion eller vinstbegär som i företagets roande beskaffenhet eller annan omständighet, mot vilken knappast synes finnas anledning till erinran från samhällets sida.

Utredningen föreslog härefter att lotteri skulle få anordnas enbart efter anmälan om insatsen var maximerad till 25 öre och vinsten till 5 kronor. Vidare föreslogs bl. a. att som ytterligare förutsättning skulle sättas att vinstfördelningen ägde rum i omedelbart samband med att insatsen erlades samt att vinsterna uteslutande skulle utgöras av varor.

Vid remissbehandlingen av utredningsförslaget framfördes från flera håll betänkligheter mot den av utredningen föreslagna generella rätten att anordna lotteri. Därvid anfördes att detta skulle kunna leda till uppkomsten av "icke önskvärda lotteriföretag, såsom lotterier anordnade av affärsidkare i enbart syfte att locka kunder, spelhallar och spelautomater med mer eller mindre olämpliga innehavare".

Departementschefen anförde i propositionen bl. a. följande.³⁶

Genom de av de sakkunniga föreslagna villkoren för rätt till anordnande av lotteri efter allenast anmälan hos vederbörande polismyndighet, nämligen att insatsen högst må utgöra 25 öre, att vinsterna uteslutande skola bestå av varor och att värdet å högsta vinst ej må överstiga 5 kronor, torde visserligen uteslutas lotterier, som kunna sägas innebära ekonomisk fara för allmänheten. Enligt vad i yttrandena framhållits, synes en dylik generell rätt emellertid kunna medföra åtskilliga olägenheter ur andra synpunkter. Visserligen torde det ofta vara en onödigt tung anordning att för smålotterier av här förevarande slag fordra särskilt tillstånd. Möjlighet synes därför böra hållas öppen till undantag från den allmänna regeln i

³⁵ SOU 1938: 17 s. 51.

³⁶ Prop. 1939: 76 s. 20—21.

1 §. Men denna möjlighet bör begränsas så, att olägenheter därav i görligaste mån undvikas. Det förefaller som om en lämplig avgränsning skulle ernås genom att — i anslutning till vad som föreslagits i vissa yttranden — såsom villkor för anordnande av lotteri utan tillstånd fordra, att lotteriet bedrivs i samband med offentlig nöjeställning eller tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål och allenast inom område, som är avsett för tillställningen.

Utredningen

I många fall anordnas som förut sagts lotterier av betydande omfattning som anmälningslotterier, där själva lotteriet otvetydigt utgör huvudarrangemanget och övriga verksamheter i samband med detta endast anordnas för att uppfylla lotteriförordningens krav. En följd härav har bl. a. blivit att det uppstått spelhallar, där bingospel efter anmälan bedrivs kontinuerligt med smärre underhållning. Dessa verksamheter domineras i regel av kommersiella intressenter och utgör en besvärande konkurrens för sådana föreningar som önskar att själva anordna lotterier till förmån för ideell verksamhet. Det syns väsentligt att fortsatt missbruk av rätten att anordna anmälningslotterier i fortsättningen förhindras. Enligt utredningens mening bör en förutsättning för att lotteri får anordnas efter anmälan vara att det drivs i samband med en tillställning under sådana förhållanden att själva tillställningen utgör huvudarrangemanget. Någon kvantitativ bedömning av lotteriets omsättning jämfört med övrig verksamhet vid tillställningen syns icke erforderlig. Det väsentliga bör vara att tillställningen och icke lotteriet för den besökande allmänheten framstår såsom huvudattraktionen. För att åstadkomma en sådan ordning vill utredningen föreslå att ifrågavarande lagrum ändras så att däri föreskrivs att lotteri må anordnas efter anmälan därest detta utgör inslag i offentlig tillställning. Som exempel på lotteri för vilket denna förutsättning i regel får anses uppfylld är lotterier som bedrivs på tivolin och nöjesfält. Vidare torde även lotteri som anordnas i samband med marknader, mässor, föreningsfester och ba-

sarer vanligen uppfylla denna förutsättning. I regel torde även roulettspel och automatspel som förekommer i samband med dans-tillställningar och andra former av offentlig tillställning på restauranger ofta uppfylla denna förutsättning. Däremot torde så icke vara fallet för lotterier som bedrivs i särskilda spelhallar eller för torgtombor som anordnas i samband med enstaka musikframträdanden.

Även när det gäller frågan om vilket lokalt samband som skall finnas mellan lotteri och tillställning har tolkningssvårigheter uppstått. Av 2 § lotteriförordningen framgår att lotteriet endast får bedrivs inom det för tillställningen avsedda området. Härav torde följa att då en tillställning bedrivs inom inhägnat område så måste även lotteriet bedrivs inom detta. Då en tillställning icke äger rum inom något avspärrat eller inhägnat område, bör krävas att lotteriet bedrivs i omedelbar närhet av den plats där tillställningen pågår. När det gäller tillställning som bedrivs inomhus, exempelvis i en restaurangbyggnad, måste givetvis krävas att även lotteriet drivs inom samma byggnad. Även då så är fallet kan det dock många gånger ifrågasättas om de lokala förhållandena är sådana att ett lotteri kan anses anordnat i samband med tillställning. I sammanhanget förtjänar uppmärksammas ett beslut av länsstyrelsen i Stockholms län den 30 januari 1970.

I skrivelse till polismyndigheten i Stockholm anmälde bolaget A sin avsikt att, i enlighet med 2 § lotteriförordningen uppsätta spelautomater på biografen X i Stockholm. Apparaterna skulle vara tillgängliga i samband med offentlig nöjeställning. Polletter, värda högst 50 öre, skulle tillhandahållas gästerna och vinsterna, värda högsta tio kronor, skulle gälla som betalningsmedel inom etablissemnet och fick ej växlas till kontanter. Polismyndigheten förklarade sig lagligen ej kunna uppta anmälan, då utredningen i ärendet visat att sådant samband mellan det anmälda lotteriet och offentlig nöjeställning, som avses i 2 § lotteriförordningen, ej förelåg.

Bolaget anförde besvär över polismyndighetens beslut och anförde följande. I den biograf-foajé, där automaterna skulle uppställas, sker bland annat biljettförsäljning — vilket måste anses utgöra en integrerande del av själva

biobesöket och föreställningen — varför foajén, liksom biografsalongen och övriga för biopubliken erforderliga utrymmen, måste anses tillhöra för nöjeställningen avseff område. I foajén spelas även musik, vanligen ur den film biografen visar. Dörrarna mellan foajén och salongen är visserligen tillslutna under pågående filmvisning, men inget hindrar åskådarna från att under tiden passera genom dessa dörrar. Det kan i detta hänseende ej heller vara någon avgörande skillnad mellan biograf och restaurangfoajéer.

Polismyndigheten anförde i yttrande över besvären följande. Man kan ej förvänta att den, som bevistar en biograf föreställning, under föreställningens gång besöker foajén för att spela på där uppställda automater. Om dörrarna mellan biografsalongen och foajén är låsta eller ej saknar därvid betydelse. Bolaget har inte uttalat någon avsikt att — i den mån det överhuvudtaget vore möjligt till en rimlig kostnad — vidtaga åtgärder för att avskilja biopubliken från allmänheten i övrigt. Utsändande av högtalarmusik kan ej anses utgöra offentlig tillställning.

Länsstyrelsen beslutade som följer.

Länsstyrelsen finner i likhet med polismyndigheten att det anmälda lotteriet inte kan anses anordnat i sådant samband med offentlig nöjeställning som avses i 2 § lotteriförordningen. Enär den gjorda anmälan således inte grundat någon rätt för klaganden att anordna lotteriet har det ankommit på polismyndigheten att, såsom skett genom överklagade beslutet, lämna klaganden underrättelse härom. Länsstyrelsen lämnar besvären utan bifall.

Enligt utredningens mening kan som en allmängiltig regel uppställas fordran på att lotteriet skall bedrivas i sådant samband med tillställningen att den publik som bevistar denna uppehåller sig i de lokaler, där lotteriet bedrivs. Vidare måste fordras att tillställningsområdet icke är avspärrat från de lokaler där lotteriet bedrivs. Såsom exempel på fall då de sålunda angivna förutsättningarna är för handen kan anges att spelautomater står uppställda i foajén till en kabaretr restaurang.

Vad gäller det tidsmässiga sambandet mellan tillställningen och lotteriet torde icke behöva krävas att verksamheterna bedrivs exakt samtidigt. Således torde lotteriverksamhet kunna få bedrivas även under pauser i tillställningen. Däremot bör det krävas att lotteriet bedrivs under en tid då den

publik som besöker tillställningen normalt har kommit tillstädes. För att närmare belysa det anförda kan såsom exempel nämnas att på en restaurang, där kabaretföreställning bedrivs på kvällarna, roulettspel bör få förekomma under hela kvällen, medan det givetvis icke får förekomma under tid då restaurangen serverar lunch.

1.5 Nomenklatur

Delvis på grund av att lotteriärenden handläggs av olika myndigheter har uppstått en oenhetlig nomenklatur.

Tillstånd till lotteri kan enligt lotteriförordningen ges av Kungl. Maj:t, länsstyrelse eller polismyndighet. Vilket organ som skall handha ärendet beror bl. a. på det sökta lotteriets storlek. Polismyndigheterna handlägger även ärenden rörande anmälningslotteri. De lotterier som faller under nämnda organs behörighet kommer i betänkanudet att benämnas *rikslotteri*, *länsstyrelselotteri* eller *polislotteri*.

Med *sedellotteri* avser utredningen i fortsättningen sådana företag där deltagare genom att erhålla *lottsedlar* äger delta i utlottning, s. k. dragning, av vinster enligt en i förväg uppgjord plan.

Sedellotteri förekommer huvudsakligen i följande former.

Serielotteri där lottsedlarna numreras och dragning alltid sker efter lottförsäljningens slut.

Tombolalotteri där lottsedlarna är förseglade och dragning, helt eller delvis, har skett före lottförsäljningens början. Försäljningen i tombolalotterier sker regelmässigt från fast försäljningsställe. Vanligen förvaras lotterna i s. k. tombolahjul.

En form av tombolalotteri är *kvicklotteri*, där lottförsäljningen tillåts ske under hand på grund av att förseglingen av lottnumren utförts på mer betryggande sätt.

Amerikanskt lotteri där lottsedlarna är förseglade och priset på lotterna varierar enligt en fastställd skala. Vanligen sker dragningen efter lottförsäljningens slut.

Nära påminnande om lotteri med lottsedlar är sådana lotterier där utlottning sker

på bankböcker, almanackor, grammofonskivor efter namnteckning på listor o. s. v.

Vadhållning med penningar sker genom *totalisatorvadhållning* vid hästtävlingar samt genom vadhållning vid idrottstävlingar, s. k. *tips*.

Lotteri får enligt i lotteriförordningen angivna grunder bedrivas antingen efter anmälan eller tillstånd. Utredningen kommer att beteckna den förra formen som *anmälningslotteri*³⁷ och den senare som *tillståndslotteri*.³⁸

Jämlikt 1 § lotteriförordningen får lotteri om penningar eller penningars värde ej anordnas utan tillstånd av Kungl. Maj:t. I betänkandet kallas sådant lotteri *penninglotteri*. Övriga lotterier benämns *varulotteri*. Härunder faller även lotterier, där vinsterna består av anvisningar på varor, såsom presentkort o. dyl. Som varulotteri behandlas också de enstaka lotterier, där vinsterna helt eller delvis efter tillstånd av Kungl. Maj:t består av värdepapper, ehuru sådana lotterier ur tillståndssynpunkt är likställda med penninglotterier.

Med *lotterianordnare* avses i det följande den som erhållit lotteritillstånd eller gjort anmälan om lotteri.

³⁷⁻³⁸ De angivna beteckningarna hänför sig till lotteriförordningen i dess nuvarande lydelse. Utredningens förslag kommer att medföra en viss ändring i innebörden av dessa begrepp, enär automatspel och roulettspel, som nu bedrivs efter anmälan föreslås bli underkastade tillståndstvång.

2.1 Lotteriförordningen den 19 maj 1939

I lotteriförordningen anges under vilka förutsättningar lotteri får anordnas. För att få anordna lotteri för allmänheten fordras i regel särskilt *tillstånd*. I vissa fall är emellertid tillräckligt med *anmälan*, och för vissa slag av lotterier, som anordnas i samband med rundradiosändning eller med utgivande av tryckt periodisk skrift fordras varken tillstånd eller anmälan under förutsättning bl. a. att värdet på högsta vinst inte överstiger 200 kr.

Tillståndslotteri. För att få anordna lotteri fordras enligt huvudregeln i 1 § första stycket lotteriförordningen tillstånd av Kungl. Maj:t. Undantag från denna regel ges emellertid genom att tillstånd i vissa fall kan lämnas av länsstyrelse och i andra fall av polismyndighet.

På *Kungl. Maj:t* ankommer att besluta om lotteri, som bedrivs inom fler än ett län, samt lotteri, där vinsterna till större del än som motsvarar därpå belöpande skatt utgörs av penningar eller värdepapper, även som lotteri, där insatserna, stämpelavgift ej inbegripen, uppgår till högre sammanlagt belopp än 50 000 kr.

Länsstyrelse kan enligt 3 § c) lotteriförordningen ge tillstånd till lotteri, däri insatser och vinster är till antal och storlek bestämda enligt uppgjord plan. Vissa förutsättningar skall emellertid vara för handen. Lotteriet skall sålunda anordnas till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyt-

tigt ändamål eller för partipolitisk verksamhet eller till understöd och uppmuntran åt svenska konstidkare. Lotteriet får vidare bedrivas endast inom länet och vinsterna får inte till större del än som motsvarar därpå belöpande skatt utgöras av penningar eller värdepapper. Slutligen får insatserna, stämpelavgift däri ej inbegripen, inte uppgå till högre sammanlagt belopp än 50 000 kr.

Polismyndighet kan jämlikt 3 § b) lotteriförordningen lämna tillstånd att anordna lotteri. För att polismyndighet skall kunna ge tillstånd fordras — förutom att de förutsättningar i fråga om lotteriets ändamål och vinsternas beskaffenhet som nyss nämnts skall föreligga — att lotteriet skall bedrivas endast inom polismyndighetens förvaltningsområde och att insatserna inte får uppgå till mer än 5 000 kr. sammanlagt.

Anmälningslotteri. Som förut nämnts kan lotteri få anordnas enbart efter anmälan. Sådan skall göras hos polismyndighet minst sju dagar innan lotteriet börjar. Lotteri får enligt 2 § lotteriförordningen anordnas i denna ordning, om det anordnas i samband med offentlig nöjeställning eller tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål. Lotteriet får dessutom bedrivas bara inom det för tillställningen avsedda området. Vidare skall vinsterna uteslutande utgöras av varor eller av anvisningar, vilka gäller som betalningsmedel endast inom området. Värdet på högsta vinst får inte överstiga tio kr. eller,

om vinsterna utgörs uteslutande av varor, 15 kr. Jämväl skall vinstutdelning ske i omedelbar anslutning till deltagande i lotteriet. Slutligen gäller att insats i lotteriet inte får överstiga 50 öre eller, om vinsterna består uteslutande av varor, en krona.

Dessutom kan jämlikt 3 § a) i förordningen lotteri få anordnas efter anmälan hos polismyndighet, om följande förutsättningar är uppfyllda. Insatser och vinster skall vara till antal och storlek bestämda enligt uppgjord plan. Anmälan om lotteriet skall göras hos polismyndigheten minst sju dagar innan. Lotteriet skall anordnas i samband med tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål och får bedrivas allenast inom för tillställningen avsett område. Vinsterna får inte till större del än vad som motsvarar därpå belöpande skatt utgöras av penningar eller värdepapper. Behållningen i lotteriet får uteslutande användas för det ändamål, till vars förmån den tillställning äger rum i samband varmed lotteriet är anordnat. Anmälan får inte avse att vid samma tillställning anordna lotterier med insatser till högre sammanlagt belopp än 3 000 kr.

En skillnad mellan anmälningslotterier enligt 2 § och sådana enligt 3 § a) består sålunda i att för de förra föreskriven begränsning gäller storleken av insatser och vinster, medan för de senare begränsningen gäller lotteriets omslutning. För lotteri enligt 3 § a) gäller vidare att insatser och vinster skall vara till antal och storlek bestämda enligt uppgjord plan.

Kontroll- och ordningsföreskrifter. Jämlikt 4 § i lotteriförordningen kan meddelas kontroll- och ordningsföreskrifter för lotteri såväl då för detta krävs tillstånd som när det kan anordnas endast efter anmälan. Som allmän regel anges därvid att lotteriet inte skall mer än nödvändigt betungas med sådana föreskrifter. I samma lagrum föreskrivs vidare att tillståndsmyndigheten vid meddelande av tillstånd äger föreskriva de närmare villkor, vartill omständigheterna kan ge anledning.

Påföljdsbestämmelser m. m. I lotteriförordningen finns vidare bestämmelser om

förbud mot att främja deltagande i utländska lotterier eller lotterier inom landet som bedrivs utan tillstånd. Den innehåller också vissa bestämmelser om förbud i vissa fall mot att utan medgivande av anordnaren tillhandagå annan vid deltagande i lotteri och att avvyttra vinstandelsbevis i lotterier m. m.

Enligt lotteriförordningen är anordnande av lotteri för allmänheten att jämställa med lotterier för medlemmar i sammanslutning, om denna tillkommit väsentligen för att anordna lotteriet eller detta eljest med hänsyn till omständigheterna är att jämställa med lotteri anordnat för allmänheten.

Slutligen upptar lotteriförordningen bestämmelser om straff bl. a. för olovligt anordnande av vadhållning ävensom bestämmelser om förverkande.

2.2 Gällande bestämmelser om skatt och stämpelavgifter för lotterier

De grundläggande bestämmelserna härom återfinns i *förordningen den 28 september 1928 om särskild skatt å vissa lotterivinster* samt i 28 och 29 §§ *stämpelskatteförordningen den 21 maj 1964*.

Enligt *förordningen om särskild skatt å vissa lotterivinster* utgår skatt i varulotterier på vinster, som i värde överstiger 200 kr., med 30 % på vinstens värde. Härvid bör uppmärksammas att lotterivinstskatt utgår även om lotteriet inte är anordnat för allmänheten (jfr prop. 1965: 264). Lotterivinstskatt utgår inte på skänkta vinstföremål och ej heller vid utlotning av konstverk inom konstföreningar. Vid penninglotterier är värdegränsen för skattskyldighet 50 kr. Skatten på vinster på premieobligationer är 20 %.

Skatt på vinster vid vadhållning medelst totalisator vid hästtävlingar bestäms i annan ordning.

Det åligger lotteriets anordnare att innehålla och till statsverket redovisa så stor del av den skattepliktiga lotterivinsten som motsvarar lotterivinstskatten. Vid beräkning av skattebeloppet skall i vinstens värde även inräknas den på vinsten belöpande skatten. Vinstvärdet består alltså dels av själva vinst-

föremålets värde och dels av vinstskatten. Vinstskatten motsvarar tre sjundedelar eller 42,86 % av vinstföremålets värde. Lotterivinstskatt utgår alltså med ca 43 % av varuvinstens marknadsvärde. Om lotteriets anordnare kan visa, att vinst ej utlämnats, äger han återfå så stor del av skattebeloppet som svarar mot vinstens värde.

En följd av den särskilda lotterivinstskatten är att vinster i svenska lotterier och vinster på här i riket utfärdade premieobligationer är undantagna från kommunal och statlig inkomstskatt enligt 19 § *kommunalskattelagen den 28 september 1928* och 2 § *förordningen den 26 juli 1947 om statlig inkomstskatt*. Vidare är enligt samma paragrafer vinster upp till 100 kr. i utländska lotterier och på utländska premieobligationer ej skattepliktiga.

Beskattningsmyndighet enligt förordningen om särskild skatt å vissa lotterivinster är kontrollstyrelsen, som även har att meddela förhandsbesked om lotterivinstskatt skall erläggas och med vilket belopp sådan skatt skall utgå.

Närmare föreskrifter rörande skattens uppbörd och redovisning har meddelats av Kungl. Maj:t i *kungörelsen den 11 december 1964 om uppbörd och redovisning av särskild skatt å vissa lotterivinster*.

I denna kungörelse föreskrivs att anordnare av lotteri, där lotterivinstskatt skall erläggas, skall anmäla vinstdragning till kontrollstyrelsen inom en månad efter dragningen eller, om dragningen ägt rum före lottförsäljningens början, inom en månad efter utgången av den för lottförsäljning bestämda tiden. I anmälan skall uppges sammanlagda värdet av beskattningsbara vinster, som utfallit på sålda lotter. Samtidigt skall lotteriets anordnare erlägga den på vinsterna belöpande skatten. Underlåter anordnare att inge anmälan skall kontrollstyrelsen oberoende därav fastställa den skatt som skall utgå.

Ränta utgår på skattebelopp, som ej inbetalas inom föreskriven tid. Denna beräknas enligt bestämmelserna i 27 § *förordningen den 3 april 1959 om förfarandet vid viss konsumtionsbeskattning* och utgår med

7 %. Efterföljs ej anmaning att erlägga felande skattebelopp skall detta uttas genom utmätning.

Lotteriets anordnare äger efter anmälan återfå inbetald skatt för sådana vinster som ej avhämtats inom föreskriven tid.

Länsstyrelse eller polismyndighet, som meddelar tillstånd till lotteri, och polismyndighet, som mottar anmälan om lotteri, skall lämna uppgifter till kontrollstyrelsen i alla de fall då lotteriet innehåller skattepliktiga vinster. Sålunda skall uppgift lämnas om anordnarnas namn och adress, om den som fått uppdrag att öva tillsyn över lotteriet, om skattepliktiga vinster enligt uppgjord plan, om den för lottförsäljning bestämda tiden och om tiden för dragning, försåvitt denna är känd.

I lotterier, där Kungl. Maj:t beviljat tillstånd, skall uppgiftsskyldigheten fullgöras av den länsstyrelse, som utser kontrollant för lotteriet. Anmälningarna till kontrollstyrelsen görs på särskild blankett.

Lotteriets kontrollant skall övervaka, att bestämmelsen om redovisning och inbetalning av lotterivinstskatt efterföljs samt besträva riktigheten av uppgifter, som lämnas i anmälan om dragning eller ansökan om restitution.

Enligt *stämpelskatteförordningen* skall stämpelskatt erläggas för varulotteri, som anordnas efter tillstånd av Kungl. Maj:t eller länsstyrelse i vilket sammanlagda insatsbeloppet överstiger 15 000 kr. Skatten utgår med 5 % av insatsbeloppet, i den mån detta överstiger 15 000 kr. Om samma anordnare samtidigt bedriver två eller flera lotterier med lika vinstplaner, skall ur stämpelskattesympunkt anses som om endast ett lotteri föreligger.

Inom en månad efter utgången av den för lottförsäljning bestämda tiden skall lotteriets anordnare inkomma med deklaration till kontrollstyrelsen. Deklarationen skall avfattas på särskild blankett, som fastställs av kontrollstyrelsen.

Därest sammanlagda insatsbeloppet enligt deklarationen understiger insatsbeloppet enligt uppgjord plan, skall deklarationen vara åtföljd av intyg, rörande först-

nämnda belopp, utfärdad av notarius publicus eller lotteriets kontrollant.

Meddelas tillstånd till lotteri, vars sammanlagda insatser enligt uppgjord plan överstiger 15 000 kr. skall underrättelse härom sändas till kontrollstyrelsen. Enligt 27 § kungörelsen den 29 oktober 1964 om stämpel samt uppbörd och redovisning av stämpelmedel m. m. (*stämpelkungörelsen*) skall i sådant meddelande anges anordnarens namn och adress och vem som fått i uppdrag att utöva tillsyn över lotteriet. Vidare skall uppgift lämnas om insatsbeloppet enligt uppgjord plan, den för lottförsäljning bestämda tiden och tid för dragning, i den mån denna är känd. Sådant meddelande lämnas av myndigheten på särskild blankett. Har lotteritillståndet lämnats av Kungl. Maj:t skall den myndighet som har att förordna om tillsyn över lotteriet lämna uppgift till kontrollstyrelsen om vem som förordnats att öva tillsynen.

I kungörelse den 29 oktober 1964 om expeditionsavgift m. m. (*expeditionskungörelsen*)¹ stadgas att expeditionsavgift utgår med 20 kr. för lotteri, vari insatserna icke uppgår till högre sammanlagt belopp än 1 000 kr. och med 30 kr. för annat lotteri.

Expeditionsavgift utgår dock endast för tillståndslotteri.

2.3 Övriga bestämmelser

För försäljning av premieobligationer gäller särskilda bestämmelser enligt *kungörelsen den 19 maj 1939 med vissa bestämmelser ang. försäljning av svenska statens premieobligationer*.

Lantbruksstyrelsen är tillsynsmyndighet för vadhållning medelst totalisator. För sådan verksamhet gäller *Lantbruksstyrelsens reglemente för totalisatorvadhållning vid hästtävlingar (vadhållningsreglemente) den 21 december 1965*.

I *allmän poststadga* den 20 juni 1941 stadgas i 4 § att postbefordran icke medges för lottsedlar i otillåtna lotterier och utländska lotterier. Detsamma gäller även för inbjudan att delta i sådant lotteri ävensom för vinstförteckning, dragningslista m. m.

I *lotteribestämmelser utfärdade av Kungl. Maj:t den 27 juli 1956* lämnas föreskrifter rörande bl. a. lotteristyreelse, arvoden, medelsförvaltning, vinstinköp, lottsedlar, dragning, dragningslista och redovisning. Dessa bestämmelser skall gälla för lotteri, därest så föreskrivits i lotteritillståndet. Sådant föreskrift meddelas regelmässigt då Kungl. Maj:t lämnar lotteritillstånd. Däremot syns ej förekomma att dylik föreskrift meddelas för länsstyrelse- och polislotterier. De av Kungl. Maj:t meddelade lotteribestämmelserna torde dock i viss utsträckning ha påverkat utformningen av länsstyrelsernas kontrollföreskrifter.

¹ Ändr. SFS 1968: 145.

De lotterier som anordnas för allmänheten kan i stort sett hänföras till någon av följande former: totalisatorvadhållning vid hästtävlingar, tips, penninglotteri samt varulotterier i form av sedellotterier, bingo, roulett, spelautomater och s. k. marknads- och tivolinöjen.

3.1 Totalisatorvadhållning vid hästtävlingar

Totalisatorvadhållning vid hästtävlingar bedrivs av vederbörande kapplöpningsarrangörer efter särskilda tillstånd av Kungl. Maj:t. Totalisatorvadhållningen regleras genom av lantbruksstyrelsen utfärdad vadhållningsreglemente (SFS 1965: 932). Vidare utser lantbruksstyrelsen kontrollanter vid trav- och galoppbanorna för att utöva tillsyn över totalisatorverksamheten. Vinstutdelningen vid totalisatorvadhållning tillgår så att vinsterna fördelas i proportion till storleken av gjorda insatser på de vadhållare, som satsat på rätt häst, sedan avdrag skett för totalisatorskatt, vilken varierar för olika spelformer. I allmänhet utgår skatten med 20 % på insatserna i varje löpning. Skatten utgör dock 30 % vid kombinerat spel på vinnare och andra häst samt 35 % då vadhållningen omfattar fem löpningar, s. k. V5. Av skatten erhåller arrangören en mindre del för att täcka kostnader. Omfattningen av totalisatorvadhållningen har, bl. a. genom införande av nya spelformer och tillskapande av nya travbanor, under senare

år ökat kraftigt. Under tioårsperioden 1959—1969 har sålunda den årliga omsättningen ökat från 194 milj. kr. till 726 milj. kr. Insatserna, som görs genom inköp av insatskvitton på i löpningarna deltagande hästar, sker huvudsakligen på trav- och galoppbanorna i samband med tävlingarna. En betydande förtidsvadhållning förekommer även. Denna ombesörjs till största delen av tidningarnas depeschkontor.

3.2 Vadhållning i samband med idrottstävlingar

Tillstånd att anordna vadhållning i samband med idrottstävlingar, s. k. *tips*, har beviljats det statsägda Aktiebolaget Tipstjänst genom tidsbegränsade koncessioner. Nuvarande tillstånd gäller till utgången av juni 1973. Villkoren för verksamheten regleras i viss utsträckning i Kungl. Maj:ts tillståndsbeslut. Sedan en särskild radskatt på fem öre per tipsrad avdragits skall 50 % av insatserna användas för vinstutdelning till de i vadhållningen deltagande. På vinster över 50 kr. utgår lotterivinstskatt. Överskott i bolagets verksamhet skall, sedan föreskrivna fondavsättningar verkställt, inges till statsverket. Vidare äger chefen för handelsdepartementet utse kontrollanter för att utöva fortlöpande tillsyn över bolagets vadhållningsverksamhet. Verksamheten har väsentligen omfattat vadhållning vid fotbollsmatcher. Under perioden 1 juli 1958—30

juni 1969 har den årliga tipsomsättningen ökat från 176 milj. kr. till 297 milj. kr. Deltagande i tipsvadhållning sker genom att fylla i särskilda kuponger, där matcherna för varje spelomgång är angivna. Insatsen består av avgift för varje ifylld rad på kupongen. Insatserna görs hos bolagets ombud, i regel tobaksaffärer.

3.3 Penninglotteri

Tillstånd att anordna penninglotteri har genom särskilda beslut av Kungl. Maj:t meddelats det statsägda Svenska penninglotteriet aktiebolag. Nuvarande tillstånd gäller till utgången av år 1973. Villkoren för penninglotterierna är fastställda i tillståndsbesluten. Bolaget skall för allmänheten anordna lotteri med dragning varje månad. Priset för varje lottsedel skall vara 20 kr. Minimum och maximumantal lotter för varje dragning samt vinstplan fastställs i tillståndsbeslutet. I vinstplanen anges vinsternas storlek och antal. Vinsterna utgör 52,8 % av sammanlagda insatsbeloppen. På vinster över 50 kr. utgår lotterivinstskatt. Överskott i bolagets verksamhet skall, sedan föreskrivna fondavsättningar verkställts, inlevereras till statsverket. Dessutom anordnar bolaget lotterier till förmån för konst, teater och andra kulturella ändamål enligt föreskrifter av Kungl. Maj:t i varje särskilt fall. Lottsedelspriset i dessa lotterier är 100 kr. Försäljningen av penninglotter sker hos bolagets ombud, vanligen tobaksaffärer. Den årliga omsättningen för penninglotteriet har under tioårsperioden 1959—1969 ökat från 279 milj. kr. till 357 milj. kr.

Frågor som hänger samman med totalisator, tips och penninglotteri kommer icke att ytterligare behandlas i denna utredning.

3.4 Varulotteri

3.4.1 Rikslotteri

Tillstånd att för allmänheten anordna lotteri skall meddelas av Kungl. Maj:t då sammanlagda insatsbeloppet överstiger 50 000 kr. Vidare krävs tillstånd av Kungl. Maj:t då lotteriet skall bedrivas inom flera län eller då vinsterna i lotteriet till någon del

skall bestå av pengar eller värdepapper. Sådana fall där Kungl. Maj:t gett tillstånd till lotteri under 50 000 kr. att bedrivas inom flera län är mycket få. Däremot förekommer ett betydande antal lotterier, där vinsterna helt eller delvis består av obligationer. Insatserna för dessa lotterier överstiger dock nästan alltid 50 000 kr., varför tillstånd av Kungl. Maj:t ändå erfordrats. Av lotteriförordningen följer att Kungl. Maj:t även kan ge tillstånd för lotterier med andra ändamål än de som anges i 3 § i förordningen. Några sådana tillstånd torde dock inte ha meddelats.

Rikslotteriernas omfattning har tidigare ökat kraftigt. Denna tendens syns dock under de senaste åren ha avstannat. Detta torde i första hand bero på konkurrensen från andra lotteriformer, främst bingo. Under åren 1962—1968 var den beviljade omslutningen i rikslotterierna 32, 41, 48, 54, 54, 46 och 55 milj. kr. Under 1968 beviljade Kungl. Maj:t tillstånd till sammanlagt 119 lotterier. Alla var sedellotterier.

I regel har endast riksföreningar och andra centrala organisationer beviljats tillstånd till rikslotteri. Om man ser på de ändamål som rikslotterierna skall tillgodose, utgörs den största gruppen av s. k. behjärtansvärda ändamål, såsom bekämpande av sjukdomar och stöd åt handikappade. I denna grupp återfinns flera sedan länge årligen återkommande lotterier. Under år 1967 var den beviljade omslutningen av lotterier för sådana behjärtansvärda ändamål 11,2 milj. kr. eller ungefär 25 % av den totala omslutningen det året. Under de senaste åren har lotterier som har till syfte att stödja partipolitisk verksamhet ökat kraftigt. Under år 1967 beviljades lotterier för sådant ändamål för 9,5 milj. kr., vilket motsvarar ungefär 20 % av omslutningen hos samtliga lotterier. Omfattningen av lotterier för politiska ändamål torde därefter ytterligare ha ökat. Enligt praxis ges endast tillstånd till politiska föreningar som är knutna till parti, som är representerat i riksdagen. Bland övriga ändamål som tillgodoses genom rikslotterierna kommer därefter i storleksordning idrott och nykterhet. Som and-

ra exempel på ändamål, som erhåller stöd genom rikslotterier, kan slutligen nämnas ungdomsverksamhet och verksamhet till förmån för rikets försvar.

I fråga om olika typer av lotterier dominerar numera *kvicklotterierna*. Sedan de med början år 1962 kom till användning i större omfattning i rikslotterierna, har de fått en ökad utbredning för varje år. År 1967 beviljades tillstånd för kvicklotterier med en sammanlagd omslutning av 27,4 milj. kr., d. v. s. större delen av lotterierna (60 %) var av denna typ. Därefter kommer de traditionella *serielotterierna*, vilka år 1967 hade en beviljad omslutning av 13 milj. kr. eller något mer än en fjärdedel (28 %) av den totala omslutningen. För kvicklotterier och serielotterier föreskrivs ofta i tillståndsbeslutet, att lottförsäljningen skall ske genom den förening, som erhållit tillståndet eller genom organisationer, som är anslutna till eller samarbetar med denna. Försäljningen av kvick- och serielotter sker vanligen genom föreningsmedlemmarna på arbetsplatser och föreningsmöten, direkt till föreningsmedlemmar och mot postförskott till allmänheten. I sistnämnda fall sker försäljningen ofta på grundval av ett särskilt kundregister. Vidare sker i många fall en betydande försäljning genom tobaksaffärer, särskilt anställda lottförsäljare, tidningsannonser och försäljningskiosker på varuhus. *De vanliga tombolalotterierna* är däremot av mindre omfattning när det gäller rikslotterierna. Under år 1967 meddelades tillstånd för tombolalotterier med en omslutning av 5,1 milj. kr. Flertalet av dessa var s. k. basarlotterier. De tidigare vanligen förekommande tombolalotterierna med högvinster och nitdragning i efterhand utgör numera ett mycket litet antal. Försäljningen av tombolalotterna äger till största delen rum i Storstockholmsområdet.

Förutom ovannämnda typer av sedellotterier har Kungl. Maj:t i några enstaka fall beviljat tillstånd till lotterier, där dragning skett på grammofonskivor, bankböcker m. m. Tillstånd till bingolotterier har endast i två fall efter besvär meddelats av Kungl. Maj:t.

3.4.2 Länsstyrelselotteri

Tillstånd att anordna varulotteri, där insatserna överstiger 5 000 men inte 50 000 kr. kan enligt lotteriförordningen meddelas av länsstyrelserna. Vidare fordras tillstånd av länsstyrelse för lotteri med en omsättning, som ej överstiger 5 000 kr., om lotteriet skall bedrivas inom flera polisdistrikt. Under år 1968 beviljade länsstyrelserna totalt 6 400 lotteritillstånd, med en sammanlagd omslutning av ca 165 milj. kr. Vad gäller omslutningen utgörs större delen av länsstyrelselotterierna av bingo. Under år 1968 beviljade länsstyrelserna totalt 3 151 tillstånd till bingo med en sammanlagd omslutning av ca 108 milj. kr. Flertalet bingolotterier anordnas av idrottsföreningar. Omfattningen av bingolotterier, som bedrivs efter tillstånd av länsstyrelse, varierar avsevärt i olika län dels beroende på varierande intresse hos allmänheten för bingo, dels på olika praxis vad gäller uppdelning av tillståndsgivningen mellan polismyndighet och länsstyrelse. Länsstyrelselotterierna består i övrigt huvudsakligen av sedellotterier, vanligen tombolalotterier och kvicklotterier. Dessutom förekommer i vissa län ett betydande antal s. k. kalenderlotterier. Även vad beträffar dessa former av lotteri torde ändamålet vanligen vara att främja idrotten. Ett betydande antal länsstyrelselotterier bedrivs även till stöd för behjärtansvärda ändamål och för partipolitisk verksamhet.

3.4.3 Polislotteri

Större delen av varulotterierna utgörs av polislotterier både om man ser till antal lotterier och till den sammanlagda omslutningen. Enligt polisberedningens utredning handlade polismyndigheterna 44 261 ärenden rörande lotteritillstånd under år 1961 och 47 028 under år 1962. I dessa siffror ingår även remissvar över ansökningar hos länsstyrelsen. Härefter har polislotterierna ytterligare ökat i omfattning. Enligt rikspolisstyrelsens statistik för år 1966 beviljade polismyndigheterna 43 239 tillstånd samt mottog 15 516 anmälningar om lotteri. Vidare avgavs 2 634 yttranden i lotteriärenden. Motsvarande siff-

ror för år 1967 var 44 945 tillstånd, 18 470 anmälningar och 4 328 yttranden. Detta gör således för år 1966 sammanlagt 61 389 ärenden och för år 1967 67 743 ärenden.

Tillståndslotteri. Enligt av lotteriutredningen inhämtade uppgifter beviljade polismyndigheterna under år 1968 totalt 44 862 lotteritillstånd med en sammanlagd omslutning av ca 132 milj. kr. Om man ser till vilka ändamål, som tillgodoses genom polislotterierna, kommer idrotten i främsta rummet. Av övriga ändamål som tillgodoses syns lotterier, som anordnas till förmån för partipolitisk verksamhet, ha ökat kraftigt under de senaste åren.

Tillståndslotterierna utgörs till största delen av sedellotterier, huvudsakligen vanliga tombolalotterier, i regel med ett lottpris av 50 öre eller en krona. En förutsättning för att bedriva tombolalotteri är att tillgång finns till fast försäljningsställe. Antalet platser, som är lämpliga för försäljning av lotter, är starkt begränsat på de flesta orter. Till följd härav uppstår många gånger en betydande konkurrens om lotteritillstånden.

Försäljningen av tombolalotter torde till största delen äga rum utomhus. En betydande del av denna försäljning äger rum på allmän plats. Enligt rikspolisstyrelsens statistik lämnade polismyndigheterna under år 1966 5 422 tillstånd jämlikt 2 § allmänna ordningsstadgan för upplåtande av allmän mark till försäljningsstånd för lotter. Motsvarande siffra för år 1967 var 5 586. Under senare år har lottförsäljning från fasta försäljningsplatser i anslutning till affärslokaler, särskilt större varuhus, fått en allt mer ökad utbredning och sådana lotterier utgör numera en mycket betydande del av polislotterierna.

Efter de vanliga tombolalotterierna är kvicklotterierna de vanligast förekommande bland sedellotterierna. De traditionella serielotterierna har däremot en mindre utbredning. Omfattningen av sedellotterier, som bedrivs efter tillstånd av polismyndighet, har tidigare varit i ständig ökning. Under de senaste åren syns emellertid utvecklingen ha stagnerat under konkurrens från bingo. Under år 1968 beviljade polismyn-

digheterna — förutom bingo — totalt 39 232 lotteritillstånd med en sammanlagd omslutning av ca 105 milj. kr.

En betydande del av polismyndigheternas tillståndsgivning avser bingo. Under år 1968 beviljade polismyndigheterna totalt 5 630 tillstånd till bingo med en sammanlagd omslutning av ca 27 milj. kr. Vanligen anordnas bingo av idrottsföreningar.

Det förekommer vidare att polismyndigheterna ger tillstånd till andra former av lotteri än sedellotteri och bingo. Såsom exempel härpå kan nämnas gissningstävlingar och kalenderlotterier. Sådana lotterier har dock en betydligt mindre omfattning än sedellotterier och bingo.

Lotterier efter anmälan enligt 3 § a) lotteriförordningen. Under år 1968 mottog polismyndigheterna anmälningar enligt 3 § a) om totalt 35 619 lotterier¹ med en sammanlagd omslutning av ca 70 milj. kr. Den kvantitativt största delen av dessa lotterier utgjordes av anmälningar om bingo, vilka omfattade ett sammanlagt belopp av ca 59 milj. kr. En förutsättning för att anordna lotteri efter anmälan enligt 3 § a) är att lotteriet bedrivs i samband med en tillställning. Enligt vad utredningen inhämtat är bingospelet i regel huvudattraktion vid sådana tillställningar och övriga arrangemang är ofta av mycket underordnad betydelse. Det förekommer även att amerikanska lotterier försäljs i samband med bingospelet likaledes efter anmälan enligt 3 § a). Övriga lotterier som bedrivs jämlikt bestämmelserna i detta lagrum utgörs huvudsakligen av inomhuslotterier i samband med föreningsfester, kyrkobasarer etc. Dessa lotterier torde till största delen utgöras av vanliga tombolalotterier och amerikanska lotterier. Vinsterna består här i stor utsträckning av skänkta vinster. Ehuru antalet sådana lotterier är mycket stort är dock den sammanlagda omsättningen relativt blygsam.

¹ Denna siffra avser antal anmälda lotterier. De i början av detta avsnitt redovisade siffrorna avser antal anmälningar. Då i vissa fall fler lotterier anmäls samtidigt är siffrorna ej jämförbara.

Lotterier efter anmälan enligt 2 § lotteriförordningen. När det gäller denna typ av lotterier saknas statistiskt underlag för att göra en säker bedömning av frekvens och omslutning. Detta beror på att vid anmälan om sådana lotterier uppgift vanligen icke lämnas om lotteriets storlek. Den tillåtna omslutningen i lotterier enligt 2 § är nämligen i princip obegränsad. Utredningen har från polismyndigheter och företag, som är verksamma på lotterimarknaden, inhämtat uppgifter om dessa lotterier. Med ledning härav kan följande beskrivning lämnas rörande 2 § lotterierna.

Vid utomhustillställningar som marknader och mässor etc., som anordnas av idrottsföreningar och andra ideella föreningar såsom bl. a. Barnens-Dags-föreningar, förekommer lotterier i betydande omfattning. Större delen utgörs av tombolalotterier. Det förekommer även lotterier av tivoli- och marknadskaraktär, såsom bl. a. chokladhjul och ringkastningsanordningar. I många fall bedrivs dessa tillställningar i samarbete med tivoli-företag. I den mån lotterivinster icke levereras av tivoli-företag svarar vanligen s. k. basarvarufirmor för leveranserna. Det är därvid vanligt att basarvarufirmorna håller med lottkiosker och andra nödvändiga utensilier för lotteriernas bedrivande. Grovt uppskattat torde omsättningen vid lotterier som bedrivs vid sådana tillställningar kunna beräknas uppgå till ca 50 milj. kr. Förutom vid dylika tillställningar av tillfällig karaktär bedrivs en omfattande lotteriverksamhet vid fasta anläggningar, såsom nöjesfält och folkparker. Omsättningen på lotterier, som bedrivs vid sådana etablissemang kan, enligt vad utredningen inhämtat, beräknas uppgå till ca 15—20 milj. kr. Härav torde större delen utgöras av marknads- och tivolinöjen och endast en mindre del av tombolalotterier. Stora skillnader föreligger dock beträffande lotteriernas utformning vid de olika anläggningarna. Vissa av dessa fasta nöjesetablissemang, såsom bl. a. folkparker, drivs med en ideell målsättning, medan andra har en helt kommersiell verksamhet.

I rent kommersiellt syfte drivs regelmässigt spelautomater och rouletter. Automat-

spelet har ökat kraftigt under de senaste åren. Antalet spelautomater i landet beräknas uppgå till minst 10 000. Säkra beräkningar av omsättningen på automatspelet kan icke göras. Den årliga omsättningen kan dock uppskattas till flera hundra milj. kr.

Roulettspelet bedrivs huvudsakligen på restauranger. Vid utgången av år 1968 förekom rouletter på 268 restauranger. Huvuddelen av spelet torde äga rum vid de större etablissemangen. Icke heller när det gäller roulettspelet kan några säkra beräkningar göras rörande omsättningen. På grundval av de uppgifter utredningen inhämtat kan antas att omsättningen uppgår till mellan 50 och 100 milj. kr. per år.

3.5 Lotterier, som inte kräver tillstånd enligt lotteriförordningen

Utgivande av premieobligationer har i sak föga samband med bedrivande av lotteri. På grund av den slumpmässiga fördelningen av vinsterna d. v. s. premierna blir dock verksamheten teoretiskt att hänföra till lotteri. I 1 § lotteriförordningen stadgas dock att bestämmelserna i förordningen icke äger tillämpning på svenska statens premieobligationer.

Därest lotteri inte anordnas för allmänheten krävs ej tillstånd eller anmälan enligt lotteriförordningen. I avsnitt 1.4.3 har tidigare redogjorts för vad som menas med att lotteri är anordnat för allmänheten. Lotterier som icke är anordnade för allmänheten, d. v. s. anordnade i slutet sällskap, torde huvudsakligen förekomma vid föreningsfester o. dyl. Bland sedellotterier som förekommer i sådana sammanhang kan särskilt nämnas amerikanska lotterier. Vidare torde i en ganska betydande omfattning förekomma att bingo spelas i slutna sällskap, särskilt hos idrottsklubbarna. Som framgår av avsnitt 1.4.3 torde dock sådant spel i många fall vara att anse som lotteri anordnat för allmänheten. Under senare år har vidare ett betydande antal spelautomater utplacerats i klubblokaler och andra lokaler, där allmänheten inte äger tillträde. Även här torde dock spelet i många fall

vara att anse såsom anordnat för allmänheten.

Slutligen bör uppmärksammas att lotteriförordningen icke anses ha tillämpning utanför rikets gränser. I anledning av en framställning till Kungl. Maj:t² från Sveriges redareförening ang. tillåtligheten av spelautomater på fartyg under gång på internationellt vatten förklarade justitiekanslern i yttrande den 14 juli 1966 att spelautomater torde kunna begagnas på svenska fartyg under färd på internationellt vatten utan tillstånd enligt lotteriförordningen. På svenska färjor och passagerarbåtar bedrivs en ganska omfattande lotteriverksamhet i form av bingo, roulett och spelautomater. Enligt vad utredningen inhämtat har även förekommit att särskilda sjöresor anordnats för att anordna bingo på internationellt vatten, s. k. sjörövarbingo.

Enligt utredningens bedömning har sådan lotteriverksamhet som icke kräver tillstånd eller anmälan enligt lotteriförordningen — förutom premieobligationerna — en relativt blygsam omfattning jämfört med den lotteriverksamhet som faller under lotteriförordningen.

I sammanhanget förtjänas slutligen påpekas att lotterivinstskatt skall utgå även om lotteriet icke är anordnat för allmänheten.

3.6 Olagliga lotterier

För att göra beskrivningen av lotterimarknaden fullständig skall här något beröras förekommande former av olaga lotteri.

Vad först gäller *sedellotterierna* så torde det sällan förekomma att sådana lotterier bedrivs utan vederbörlig anmälan eller tillstånd. Däremot har det i vissa fall förekommit att fler lotter försålts än vad tillståndet omfattat. Till den del lottförsäljningen överskrider den beviljade omslutningen blir försäljningen olaglig. I sådana fall där intäkterna av en sålunda bedriven olaga lottförsäljning icke kommit det ändamål tillgodo som lotteriet avsett att främja utan tillförts lottförsäljaren har förfarandet bedömts som bedrägeri. På samma sätt har dömts då antalet nitlotter obehörigen ökats

utöver fastställd plan³. Olaga lotteri får anses föreligga även i sådana fall där lottförsäljning sker under annan tid än den i tillståndet beslutade försäljningstiden⁴. Brott mot lotteriförordningen kan också föreligga då tillståndshavaren överlåter lotteriföretaget till annan arrangör mot viss andel av överskottet eller visst bestämt belopp⁵. Sistnämnda företeelse, som närmare kommer att beröras i avsnitt 4.11 är enligt vad utredningen inhämtat ganska vanlig.

Beträffande *bingospelet* rådde i början bland anordnarna viss osäkerhet om spelet var att anse som lotteri. En följd härav var att bingon i stor utsträckning bedrevs utan tillstånd eller föregående anmälan. I många fall förekom att deltagarna i bingospelet formellt erhöi medlemskap i föreningen i syfte att kringgå lotteriförordningen. I de fall medlemskap i föreningen kunnat erhållas enbart i syfte att delta i bingospelet blev dock detta jämlikt 8 § i lotteriförordningen att jämställa med lotteri ordnat för allmänheten och därför hänförligt under bestämmelserna i förordningen. Vidare bildades ett stort antal stödföreningar och supporterklubbar etc. i syfte att anordna bingospel, vilket i sådant fall jämlikt 8 § lotteriförordningen också blev att jämställa med lotteri anordnat för allmänheten. Sedan nämnda förhållanden uppmärksammats av vederbörande myndigheter⁶ syns det olagliga bingospelet ha väsentligt minskat men det torde dock fortfarande i betydande omfattning förekomma, att för allmänheten anordnat bingospel bedrivs utan tillstånd eller föregående anmälan. Vidare förekommer i många fall att bingospel, som anordnas efter anmälan enligt 3 § a) lotteriförordningen, icke bedrivs i samband med någon tillställning. Då bingospelet icke anses i sig själv utgöra en sådan tillställning, som avses i nämnda författningsrum, brister i dessa fall förutsättningarna för att anordna lotteri efter anmälan och bingospelet kommer allt-

² Kungl. Maj:ts beslut 21 juli 1966.

³ Se NJA 1947 s. 674.

⁴ Se NJA 1908 s. 40

⁵ Se 2LU 1961: 37.

⁶ Se JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 346.

så att ske i strid mot lotteriförordningen. Även när det gäller bingo förekommer ofta att vederbörande anordnare på ett otillåtet sätt överlåter skötseln av spelet till en utomstående arrangör. Vidare bör nämnas att det ofta torde förekomma att vid bingospel i tillstånd eller anmälan fastställd maxim omslutning överskrids. Slutligen kan nämnas att, enligt vad utredningen erfarit, det anordnas bingospel för allmänheten med penningvinster, vilket givetvis är olagligt.

Vid bedömning av frågan om visst förfarande står i strid med lotteriförordningen bör uppmärksammas att några insatser från deltagarna icke är nödvändiga för att ett förfarande, som innebär en slumpmässig fördelning av vinster bland allmänheten, är att anse såsom lotteri. Det förekommer emellertid ofta att affärsföretag i *reklam-syfte* lottar ut vinster bland allmänheten. Ofta sker detta genom att vissa bonuskuponger, inträdesbiljetter, kassakvitton etc. faller ut med vinst. Ofta sker sådana "reklamjippon" i form av en tävling. I många fall kan det vara svårt att avgöra om förfarandet är att anse som lotteri, där utgången helt eller delvis beror på slumpen, eller tävling, där utgången beror på deltagarnas skicklighet. En sådan bedömning kan även vara av betydelse för hur vinsten skall beskattas. Att olagliga reklamlotterier förekommer torde i många fall kunna förklaras av bristande kännedom om lotteriförordningens bestämmelser. Då nämnda missförhållanden i sak har föga samband med lotteriverksamhet, bör rättelse i detta avseende, enligt utredningens mening, i första hand ske genom konsumentupplysning och övervakning av reklam och konkurrensförhållanden.⁷

En annan mycket vanlig form av reklam-lotteri är sådana lotterier, som bedrivs av *tidningar* och *periodiska tidskrifter*. Dessa lotterier är dock under vissa förutsättningar tillåtna enligt 5 § lotteriförordningen, om värdet å högsta vinst icke överstiger 200 kr. Det tycks emellertid som om nämnda gräns icke sällan överskrids, varvid lotteriet givetvis blir olagligt. Även här gäller i många fall att gränsen är svår att dra mellan vad som

är lotteri och tävling baserad på skicklighet. I sammanhanget förtjänar påpekas att även skicklighetstävlingar blir att anse som lotteri, om fördelningen av vinster bland deltagarna äger rum efter slumpmässigt urval, exempelvis där vinsten fördelas bland flera deltagare med rätt svar i en skicklighetstävling med hänsyn till först öppnat svarskuvert.

I 6 § lotteriförordningen meddelas förbud mot att främja deltagande i utländskt lotteri⁸. Det förekommer emellertid i betydande utsträckning att den svenska allmänheten bereds möjlighet att delta i utländska lotterier. Då sådana erbjudanden i regel görs genom postförsändelser, på vilka något angivande av innehållet icke görs, föreligger stora svårigheter att ingripa häremot. I sammanhanget kan nämnas att ansvarig utgivare för tidning, vari publicerats dragningslista i utländskt lotteri, döms till ansvar jämlikt ovannämnda lagrum⁹.

Hithörande spörsmål vad gäller *spel-automater* och *roulettspel* kommer att beröras i kap. 6 och 7 nedan.

I några fall har uppdragats förekomsten av illegal vadhållning vid hästkapplöpningar, s. k. "bookmaking", vilket är straffbart enligt 10 § lotteriförordningen.

Slutligen kan erinras om förekomsten av illegala spelklubbar, där allmänheten kan delta i poker och roulettspel m. m. Sådan verksamhet är dock att hänföra till äventyrligt spel och bestraffas som dobbleri enligt brottsbalken. I vissa fall torde dock som tidigare omnämnts i avsnitt 1.4.2. svårigheter kunna uppstå att dra gränsen mellan lotteri och äventyrligt spel.

3.7 Nya lotteriformer

Under de allra senaste åren har ytterligare nyheter introducerats på lotterimarknaden.

Sålunda har en helt ny typ av kvicklotter kommit fram. Dessa säljs från särskilda förpackningar, där lotterna finns instop-

⁷ Se prop. 1970: 57 om förslag till lag om otillbörlig marknadsföring.

⁸ Se NJA 1933 s. 621, 623 och 624.

⁹ Se NJA 1961 s. 715.

pade. Dragningen har verkställt i förväg. Dragningslista och vinstförteckning finns angivna på förpackningarna. Lottförsäljningen tillgår så att lottköparen med en sticka eller nyckel sticker eller drar ut en lott ur förpackningen. Sådana lotterier kallas därför "sticklotterier". Dylika färdigblandade och förpackade lotterier inköps i stor utsträckning från utlandet. Lottförpackningarna är ej större än att de med lätthet kan bäras av försäljaren. Försäljningen sker därför ofta under hand.

En annan typ av förpackade kvicklotterier är de s. k. "21-lotterierna". Dessa lotterier bygger på samma princip, som det kända kortspelet "21", där det gäller att komma så nära 21 poäng som möjligt utan att överskrida detta tal. På lottsedlarna finns luckor, vanligen tre stycken, under vilka döljer sig miniatyrbilder av spelkort. Lottköparen skall därefter genom att öppna luckorna söka komma så nära 21 som möjligt. Kortkombinationerna på lotterna är givetvis olika. I vissa fall kan vinnande kombination uppnås redan genom att öppna två luckor. På lottsedlarnas baksida finns vidare en vinstlista, vari anges vilka poäng som ger vinst, samt vinstens storlek för de olika poängtal. Lotterierna levereras ofta i satser om 1 000 lotter, varav 900 är nitar och 100 är vinster.

Nu nämnda typer av kvicklotterier, som förekommer i olika utformning, torde huvudsakligen förekomma som anmälningslotterier. Vissa polismyndigheter och länsstyrelser har emellertid medgett att de fått användas i tillståndslotterier. Enligt vad som uppgetts lär det även förekomma illegala lotterier, vari dylika lottsedlar används i en icke obetydlig utsträckning.

På vissa restauranger bedrivs sedan några år tillbaka ett kortspel, som påminner om 21-spelet och går under beteckningen Black-Jack. Vidare har nyligen introducerats en form av tärningspel, vars regler i likhet med det svenska roulettspelen är avpassade till bestämmelserna i 2 § lotteriförordningen.

En ny typ av bingospel är den s. k. prisbingon. Detta spel skiljer sig från det van-

liga bingospel därigenom, att spelet föresiggår längs en disk eller motsvarande anordning, varpå bingobrickorna finns fast anbragta. Allteftersom numren dras, markerar spelaren detta genom att dra en lucka över motsvarande nummer på bricken. Detta spel, som kan bedrivas i mycket hög takt, lämpar sig särskilt för spel på nöjesfält och i spelhallar. Dylikt bingospel förekommer som anmälningslotteri. Det spelas bl. a. i vissa bingolokaler i Stockholm.

Slutligen kan nämnas att portabla spelautomater i minutförande introducerats på den svenska marknaden.

Att lämna någon närmare redogörelse för hur vanliga lotterier med lottsedlar går till torde icke vara erforderligt. I detta kapitel kommer huvudsakligen att behandlas de ekonomiska förhållandena i dessa lotterier.

4.1 *Undersökningar och utredningsmaterial*

4.1.1 Rikslotterier

För att undersöka försäljnings- och vinstresultaten i rikslotterierna har utredningen genomgått de redovisningar för lotterier som inkommit till handelsdepartementet under tiden 1.7.1965—30.6.1968. Undersökningen omfattar 342 sedellotterier med en genomsnittligt beviljad omslutning av 363 000 kr. Utredningen har också granskat rikslotteriernas kostnader. Undersökningarna i detta avseende har gjorts på grundval av lotteriredovisningar som inkommit dels under år 1964 och dels under tiden 1.2—31.7.1967. Dessa undersökningar har omfattat sammanlagt 98 lotterier.

4.1.2 Polislotterier

Vad gäller lotterier som anordnas efter anmälan till polismyndighet eller med tillstånd av sådan myndighet har undersökts redovisningar från sex polisdistrikt, nämligen Eslov, Malmö, Mora, Stockholm, Södertälje och Örebro samt dåvarande överståthållarämbetet.¹ Sistnämnda myndighet beviljade

tidigare även tillstånd för lotterier upp till 5 000 kr. Denna tillståndsgivning har numera överflyttats till polismyndigheten i Stockholm. Undersökningen avsåg lotterier, för vilka tillstånd givits under december 1966 hos vart och ett av dessa distrikt, jämte anmälningslotterier som anmälts under samma period. Från undersökningen har undantagits lotterier med en omslutning som ej överstigit 1 000 kr. samt andra lotterier än sedellotterier. Det undersökta materialet omfattade därefter 323 lotterier med en sammanlagd omslutning av 1 380 000 kr. och ett sammanlagt värde av försålda lotter å 1 118 000 kr. Av dessa var 258 tillståndslotterier, varav 18 med skänkta vinster, och 65 anmälningslotterier, varav 51 med skänkta vinster. Omslutningen i anmälningslotterierna uppgick till 250 000 kr. Överskottet i anmälningslotterierna var i genomsnitt något högre än för tillståndslotterierna beroende på att vinsterna i förstnämnda lotterier i betydande utsträckning utgjordes av skänkta vinster.

Utredningen har vidare för att söka belysa lotteriernas ekonomiska förhållanden gjort vissa undersökningar rörande verksamheten hos företag inom lotteribranschen, såsom tryckerier, basarvarufirmor och lotteribråer.

¹ Endast lotteritillstånd upp till 5 000 kr. har medtagits.

4.2 Försäljning och överskott

4.2.1 Rikslotterier

Av undersökningarna framgår, att det genomsnittliga försäljningsresultatet för rikslotterierna var 89 % av beviljad omslutning. Av lotteriföretagen hade 25 % sålt samtliga lotter, 33 % mellan 91 och 100 % av beviljad omslutning, 18 % mellan 81 och 90 % av den beviljade omslutningen och 12 % mellan 71 och 80 % av beviljad omslutning. Återstoden eller 12 % av samtliga undersökta lotteriföretag hade sämre försäljningsresultat än 71 %.

Undersökningarna visar också att lotterier, där försäljningen endast skett genom egna medlemmar, redovisade ett sämre försäljningsresultat, i det att dessa hade 15 % osålda lotter mot 8 % för övriga lotterier.

Enligt de gjorda undersökningarna var genomsnittliga överskottet för rikslotterierna 30 % i förhållande till värdet av försålda lotter. För överskottet i förhållande till värdet av beviljad omslutning var motsvarande siffra 27 %. Av lotterierna hade 19 %² (13) ett vinstresultat som översteg 40 %. Vinstresultat mellan 31—40 % förekom i 30 % (25) av fallen och i storleksordningen 21—30 % i 30 % (30) av fallen. I 21 % (32) redovisades en vinst som understeg 21 %. Det framgår således att 49 % (38) av lotterierna redovisade ett överskott som översteg 30 %. Vinstresultatet visar en sjunkande tendens under den ifrågavarande perioden. Enligt redovisningarna för tidsperioden 1.7.1965—30.6.1966 var genomsnittliga vinstresultatet i förhållande till beviljad omslutning 28,5 % mot 25,8 % för tiden 1.7.1967—30.6.1968. Motsvarande siffror för vinstresultat i förhållande till värdet av sålda lotter var 31,5 resp. 29,6.

I sammanhanget bör dock uppmärksammas att riksföreningar med lokalavdelningar i viss utsträckning redovisat uppkommet överskott i lotteriet som försäljningsprovision till lokalavdelningarna. Någon beräkning hur stor procent det kan röra sig om har ej kunnat göras, enär lokalavdelningarna i regel själva fått avgöra, i vad mån försäljningsprovisionen skulle utgå till lottsäl-

jande föreningsmedlemmar eller komma lokalavdelningens verksamhet till godo. Nu nämnda förhållande medför att överskottet i lotterierna kan antas något överstiga vad nyss sagts.

4.2.2 Polislotterier

I de av utredningen undersökta lotterierna var genomsnittliga försäljningsprocenten, beräknad på beviljad omslutning, 81 %.³ Anmärkningsvärt är att i lotterier, där tillstånd beviljats av det dåvarande överståthållarämbetet, försäljningen endast uppgick till i genomsnitt 57 % av beviljad omslutning. Enligt vad utredningen inhämtat syns emellertid den låga procentsiffran till väsentlig del kunna förklaras av att undersökningen huvudsakligen kom att omfatta tom-bolotterier med utomhusförsäljning till följd av att den avsåg december 1966. Denna typ av lotterier är i Stockholm begränsad till tre av vintermånaderna, eftersom återstående månader av året huvudsakligen reserverats för rikslotterierna. Lottförsäljningen utomhus under december 1966 påverkades enligt uppgift negativt av ogynnsamma väderleksförhållanden. Oavsett att den redovisade försäljningsprocenten sålunda icke kan antas vara representativ för polislotterier i allmänhet i Stockholm, torde det likväl förhålla sig så att konkurrensen där är särskilt hård. Det bör framhållas att det dåliga försäljningsresultatet för lotterierna i Stockholm under undersökningsperioden avsevärt påverkat genomsnittssiffran för samtliga undersökta polislotterier, vilka, därest överståthållarämbetets lotterier icke medtagits, skulle utvisat en genomsnittlig försäljningsprocent av beviljad omslutning på 91 %.

² Här anges procent av sammanlagda antalet lotterier i vad avser lotteriernas överskott i förhållande till värdet av försålda lotter. Inom parentes anges motsvarande siffror med utgångspunkt från överskottet i procent av beviljad omslutning.

³ I denna siffra har även lotterier med skänkta vinster medräknats. Enär för anmälningslotterier omslutningen ej begränsas genom tillstånd har försäljningen i dessa lotterier upptagits som 100 %. Polismyndigheten i Stockholm handlade vid den aktuella tidpunkten endast anmälningslotterier.

Genomsnittliga överskottet i de undersökta polislotterierna var 46 % av värdet av försålda lotter och 37 % av beviljad omslutning.⁴ Om endast lotterier utan skänkta vinster medräknas, blir motsvarande siffror 39 resp. 31 %. Härvid bör observeras att den låga procentsiffran för överskottet i förhållande till beviljad omslutning beror på det dåliga försäljningsresultatet i de av ÖÅ beviljade lotterierna. Fördelat på de olika orterna visade lotterier utan skänkta vinster följande genomsnittssiffror för överskottet i procent av värdet av försålda lotter: Eslöv 44 % (44),⁵ Mora 41 % (35), Malmö 36 % (34), Stockholm (ÖÅ)⁶ 36 % (21), Södertälje 44 % (35) samt Örebro 40 % (39). Av utredningen framgår således att överskottet i procent av värdet av försålda lotter är relativt jämnt inom olika orter med ett något sämre resultat för storstadsområdena Malmö och Stockholm. En jämförelse ger vidare vid handen att överskottet i procent av värdet av försålda lotter för de undersökta polislotterierna i genomsnitt är väsentligt högre än i rikslotterierna.

4.2.3 Utredningen

Inkomster från lotterier utgör en betydande del av finansieringen av den ideella föreningsverksamheten. I vissa fall torde sådana inkomster vara avgörande för föreningens möjligheter att bedriva sin verksamhet. Utvecklingen har även visat att lotteriernas betydelse för föreningsverksamheten ökar med påföljd att antalet lotterier växer. Inte minst gäller detta bingolotterier. Detta medför en tilltagande konkurrens på lotterimarknaden, vilket föranlett att en del lotterier fått väsentligt försämrade resultat. Utredningen anser att det i princip icke kan resas invändning mot att allmänheten genom lottköp får tillfälle att stödja den ideella föreningsverksamheten. Ett oavvisligt krav för att lotteriverksamhet av detta slag skall få bedrivas bör dock vara, att en rimlig del av allmänhetens insatser kommer det ändamål till godo som lotteriet avser att främja. Det är därför angeläget att söka få till stånd en ordning som gör att inte större del än nödvändigt av medel som inflyter

vid lottförsäljningen går åt till administrationskostnader och provisioner till försäljare och kommersiella lotteriföretag. Hur nu angivna synpunkter skall tillgodoses kommer utredningen att närmare behandla i avsnitt 8.6 i samband med redovisning av utredningens förslag till principer för tillståndsgivning till bedrivande av lotteri.

4.3 Kostnader i lotterier

Inköp av vinster utgör alltid den största kostnaden för att genomföra ett lotteri, med undantag givetvis för sådana där vinsterna är skänkta. Den näst största kostnaden utgörs vanligen av kostnader för lottförsäljning. I många fall, särskilt i mindre lotterier, utförs dock försäljningsarbetet gratis av föreningsmedlemmarna. För tillståndslotterier med omslutning över 15 000 kr. utgår vidare stämpelskatt. På lotterivinster värda mer än 200 kr. utgår lotterivinstskatt. Denna skatt inbetalas av lotterianordnaren till statsverket. Det bör dock observeras att då tillståndsmyndigheterna föreskriver hur stor andel av lotteriets omslutning som skall utgöras av vinster så inräknas lotterivinstskatten i detta belopp. Skatten belastar således icke lotteriföretagets ekonomi. Övriga kostnader i ett sådant företag utgörs till största delen av utgifter för lottsedlar, fraktkostnader, annonskostnader, administrationskostnader och kontrollantarvoden. På grund av svårighet att i redovisningen för polislotterierna särskilja dessa kostnader kommer de att gemensamt betecknas som administrationskostnader. Kostnaderna redovisas nedan i procent av värdet av försålda lotter.

I de rikslotterier som utredningen undersökt fördelade sig kostnaderna i genomsnitt på följande sätt: vinstinköp 32 %, försäljningsarvoden 16 %, administrationskostna-

⁴ Beträffande anmälningslotterierna har i detta avseende försäljningen jämförts med omslutningen.

⁵ Inom parentes anges värdet av överskottet i procent av beviljad omslutning.

⁶ Här har anmälningslotterierna i Stockholm ej medtagits när dessa nästan enbart utgjordes av lotterier med skänkta vinster.

der 14 %, stämpelskatt 5 % och vinstskatt 3 %. För polislotterier, utan skänkta vinster,⁷ var motsvarande siffror för vinstinköp 46 %, försäljningsarvodet 5 % samt administrationskostnader 10 %. I polislotterierna utgår ej stämpelskatt. Vinstvärdena är endast i undantagsfall så höga att lotterivinstskatt utgår.

4.4 *Vinster och rabatter*

4.4.1 *Rikslotterier*

I de resolutioner, som meddelas av Kungl. Maj:t om tillstånd att anordna varulotteri föreskrivs, att vinsterna skall vara indelade i lämpliga värdegrupper och ha ett sammanlagt värde som uppgår till minst halva lotteriets omslutning. I värdet inräknas förekommande lotterivinstskatt. Vinstvärdet skall beräknas efter det försäljningspris vinstföremålen betingar i detaljhandeln.

Vinsternas värde beräknat efter försäljningspris i detaljhandeln uppgick i de undersökta lotterierna till 47 % av beviljad omslutning. Vinstskatten uppgick till 3 %.

I de rikslotterier som närmare undersökts under utredningsarbetet hade inköpts vinster till ett sammanlagt nettopris, inkl. varuskatt, som motsvarade 32 % av värdet av försålda lotter. Den rabatt som erhöles vid inköpen motsvarar i genomsnitt ca 30 % av det beräknade detaljhandelspriset. Härvid bör observeras att rabatterna på högvinsterna i regel är relativt blygsamma, medan de vid inköp av lågvinster kan uppgå till 40—50 %.

4.4.2 *Polislotterier*

Även polismyndigheterna föreskriver, när tillstånd lämnas till lotteri, att vinstandelen skall motsvara 50 % av lotteriets omslutning. Vinstvärdet beräknas på samma sätt som i rikslotterierna. För anmälningslotterier kan motsvarande föreskrift om viss vinstandel icke lagligen utfärdas. Det oakttat tillämpas av seriösa lotterianordnare vanligen motsvarande vinstandel i dessa lotterier.

Flertalet av de undersökta polislotterierna hade redovisat rabatter i större eller

mindre utsträckning. Rabatten uppgick i genomsnitt till ca 8 % av vinsternas beräknade detaljhandelspris. Denna siffra är anmärkningsvärt låg med tanke på att motsvarande siffra för rikslotterierna var 30 %. Förklaringen till denna skillnad mellan polis- och rikslotterier torde främst vara, att vinsterna i polislotterierna i stor utsträckning utgörs av livsmedel, men skillnaden beror även på att anordnare av dessa lotterier på grund av deras ringa omslutning ej kunnat erhålla lika stora kvantitetsrabatter som anordnare av rikslotterier kunnat utverka.

Den av utredningen gjorda undersökningen visade vidare, att vinsterna i polislotterierna i regel har så låga värden att vinstskatt inte utgår.

4.4.3 *Rabatternas betydelse för lotteriernas ekonomi*

Som framgår av vad som anmärks i avsnitt 4.4.1 spelar rabatterna en mycket väsentlig roll för rikslotteriernas ekonomi. När det gäller dessa lotterier motsvarade värdet av rabatterna närmare hälften av genomsnittligt redovisat överskott.

Som framgår av avsnitt 4.4.2 har rabatterna ej alls motsvarande betydelse för polislotterierna. Utvecklingen i dessa lotterier syns gå mot en allt större användning av livsmedel och presentkort som vinster, i vilka fall mycket små eller överhuvudtaget inga rabatter alls ges. Till följd härav torde rabatternas betydelse bli än mindre i framtiden.

4.5 *Vinstsortiment*

4.5.1 *Rikslotterier*

I lotteribestämmelser utfärdade av Kungl. Maj:t den 27 juli 1956 uppställs vissa krav i fråga om vinstsortimentet. Det föreskrivs sålunda att vinsterna, i den mån de ej består av skänkta föremål, skall utgöras av hantverks-, slöjd-, industri- eller konstalster,

⁷ I rikslotterierna har värdet av skänkta vinster icke uppgått till belopp, som är av betydelse i förevarande sammanhang.

som inköpts för lotteriet såvitt möjligt direkt från tillverkare. Vinsterna får också utgöras av anvisningar, som gäller som betalningsmedel vid köp av sådana alster, om möjligt direkt från tillverkare. De kan också bestå av presentkort, som gäller vid köp hos ett flertal affärer, eller, om särskilda skäl föreligger hos en affär. Anvisningar och presentkort skall gälla minst en månad efter den dag då vinsterna senast skall vara avhämtade. De skall förses med tydlig uppgift om giltighetstiden.

Kungl. Maj:t har vidare i fråga om val av vinster genom praxis fastslagit vissa villkor. I fråga om vissa typer av vinster, exempelvis resor och villor, i den mån de ej är skänkta, föreskrivs sålunda att de skall vara utbytbara. I regel bestäms att vinnaren får rätt att i stället få ut vinsten i form av obligationer eller presentkort till motsvarande värde, om han så önskar.

Det kan vidare nämnas att enligt praxis vinster till ett högre sammanlagt belopp än hälften av den totala vinstsumman i ett lotteri inte får vara premieobligationer. Undantag har dock gjorts för vissa lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet, där medgivande lämnats till att samtliga vinster utgjorts av obligationer.

Vinstlistorna i rikslotterierna upptar vanligen ett fåtal vinster med högt värde, i form av bilar, båtar eller resor, ett något större antal vinster med lägre värde i form av TV- och radioapparater eller vinster i motsvarande prisklass samt ett stort antal vinster med lågt värde. Inte sällan utgör värdet av de lägsta vinsterna $2/3$ av det totala vinstvärdet. Genom att förfara på detta sätt kan anordnaren av lotteriet både locka köparna med många vinstmöjligheter och dra nytta av de stora rabatterna på lågvinsterna. En sådan fördelning av vinstvärdena medför också i stor utsträckning att lotterivinstskatt inte behöver erläggas. Slutligen kan påpekas att om det blir ett stort antal vinnare i ett lotteri underlättar detta ofta för lotterianordnaren att sälja lotter i nästa lotteri. I vissa fall förekommer att lotterianordnaren gör upp adressregister med ledning av namnuppgifter från tidigare vinna-

re, vilka sedan tillställs nya lotter genom postförskott.

4.5.2 Polislottier

Vid de av utredningen gjorda undersökningarna framkom beträffande polislottiererna följande. Lotterierna bestod till 90 % av tombolalottier. Vinsterna utgjordes till största delen av livsmedel, vinster från visst varuhus eller färdiga vinstkollektioner från basarvarufirmor. Anmärkningsvärt är att i 31 % av alla undersökta polislottier vinsterna bestod huvudsakligen av livsmedel. Om Stockholmsområdet, där sådana vinster förekom i ringa omfattning, undantas så hade inte mindre än 57 % av de undersökta polislottiererna övervägande livsmedel som vinster. I återstoden ingick en stor del lotterier med försäljningsställe på varuhus. I dessa bestod vinsterna vanligen av varor från varuhuset eller presentkort på sådana varor. Slutligen utgjordes en betydande del av lotterierna av sådana, vars vinster består av färdiga kollektioner från basarvarufirmor. Sådana uppsättningar kan inköpas i olika storlekar och möjlighet finns alltså att avpassa köpet efter lotteriets storlek.

För polislottiernas del saknas motsvarighet till de förut redovisade bestämningarna i rikslotterierna om vinstsortiment.

4.6 Utredningen

Under senare år syns vinstkvaliteten i lotterierna i allmänhet ha förbättrats avsevärt. Orsakerna härtill torde bl. a. vara konkurrensen från bingon, där vinstkvaliteten i regel är mycket hög. Vidare syns tendensen i lotterierna gå mot att anordna fler varuhuslotterier samt lotterier med livsmedel och presentkort som vinster. I sådana lotterier består vinsterna av gängse detaljhandelsvaror.

Vad gäller rikslotterierna har rabatterna en mycket stor betydelse för lotteriernas ekonomi. Detta kan föranleda lotterianordnarna att inköpa varor av låg kvalitet i syfte att tillskansa sig stora rabatter. För att råda bot på nämnda missförhållanden har utredningen övervägt att vid tillståndsgiv-

ningen skulle föreskrivas, att vinstandelen i lotteriet skulle motsvaras av lotterianordnarens utgifter för vinster. För att kompensera lotterierna för bortfallet av inkomster från rabatter skulle en lägre vinstandel föreskrivas, förslagsvis 40 %. Flera skäl talar dock för att sådan ändring icke skulle vara lämplig. I första hand kan framhållas, att de lotterier där eventuell förbättring härigenom skulle kunna åstadkommas utgör en mycket ringa del av det totala antalet lotterier. För övriga lotterier kan befaras att en sådan ändring endast skulle få till följd att vinstvärdet blir lägre. Vidare måste, även om vinstandelen beräknas efter lotterianordnarens utgifter, vinsterna räknas om efter ortens detaljhandelspris, då vinstförteckning upprättas och då lotterivinstskatten skall beräknas. En sådan ordning skulle givetvis vara administrativt betungande. Utredningen har därför stannat för att förorda att den nuvarande ordningen bibehålls, d. v. s. att vinsternas värde, beräknat efter ortens detaljhandelspris, inkl. mervärdeskatt och lotterivinstskatt, skall motsvara minst hälften av lotteriets omslutning.

För att åstadkomma en bättre kvalitet på vinsterna vill utredningen i stället föreslå att dessa, om ej särskilda skäl föreligger, skall utgöras av varor som är allmänt tillgängliga i handeln. Undantag från denna regel bör medges exempelvis då vinst består av konstverk, hantverksalster eller varor tillverkade av den personkrets lotteriet avser att stödja, såsom exempelvis blindarbeten. Vidare bör undantag kunna medges när det är fråga om lotterier med en omslutning av högst 5 000 kr. i vilka fall vinsterna kan få utgöras av bijouterivaror, leksaker eller dylika varor, även om dessa inte finns tillgängliga i den allmänna handeln. Slutligen bör högvinsterna i lotterier kunna utgöras av exempelvis stugor, resor m. m. under förutsättning att vinnaren alternativt äger utfå presentkort eller i allmänna handeln tillgängliga varor till motsvarande värde.

En annan åtgärd som skulle få betydelse för att höja kvaliteten på vinsterna skulle vara att höja den lägsta gränsen för vinst-

värdet. För närvarande tillämpas för riks-lotterier en lägsta gräns vid 15 kr. med undantag för vissa tombolalotterier, där vinster ner till fem kr. godtas. Det måste givetvis i många fall vara svårt att skaffa attraktiva vinster med god kvalitet till sådana priser. Utredningen föreslår därför att lägsta värdegränsen för vinster i riks-lotterier sätts till 30 kr.

En ökning av lågvinsternas värde skulle också bidra till att lösa ett särskilt problem som sammanhänger med sådana vinster. Vissa vinnare begär nämligen få sig vinsterna tillsända och dessa skickas då vanligen mot postförskott på fraktportot. Detta medför ofta att en vinnare för att få ut en vinst med litet värde får erlagga ett porto som är oproportionellt stort i förhållande till vinstens värde. Detta har resulterat i klagomål från vinnare och medfört, att många försändelser ej utlösts utan återgått till avsändaren. Ett högre värde på de lägsta vinsterna skulle eliminera en stor del av dessa olägenheter. Utredningen anser därför icke nödvändigt föreslå bestämmelser om att vinsterna skall tillhandahållas vinnarna utan kostnad. I många fall har lotterianordnarna medtagit lågvinsterna för att kunna visa upp en omfattande vinstlista och utan avseende på att lottköparna i allmänhet har ett mycket begränsat intresse för sådana vinster. Det kan förutses att med höjda värdegränser en stor del av dessa vinster skulle bortfalla.

Med hänsyn till den avsevärda höjningen av beloppsgränsen för länsstyrelselotterier som utredningen föreslår i avsnitt 8.10 anser utredningen vidare att en lägsta gräns av 20 kr. skall gälla för dessa lotterier. För polislotterierna fastställs f. n. ej några gränser för lägsta vinstvärdet. Med hänsyn till den betydande ökning av storleken, som i avsnitt 8.9 föreslås beträffande sådana lotterier, förordas för dessa lotterier en lägsta gräns för vinstvärdet på tio kr.

För mindre lotterier, som icke överstiger 5 000 kr., syns särskilda föreskrifter i detta hänseende ej erforderliga. Detsamma gäller för sådana lotterier, där vinsterna tillhandahålls i omedelbart samband med lott-

försäljningen. Vad gäller värdegränserna för anmälningslotterier kommer utredningen att närmare behandla denna fråga i avsnitt 8.7.

Om särskilda skäl föreligger i ett givet fall, bör tillståndsmyndigheten kunna godta lägre värdegräns för lotteriets vinster, exempelvis då vinsterna är skänkta eller består av blindarbeten e. dyl.

Enligt direktiven för utredningen bör undersökas lämpligheten av att i större eller mindre omfattning ersätta varuvinster med vinster i form av presentkort. Enligt vad utredningen erfarit syns under senare år användningen av presentkort som vinster ha ökat betydligt. Några särskilda bestämmelser i detta hänseende syns ej påkallade. Däremot bör givetvis sådana föreskrifter, som begränsar möjligheten att använda presentkort, avskaffas.

Då det gäller att skaffa föremål som vinster i ett lotteri bör eftersträvas såväl att lotteriet skall söka uppnå bästa möjliga resultat som att lottköparen tillförsäkras så goda och funktionsdugliga vinster som möjligt. Att stadga begränsningar vid förvärv av vinster som motverkar detta framstår som föga lämpligt. En lotterianordnare bör därför inte vara hänvisad att köpa vinster direkt från en tillverkare om detta kommer att innebära, att hans möjligheter att välja goda vinster till fördelaktiga priser begränsas. Lotterianordnare måste i sin strävan efter bästa möjliga resultat ha frihet att handla på ett företagsekonomiskt riktigt sätt. Kan således ett gemensamt inköpsföretag genom att utverka sig förmånligare rabatter eller genom att från tillverkaren överta del av dennes lagrings- eller distributionsfunktioner, erbjuda det individuella lotteriet ett bättre pris så bör en sådan samverkan snarare uppmuntras än motarbetas. Med hänsyn härtill bör det krav som f. n. uppställs på att vinster skall inköpas direkt hos tillverkare eller importör inte längre bibehållas.

4.7 Försäljningskostnader

4.7.1 Rikslotterier

Enligt den av utredningen gjorda undersökningen har försäljningskostnaderna för rikslotterier visat sig i genomsnitt utgöra ca 16 % av värdet av försålda lotter. Försäljningskostnaderna varierar kraftigt mellan olika lotterier. I vissa lotterier säljs lotterna utan kostnad genom föreningsmedlemmar. Vanligen anlitas dock avlönade försäljare. Så är bl. a. alltid fallet i tombolalotterierna. Enligt vad utredningen inhämtat är vanligt att provisionen för sådana försäljare uppgår till ca 20 %. Olika lotterianordnare tillämpar mycket varierande principer för att bestämma försäljningsprovision. Inte ovanligt är att provisionen stiger progressivt vid ökad försäljning. Om det visar sig svårt att sälja slut lotterna, höjs ofta provisionerna kraftigt. När man gör beräkningar av försäljningsprovisionernas storlek bör beaktas, att vissa felkällor finns på grund av att lokalföreningar ofta erhåller ett ekonomiskt bidrag som i lotteriets redovisning betecknas som försäljningsprovision. Detta gör att de bokförda försäljningskostnaderna kan variera mycket starkt mellan olika lotterier. Bland de undersökta lotterierna förekom försäljningskostnader som varierade från 0 till 35 %. Det syns därvid vara berättigat utgå från att försäljningsprovisionerna i lotterier med höga sådana i vissa fall utgör bidrag till lokalföreningarna.

4.7.2 Polislotterier

För polislotteriernas del utgjorde försäljningskostnaderna 5 %. Denna siffra, som ju är betydligt lägre än den som redovisas för rikslotterier, torde kunna förklaras av att i polislotterierna föreningsmedlemmarna i stor utsträckning sköter försäljningen utan ersättning.

4.8 Administrationskostnader

Såsom administrationskostnader räknas i detta sammanhang lotteriernas kostnader med undantag för kostnader för vinstinköp, skatt, stämpelavgifter och försäljningskost-

nader. Till administrationskostnader hänförs sålunda arvoden och löner för annan personal än försäljningspersonal, telefon-, porto- och resekostnader, frakt, hyra av lottkiosker, kostnader för lottsedlar, dragningslistor och annat tryck samt kontrollant-arvoden. Till administrationskostnader har även hänförts annons- och övriga reklamkostnader p. g. a. svårighet att i redovisningarna särskilja dessa kostnader, ehuru de närmast bort hänföras till försäljningskostnader.

4.8.1 Rikslotterier

Av de rikslotterier som undersökts utgjorde administrationskostnaderna i genomsnitt 14 % av värdet av försålda lotter. Om man ser på administrationskostnaderna för de olika lotterityperna, var dessa något högre för kvicklotterierna och något lägre för tombolalotterierna jämfört med genomsnittet. Detta torde till någon del kunna förklaras av att kostnaderna för tillverkning av lottsedlar är högre vid kvicklotterier än vid serie- och tombolalotterier. Kostnaderna för lottsedlar uppgick i genomsnitt till 3 % av värdet av försålda lotter. Arvode för ombud och kontrollanter i rikslotterier fastställs av Kungl. Maj:t efter en skala som står i relation till lotteriets storlek. Beloppet varierar mellan 500 och 1 200 kr. Ett motsvarande system tillämpas ofta även av länsstyrelserna för att bestämma kontrollantarvoden i länsstyrelselotterier. Föreståndararvode i rikslotterierna fastställs av länsstyrelserna. I de fall sådant arvode utgår torde beloppet vanligen vara ca 4—5 000 kr.

4.8.2 Polislotterier

För polislotterierna uppgick administrationskostnaderna till i genomsnitt 10 %. Orsaken till de lägre kostnaderna i polislotterierna torde bero på flera orsaker. I regel finns inga kostnader för vinstdistribution, enär vinsterna vanligen lämnas direkt vid försäljningsstället. Vidare belastas dessa lotterier vanligen icke av några kontorskostnader. Slutligen är lottsedlarna vanligen av enklare beskaffenhet, vilket givetvis gör

dem billigare. Vad gäller kontrollantkostnaderna har polismyndigheterna olika praxis. Regelmässigt får kontrollanten ett mindre arvode, men i vissa fall utgår inget arvode alls. Vanligen uppgår arvodet till 50 kr. för ett lotteri med en omslutning av 5 000 kr.

4.9 Utredningen

Några generella regler för hur stora administrations- och försäljningskostnader, som bör godtas i ett lotteri, kan svårigen ges. Skäligheten av dessa kostnader måste bedömas med hänsyn till lotteriets resultat. Enligt utredningens förslag kommer lotteriernas ekonomi att väsentligt bestämmas genom dels en fastställd vinstandel på minst 50 % av lotteriets omslutning dels genom det i avsnitt 8.6 föreslagna kravet på ett överskott på minst 30 % av värdet av försålda lotter. På grund härav saknas anledning reglera administrations- och försäljningskostnadernas storlek. Givetvis innebär detta icke att onödiga eller oskäligt höga kostnader skall tillåtas belasta lotterierna.

Till administrationskostnaderna har i detta sammanhang hänförts även annons- och reklamkostnader. I direktiven för utredningen framhölls att försäljningssvårigheterna är stora och att tendenser finns till en allmän ökning av reklamutgifter och övriga omkostnader i lotterierna. De egentliga reklamkostnaderna har, såvitt utredningen kunnat finna, inte ökat hos rikslotterierna under de undersökta perioderna. Vad vid undersökningen framkommit ger enligt utredningens mening knappast fog för att anse, att reklamkostnaderna för närvarande är av sådan storlek, att några särskilda åtgärder för att nedbringa dessa är erforderliga. I och med de större krav som enligt utredningens förslag kommer att ställas på lotteriernas lönsamhet, bör risken generellt minska för att reklam- och försäljningskostnader drivs upp på en nivå, som skadar lotteribranschen i sin helhet. Det bör emellertid vara angeläget både för tillståndsgivare och kontrollanter att uppmärksamma, om reklamkostnaderna för de särskilda lotterierna ökar och i så fall vidta nödvändiga

åtgärder för att dessa skall hållas på rimlig nivå.

4.10 Företag på lotterimarknaden

Det finns ett stort antal företag som är verksamma i olika avseenden på lotterimarknaden. För att belysa de ekonomiska förhållandena i sedellotterierna lämnas här nedan en kortfattad beskrivning av dessa företag och den verksamhet de sysslar med.

4.10.1 Tillverkning och distribution av lottsedlar

Lottsedlar tillverkas vid flera olika tryckerier. Enligt vad utredningen inhämtat tillverkas årligen ca 300—350 milj. lottsedlar för varulotterier. Huvuddelen av tillverkningen, uppskattningsvis ca 90 %, är koncentrerad till fyra företag som specialiserat sig på lotttillverkning. Där tillverkas så gott som samtliga tombolalotter samt större delen av kvicklotterna. Lottsedlar levereras endast i undantagsfall direkt till lotterianordnarna. Större delen säljs genom mellanhänder, bl. a. basarvarufirmor, pappershandlare och företag, som specialiserat sig på lottsedelsförsäljning. Då det vanligen krävs att lottsedlarna är försedda med specialtryck, tillverkas de i regel först efter beställning, vilken även görs genom mellanhänderna.

4.10.2 Leverans av vinster

Större delen av vinsterna levereras genom den vanliga handeln. Det finns dock företag, som specialiserat sig på att leverera färdiga vinstkollektioner till tombolalotterier, s. k. basarvarufirmor. Ett tiotal av dessa är av mer betydande omfattning. Dessutom finns det ett stort antal mindre företag eller enskilda personer som sysslar med sådan verksamhet på det lokala planet, huvudsakligen i polislotterier, särskilt anmälningslotterier. Det förekommer dock ibland att de även medverkar i länsstyrelselotterier och rikslotterier.

4.10.3 Administration och lottförsäljning

För att biträda med skötseln av rikslotterierna har uppstått företag, som enbart sys-

lar med administration och försäljning av sådana lotterier, s. k. lotteribyråer. Föreståndaren för lotteribyran är i regel även föreståndare för vederbörande lotteri. Dessa företag kan ej själva köpa in vinster, enär för rikslotterierna vanligen föreskrivs, att vinsterna skall inköpas direkt från tillverkaren. De flesta av byråerna har bildats inom större grupper av närstående ideella eller politiska organisationer, som får tillstånd till flera rikslotterier varje år och som tvingats engagera personal uteslutande för att administrera dessa. För en organisation som redan inrättat en lotteriexpedition har det stundom legat nära till hans att även åta sig att sköta utomstående organisationers lotterier. Exempel finns också på helt fristående lotteribyråer, som åtar sig att administrera flera lotterier utan att det föreligger någon gemensam intresseanknytning mellan dem. Det finns också vissa personer, som yrkesmässigt åtar sig att som lotteriföreståndare svara för olika lotteriers skötsel.

En lotteribyrå kan sägas utgöra en administrativ samarbetsorganisation för en grupp anordnare av rikslotterier, som enat sig om gemensam skötsel av lotteriernas administration, vinstinköp och vinstutdelning. I vissa fall svarar lotteribyran även för försäljningen av lotter. Varje lotteri redovisas helt separat till den sammanslutning eller organisation som fått tillstånd att anordna lotteriet. Varje lotterianordnare bestämmer själv lotteriets vinstlista och uppläggning, mån om att lotteriet skall ha en egen profil. De rabatter som lotteribyran kan skaffa vid vinstinköp kommer lotterierna och ej byran till godo, enär vinsterna alltid måste inköpas direkt av lotterianordnaren. Kostnader som är gemensamma för flera lotterier, som t. ex. hyra, lyse, för lotterierna gemensamt anskaffad kontorsutrustning eller anställd personal, fördelas på lotterierna enligt varierande principer. I vissa fall fördelas dessa kostnader i förhållande till antalet sålda lotter i de olika lotterierna, i andra fall med ett visst antal öre per lott. Vanligast är dock olika former av överslagsberäkningar. De kostnader, som direkt kan hänföras till ett lotteri, påförs detta vilket kan ske utan svår-

righet då varje lotteri har separat bokföring.

Vad ovan sagts gäller huvudsakligen riks-loterierna.

En ny typ av lotteribyråer har under senare år uppstått för skötsel av varuhuslotterier. Dessa byråer arbetar på det sättet att de skaffar en förening försäljningsplats på ett varuhus och sedan mot varuhuset svarar för lotteriets skötsel. Lotteribyråns föreståndare är i regel även föreståndare för lotteriet och administrerar detta. Vinsterna i lotteriet inköps antingen direkt från varuhuset av lotterianordnaren eller via lotteribyrån. Vanligen består vinsterna av presentkort gällande inom varuhuset.

Det förekommer även att enskilda personer innehar platser lämpliga för försäljning av tombolalotterier. Det händer då ofta att de hyr ut platsen till någon förening samt i samband härmed även administrerar och försäljer lotteriet.

4.10.4 Skötsel av hela lotterier

När det gäller anmälningslotterier, särskilt sådana som anordnas enligt 2 § lotteriförordningen är det vanligt att ett kommersiellt företag svarar för lotteriernas skötsel. Sålunda arbetar tivolföretagen, enligt vad som uppgetts, nästan enbart på det sättet att de sköter ifrågavarande tillställning och de lotterier som anordnas i samband härmed. Det förekommer även ofta att basarvarufirmor sköter sådana lotterier samt därvid även helt eller delvis svarar för nöjesarrangemangen. Vanligen överenskomms mellan den anordnande föreningen och vederbörande företag att föreningen skall erhålla viss procent av omsättningen eller överskottet.

Även när det gäller tillståndslotterier förekommer enligt vad utredningen inhämtat, ofta att företag eller enskilda personer övertar skötseln av hela lotterier mot att den anordnande föreningen erhåller viss procent av omslutningen eller ett visst fastställt belopp. I sådana fall är även vanligt att vederbörande uppmuntrar föreningen att söka tillstånd till lotteri, som sedan mot viss ersättning överläts till denne, ehuru förening-

en givetvis formellt kvarstår som tillståndshavare.

Under senare år har liknande typer av överenskommelser även träffats rörande rikslotterier. Det förekommer nämligen att större bokföretag övertar skötseln av lotterier, varvid lotteriets vinster huvudsakligen utgörs av företagets böcker. Genom avtal med företaget garanteras föreningen viss procent av intäkterna från lottförsäljningen.

4.11 Utredningen

Av de rikslotterier som granskats under utredningsarbetet har drygt 1/3-del i större eller mindre omfattning haft biträde av lotteribyrå eller basarvarufirma. De lotterier som för verksamheten anlitat företag av sist nämnt slag utgjordes nästan enbart av tombolalotterier med enbart lågvinster s. k. basarlotterier, där basarvarufirman svarat för varuleveranser och i viss utsträckning även tillhandahållit försäljningspersonal och lottkiosker. Försäljningsresultatet för de riks-lotterier, som på detta sätt i en eller annan form anlitat annat företag⁸ för att genomföra lotteriet, uppgick i genomsnitt till 87 % av omslutningen. Vinstresultatet var 28 % av värdet av försålda lotter. Varken försäljningsresultatet eller överskottet avviker påtagligt från genomsnittet för riks-lotterierna. Rabatterna i de lotterier som anlitat utomstående företag uppgick till i genomsnitt 31 % av inköpspriset för vinstvarorna. Även detta motsvarar genomsnittet för riks-lotterierna. Vad sålunda framkommit tyder närmast på att överskottets storlek i riks-lotterierna inte påverkats av att företag anlitats för att biträda vid lotteriernas skötsel.

Av polislotterier med skänkta vinster, totalt 83, hade endast fyra utnyttjat utomstående hjälp. Denna grupp av lotterier har därför undantagits i nu förevarande sammanhang. Vid undersökningen som sålunda omfattar 240 lotterier hade basarvarufirmor

⁸ Med företag avses i detta sammanhang givetvis ej tryckerier eller andra leverantörer av lottsedlar, enär sådana företag alltid måste användas för att genomföra ett sedellotteri.

eller liknande företag anlitas i 137 fall. Det är huvudsakligen lotterianordnare i Malmö och Stockholm som utnyttjat hjälp från utomstående företag. Av 112 lotterier, som anordnats i Stockholm, hade 90 bedrivits under medverkan av basarvarufirma, lotteri-byrå eller liknande företag. Motsvarande siffror för Malmö var 51 resp. 30.

Om man ser till överskottet för samtliga lotterier visade sådana som icke utnyttjat basarvarufirma ett väsentligt bättre vinstresultat. De hade sålunda ett genomsnittligt överskott som uppgick till 38 % av beviljad omslutning och till 43 % av värdet av försålda lotter. För lotterier som använt basarvarufirma var motsvarande siffror 25 resp. 36 %.

Någon skillnad i storleken av rabatter som erhållits av lotterier, varvid basarvarufirma anlitas, och andra lotterier framkom icke.

Utredningen har ingående diskuterat i vad mån förekomsten av basarvarufirmor, lotteri-byråer och andra former av mellanhänder och utomstående professionella företag på lotterimarknaden skall kunna godtas. Om det av utredningen föreslagna kravet på ett minimiöverskott i lotterierna genomförs, kommer enligt utredningens mening riskerna för att dylika företag skall göra oskäligen vinster på den lottköpande allmänhetens och lotterianordnarnas bekostnad väsentligt att minskas. Utredningen anser alltså för sin del, att det bör ankomma på varje lotterianordnare att själv söka åstadkomma bästa möjliga resultat samt om så befinns lönsamt utnyttja biträde från utomstående företag.

Enligt utredningens mening bör således några principiella hinder inte resas mot att tillståndshavare mot ersättning anlitar utomstående för att biträda vid lotteriets skötsel. Utredningen vill dock understryka följande. En förutsättning för att lotteritillstånd skall kunna meddelas är att lotteriet anordnas till förmån för något av de ändamål som anges i 3 § lotteriförordningen. Enligt utredningens mening bör härmed förstås att lotteriets överskott skall komma något av dessa ändamål till godo. Ett förfarande

som innebär att tillståndshavaren överlåter lotteriets skötsel till någon annan på sådana villkor att denne tillförsäkras viss andel i lotteriets överskott kommer enligt utredningens mening att stå i strid mot lotteriförordningens principer. Utredningen vill i detta sammanhang hänvisa till vad andra lagutskottet⁹ anfört i anledning av väckta motioner rörande översyn av lotteriförordningen. Utskottet anförde i detta sammanhang följande.

I motionerna har därvid pekats på det allmer vanliga förhållandet att helt utomstående personer yrkesmässigt bereder sig vinning genom att anordna och självständigt sköta lotterier för tillståndshavarnas räkning. Så länge sådan verksamhet begränsas till hjälp åt tillståndshavarna med vissa praktiska detaljer och ersättningen därför icke överstiger skäligt belopp, anser utskottet anledning saknas för ingripande. Skulle verksamheten däremot gå längre och såsom motionärerna påstått ersätts med viss andel i lotteriets behållning eller på liknande sätt, skall den såsom stridande mot lotteriförordningens syfte icke tillåtas. Ett sådant förfarande innebär nämligen att behållningen i lotteriet icke helt tillfaller det ändamål, för vilket detsamma anordnas, utan jämväl tillgodoser ett enskilt vinstintresse. För att komma till rätta härmed torde det emellertid icke vara nödvändigt med vare sig tillämpningsföreskrifter till lotteriförordningen eller en översyn av densamma. Tillståndsmyndigheterna har nämligen möjlighet att vägra tillstånd i de fall, där sådan verksamhet upptäckes före tillståndsmeddelandet. Därest förhållandet inte upptäckes förrän efter tillståndsmeddelandet, kan åtal väckas för överträdelse av lotteriförordningen. För att underlätta övervakandet av lotterierna har tillståndsmyndigheterna möjlighet att jämlikt 4 § lotteriförordningen utfärda särskilda kontroll- och ordningsföreskrifter. Dessa bör anpassas så att verksamhet av förevarande slag effektivt kan uppsåras och förhindras. Enär lotteriförordningen sålunda redan lämnar möjlighet att motverka det i motionerna påtalade missförhållandet, anser utskottet icke av denna anledning nödvändigt med åtgärder av det slag motionärerna föreslagit.

Förutsättningarna för att tillståndshavaren skall tillåtas att mot ersättning anlita annan för att medverka vid lotteriets skötsel bör enligt utredningens mening vara följande

⁹ 2LU 1961: 37.

de. Den medverkan som avses skola ges skall bestå i klart definierade prestationer. Ersättningen skall vara i förväg bestämd genom skriftligt avtal, som skall godkännas av kontrollanten. Denne bör därvid granska skäligheten av avtalat ersättningsbelopp. Överenskommelse som innebär att ersättning skall utgå i form av viss andel av lotteriets omsättning eller överskott skall icke godkännas. Icke heller får sådana avtal godtas som innebär att tillståndshavaren avhänder sig beslutanderätten över lotteriet eller insynen i lotteriets räkenskaper. Till följd härav bör vid tillståndsgivningen alltid föreskrivas, att tillståndshavaren icke äger överlåta någon del av lotteriets överskott för annat ändamål än det som angetts i tillståndsbeslutet ävensom att denne icke heller äger till annan överlåta lotteriets skötsel. Därest avtal träffas som strider häremot, bör detta föranleda att lotteritillståndet omedelbart återkallas.

Vad slutligen gäller anmälningslotterierna syns dock starka skäl föreligga för att tillämpa en annan ordning än vad som föreslagits för tillståndslotterierna. I detta sammanhang bör understrykas att polismyndighet vid mottagande av anmälan om lotteri icke äger ingå i prövning rörande lotteriets ändamål. Enligt vad utredningen erfarit är det mycket vanligt att en förening som gjort anmälan enligt 2 § lotteriförordningen överlåter lotteriets skötsel till ett kommersiellt företag vanligen ett tivolföretag eller en basarvarufirma, som även i regel omhänderhar skötseln av tillställningen i övrigt. Enligt vad som uppgetts för utredningen föreligger härvid ofta praktiska svårigheter att särredovisa lotterierna. Bl. a. på grund härav träffas i regel överenskommelse mellan föreningen och företaget om fördelning av intäkterna efter generella grunder.

Enligt utredningens mening syns några principiella hinder icke föreligga mot att sådana överenskommelser träffas rörande lotteri som anordnas efter anmälan enligt 2 § lotteriförordningen, när för sådana lotterier icke föreskrivs att lotteriet skall bedrivas för visst ändamål.

Utredningen vill slutligen i detta samman-

hang fästa uppmärksamheten på det förhållandet att tombolakiosker ofta ägs av enskilda företag eller personer. Detta innebär att dessa på många orter får en viss monopolställning när det gäller att arrangera lotterier, när det i regel är dyrt för en förening att skaffa sig egna tombolakiosker. Utredningen har erfarit att vissa kommuner låter ställa upp tombolakiosker på allmänna platser. Dessa kiosker ställs sedan till de lotterianordnande föreningarnas förfogande. Enligt utredningens mening är detta ett lämpligt arrangemang, då härigenom de föreningar, som önskar att själva sköta sina lotterier, bereds möjlighet därtill.

4.12 *Gemensamma inköpsföretag*

I direktiven för utredningen uppdras åt denna att närmare undersöka möjligheterna för att gemensamma inköpsföretag bildas i syfte att nedbringa kostnaderna för vinstinköp till lotterier. Frågan torde närmast vara av betydelse för rikslotterierna. Enligt vad utredningen erfarit har tidigare försök i denna riktning misslyckats p. g. a. att lotterianordnarna i sin strävan att behålla en egen profil för sitt lotteri ej kunnat enas om ett tillräckligt begränsat vinstsortiment. Under sådana förhållanden tycks det knappast föreligga några förutsättningar för att nu framlägga förslag om gemensamma inköpsföretag för lotterivinster. Det kan emellertid förutses, att rationellare former för vinstinköp kommer att framtingas genom de ökade krav på överskott i lotterierna, som föreslås av utredningen. Till följd härav kan det antas, att om förutsättningar finns för att bilda gemensamma inköpsföretag, sådana torde komma till stånd genom lotterianordnarnas egen försorg.

5.1 Bingospelet

Det spel som i Sverige kallas bingo spelas över stora delar av världen under olika namn såsom keno, tombola, bingo, beano m. fl. Spelet har i vissa länder, särskilt Storbritannien och Amerikas förenta stater, en mycket betydande omfattning. Gemensamt för de olika formerna av spelet är att de bygger på samma princip som ligger till grund för det s. k. Genuesiska lotteriet, sedermera benämnt Lotto. Det har uppstått många variationer av detta spel men huvudprincipen är att den spelare vinner som på sin lottsedel har visst antal nummer, som dras ur en viss nummerserie. I Svenska penninglotteriets skrift *Från tombola till datamaskin* lämnas följande beskrivning av det ursprungliga spelet.

Det Genuesiska lotteriet har fått sitt namn efter det sätt på vilket man fordom gick tillväga i Genua vid tillsättning av ämbeten. Man väntade tills fem lediga tjänster uppstod, varefter dessa lottades ut bland de sökande, som måste vara minst 90 stycken. Sedlar med namn på de sökande lades i en urna ur vilken man drog de fem lyckliga som fick bekläda ämbetena. Förfaringssättet gav upphov till stora vadsslagningar bland allmänheten och för att själva kunna göra en förtjänst på spelintresset tog myndigheterna hand om spelet.

Detta spel kom sedan att ligga till grund för det italienska nationallotteriet vilket har pågått med dragning varje vecka nästan

oavbrutet sedan 1530.¹ En variant av Lottospelet var det första svenska penninglotteriet som inrättades genom beslut av Kungl. Maj:t 1771.

Bingospelet, såsom det vanligen spelas i Sverige, kan i korthet beskrivas på följande sätt.

Varje deltagare inköper en eller flera lotter i form av brickor eller kuponger. De är indelade i tre vågräta rader om vardera fem nummer. På lotterna finns således sammanlagt 15 nummer som alla är olika och utgörs av siffror från 1—90. Framme vid en estrad i spellokalen finns en behållare, vari förvaras 90 kulor, numrerade från 1—90 och som sköts av en särskild dragningsförrättare. Spelet tillgår så att denne genom dragning tar ut kulorna en efter en och därvid läser upp det nummer som finns på kulan. Allt eftersom numren dras markerar deltagarna på sina lotter sådana dragna nummer som återfinns på dessa. Den spelare som först fått alla numren på sin lott dragna ropar bingo och har därmed vunnit spelet. Detta kallas att ha fått bingo. Vanligen utfaller vinst även till spelare som får alla numren dragna på första respektive andra raden på sin lott s. k. enrads- och tvåradsbingo.

I regel är vinstfördelningen sådan att en låg vinst utfaller på enradsbingo, en något högre på tvåradsbingo och den högsta vinsten, då alla numren på lotten d. v. s. på tre

¹ Jfr Scarne's Complete guide to gambling.

rader har dragits. Sedan en spelare fått bingo på hela lotten, börjar en ny spelomgång. Normalt brukar det spelas ca tio omgångar vid samma speltillfälle.

Bingolotterna består ofta av brickor av plast eller kartong, på vilka deltagarna markerar de dragna numren genom att täcka över dessa med pappers- eller plastbitar. Sedan en spelomgång avslutats tar spelarna bort markeringarna från brickan, som sedan används på nytt. Brickorna återlämnas till anordnaren först sedan samtliga spelomgångar avslutats. I stället för brickor utgörs bingolotterna ofta av papperskuponger. På dessa sker markeringen genom att deltagarna med penna kryssar för de nummer på lotten som dragits. Detta innebär att kupongerna endast kan användas för en spelomgång.

Som ovan nämnts dras numren ur en serie, som består av siffrorna 1—90. Fördelningen av numren på de enskilda lotterna är olika, vilket sammanhänger med att det finns skilda system. Gemensamt för de olika systemen är dock att varje lott skall innehålla 15 nummer uppdelade i tre rader om vardera fem nummer. Vidare får inga lotter förekomma som har identiska nummeruppsättningar. Ett vanligt system är det s. k. Bernardsystemet som bygger på 3 840 olika sifferkombinationer. Varje deltagare får sex lotter på vilka numren 1—90 återfinns i olika kombinationer. Ett sådant system innebär att högst 640 spelare kan delta i samma spelomgång. Med högre antal deltagare kan dock serien av sifferkombinationer ökas.

Dragningen kan tillgå på olika sätt. Ibland består den behållare, vari kulorna med de olika numren finns, av en ogenomskinlig påse. Dragningen går då helt enkelt till så att dragningsförrättaren plockar kulorna ur påsen. Vanligast är dock kanske att kulorna förvaras i en s. k. bingokorg. Denna vevas runt av dragningsförrättaren, varvid en kula faller ut.

Vid större bingoarrangemang förekommer ofta att dragningen sker med hjälp av särskilda maskiner. Det förekommer olika typer av behållare, i vilka kulorna blandas

med olika fläkthanordningar, varvid en av kulorna bringas att falla ut. Sedan en kula dragits och numret ropats ut av dragningsförrättaren, markeras numret på ett markeringsbord eller liknande anordning.

Den beskrivning som lämnats i det föregående avser den vanligaste formen av bingospel. Dessutom förekommer även i Sverige flera varianter av spelet, ofta som komplement till det vanliga bingospelet. Av särskilt intresse är den s. k. jackpotbingon, som även populärt kallas rövarbingo, chansbingo m. m. För jackpotbingon gäller att vinsten, den s. k. jackpotten, uppgår till betydande värde. Vidare gäller att denna faller ut endast under förutsättning att en deltagare får bingo inom ett på förhand bestämt antal drag. Jackpotten har ofta en mycket stor dragningskraft på publiken. Då ett tillstånd att anordna bingo vanligen omfattar fler speltillfällen brukar jackpotten först sättas att utfalla efter ett mindre antal drag, varefter antalet successivt ökas. Ur reklamsynpunkt är det fördelaktigt för anordnaren att sätta jackpotten på spel på sådant sätt att den sannolikt inte faller ut förrän i slutet av den period tillståndet omfattar. Det är brukligt att deltagarna inte behöver erlagga särskild insats för att delta i spelet om jackpotten. Det förekommer även s. k. ackumulerade jackpots, varvid särskild insats äger rum för varje jackpotomgång. Om ingen deltagare får bingo inom föreskrivet antal drag, läggs insatserna till värdet av den tidigare jackpotten, vilken således successivt stiger i värde.

Det förekommer även ett stort antal andra varianter av bingospel, bland vilka följande kan nämnas: lodis, där spelet äger rum på lodräta rader, ram- eller kantspel, där spelet äger rum längs kanterna, diagonalspel, där spelet sker på diagonalerna.

Gemensamt för jackpotbingon och andra varianter av bingospelet är att de vanligen spelas på s. k. freeplaybrickor. Dessa används vanligen i den amerikanska formen av bingospelet och består av fyrkantiga brickor med 25 rutor, varav 24 nummer från sifferserien 1—75 och en onummerad ruta

i mitten, den s. k. freeplay-rutan. Orsaken till att denna bricka används för sådana spel är att den ger fler möjligheter till variation av spelet. Vissa myndigheter tillåter dock endast spel på de vanliga bingolotterna med 15 nummer från 1—90.

Slutligen bör beträffande bingospelet anmärkas att detta i huvudsak skiljer sig från vanliga sedellotterier endast därigenom att lotterna bara kan köpas i spellokalen, att deltagarna måste vara närvarande vid dragningen för att kontrollera de dragna numren samt att vinnaren omedelbart måste kräva att få vinsten genom att ropa bingo. En annan betydelsefull skillnad mellan sedellotteri och bingo är följande. Därast vinst faller ut på en lottsedel, som ej försålts, kvarblir vinsten hos lotterianordnaren. I bingospelet däremot faller alla vinster ut till deltagarna, oavsett antal sålda bingolotter.

5.2 *Bingospelets utbredning i Sverige*

Bingospelet fick ett uppsving i slutet av 1950-talet då flera idrottsföreningar, särskilt i södra Sverige, började anordna sådant spel. I början syns bingospelet vanligen ha bedrivits i slutna sällskap, men det torde även ha förekommit att sådant spel anordnats för allmänheten utan att tillstånd erhållits eller anmälan skett enligt lotteriförordningen. Ofta ägde spelet rum inom skenbart slutna sällskap, som benämndes supporterklubbar o. dyl. Det rådde under flera år en viss osäkerhet bland anordnarna om bingon var att anse som lotteri. Genom avgörande av allmän domstol i början av 1960-talet i samband med åtal rörande brott mot lotteriförordningen fastslogs att så var fallet samt att spelet sålunda var att hänföra under lotteriförordningens bestämmelser. Denna uppfattning har sedermera även bekräftats genom hovrättsdomar² och uttalanden av JO³. Sedan det blivit klart att bingon var att anse som lotteri stod vägen öppen för att göra anmälan eller söka tillstånd enligt lotteriförordningen. Bingon har

därefter fått en närmast lavinartad utbredning och förekommer numer så gott som över hela riket. Spelet bedrivs huvudsakligen inomhus i större samlingslokaler. Det anordnas vanligen av idrottsföreningar. På senare år har det även tagits upp av andra ideella organisationer.

Under år 1968 beviljade länsstyrelserna inalles 3 151 tillstånd att anordna bingospel med en sammanlagd omslutning av ca 108 milj. kr. Under samma år beviljade polismyndigheterna totalt 5 630 tillstånd med en sammanlagd omslutning av ca 27 milj. kr. Vidare mottogs anmälningar enligt 3 § a) lotteriförordningen för ca 59 milj. kr. Detta gör sammanlagt således närmare 200 milj. kr. Den årliga omsättningen på bingospel torde dock vara väsentligt högre.

I viss utsträckning anordnas nämligen bingospel i samband med tillställningar med stöd av 2 § lotteriförordningen. I vilken omfattning så sker har icke kunnat fastställas. Det är dock troligt att omslutningen uppgår till mindre belopp än vid bingo som anordnas efter anmälan enligt 3 § a). Enligt vad utredningen erfarit förekommer vidare på vissa håll i betydande omfattning att bingo anordnas för allmänheten utan föregående anmälan eller tillstånd. Dessutom torde ofta förekomma, att de av myndigheterna meddelade tillstånden eller den i 3 § a) föreskrivna gränsen på 3 000 kr. överskrids. Det kan även framhållas att inköp av bingolotter på vissa håll delvis sker genom att deltagarna får betala entréavgift till bingolokalen. Detta torde vara särskilt vanligt vid bingo som anordnas efter anmälan. Då entréavgifterna formellt icke utgör någon insats i lotteriet, har belopp som influtit genom sådana avgifter icke redovisats i ovan nämnda siffror. Slutligen bör påpekas att det även i viss omfattning förekommer att bingo spelas i slutna sällskap, vanligen i föreningssammanhang. Enligt utredningens bedömning kan det antas att den årliga omslutningen på bingospelet uppgår till, grovt uppskattat, mellan 300 och 400 milj. kr., vilket motsvarar en omsättning på ca 1 milj. kr. varje dag.

För att ge en ungefärlig uppskattning av

² Jfr bl. a. Sv Jt 1969 ref. s. 56.

³ Se JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 346.

bingospelets stora omfattning i Sverige kan följande siffror lämnas.

Enligt allmän uppfattning hos anordnarna köper varje deltagare lotter för i genomsnitt 15—20 kr. Med ledning av dessa siffror kan antalet deltagare i bingospel uppskattas till ca 60 000 per dag, motsvarande drygt 20 milj. deltagare per år. Vid ett antagande att den som deltar i bingospel i genomsnitt gör detta en gång per vecka kan antalet bingointresserade personer i Sverige beräknas uppgå till ca 300 000. Antalet deltagare vid en bingokväll kan i genomsnitt beräknas uppgå till ca 200 personer, vilket med en genomsnittlig insats på 15—20 kr. motsvarar en omsättning på mellan 3 000 och 4 000 kr. Med ledning härav kan vidare antalet bingotillställningar beräknas till ca 100 000 per år eller ca 300 per dag. Det måste dock slutligen understrykas att det är fråga om mycket grova uppskattningar.

5.3 Utredningen

Bingo utgör ett fritidsintresse för många människor. Spelet bedrivs i regel på sådant sätt att det inte inbjuder till höga insatser. Det behöver därför knappast befaras att bingospelet i och för sig skall medföra några menliga sociala följder. Samtidigt som det utgör en förstärkelse för deltagarna ger det betydande intäkter för det ideella förningsväsendet, i synnerhet idrotten. Enligt utredningens mening saknas anledning att förbjuda eller att generellt inskränka möjligheterna att anordna bingospel. Däremot finns anledning att ingripa mot vissa missförhållanden. Vari dessa består och hur de bör angripas kommer utredningen att redogöra för i detta kapitel, i avsnitt 8.6 rörande principerna för tillståndsgivningen samt i kapitel 11, rörande föreskrifter för bingospel.

Vad gäller reglerna för själva spelet anser utredningen att det ur samhällslik synpunkt knappast torde finnas någon anledning att reglera denna fråga. Det bör därför ankomma på anordnarna själva att bestämma spelets närmare utformning, under

förutsättning givetvis att några olägenheter ur kontroll- eller ordningssynpunkt inte uppkommer. Ett absolut krav är dock att spelreglerna är så tydliga att någon tvekan angående deras innebörd inte behöver uppstå bland deltagarna i spelet.

En särskild fråga bör dock beröras i detta sammanhang nämligen spel om s. k. jackpot. Vissa myndigheter har utfärdat generell förbud häremot. Andra åter tillåter sådana spel under förutsättning att värdet av jackpotten tillkommer utöver den föreskrivna minsta vinstandelen vid varje speltillfälle. Vissa myndigheter slutligen har inte meddelat några föreskrifter i denna fråga.

Att det finns spel med jackpot är ofta av stor betydelse för att locka publik till bingotillställningar. Enligt utredningens mening saknas anledning att generellt förbjuda spel om jackpot. Följande bör dock iaktas. Värdet av jackpotten bör ej få inkräkta på värdet av de ordinarie vinster vid en bingotillställning. Det bör därför föreskrivas att jackpot, i den mån sådan förekommer, skall tillkomma utöver den för varje speltillfälle föreskrivna minsta vinstandelen. Det bör vidare föreskrivas att den utlovade jackpotten måste falla ut under den tid som tillståndet för bingolotteriet gäller. Det kan nämligen förekomma att en jackpot sätts på spel under sådana förutsättningar att anordnaren inte behöver räkna med att lämna ut den. Ett sådant förfarande innebär att anordnaren lockar publik till bingospelet utan att deltagarna har någon möjlighet att vinna den utannonserade vinsten. En sådan form av otillbörlig reklam bör givetvis stävjas.

Slutligen föreslår utredningen att spel om ackumulerade jackpots förbjuds, enär sådant spel icke kan anses stå i överensstämmelse med förutsättningen för att anordna lotteri jämlikt 3 § lotteriförordningen, nämligen att insatser och vinster skall vara till antal och storlek bestämda enligt uppgjord plan.

5.4 Ekonomiska förhållanden rörande bingo

5.4.1 Försäljningsresultat och överskott

Enligt vad utredningen inhämtat brukar bingo-lotterna i genomsnitt säljas slut till ca 90 % av beviljade tillstånd.

Orsaken till att tillstånden icke utnyttjas till hela det beviljade beloppet beror i många fall på att anordnarna av praktiska skäl inte kan sälja slut bingo-lotterna. Som exempel härpå kan anges att om en förening utnyttjar ett tillstånd på 50 000 kr. upp till 48 000 kr., lönar det sig i allmänhet icke att anordna ytterligare ett speltillfälle enbart för att helt kunna utnyttja tillståndet. Vidare förekommer i några fall att beviljade tillstånd icke alls utnyttjas. Några svårigheter att utnyttja beviljade tillstånd torde däremot generellt icke föreligga.

Utredningen har inhämtat vissa uppgifter rörande anordnarnas överskott av bingo-lotterier. Uppgifterna avser ca 1 000 bingo-lotterier, för vilka tillstånd lämnats under år 1968 av länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus, Gävleborgs, Kopparbergs och Värmlands län. Värdet av försålda lotter var ca 40 milj. kr.

Överskottet i de undersökta lotterierna motsvarade i genomsnitt 15 % av värdet av försålda lotter. Fördelat på de olika länsstyrelserna var motsvarande siffror för Stockholms län 15 %, Malmöhus län 13 %, Kopparbergs län 15 %, Gävleborgs län 20 % och Värmlands län 12 %. Dessa siffror visar att överskottet i bingo-lotterierna är väsentligt lägre än i sedellotterierna.

Utredningen har vidare företagit en stickprovsundersökning av vissa bingo-lotterier som anordnats i Storstockholmsområdet under år 1969. Av undersökningen, som redovisas på omstående sida, framgår att resultaten i de olika lotterierna varierade kraftigt samt att det genomsnittliga överskottet var knappt 13 %.

I många fall har anordnarna betydande intäkter från bingo-tillställningar, som inte redovisas som överskott av bingo-spel. Dessa intäkter består av entréavgifter och inkomster av anmälningslotterier som bedrivs i

samband med en bingo-tillställning. Storleken av sådana intäkter varierar mellan olika bingo-tillställningar. På många håll torde dylika intäkter inte förekomma alls. Utredningen kommer att behandla dessa frågor i avsnitten 5.6 och 5.7.

5.4.2 Kostnader i bingo-lotteri

Inköp av vinster utgör den dominerande kostnaden för att anordna ett bingo-lotteri. Därutöver har anordnaren vanligen kostnader för lokalhyra, reklam, personal och utrustning. Dessa kostnader varierar mycket mellan olika tillställningar. För tillståndslotterier med en omslutning över 15 000 kr. utgår vidare stämpelskatt. På vinster värda mer än 200 kr. utgår lotterivinstskatt. Slutligen utgår i många fall kontrollantarvoden.

Vinster

Som förut sagts utgör vinstinköpen den största kostnaden för bingo-anordnarna. Myndigheterna föreskriver regelmässigt att vinstvärdet skall motsvara minst hälften av värdet av försålda bingo-lotter vid varje speltillfälle. Vinstvärdet beräknas efter ortens detaljhandelspris. Konkurrensen på bingo-marknaden har dock medfört att vinstandelen i regel ligger avsevärt över det föreskrivna minimivärdet. Enligt vad utredningen erfarit motsvarar föreningarnas kostnader för vinster i regel mellan 60—70 % av värdet av försålda bingo-lotter. Med hänsyn till att anordnaren vanligen erhåller rabatt blir andelen ännu högre, därest vinsternas värde beräknas efter detaljhandelspriset. Det förekommer även i många fall att anordnarna lockar med vinster till värden, som är ännu högre. I vissa fall lär förekomma att vinstvärdet beräknat efter detaljhandelspriset uppgår till lika stort belopp som insatserna. Denna utveckling har föranlett vissa myndigheter att även föreskriva en gräns för högsta tillåtna vinstandel.

Kvaliteten på vinsterna är i allmänhet god. Vinsterna består vanligen av varor som är tillgängliga i allmänna handeln. De utgörs ofta av husgeråd, guldartiklar och

Tillståndshavare	Insatser	Vinster	Vinst o. stpl.- skatt	Lott- tryck	Annons, För- frakt, hyra	För- säljn.- arvode	Kontr.- arvode	Di- verse	Netto- vinst
Ununge IF, Edsbro	35 383	24 968	1 925	128	1 889	—	—	30	6 441
		71 %	5,5 %	0,3 %	5,4 %	—	—	—	17,8 %
BK Vargarna Norrtälje	49 982	31 093	2 829	—	6 810	—	—	30	9 220
		62,2 %	5,7 %	—	13,7 %	—	—	—	18,4 %
AIK bandysektionen	50 000	20 000	2 430	1 848	3 248	2 095	100	839	19 440
		40 %	4,9 %	3,7 %	6,5 %	4,2 %	—	1,7 %	39 %
Kärntorps SK	47 980	37 551	2 849	—	4 492	—	400	120	2 566
		78 %	6 %	—	9 %	—	1 %	—	6 %
Spånga IS	24 706	19 025	485	—	2 573	250	250	709	1 412
		76 %	2 %	—	11 %	1 %	1 %	3 %	6 %
Mälärhöjdens IK	38 514	30 061	1 176	—	5 041	—	300	30	1 906
		78 %	3 %	—	13 %	—	1 %	—	5 %
Gubbängens SK	49 970	40 978	900	—	4 948	—	300	1 775	1 069
		82 %	2 %	—	10 %	—	0,6 %	3,3 %	2,1 %
Essinge IK	48 938	28 991	1 909	1 450	9 073	—	300	86	7 127
		58 %	4 %	3 %	19 %	—	0,6 %	—	15,4 %
Tallens IK	50 087	40 147	2 436	—	4 948	—	300	495	1 759
		80 %	5 %	—	9,9 %	—	0,6 %	1 %	3,5 %
Friluftsförbundet i Vantör	41 842	30 887	2 197	—	3 255	—	250	30	5 221
		74 %	5 %	—	8 %	—	0,6 %	—	12,4 %
Hägerstens SK	39 790	24 465	2 435	75	1 711	134	300	40	10 628
		62 %	6 %	—	4,4 %	0,3 %	0,7 %	—	26,6 %
Concordia IF	30 894	23 091	790	—	1 200	3 580	400	30	1 802
		76 %	2 %	—	4 %	11 %	1 %	—	6 %
Summa	422 721	295 196	17 607	3 373	40 489	6 059	2 900	4 154	52 930
		70 %	4,2 %	0,8 %	9 %	1,6 %	0,7 %	1 %	12,7 %

(Siffrorna har avrundats till jämna kronor, procenttalet är ungefärligt)

prydnadssaker. På många håll förekommer livsmedel som vinster. Vissa anordnare lottar genomgående ut presentkort. Jackpotten består ofta av en dyrbarare kapitalvara som exempelvis en färg-TV. Vid stora bingo-tillställningar förekommer jackpotvinster med mycket höga värden, exempelvis bilar.

Rabatternas storlek vid inköp av vinster i bingo-lotterier varierar givetvis beroende på varifrån varorna köps och hur stora kvantiteter som inhandlas. Någon motsvarighet till de höga rabatterna i vissa riks-lotterier finns ej.

Övriga kostnader

Kostnaden för lokalhyra varierar. På många håll ställs lokaler till förfogande kostnadsfritt eller mot en låg ersättning. I andra fall måste anordnaren betala marknads-mässig hyra.

Reklamkostnaderna utgör i bingo-lotteri-

erna en väsentligt större kostnad än vad som vanligen är fallet i sedellotterierna. Detta beror givetvis på att försäljningen av bingo-lotter endast kan äga rum i anslutning till själva bingo-lokalen och att det ofta blir nödvändigt att annonsera i tidningarna för att få publik. Många gånger är dock de höga reklamkostnaderna en följd av den hårda konkurrensen på bingo-marknaden.

Bingoanordnarnas kostnader för personal uppgår däremot vanligen till blygsamma belopp. För att genomföra en bingo-tillställning krävs en dragningsförrättare samt funktionärer för att försälja bingo-lotter och avläsa lotterna hos spelare som fått bingo. Funktionärerna utgörs ofta av den anordnande föreningens medlemmar, vilka vanligen utför arbetet utan ersättning. I sådana fall då en bingo-tillställning sköts av en privat bingoarrangör lär dock ersättning utgå till medverkande funktionärer.

Likaledes är kostnaderna för utrustning relativt obetydliga. Kostnaden för drag-

ningsapparaturen är en engångsutgift och utgifterna för bingolotter understiger i regel motsvarande kostnader i sedellotterierna.

Lotterivinstskatt utgår vanligen endast för vinster i mycket stora bingolotterier. I övriga lotterier brukar vanligen endast jackpotvinsterna uppgå till skattepliktiga belopp.

I regel utgår arvode till kontrollanten. Många gånger utses dock någon föreningen närstående person till kontrollant. Sådana kontrollanter brukar vanligen inte begära någon ersättning.

Företag på bingomarknaden

Enligt vad utredningen inhämtat tillverkas brickor för bingospel vid två tryckerier i Sverige, vilka även tillverkar vanliga lottsedlar. Vidare sker en betydande import av kuponger för bingospel genom specialföretag. Det sist sagda gäller även dragningsapparater.

Leverans av vinster till bingolotterier sker huvudsakligen genom den vanliga handeln, särskilt större varuhus och grossistföretag. Det torde endast i en relativt liten omfattning förekomma att sådana varor levereras genom företag som specialiserat sig på bingovinster. Dylika företag syns här inte ha lika omfattande verksamhet som vad gäller sedellotterierna.

På vissa håll särskilt i de större städerna finns personer som specialiserat sig på att sköta bingolotterier åt de anordnande föreningarna. Det har emellertid visat sig svårt att få närmare klarlagt i vilken omfattning bingolotterier bedrivs under medverkan av sådana personer. På vissa håll finns privatägda lokaler som uteslutande används för bingospel. I fråga om bingolotterier som bedrivs i sådana lokaler lär det vanligen vara så att lokalinnehavaren sköter hela arrangemanget för den anordnande föreningens räkning. I motsats till vad gäller för sedellotterierna är det dock vanligast att, om man bortser från storstäderna, de anordnande föreningarna sköter sina bingolotterier utan utomstående hjälp. Detta be-

ror förmodligen på att bingospelet huvudsakligen äger rum på kvällarna, då föreningsmedlemmarna själva har tillfälle att sköta arrangemangen. För sedellotterierna däremot gäller att dessa i regel säljs under dagtid på allmän plats eller i varuhus o. dyl.

5.5 Utredningen

Likväl som när det gäller sedellotterier måste krävas att en viss andel av allmänhetens insatser skall komma det ändamål till godo för vilket tillstånd till lotteriet meddelas. Utredningen får härvid hänvisa till vad som anförs i avsnitt 8.6.

De principer som utredningen i kap. 4 föreslagit skall gälla för sedellotterier om lägsta vinstandel, krav på vinstkvalitet samt förutsättning för att anlita utomstående hjälp vid genomförande av lotterierna, finner utredningen böra tillämpas även vad gäller bingolotterierna. Utredningen får därför i detta avseende hänvisa till kap. 4. Anmärkas bör dock att det beträffande bingolotterierna inte blir aktuellt att fastställa någon lägsta värdegräns för vinsterna, enär dessa omedelbart lämnas ut till vinnarna.

5.6 Entréavgifter

Som tidigare anförts i detta kapitel utgör entréavgifterna i många fall en betydande intäkt för anordnarna av bingolotterier. I vissa fall uttas en särskild avgift för inträde till bingolokalen. I andra fall erhåller deltagarna ett visst antal bingolotter mot erläggande av entréavgift varvid styckepriset för dessa lotter är högre än för sådana lotter som säljs inne i lokalen. I många fall uttas dock icke någon entréavgift.

Vissa myndigheter har föreskrivit att entréavgift endast får tas ut därest särskild underhållning förekommer utöver bingospelet. Andra myndigheter medger att en entréavgift får tas ut som motsvarar anordnarnas kostnad för eventuell underhållning samt för lokalkostnader. Många myndigheter har dock inte meddelat några särskilda föreskrifter om inträdesavgifter.

5.6.1 Utredningen

Entréavgiften utgör i regel en maskerad insats i bingolotteriet. Endast i den mån särskild underhållning eller förtäring bjuds i lokalen kan bedömningen bli annorlunda. Utredningen finner det väsentligt att entréavgiften särskiljs från insatserna i bingolotterier. Skälen härför är följande. För bingolotterier som anordnas efter tillstånd utgår stämpelskatt med 5 % av den del av insatserna som överstiger 15 000 kr. Därest insatserna delvis tas ut genom s. k. entréavgifter blir beräkningen av det skattepliktiga beloppet givetvis felaktigt. Vidare försvåras en rättvis fördelning av bingotillstånd, därest en anordnare kan öka den reella omslutningen på sina bingolotterier genom att ta upp särskilda entréavgifter.

Enligt utredningens mening bör därför föreskrivas att entréavgift endast får tas upp därest förtäring eller underhållning bjuds i lokalen. I sådana fall får entréavgifternas storlek inte överstiga anordnarens kostnader härför. Entréavgiftens storlek bör i sådana fall fastställas genom särskild föreskrift i tillståndsbeslutet.

5.7 Anmälningslotterier i samband med bingotillställning

Som framgår av vad som sagts i avsnitt 5.4.1 utgörs ofta bingoanordnarens intäkter till stor del av inkomster från anmälningslotterier, som bedrivs i samband med bingotillställningarna. Sådana lotterier utgörs ofta av amerikanska lotterier och s. k. 21-lotterier. Vidare finns i många fall spelautomater i bingolokalerna.

5.7.1 Utredningen

Som framhållits i avsnitt 1.4.4 ger lotteriförordningen inte stöd för att lotteri efter anmälan kan anordnas i samband med tillställning som endast utgörs av lotteri. Enligt utredningens mening måste därför tillstånd krävas för att få anordna lotteri i samband med bingotillställningar.

6.1 Allmänt om spelautomater

Med *spelautomater* avses i detta sammanhang mekaniska spelapparater som mottar och utbetalar penningar eller anvisningar enligt för apparaten fastställd plan. Anvisningarna utgörs regelmässigt av polletter. Det finns också andra slags spelmaskiner, som ej ger vinst i egentlig mening, såsom flipper-maskiner, bowlingspel, fortunaspel m. fl. Dessa spel går vanligen under den gemensamma beteckningen *förströelseautomater*. Vissa av dessa automater kan ge utdelning i form av gratisspel, s. k. frispel. Förströelseautomater förekommer vanligen på konditorier, kaféer, ungdomsgårdar och andra samlingslokaler. I nu förevarande sammanhang bortses från sådana automater.

Spelautomater, även kallade "enarmade banditer" och "jackpot maskiner", förekommer sedan flera decennier tillbaka i ett stort antal länder. Enligt vad utredningen inhämtat finns de i många västeuropeiska länder. Tidigare hade automatspelet en mycket betydande omfattning i Amerikas förenta stater, där det dock numera är förbjudet i många delstater.

Automatspelet är uppbyggt på ett antal symboler, vilka vanligen är placerade i tre lodräta kolumner, som finns på roterande hjul i automaten. När symbolerna kombineras på visst sätt, erhåller spelaren vinst, exempelvis då tre körsbär kommer upp i

rad får han tio polletter och då tre meloner kommer upp i en rad sex polletter. Vinstkombinationer och vinstutdelning anges i regel på automaten. Spelarens vinstchanser beror i princip på den statistiska möjligheten för att ifrågavarande symbolkombinationer skall komma upp.

Spelautomaterna tillverkas ofta i stora serier, varigenom vinstchanserna på automater av samma typ vanligen är lika stora. Köparen kan begära att automaten ställs in så att vinstchanserna skall vara av viss begärd storleksordning, men detta medför enligt uppgift vanligen ett högre pris för automaten. Automatinnehavaren kan givetvis själv ställa om automaterna så att vinstchanserna påverkas. Beträffande moderna automater med elektroniska komponenter erfordras dock viss teknisk erfarenhet för att göra sådana ingrepp. Då den spelande allmänheten i princip har mindre intresse av att spela på automater med dåliga vinstchanser, torde det emellertid förekomma ganska sällan att automaterna ställs om för att ge lägre vinstutdelning. Den genomsnittliga vinstchansen för varje enskilt spel på automaterna uppgår enligt inhämtade uppgifter till ca 80 % med några procents variationer mellan olika automattyper.

Spelet tillgår så, att spelaren bringar hjulen i maskinen att rotera, vanligen genom att dra i en spak. Huruvida han vinner, beror sedan på om någon av de i vinstplanen angivna symbolkombinationerna kommer

upp, då hjulen slutat att rotera. På de moderna maskinerna finns även vissa möjligheter för spelaren att påverka utgången genom att spärra ett eller två av hjulen i visst läge. Många av de moderna maskinerna är försedda med räkneverk som är så konstruerat att antalet av de polletter spelaren har rätt att få ut ur automaten anges på räkneverket. Då spelaren önskar avbryta spelet trycker han på en knapp, varvid hans fordran på polletter betalas ut.

6.2 Den svenska automatmarknaden

Spelautomater har i Sverige sedan länge förekommit på tivolin och nöjesfält. Spelet på dessa automater bedrivs med stöd av 2 § lotteriförordningen. Antalet spelautomater på sådana etablissemang kan f. n. uppskattas till ett tusental.

Under de senaste åren har emellertid spelautomaterna fått en vida större utbredning. Sådana har nämligen utplacerats på hotell, motell, restauranger, konditorier, bensinstationer, färjor, biografier och andra lokaler, som av allmänheten besöks i större omfattning. Vidare finns ett stort antal automater i privata lokaler såsom i klubblokaler, på arbetsplatser och i butiklokaler m. m. Totala antalet spelautomater uppgick enligt branschens egna uppskattningar till ca 10 000 vid utgången av år 1968. Automaterna importeras till största delen från Amerikas förenta stater, Australien och Storbritannien. Priset varierar med hänsyn till storlek och utförande, men marknadspriset för en ny automat uppges ligga på i genomsnitt drygt 5 000 kr. Av den officiella handelsstatistiken framgår, att importen av spelautomater till största delen skett under åren 1967—1969. Importen av spelautomater och spelapparater för nöjesfält e. dyl. uppgick under åren 1965 och 1966 till 2,6 resp. 2,1 milj. kr. Motsvarande siffror för åren 1967—1969 var 4,0, 10,2 och 17,4 milj. kr. I dessa belopp ryms även inköp av förströelseautomater, tivolispel m. m. Huvudsakligen torde dock importen avse spelautomater. Nämnade siffror ger dock inget säkert underlag för att beräkna antalet spel-

automater på den svenska marknaden. Dels varierar importpriserna beroende på om de importerade apparaterna är nya eller begagnade. Vidare saknas kännedom om skillnaden mellan importörens inköpspris och utförsäljningspriset på den svenska marknaden. Slutligen skulle, enligt vad som uppgetts, förekomma viss illegal införsel av spelautomater. Siffrorna ger dock belägg för att det under de senaste åren skett en mycket snabb stegring av antalet spelautomater på marknaden. Med utgångspunkt från den av branschen gjorda beräkningen, 10 000 automater vid utgången av år 1968, så skulle importsiffrorna tyda på att antalet f. n. uppgår till mellan 10 000 och 20 000.

Automaterna ägs mera sällan av den som innehar den lokal där apparaten är uppställd. De ägs av s. k. *utställare*, d. v. s. enskilda personer eller företag, som har ett större eller mindre antal automater. Genom avtal mellan utställaren och lokalinnehavaren regleras sedan fördelningen av intäkterna från automaten. Utställaren svarar vanligen för erforderligt underhåll, vilket vad gäller moderna elektroniska automater i många fall kräver tekniskt erfaren personal. Utställarna är organiserade i ett branschförbund, Sveriges automatägares riksförbund, som har ett sextioal medlemmar.

Enligt vad utredningen erfarit har marknadsföringen av spelautomater ytterligare intensifierats, bl. a. genom att nya automat-typer introducerats. Vidare kan anmärkas att den svenska automatmarknaden tilldragit sig uppmärksamhet hos utländska intressenter i branschen. Sålunda lär ett av de största svenska automatföretagen ha inköpts av ett amerikanskt företag, som tillverkar spelautomater.

6.3 Omsättningssiffror rörande automat-spelet i Sverige

Som framgår av föregående avsnitt kan några säkra uppgifter rörande antalet automater ej lämnas. Än vanskligare är det givetvis att beräkna omsättningen på auto-

matspelet. En utgångspunkt för sådana beräkningar skulle kunna vara den behållning, som kvarblir i automaterna. Enligt uppgifter, som lämnats från branschen, skulle en mycket grov uppskattning tyda på att genomsnittet ligger på en behållning av ca 5 000 kr. per automat och år, men att mycket stora variationer föreligger beroende på var automaten är uppställd. Från enskilda företrädare för branschen har dock framförts, att denna siffra är alldeles för låg. Vid polisutredningar som företagits på grund av misstänkt illegalt automatspel har även framkommit siffror, som visat att behållningen i ifrågavarande automater varit väsentligt högre.

Enligt utredningens mening kan det antas att den angivna genomsnittssiffran, 5 000 kr., är för låg och med säkerhet torde i valt fall behållningen i sådana illegala automater, där pengar betalas ut, vara väsentligt högre.

Om såsom exempel tas att antalet automater är 10 000 och den årliga behållningen i dessa i genomsnitt är 5 000 kr., blir branschens bruttoöverskott 50 milj. kr. Därest återbäringen från automaterna i genomsnitt är 80 % och insatsen en krona så skulle bruttoomsättningen, beräknad efter det totala värdet av pengar och polletter som årligen sätts in i automaterna, kunna beräknas till ca 250 milj. kr. Som framgår av vad förut sagts torde dock siffrorna i verkligheten vara väsentligt högre.

6.4 *Vissa rättsliga frågor rörande automatspelet*

Automatspel om penningar eller penningars värde är som framgår av avsnitt 1.4.1 att anse som lotteri och får när det anordnas för allmänheten endast bedrivas på sätt och under förutsättningar som anges i lotteriförordningen. Där omständigheterna är sådana att spelet icke kan anses anordnat för allmänheten, får spelet givetvis bedrivas utan att lotteriförordningens bestämmelser behöver iakttas. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 1.4.3 torde dock endast mera sällan så vara fallet. Denna del av automat-

spelet kommer därför icke vidare att beröras.

Automatspel kan av praktiska skäl inte — såsom fallet är när det gäller exempelvis sedelotteri och bingo — bedrivas på sådant sätt, att storleken av vinster och insatser bestäms genom en i förväg fastställd plan. På grund härav har automatspelet endast kunnat bedrivas med stöd av 2 § lotteriförordningen. Härav följer bl. a. att spelet endast kan förekomma i samband med offentlig nöjestillställning eller tillställning för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål samt att insats- och vinstmöjligheterna är begränsade till 50 öre resp. tio kr.

Flertalet nya spelautomater är försedda med en myntöppning för enkronasmynt. Sedan från olika polismyndigheters sida påpekats att värdegränsen för insatser i 2 §-lotterier är 50 öre, har räkneverken ändrats så, att om en enkrona satsas så uppstår en fordran för spelaren på en femtioörespollett. Härigenom förutsätts att den i lotteriförordningen föreskrivna insatsgränsen icke överskrids.

En betydande del av spelautomaterna finns uppställda på områden och i lokaler, där offentlig nöjestillställning förekommer, såsom bl. a. nöjesfält, folkparker och dansrestauranger. Flertalet automater torde dock vara uppställda i offentliga lokaler, där någon offentlig tillställning icke äger rum, såsom t. ex. motell, hotell, kaféer och konditorier. Enligt vad som uppgetts från branschens sida får polletter som betalas ut från automater som finns uppställda på platser, där offentlig nöjestillställning ej förekommer, endast användas för fortsatt spel. I många fall anges på automaterna eller i annan ordning, att polletterna ej kan användas för annat ändamål. Ofta innehåller kontrakten mellan utställare och lokal innehavare en erinran om att inlösen av polletterna icke får äga rum. Frågan huruvida spel på automater, där polletterna endast får användas för fortsatt spel, är att anse som lotteri, har varit föremål för delade meningar. I några fall har lokal innehavaren av underrätt dömts för olaga lotteri trots

att polletterna endast kunnat användas för fortsatt spel. I ett fall har en sådan dom överklagats. Hovrätten¹ upphävde häradsrättens dom och förklarade att den tilltalade icke gjort sig skyldig till förseelse mot lotteriförordningen, enär spelapparaterna ej, såvitt visats, varit förenade med möjligheter till ekonomisk vinst. Frågan om fullföljd av talan mot hovrättens dom var därefter föremål för bedömning av riksåklagaren som dock förklarade sig dela hovrättens uppfattning. Sedan nämnda hovrättsdom kommit till polismyndigheternas kännedom, syns flertalet av dessa ej ha funnit skäl ingripa mot spel på automater, som uppställts utan samband med offentlig nöjeställning, därest det ej framkommit att polletterna inlösts.

Erfarenheten har visat att i många fall vederbörande lokalinnehavare icke iakttar den begränsning av polletternas användning som förutsatts skall gälla utan tar emot polletterna som betalning för varor, vanligen bestående av förtäring i lokalen. Det lär även vara vanligt förekommande att polletterna inlöses mot penningar. Uppenbart är vidare att det måste vara svårt för lokalinnehavaren att kontrollera hur polletterna används. Det torde exempelvis vara nästan omöjligt att hindra att en spelare säljer de polletter han vunnit till annan spelare eller att serveringspersonalen tar emot polletterna som betalning och sedan försäljer dessa till nya spelare. Det kan vidare ifrågasättas om några möjligheter överhuvud finns att förhindra, att den personal som har till uppgift att sälja polletter ånyo inlöser dessa.

Det måste givetvis vara ogörligt för polismyndigheterna att övervaka att inlösen av polletterna ej förekommer. Genom den osäkerhet som sålunda vidlåder den rättsliga bedömningen av automatspelet har ett betydande illegalt spel kunnat växa fram.

Det har förekommit flera åtal i sådana fall, där polletter från spelautomater, som varit uppställda utan samband med offentlig nöjeställning, inlösts mot penningar eller varor. I sådana fall har lokalinnehavaren dömts till ansvar för olaga lotteri. Ägaren till automaten har däremot ansetts ej

kunna fällas till ansvar, om det ej har visats att han medverkat till illegalt automatspel. Enbart den omständigheten att vederbörande ställt upp en automat, som därefter använts i strid mot lotteriförordningens bestämmelser, anses således ej utgöra ett brott mot lotteriförordningen.²

Ett stort antal spelautomater finns även uppställda i privata lokaler, såsom kontor, verkstäder, butiker, klubbar m. m. Spel på sådana automater sker ofta med höga insatser och vinster. Insatser och vinster görs regelmässigt med kontanter. De sociala vådor till följd av automatspel som kan ha förekommit, torde främst kunna härledas från spel i denna form. Utredningen vill i detta sammanhang erinra om att automatspel med penningvinster utgör ett klart åsidosättande av lotteriförordningens bestämmelser.

Automatspel på färjor och passagerarbåtar under färd på internationellt vatten torde icke falla under lotteriförordningens bestämmelser enär denna ej anses ha räckvidd utanför rikets gränser.³ Däremot föreligger brott mot lotteriförordningen om spelet bedrivs under färd på svenskt territorialvatten.⁴

6.5 Framförda förslag rörande automatspelet

Automatspelet har i flera sammanhang berörts i riksdagen.

I ett interpellationssvar i andra kammaren den 20 november 1969 framhöll chefen för handelsdepartementet, statsrådet Lange, bl. a. att utvecklingen av det illegala automatspelet inger oro samt att åtgärder borde vidtas för att komma till rätta med detta missförhållande.

I två likalydande motioner till 1970 års

¹ Se Göta hovrätts dom 27.8.1962.

² Se dom av Hovrätten för Västra Sverige den 8.9.1969.

³ Jfr Kungl. Maj:ts beslut 21.7.1966 i anledning av framställning från Sveriges redareförening angående tillåtligheten att begagna spelautomater.

⁴ Jfr Högsta domstolens dom 28.5.1970 angående automatspel på färjor mellan Sverige och Danmark.

riksdag (I: 252 och II: 285) begärdes att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utfärdande av förbud mot införsel, saluhållande och innehav av spelautomater av typ enarmade banditer och liknande. Motionärerna anförde härvid bl. a. följande.

I lokaler där enarmade banditer är uppsatta utan att 2 § lotteriförordningen är tillämplig är det vanligt att innehavaren markerar rummets enskilda karaktär genom skyltar med ordet "Privat" eller dylikt. Om innehavaren hävdar att endast medlemmar i en sluten krets får spela på automaterna, har polis- och åklagarmyndigheterna oftast ingen möjlighet att ingripa. Sådana "privata" spelautomater är i de flesta fall försedda med myntkast för svenska enkronor och konstruerade för vinstutdelning som överstiger den enligt lotteriförordningen tillåtna. Under de två senaste åren har införseln av spelautomater till Sverige kraftigt ökat. År 1967 uppgick importvärdet av spelautomater och spelapparater för nöjesfält till ca 4 milj. kr., år 1968 till över 10 milj. kr. och under månaderna januari—november år 1969 till ca 16 milj. kr. För närvarande saluförs i Sverige en rik sortering av sådana apparater, i vilka spelet sker med enkronasmynt och med möjlighet att vinna jackpottar på upp till 1 000 kr. Enligt beräkning omsättes i Sverige årligen över 500 milj. kr. på spel med spelautomater. Summor av denna storlek åberopas i varje fall av grossistföretagen i spelautomatbranschen i deras reklam. Automaterna ger trots det höga inköpspriset — 12 000 à 18 000 kr. — i allmänhet ägarna eller hyresmännen goda förtjänster. Utvecklingen har lett till att serveringar som är för små för att vara lönsamma med nuvarande standardkrav omvandlas till "drugstores", "snackbarer" eller "pubar", vilkas lönsamhet baseras på inkomst av spel. Spelautomater av typen enarmade banditer erbjuder ingen annan förströelse än den som ligger i hasardmomentet. Det kan inte vara i samhällets intresse att företag som i stor utsträckning vänder sig till en ungdomlig kundkrets, arbetar in hasardspel som en del av sin verksamhet. Om denna nya form av affärsverksamhet får utvecklas i den takt som nu sker, har man anledning frukta stora sociala skadeverkningar. Ett förbud mot spelautomater av denna typ är det enda sättet att skydda de enskilda medborgarna häremot.

Lagutskottet (3LU 1970: 5) anförde i anledning av motionerna bl. a. följande.

I likhet med motionärerna anser utskottet att det är mycket oroväckande med den stora

spridningen av mekaniska spelautomater. Särskilt betänkligt är att spelverksamheten ofta försiggår i lokaler där ungdomar vistas. Det är därför angeläget att effektiva åtgärder för att komma till rätta med missförhållandena snarast vidtas.

Utskottet hemställde emellertid att motionen inte skulle föranleda någon riksdagens åtgärd enär problemen uppmärksammats av lotteritredningen.

I en annan motion till årets riksdag (I: 782) föreslogs att riksdagen hos Kungl. Maj:t skulle anhålla om att frågan om beskattning av spelautomater måtte övervägas. Som grund för förslaget anförde motionären följande.

Under de senaste åren har det blivit allt vanligare med spelautomater vid restauranger, motell, folkparker och andra nöjesplatser. Av allt att döma är de lukrativa inkomstkällor för ägarna (uthyrarna). De placeras av företagen vid de olika lokalerna mot att en viss procent av inkomstsumman lämnas till den som upplåter plats för automaterna. Vinsterna för dem som spelar på automaterna blir i regel små och ofta är det svårt att kunna utnyttja de polletter som lämnas i vinst eftersom vinnarna endast vid vissa tillfällen får köpa för polletterna. Det blir ofta så att vinnarna "spelar upp" vinsten i automaterna. I vårt land beskattar vi vinster på spel och lotterier men någon beskattning på spelautomaterna förekommer inte, bortsett från den eventuella vinst som redovisas av uthyrningsföretagen i deras bokslut. Enligt min uppfattning borde spelautomaterna beskattas på liknande sätt som sker med lotterier och totospel. Det kan möjligen mot en beskattning anföras att kontrollmöjligheterna är förhållandevis små, men en undersökning som klarlade förutsättningarna för en beskattning av spelautomaterna bör göras. I en del andra länder låter man inkomsten av spelautomaterna gå till välgörande ändamål. Vinsten som staten tar in på automaterna fördelas till olika organisationer. Så är bl. a. förhållandet i Finland där handikapporganisationerna erhåller bidrag till sin verksamhet av "automatmedel".

Bevillningsutskottet (BeU 1970: 26) förklarade sig dela motionärens uppfattning att spelautomaterna på lämpligt sätt borde beskattas men att frågan härom borde prövas i samband med en revision av beskattningsreglerna för det offentliga spelandet. Utskottet förklarade sig vidare förutsätta

att en sådan revision skulle verkställas av Kungl. Maj:t i anslutning till resultatet av översynen av lotteriförordningen.

Från åtskilliga företrädare för polis- och åklagarmyndigheterna har till utredningen under hand framförts önskemål om att skärpta regler skulle införas för användande av spelautomater för att komma till rätta med det illegala spel som bedrivs.

Från branschens sida har framförts synpunkter av huvudsakligen motsatt innehåll. I första hand har framförts det önskemålet att automatspelet skulle få bedrivas utan samband med offentlig nöjeställning inom vissa föreskrivna beloppsgränser för insatser och vinster. Detta skulle nämligen medföra att det illegala automatspelet i spelhallar och klubbar upphörde och myndigheterna kunde få möjlighet att kontrollera spelet. En sådan kontroll skulle ske genom godkännande och försegling av automaterna. Staten skulle härigenom även kunna beskatta automatspelet, exempelvis genom licensavgifter. Härvid har från branschen hänvisats till förhållanden i exempelvis Danmark och Västtyskland, där motsvarande system tillämpas. Från branschens sida har vidare under utredningsarbetet framförts önskemål om att värdegränserna för automatspel, som äger rum i samband med offentlig nöjeställning, med hänsyn till penningvärdeförändringen skulle höjas till fem kr. för insats och till 100 kr. för vinst. Man har också sagt sig vilja få en ändring av nu gällande bestämmelser till stånd, som möjliggör att vinster skall få utbetalas i penningar. Som motiv härför har i första hand anförts att en sådan ordning skulle förenkla förfarandet och bättre tillgodose spelarnas intressen. Därjämte skulle härigenom elimineras de nackdelar som följer av att i vissa fall spelarna använder polletterna på andra nöjesetablissemang. I samband härmed har också anförts, att spelautomater med penningvinster tillåts i flera västeuropeiska länder.

Det kan vidare nämnas, att från skilda håll den synpunkten framförts, att föreskrifter borde utfärdas om vilka minimi-

vinstchanser som skall erfordras för att en spelautomat skall få användas.

6.6 Utredningen

Automatspelet utgör i många fall en oskyldig form av förströelse. Sådant har sedan lång tid tillbaka förekommit på nöjesfält, i folkparker o. dyl. utan att därvid framkommit några mera påtagliga olägenheter. Frågan huruvida spelet medför sociala vådor eller andra olägenheter är givetvis beroende av i vilka former och i vilken utsträckning spelet bedrivs. Utredningen anser ej befogat föreslå något generellt förbud mot automatspel, om garantier kan erhållas för att sådant spel endast kommer att bedrivas i begränsad utsträckning och under betryggande kontroll.

För att den sist angivna förutsättningen skall kunna ernås fordras en annan ordning än den som för närvarande tillämpas. En betydande del av automaterna är uppställda efter vederbörlig anmälan enligt 2 § lotteriförordningen. Det förekommer dock ofta att automater används på annat sätt än vad som uppges i anmälan. Spelautomater, som ej betalar ut annan vinst än polletter, som berättigar till fortsatt spel, drivs i allmänhet utan föregående anmälan till polismyndighet. Detsamma gäller givetvis sådana automater, där avsikten är att använda dem för illegalt spel med kontantvinster. Polismyndigheterna saknar f. n. möjlighet att meddela förbud mot automatspel. För att ingripa mot olagligt automatspel fordras enligt den ordning som nu gäller, att det inför domstol kan styrkas att brott mot lotteriförordningen föreligger. I allmänhet föreligger härvidlag stora bevissvårigheter. För att ge polismyndigheterna möjlighet att effektivt komma till rätta med det illegala automatspelet anser utredningen nödvändigt att införa en ordning som innebär att tillstånd alltid skall fordras för att få anordna lotteri, varvid spelautomat används. Sådant tillstånd skall av polismyndighet kunna ges under samma förutsättningar som nu gäller enligt 2 § lotteriförordningen. Om skäl finns för misstanke att

den som söker sådant tillstånd kommer att missbruka detta, bör tillstånd vägras. Vidare kan polismyndigheten återkalla beviljat tillstånd, om detta utnyttjas i strid mot lotteriförordningens bestämmelser. Anmärkas bör att enligt allmänna förvaltningsrättsliga principer ett dylikt beslut går i verkställighet utan hinder av att det ej vunnit laga kraft. I sådana fall där automatspel anordnas utan tillstånd, föreligger ett klart brott mot lotteriförordningen. En ordning, enligt vilken tillstånd alltid fordras för att få anordna automatspel, medger väsentligt bättre möjligheter att utöva en effektiv kontroll än den nu gällande ordningen.

Utredningen framlägger därför förslag om ändring av lotteriförordningen så att tillstånd skall erfordras för att få anordna lotteri, varvid spelautomat används. Tillstånd skall kunna ges om de i 2 § lotteriförordningen angivna förutsättningarna föreligger.

Utredningen, som ej berör skattefrågorna, erinrar om att den föreslagna ändringen även kräver en redaktionell ändring i stämpelskatteförordningen, om nuvarande principer för stämpelskatt på lotterier skall bestå.

I samband med tillstånd bör meddelas föreskrifter hur automaterna skall förvaras under tid då offentlig tillställning ej pågår i den lokal automaten är uppställd. Sådana föreskrifter bör lämpligen ges generell utformning.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 6.4 har osäkerheten rörande den rättsliga bedömningen av automatspel, där vinsten endast berättigar till fortsatt spel, möjliggjort tillkomsten av ett omfattande illegalt spel. Vid bedömning av nämnda missförhållanden har utredningen fått den uppfattningen, att, förutom det föreslagna tillståndstvånget, en ytterligare förutsättning för att komma till rätta med det illegala automatspelet — om ej ett generellt förbud skall behöva införas — är att som lotteri även skall anses spel, där vinst utfaller i form av polletter som endast får användas till fortsatt spel. Utredningen föreslår

därför att i 1 § lotteriförordningen införs det tillägget att anvisning som utbetalas från mekanisk spelapparat är att anse som vinst oaktat anvisningen endast berättigar till fortsatt spel.

När det gäller automatspel i privata lokaler, såsom kontor, klubbar, garage etc. förekommer, enligt vad som uppgetts för utredningen, huvudsakligen kontantvinster. Som tidigare framhållits uppgår i dessa fall insatser och vinster till betydande belopp. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 1.4.3 ställs i rättspraxis mycket stränga krav för att lotteri icke skall anses som anordnat för allmänheten. Endast i undantagsfall torde därför sådant spel falla utanför lotteriförordningens bestämmelser. Enligt utredningens bedömning råder ej någon oklarhet rörande den rättsliga bedömningen av denna form av automatspel. Det är här fråga om mycket klara fall av brott mot lotteriförordningen. För att ge ökade möjligheter att komma till rätta med rådande missförhållanden förordar utredningen att bestämmelserna i lotteriförordningen om förverkande ändras så att automater, som använts på ett olagligt sätt kan förverkas i större omfattning än vad som nu är fallet. Utredningen får härvidlag hänvisa till vad som sägs i avsnitt 12.2.

Enligt utredningens mening talar starka skäl för att värdegränserna för automatspel icke höjs. Det främsta skälet härför är att vid möjligheter till spel med högre insatser och vinster risker torde finnas för uppkomsten av spelhallar o. dyl. med därav följande sociala olägenheter. Det måste även beaktas att svårigheter kan uppstå för lotterier med ideella ändamål att hävda sig på lotterimarknaden. Riskerna torde i hög grad öka, om utbetalning av penningvinster från spelautomaterna skulle tillåtas. Utredningen anser sig därför böra bestämt avstyrka att i detta hänseende någon ändring görs i den ordning som nu gäller.

Beträffande frågan om att meddela föreskrifter beträffande minimivinstchanser på automater syns sådana knappast kunna anses påkallade. Automaterna ger redan f. n. vanligen spelaren större vinstchans än

flertalet andra lotteriföretag. Vidare kan det knappast vara något samhällsintresse att bevaka hur stora vinster som utbetalas från spelautomater och andra liknande anordningar, som huvudsakligen är av ren förströelsekaraktär. I detta sammanhang kan också framhållas att automat innehavaren torde kunna fällas till ansvar för bedrägeri, om automaten överhuvudtaget icke betalar ut någon vinst eller innehavaren genom manipulationer med denna åstadkommit att vinst icke betalas ut i enlighet med den vinstplan som angetts gälla för spel på automaten.

Som redovisats i avsnitt 6.5 har olika förslag framförts om att medge en ökad användning av spelautomater i syfte bl. a. att möjliggöra skatteintäkter eller skaffa medel till ideella ändamål. Enligt utredningens mening finns risk för att ökning av sociala missförhållanden kan bli följden av ett legaliserat automatspel, som får bedrivas i större omfattning. Utredningen vill särskilt framhålla de uppenbara olägenheterna av att spelhallar växer fram, där socialt missanpassade personer och ungdomar utan inskränkning kan hänge sig åt hasardspel. Utredningen vill därför bestämt avstyrka alla förslag i denna riktning även om syftet är att skaffa medel för angelägna och behjärtansvärda ändamål. I detta sammanhang kan erinras om att Kungl. Maj:t den 9 juni 1961 lämnade utan åtgärd en framställning från bl. a. Svenska röda korset om prövning av frågan huruvida automatspel med pengar fick användas för att skaffa medel till humanitära ändamål. Ärendet hade dessförinnan varit föremål för en omfattande remissbehandling och den överväldigande delen av remissinstanserna avstyrkte, att en sådan verksamhet skulle få etableras.

7.1 *Det egentliga roulettspelet*

Roulettspelet, vilket förekommer bl. a. på kasinon och spelklubbar i flera västeuropeiska länder är, som framhållits i avsnitt 1.4.2 i sin typiska form att hänföra till äventyrligt spel enligt svenska rättsregler. Detta innebär att den som i Sverige anordnar roulettspel om penningar eller penningars värde för allmänheten kan straffas för dobbleri enligt 16 kap. 14 § brottsbalken.

Roulettspelet kan kortfattat beskrivas på följande sätt. Spelet bedrivs genom användande av en roulett. Denna består först och främst av en vågrät skiva, den s. k. roulettskivan. I denna skiva är längs ytterkanten inbringade 37 fördjupningar, var och en åsatt ett nummer från 0 till 36. Av dessa nummer saknar nollan färgmarkering medan hälften av de övriga numren har röd färg och andra hälften svart. Vidare ingår bland spelutensilierna en rektangulär bordskiva eller duk, det s. k. spelbordet. På detta finns för insatser avsedda rutor i ordnad följd med nummer motsvarande numren på roulettskivan. Numren 1 till 36 är indelade i tre kolonner med tolv nummer i varje kolonn, medan nollan är angiven på en fristående ruta. Insats på ett ensamt nummer benämns *plein*.¹

På spelbordet finns vidare rutor för insatser på följande vinstchanser. Först de s. k. enkla chanserna; *manque* (numren 1—18), *passé* (numren 19—36), *udda nummer*,

jämna nummer, *rött och svart*. Vidare finns rutor för insats på första, andra och tredje dussin motsvarande numren 1—12, 13—24, 25—36 och tre kolonner, motsvarande de nummer varje kolonn innehåller. Genom kombinationer av nummer kan deltagarna vidare satsa på följande chanser; *cheval* (två nummer bredvid varandra), *transversal* (tre nummer i rad i vågrät följd), *carré* (fyra nummer bredvid varandra i kvadrat), samt *simple* (sex nummer innehållande två vågräta rader om vardera tre nummer).

Spelet börjar med att spelarna gör insats på någon eller några av de olika chanser som finns angivna på spelbordet. Som insatser används kontanter eller mot kontanter inlösbare spelmarker. Vanligen är insatsernas storlek begränsad till visst belopp för varje vinstmöjlighet. Sedan insatserna gjorts, snurrar den person som sköter spelet, den s. k. *croupieren*, på roulettskivan samt släpper samtidigt en kula, den s. k. roulettkulan, på skivan. Utgången av spelet är därefter beroende av i vilken fördjupning på roulettskivan som kulan stannar. Som exempel kan anges att om kulan stannar på nummer 1, vinner den som har satsat på rött, *manque*, *udda*, första dussin och första kolonn. Vidare vinner den som satsat på

¹ Här anges de vanligen förekommande franska roulettermerna i den mån någon vedertagen svensk översättning av ifrågakarande term icke finns. I sådana fall anges termens betydelse inom parentes.

nummer 1 på plein eller på någon kombination i vilken nummer 1 ingår.

Vinsterna utbetalas därefter från spelbanken, d. v. s. den som driver roulettforetaget. Spelbanken företräds av croupieren. Då nollan kommer upp tillfaller samtliga insatser banken och någon vinst utbetalas icke med undantag för insatser på nollan. I övriga fall d. v. s. då något av numren 1—36 kommer upp utbetalas vinst i proportion till insats och statistisk vinstchans. Detta innebär att bankens vinstchans endast består i att nollan kommer upp.

Vinsten utbetalas enligt följande plan.²

plein = 36 × insatsen
cheval = 18 × insatsen
transversal = 12 × insatsen
carré = 9 × insatsen
simple = 6 × insatsen
dussin = 3 × insatsen
kolonn = 3 × insatsen
manque = 2 × insatsen
passe = 2 × insatsen
udda nummer = 2 × insatsen
jämn nummer = 2 × insatsen
rött = 2 × insatsen
svart = 2 × insatsen

7.2 Roulettspelet i Sverige

Under 1950-talet introducerades roulettspel i Sverige på vissa restauranger som komplement till övrig underhållning såsom dans och kabaré. Antalet restauranger, där roulettspel bedrevs, begränsades i början av att flera länsstyrelser med stöd av 38 § rusdrycksförsäljningsförordningen, i samband med att de beviljade tillstånd till utskänkning av rusdrycker, meddelade föreskrift om att roulettspel icke fick äga rum i samband med sådan utskänkning. Under senare år har dock praxis härvidlag ändrats hos samtliga länsstyrelser, varför sådana förbud icke längre förekommer.

Vid utgången av 1968 bedrevs enligt uppgift från kontrollstyrelsen roulettspel vid 268 restauranger. Omsättning av mer betydande omfattning torde endast förekomma vid de större restaurangerna. Därjämte förekommer roulettspel på vissa andra ställen,

där offentlig nöjestillställning äger rum, bl. a. nöjesfält och danssalonger. Omslutningen av roulettspel i sådana fall är enligt vad utredningen inhämtat av föga betydelse jämfört med roulettspelet på restauranger.

Enligt vad som uppgetts för utredningen uppgår bankens överskott i genomsnitt till ca 60 % av värdet av försålda marker. Återstoden ca 40 % av försålda marker inlöses av spelarna mot varor inom etablissemang- et. Med ledning av de uppgifter utredningen kunnat inhämta kan försäljningen av spelmarker beräknas uppgå till mellan 15 och 25 milj. kr. per år. Några säkra bedömningar rörande bruttoomsättningens storlek kan ej göras beroende på att för sådant ändamål krävs kunskaper om insatsernas storlek på de olika vinstchanserna. För en uppskattning av bruttoomsättningens storlek kan dock följande sifferberäkningar lämnas. Vid insats på enkla chanser (t. ex. rött eller svart), som ger en vinst lika med insatsen, blir genomsnittliga vinsten för banken 3 % medan insats på enstaka nummer, som ger en vinst lika med 20 ggr insatsen, medför en genomsnittlig bankvinst på 43 %. Den genomsnittliga vinsten tagen över alla insatsmöjligheter ligger således mellan dessa extremer och sannolikt väsentligt närmare den lägre gränsen än den högre. Det kan således antas att spelbanken i genomsnitt får tillbaka 10—20 % av en spelinsats för varje spelad insats (50-öres spelmark). Vid det antagandet att spelbankens återbäring per spel är 10 % och sammanlagda bankvinsten per år är 60 % av 20 milj. kr. samt insatsen 50 öre per spel uppgår bruttoomsättningen till 120 milj. kr.

Roulettspelet anordnas vanligen av ett från etablissemang- et fristående företag. Det finns i Sverige ca 30 företag som sysslar med att anordna roulettspel. Av dessa har ett tiotal en mer betydande omfattning. Roulettforetaget svarar i regel för alla kostnader i samband med roulettspelet såsom utrustning och personal. Överskottet fördelas mellan roulettforetaget och lokalinne-

² I samtliga fall anges vinst inklusive insats.

havaren. I genomsnitt torde roulettföretaget få ca 1/3 av överskottet. I vissa fall förekommer i stället att roulettföretaget till lokal innehavaren erlägger ett fast belopp.

Roulettspelet bedrivs i Sverige som anmälningslotteri i samband med offentlig nöjeställning enligt 2 § Lotteriförordningen. Härav följer att spelet är underkastat de begränsningar i fråga om insatser och vinstvärden som finns angivna i nämnda lagrum, d. v. s. insatsen får ej överstiga 50 öre och vinstvärdet får ej överstiga tio kr. Som vinster utbetalas spelmarker. Av bestämmelserna i 2 § lotteriförordningen följer att dessa marker endast får användas som betalningsmedel inom området för den tillställning i samband med vilken roulettspelet bedrivs. För restaurangroulett innebär detta att vinsterna endast kan användas till betalning av förtäring samt för sådana varor som därutöver försäljs på restaurangen.

På grund av den begränsning av högsta vinstvärdet som sålunda måste iaktas har vinstplanen ett annat utseende än i det egentliga roulettspelet. På flertalet vinstchanser utbetalas väsentligt lägre vinster än enligt spelplan för det egentliga roulettspelet. Till följd av de begränsade insats- och vinstmöjligheterna som följer av 2 § lotteriförordningen och den annorlunda vinstplanen avviker sådant roulettspel, som i Sverige får anordnas för allmänheten, således väsentligt från det egentliga roulettspelet. På grund härav benämns spelet vanligen svensk roulette. Vinstplanen i svensk roulette har följande utseende.^{3, 4}

plein = $21 \times$ insatsen
cheval = $16 \times$ insatsen
transversal = $11 \times$ insatsen
carré = $8 \times$ insatsen
simple = $5 \times$ insatsen
dussin = $3 \times$ insatsen
kolonn = $3 \times$ insatsen
manque = $2 \times$ insatsen
passe = $2 \times$ insatsen
udda nummer = $2 \times$ insatsen
jämma nummer = $2 \times$ insatsen
rött = $2 \times$ insatsen
svart = $2 \times$ insatsen

7.3 Rättspraxis rörande roulettspel

Som tidigare framhållits är det egentliga roulettspelet att hänföra till äventyrligt spel. Viss tveksamhet har rått rörande under vilka former det svenska roulettspelet kan bedrivas utan att äventyrligt spel skall anses föreligga. Denna fråga har vid två tillfällen varit föremål för prövning av Högsta domstolen.⁵

I det första fallet⁶ hade deltagarna tillåtit att satsa flera marker per spelomgång dock med den begränsningen att endast en spelmark fick sättas på varje insatsmöjlighet. Genom kombinationer av spelmöjligheter med samma utgång kunde vinsten emellertid överstiga ett värde av tio kr. (20 spelmarker motsvarande ett värde av 50 öre per styck). Åklagaren yrkade i första hand ansvar för bedrivande av äventyrligt spel och i andra hand för brott mot lotteriförordningen. Den åtalade frikändes av rådhusrätten men dömdes av hovrätten till ansvar för bedrivande av äventyrligt spel. Högsta domstolen, dit målet fullföljdes, meddelade följande dom:

Roulettspel är enligt hävdvunnen uppfattning ett äventyrligt spel och brukar anföras såsom typexempel på dylika spel. I enlighet härmed har också i rättspraxis roulettspel hänförs under den tidigare i 18 kap. 14 § SL upptagna bestämmelsen om äventyrligt spel, nu ersatt av stadgandet i 11 kap. 12 §. Spelet, vari regelmässigt flera på en gång deltaga medelst insatser, avgöres av slumpen genom roulettanordningen och fortgår i upprepade omgångar. I övrigt kännetecknas spelet framför allt därav, att det innefattar en mångfald möjligheter att göra insatser på skilda sätt och att genom flera kombinerade insatser påverka vinstchansen. I fråga om föremålet för äventyrligt spel förutsätter strafflagsbestämmelsen, att det skall gälla penningar eller penningvärde men ej att spelet skall röra större belopp. I lotteriförordningen anges i 1 § 2 st. 1 p., att såsom lotteri anses varje företag, däri efter lottning, gissning, vadhållning eller jämförlig av slumpen helt eller delvis beroende anord-

³ I samtliga fall anges vinsten inklusive insats.

⁴ För dussin, kolonn och enkla chanser är vinstproportionen densamma som i det egentliga roulettspelet.

⁵ Jfr också ang. s. k. pokerspel NJA 1960 s. 339.

⁶ NJA 1958 s. 504.

ning kan av en eller flera deltagare erhållas vinst till högre värde än det, som erhålles av envar deltagare. Den sålunda meddelade beskrivningen passar i och för sig in även på äventyrligt spel, enkannerligen roulettspel. Meningens har likväl uppenbarligen icke varit att medtaga jämväl typiskt äventyrliga spel, och åt denna inskränkning har åsyftats att giva uttryck med den in sista st. av 1 § intagna hänvisningen till SL:s förbud mot äventyrliga spel. Första lagutskottet vid 1939 års riksdag, på vars förslag hänvisningen upptogs i förordningen, anförde härvid — efter att hava erinrat, att den i 1 § angivna bestämmelsen av lotteribegreppet omfattade även spel i den bemärkelse som angivits tidigare i utskottets utlåtande, såsom exempelvis roulett- eller tärningsspel — att i vissa fall bedrivande av äventyrligt spel om penningar och penningvärde skulle straffas enligt 18 kap. 14 § SL samt att i klarhetens intresse syntes böra i författningen angivas att den enligt 2 § medgivna rätten att efter anmälan anordna lotteri ej medförde undantag därifrån. De marknads- och tivolinöjen som enligt 1 § 2 st. 2 p. lotteriförordningen skola betraktas såsom lotterier omfatta, vilket redan exemplifieringen i stadgandet giver vid handen, anordningar av annat och enklare slag än roulettspel, i synnerhet spelautomater. Roulettspel kan därför ej heller på grund av nämnda stadgande hänföras under lotteriförordningen. Av vad som anförts beträffande innebörden av strafflagsbestämmelsen och lotteriförordningen följer, att äventyrligt spel icke, även om beloppen av insats och därå utfallande vinst begränsas till de i 2 § nämnda förordning angivna maximibeloppen, må anordnas efter anmälan som där sägs. I fråga om det spel med roulett som klaganden under den med åtalet avsedda tiden anordnat för allmänheten visar utredningen följande: För spelet, vari flera spelare samtidigt kunde deltaga, begagnades marker med ett värde av 50 öre. I samma spelomgång kunde insats ske på ett stort antal olika sätt, och varje deltagares rätt att göra insatser begränsades allenast av att han icke ägde på en och samma insatsmöjlighet satsa mer än en mark i samma spelomgång. Vinstbeloppets storlek var avhängig av hur insatsen gjordes och växlade från två till tjugu gånger insatsen. Spelare kunde emellertid genom att i samma spelomgång göra flera insatser på olika sätt men avseende en och samma utgång erhålla vinstbelopp, vilka sammanlagt avsevärt överstego tjugu gånger värdet av en insats. Härav framgår, att spelet varit anordnat på ett sätt som kännetecknar roulettspel, vilket enligt vad ovan sagts såsom varande äventyrligt spel icke omfattas av lotteriförordningen; och de gjorda begränsningarna i fråga om storleken av insats och

vinst föranleda av förut angivna skäl icke ett annat bedömande. Klaganden har förty genom spelets anordnande gjort sig förfallen till ansvar jämlikt 11 kap. 12 § SL. På grund av vad sålunda anförts prövar KM lagligt fastställa HovR:s domslut.

Sedan tvekan yppat sig hos berörda myndigheter rörande tolkningen av Högsta domstolens dom utfärdade riksåklagarämbetet den 25 september 1958 ett cirkulär (cirkulärskrivelse nr 85) vari bl. a. anfördes följande:

I anknytning till detta rättsfall uppställer sig emellertid frågan, om under vissa förutsättningar spel medelst roulett kan falla utanför begreppet äventyrligt spel och sålunda bli va att hänföra under lotteriförordningen. Till en början kommer därvid i betraktande det fall att spelreglerna utformas så att varje spelare under en och samma spelomgång icke äger göra mer än en *enda* insats om 50 öre. Högsta domstolen har i de förevarande målen icke tagit uttrycklig ståndpunkt till detta fall. Där emot har hovrätten gjort det uttalandet, att 2 § lotteriförordningen måste tolkas så att "vid spel av ifrågavarande art insatsen per spelomgång icke får överstiga 50 öre respektive en krona". Detta uttalande måste innebära, att hovrätten anser att i ett dylikt fall spelet icke är att hänföra till äventyrligt spel och att sålunda — under förutsättning att jämväl övriga villkor enligt 2 § lotteriförordningen uppfyllas — spelet är tillåtet efter vederbörlig anmälan till polismyndigheten. Denna hovrättsens ståndpunkt överensstämmer med den, som intagits av poliskammaren i Malmö vid prövning av anmälningar jämlikt nyssnämnda författningsrum om anordnande av spelen. Enligt ämbetets mening bör ståndpunkten godtagas. Vad härefter angår frågan, hur det spel är att bedöma där, med i övrigt samma spelregler som ovan angivits, en spelare under en och samma spelomgång väl äger göra *flera insatser* men endast på sådant sätt att dessa avse *olika utgångar*, varigenom således endast *en* av insatserna kan medföra vinst — det enklaste exemplet är att spelare placerar en mark i rutan 1 och en mark i rutan 2 eller en mark i rutan 1 och en mark mellan rutorna 2 och 3 (cheval) — så har denna fråga ingående diskuterats mellan parterna vid målens handläggning i samtliga instanser. Något uttalande, huruvida ett dylikt spel är att hänföra till *äventyrligt spel* eller icke, har icke gjorts av vare sig Högsta domstolen eller hovrätten. Enligt ämbetets mening kan ej heller av Högsta domstolens och hovrättsens domskäl motsättningsvis dragas någon säker slutsats, hur domstolar-

na bedömt denna fråga. Om emellertid spelet icke skulle vara att hänföra till äventyrligt spel, uppställer sig frågan, huruvida detsamma är hänförligt under 2 § *lotteriförordningen*. Högsta domstolen har icke ingått på denna fråga. Hovrätten har däremot i sitt ovan citerade uttalande i domskälen upptagit frågan och därvid bedömt denna så, att spelet icke rymmes under stadgandet i 2 § *lotteriförordningen*. Godtages denna bedömning blir spelets anordnande — därest det sker efter endast anmälan till polismyndigheten — straffbart antingen enligt 11 kap. 12 § *strafflagen* såsom äventyrligt spel eller, därest spelet icke skulle bedömas såsom äventyrligt, enligt 10 § *lotteriförordningen* såsom anordnande av lotteri utan Kungl. Maj:ts tillstånd. — Klarhet i den förevarande frågan synes icke kunna vinnas annorledes än genom åvägbringande av ett nytt prejudikat.

Ett senare avgörande av Högsta domstolen⁷ gällde två mål, där omständigheterna var följande. I det ena fallet hade deltagarna rätt att göra flera insatser i varje spelomgång dock endast en spelmark på en och samma utgång. Spelarna kunde således icke genom kombination av olika insatser få en vinst som översteg 20 spelmarker, d. v. s. ett värde av tio kr. I det andra fallet hade deltagarna i varje spelomgång möjlighet att genom kombination av insatser satsa flera spelmarker på en och samma utgång, men vinsten var likväl maximerad till 20 spelmarker (tio kr.). Åklagarens yrkande om ansvar för äventyrligt spel ogillades såvitt nu är i fråga i båda målen såväl av underrett som hovrätt. Högsta domstolen, dit målen fullföljdes, meddelade följande dom:

Roulettspelet är i sin typiska form äventyrligt spel. Det kännetecknas särskilt av att deltagarna kan göra insatser på många skilda sätt och genom kombinerade insatser påverka såväl utsikterna till vinst som vinstens storlek. Vid de roulettspel, som under senare år anordnats på ett stort antal restauranger i landet, har insatser, vinstbelopp och spelsätt begränsats på olika sätt. Det är uppenbart att roulettspel genom sådana begränsningar kan ges en så förändrad karaktär, att det enligt allmän uppfattning icke längre är att betrakta som äventyrligt spel. Beträffande tillvägagångssättet vid de roulettspel som avses med åtalen har hos KM följande blivit upplyst. För insatserna användes spelmarker med ett värde av 50 öre. Vinstens storlek var beroende av hur insatsen gjordes och växlade från 2 till

20 gånger insatsen. Enligt reglerna för det roulettspel, som A. med B. som croupier anordnade på Stora Hotellet, ägde varje deltagare göra flera insatser å 50 öre, men det var icke tillåtet att under en spelomgång göra mer än en insats avseende samma utgång. Till följd härav kunde en spelare icke erhålla vinst på mer än en insats i varje spelomgång och vinsten kunde uppgå till högst 10 kr. Vid det av C. och D. anordnade roulettspelet på Hotel Continental var varje deltagares rätt att göra insatser begränsad allenast därav att han icke ägde på en och samma insatsmöjlighet satsa mer än en spelmark i samma omgång. En spelare kunde således satsa på flera möjligheter avseende samma utgång och därigenom erhålla vinst på flera insatser i samma omgång. Emellertid gällde ytterligare den begränsningen att i varje spelomgång vinsten för varje spelare var maximerad till 10 kr. Såsom exempel på spel, som saknar det typiska roulettspelets kännetecken och därför icke bör betraktas som äventyrligt spel, har riksåklagaren anfört att roulettspel så anordnat, att deltagarna icke tillåtes göra mer än en insats å 50 öre i samma spelomgång. Med ett sådant spel bör emellertid jämföras det fall att spelreglerna — såsom vid den av A. och B. bedrivna verksamheten — tillåter spelare att i samma spelomgång göra flera insatser å 50 öre avseende skilda utgångar. I båda fallen saknar spelaren möjligheter att, såsom vid typiskt roulettspel, genom kombination av flera insatser avseende samma utgång påverka vinstchanserna. Enligt de spelregler, som tillämpades av C. och D., förelåg däremot icke hinder mot dylika kombinerade insatser. Då det emellertid icke var tillåtet att till en spelare utbetala högre vinst än 10 kr. i varje spelomgång kunde deltagarna knappast frestas att göra den för typiskt roulettspel kännetecknande kombinationen av insatser. Med hänsyn härtill har det på Hotel Continental bedrivna spelet i realiteten icke nämnvärt skilt sig från spelet på Stora Hotellet. I båda fallen gäller, att med de tillämpade begränsningarna för spelet deltagarna saknade den lockelse att göra allt större och mer sinnrikt uttänkta insatser, som särskilt bidrager till att göra det typiska roulettspelet äventyrligt. På grund av det anförda är de roulettspel, som bedrivits av A., B., C. och D., icke att bedömas såsom äventyrligt spel. Åtalen mot dem för dobbleri skall därför ogillas.

7.4 Till utredningen överlämnad skrivelse från riksdagen

Sedan i riksdagens andra kammare väckts motion (1966 nr 191) om kontroll av rou-

⁷ NJA 1967 s. 615.

lettspel och denna behandlats av tredje lagutskottet avgav utskottet utlåtande (1966 nr 35) i vilket anfördes bl. a. följande.

Motionärerna framhåller att rulettspel på restauranger numera förekommer allmänt i landet. Erfarenheterna anses visa att sådant spel i alltför många fall utgör inkörsporren till de illegala spelhålorna. Särskilt beklagligt finner motionärerna det vara när ungdomar faller offer för spel om pengar. Det kan bli svårigheter att hejda unga mindre ansvarskännande människor att delta i högt spel. Genom den utvidgade rulettspelsverksamheten läggs enligt motionärernas mening grunden till ett osunt nöjesliv och tidsfördriv. Förutom att det är motbjudande med spritservering i samband med hasardspel finner motionärerna det anmärkningsvärt att rulettspel får förekomma under helt okontrollerade former. De anser med hänsyn till att avsevärda summor torde komma i omlopp det erforderligt att något kontrollsystem införes på området. Genom kontroll skulle inte bara ett nytt skatteobjekt utvinnas i rulettspelet utan verksamheten skulle också fungera på ett så juste och sunt sätt som möjligt. Det sista anser motionärerna inte minst viktigt. Kontroll av spelverksamheten torde säkerligen kunna utformas på ett enkelt sätt och inordnas i en restaurangs kassakontroll- och redovisningssystem. Motionärerna hemställer ”att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om snabb utredning av möjligheterna för att inom restaurangers kassakontroll- och redovisningssystem anordna kontroll över förekommande rulettspelsverksamhet”.

Rörande tidigare riksdagsbehandling anförde utskottet följande.

Rulettspelet på restaurang har varit föremål för uppmärksamhet i riksdagen vid flera tillfällen. I interpellation i första kammaren vid 1957 års riksdag ställdes till chefen för handelsdepartementet bl. a. frågan huruvida han ville medverka till sådana åtgärder att äventyrligt spel på restauranger förhindrades. Interpellationen besvarades den 16 maj 1957. I sitt svar erinrade chefen för handelsdepartementet, statsrådet Lange, bl. a. att myndigheterna torde ha vissa möjligheter att på restaurang förhindra även rulettspel av det begränsade slag som lotteriförordningen medger. Han hänvisade härvid i första hand till länsstyrelsernas befogenheter enligt rusdrycksförsäljningsförordningen ävensom ölförsäljningsförordningen och förordningen om försäljning av alkoholfria drycker. Vidare framhölls att polismyndigheterna med stöd av allmänna ordningsstadgan torde kunna förbjuda rulettspel.

Statsrådet ansåg sig icke för det dåvarande böra föreslå särregler för lotteri på restaurang eller vidta någon annan åtgärd, som kunde ankomma på honom, i syfte att hindra rulettspel på restaurang. Vid 1958 års B-riksdag behandlades motion (I: B 124), i vilken det hemställdes om sådan ändring i lotteriförordningen, att rulettspel på restaurang blev förbjudet. Andra lagutskottet uttalade i sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr B 14), att rulettspel, där spelarna tillåts satsa på flera olika insatsemöjligheter, vilka alla täckte en och samma utgång, s. k. kombinerade insatser, i enlighet med av högsta domstolen meddelad dom (NJA 1958 s. 504) icke lagligen kunde äga rum. Beträffande de mera begränsade former av rulettspel, som fortfarande kunde anses tillåtna, fann utskottet med hänsyn till den korta tid de dittills bedrivits, att tillräckligt underlag saknades för ett övervägande av förbud mot sådana former av spel på restaurang. Utskottet erinrade emellertid om att myndigheterna hade möjlighet att jämlikt föreskrift i rusdrycksförsäljningsförordningen m. fl. författningar förbjuda att på restaurang tillhandahölls spel, för vars begagnande avgift skulle erläggas. Vid 1961 års riksdag väcktes motioner (I: 371 och II: 425) med hemställan att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om en allmän översyn av lotteriförordningen, varvid även frågan om rulettspelet borde prövas. I sitt av riksdagen godkända utlåtande (nr 37) anförde andra lagutskottet beträffande rulettspelet följande. Vad — — — gäller frågan om rulettspelet vill utskottet erinra om att äventyrliga former av sådant spel icke är tillåtna. Andra former av rulettspel har myndigheterna därjämte möjlighet att förbjuda i lokaler, där utskänkning äger rum, en möjlighet som överståthållarämbetet och en del länsstyrelser använt sig av. Behov av ytterligare inskränkningar i rätten att bedriva rulettspel torde icke föreligga. Icke heller synes det enligt utskottets mening för närvarande påkallat med lagbestämmelser för att reglera olika former av rulettspel. Detta får i stället överlämnas åt rättstillämpningen. Som svar på en i riksdagens första kammare framställd enkel fråga vid 1964 års riksdag förklarade statsrådet Hermansson den 21 april nämnda år att utredningen rörande tillsynen över lotteriverksamheten icke avsåg att ta upp frågan om rulettspel.

Utskottet anförde härefter följande.

Under senare år har rulettspelet på restauranger blivit allt vanligare. För närvarande förekommer sådant spel vid omkring 225 restauranger i landet. Spelet anordnas emellertid i allmänhet inte av restaurangägarna själva utan

av särskilda rulettföretag, som för ändamålet hyr lokal i vederbörande restaurang. Spelet bedrivs efter anmälan till polismyndigheten jämlikt 2 § lotteriförordningen. Enligt denna bestämmelse får lotteri anordnas efter anmälan till polismyndigheten i samband med offentlig nöjestillställning under förutsättning bl. a. att värdet på högsta vinst inte överstiger 10 kronor samt att, om för deltagande i lotteriet fordras insats, denna inte överstiger 50 öre. I motionen anförts att rulettspelen i många fall utgör inkörsporten till de illegala spelhållarna. Spelet anses även särskilt hos ungdomen kunna lägga grunden till ett osunt nöjesliv. Motionärerna finner det vidare motbjudande att spritservering förekommer i samband med hasardspel. Med hänsyn till att avsevärda summor torde komma i omlopp anser motionärerna det erforderligt att något kontrollsystem införs på området. Genom ett sådant skulle inte bara ett nytt skatteobjekt utvinnas utan verksamheten skulle även "fungera så juste och sunt som möjligt". Motionärerna hemställer att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t måtte anhålla om utredning av möjligheterna att inom restaurangernas kassakontroll- och redovisningssystem anordna kontroll över rulettspelen. Vad gäller motionen i övrigt vill utskottet erinra om att äventyrliga former av rulettspel inte är tillåtna samt att myndigheterna har vissa möjligheter enligt rusdrycksförsäljningsförordningen och allmänna ordningsstadgan att förhindra även rulettspel av det begränsade slag som lotteriförordningen medger. I detta sammanhang må omnämnas att många polismyndigheter i de föreskrifter, som de utfärdar i anledning av anmälningar om rulettspel, intar bestämmelse om att deltagarna i spelet får göra endast en insats à 50 öre per spelomgång. Polismyndigheterna torde vidare regelmässigt förordna polismän eller andra personer att utöva kontroll över spelet. Om rulettspelen bedrivs med den nyss angivna begränsningen beträffande insatserna synes det, såsom även flera av remissorganen påpekat, vara en tämligen oskyldig företeelse. Vad som förekommit i ärendet ger emellertid vid handen att en effektiv övervakning av spelet är svår att genomföra och att överträdelser av lotteriförordningens bestämmelser om insatser och vinster kan förekomma. Några mera allvarliga missförhållanden synes spelet dock inte ha gett upphov till. Den beskrivning av vådorna av rulettspelen som lämnas i motionen är därför enligt utskottets mening överdriven. Remissvaren ger sålunda inte något stöd för antagandet att rulettspel på restaurang utgör inledning till deltagande i illegalt spel om pengar. Vad gäller farhågorna för att ungdomen skall falla offer för spel om pengar eller eljest ledas in på osunda banor till följd av

rulettspel på restaurang vill utskottet framhålla att ungdom synes delta i spel på dessa ställen endast i tämligen obetydlig omfattning. Något större ungdomsvårdsproblem torde rulettspelen på restaurangerna därför knappast vara. Utskottet delar sålunda i väsentliga avseenden inte de uppfattningar beträffande rulettspelen som framförts av motionärerna. Gentemot deras förslag kan även, såsom flera remissorgan påpekat, invändas att flertalet restauranger endast hyr ut lokal för rulettspel. Det torde därför inte vara möjligt att i någon större utsträckning uppnå kontroll över rulettspelen inom restaurangernas kassakontroll- och redovisningssystem. Frågan synes därför i huvudsak få lösas efter andra linjer. De möjligheter som kan erbjuda sig att utan alltför vidlyftiga åtgärder förstärka kontrollen över rulettspelen synes emellertid böra tillvaratas. Vad som förekommit i ärendet ger även utskottet anledning ifrågasätta huruvida lotteriförordningens bestämmelser i övrigt är i alla delar lämpligt utformade med hänsyn till rulettspelen. Remissorganen har i denna del lämnat ett par förslag till ändringar i förordningen som synes vara värda att närmare övervägas. Hithörande frågor synes lämpligen böra prövas av utredningen rörande tillsynen över lotteriverksamheten. Utskottet anser därför att motionen bör överlämnas till utredningen för att övervägas under dess arbete.

Utskottet hemställde slutligen att riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t skulle hemställa att motionen jämte utskottets utlåtande skulle överlämnas till lotteriutredningen.

Sedan riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t den 4 maj 1966, nr 166, hemställt att så skulle ske, förordnade Kungl. Maj:t genom beslut den 27 maj 1966 att nämnda handlingar skulle överlämnas till utredningen.

7.5 Kontroll av roulettspel

Enligt vad utredningen inhämtat förordnar polismyndigheterna vanligen kontrollant för roulettspel som efter anmälan bedrivs på exempelvis en restaurang. Kontrollen handhas ofta av någon polisman och verkställs i regel genom en stickprovsmässig övervakning. I många polisdistrikt sker dock kontrollen under polisens normala övervakningsverksamhet.

Det förekommer ofta att polismyndigheterna när de utfärdar anmälningsbevis för

roulettspel ger föreskrifter för detta med stöd av 4 § lotteriförordningen. I första hand syns föreskrifterna ha samma innehåll som återfinns i 2 § lotteriförordningen d. v. s. att spelet endast får anordnas i samband med offentlig nöjeställning, att detta får bedrivas allenast inom för tillställningen avsett område, att vinsterna uteslutande får utgöras av anvisningar som gäller såsom betalningsmedel endast inom nämnda område samt att värdet på högsta vinsten icke får överstiga tio kr. och att insatsen icke får överstiga 50 öre. Då dessa villkor för spelet redan gäller enligt nämnda lagrum torde föreskrifterna närmast vara att anse som en upplysning till anordnaren om vad som gäller enligt lotteriförordningen i nämnda hänseenden. Exempel på andra föreskrifter som meddelats i dylika sammanhang är att minderåriga ej får delta i spelet, att vinstplanen skall anslås i spellokalen, att spelmarkerna skall vara av sådan beskaffenhet att de icke går att förväxla med mynt eller andra anvisningar, att ersättning till kontrollant skall utges av anordnaren samt att som croupierer endast får användas specialutbildad personal.

Tidigare rådde bland myndigheter, anordnare och kontrollanter osäkerhet i fråga om hur många marker en spelare fick satsa i varje spelomgång. En följd härav var att spelet ofta stoppades vid polisrazzior eller genom ingripande av kontrollanten. Sedan rättsläget klarlagts genom den av Högsta domstolen år 1967 meddelade domen, torde numera sådana ingripanden icke längre förekomma.

7.6 Utredningen

De två avgöranden av Högsta domstolen som nämnts under 7.3 syns vila på den uppfattningen att äventyrligt spel icke kan anses vara för handen, när möjligheten för deltagarna att utfå vinst begränsas till tio kr. i varje spelomgång. Roulettspel, som sker under de villkor som anges i 2 § lotteriförordningen, är således inte att bedömas såsom äventyrligt spel. För att de roulettspel som anordnas skall stå i överensstämmelse med lotteriförordningen fordras —

förutom att vinstvärdet när det gäller vinst i form av annat än varor begränsas till tio kr. — även att det i 2 § i förordningen angivna maximibeloppet för insats icke överskrids. Enligt utredningens mening, som syns ha stöd av 1967 års rättsfall, bör denna bestämmelse om maximiinsats tolkas så att en spelare icke äger satsa mer än 50 öre på varje enskild insatsmöjlighet. Däremot bör han vara oförhindrad att satsa 50 öre även på andra vinstchanser i samma spelomgång. Därest insatserna genom kombination av vinstchanser tillsammans skulle medföra en högre vinst än vad som följer av vinsten på varje enskild vinstchans bör förfarandet likväl icke anses otillåtet, under förutsättning att vinsten för varje spelare begränsas till tio kr. i varje spelomgång. För roulettspel skulle således endast gälla de begränsningarna att en spelares insats i varje spelomgång icke får överstiga ett värde av 50 öre på varje enskild insatsmöjlighet samt att en spelare i varje spelomgång icke kan få ut ett högre vinstvärde än tio kr.

Roulettspelet i den form det bedrivs för allmänheten, s. k. svensk roulett torde, som också framhålls i tredje lagutskottets utlåtande 1966, nr 35, icke vara ägnat att leda till några påtagbara sociala missförhållanden eller några större olägenheter ur ordningssynpunkt. Starka skäl talar dock för att värdegränserna för sådant spel icke höjs. I likhet med vad som sagts i avsnitt 6.6 rörande automatspel är de främsta skälen här för att en sådan höjning kunde leda till uppkomsten av spelhallar och dylikt samt att svårigheter kunde uppstå för lotterier med ideella ändamål att hävda sig på lotterimarknaden. Sådana risker torde även i hög grad vara för handen om betalning av penningvinster från roulettspelet skulle tillåtas. Utredningen anser sig därför böra bestämt avstyrka från branschen framförda önskemål om höjda värdegränser och om rätt till utbetalning av penningvinster. Slutligen bör uppmärksammas att vid höjd gräns för högsta vinstvärdet icke kan uteslutas att spelet kan komma att bedömas såsom äventyrligt.

Från skilda håll, bl. a. från företrädare

för branschen, har föreslagits att reglerna för roulettspel, sådant det vanligen bedrivs här i landet, skall ändras så att de kommer att överensstämma med reglerna för egentligt roulettspel som detta tillämpas utomlands. Som framgår av avsnitt 7.2 sammanhänger reglerna för svensk roulett med de begränsningar för insatser och vinster som är föreskrivna i 2 § lotteriförordningen. Enligt vad nyss sagts har utredningen funnit, att dessa gränser såvitt nu är i fråga, inte bör ändras. Därest roulettanordnarna önskar ändra vinstplanen för spelet inom de i 2 § angivna värdegränserna, bör hinder däremot ej finnas. Då det ur samhälls- synpunkt knappast torde vara något egentligt intresse att närmare reglera denna fråga, bör dock sådana regeländringar vidtas av anordnarna själva. I detta sammanhang förtjänar slutligen påpekas, att vinstplanen i svensk roulett, även om den för spelarna är ogynnsam jämfört med vinstplanen i egentligt roulettspel, för den spelande allmänheten likväl medför väsentligt större vinstchanser än vad som är vanligen förekommande vid andra former av lotteri.

Enligt vad utredningen inhämtat och som även framgår av ovannämnda utskottsutlåtande, förekommer i betydande omfattning att i 2 § lotteriförordningen föreskrivna värdegränser överskrids. Av samma skäl som föranlett utredningen att i avsnitt 6.6 föreslå tillståndstvång för automatspel förordas att tillstånd även bör krävas för att få anordna roulettspel. Utredningen får härvidlag hänvisa till vad som sagts i nämnda avsnitt. Enligt utredningens mening krävs därutöver även en skärpt kontroll av roulettspelet. Som redovisats i avsnitt 7.2 torde den väsentliga delen av spelet äga rum vid större restauranger. Enligt vad som uppgetts för utredningen torde sådant spel i större omfattning endast äga rum vid några tiotal etablissemang. För övervakning av spelet i sådana lokaler där detta har en mer betydande omfattning, bör flera särskilda kontrollanter förordnas. I syfte att göra kontrollen effektiv bör denna utövas genom stickprovundersökningar med ganska kort mellantid och övervakningen handhas av

skilda kontrollanter vid olika tillfällen. Kontrollant skall äga rätt till ersättning av anordnare av roulettspel. Föreskrift härom samt om ersättningsbeloppets storlek kan meddelas med stöd av 4 § lotteriförordningen. På sådana ställen där spelfrekvensen är säsongbetonad bör en sådan kontroll dock endast äga rum under högsäsongen. I övriga lokaler där roulettspel förekommer torde dock en så omfattande kontroll knappast svara mot ett verkligt behov. Även här bör givetvis kontroll av spelet äga rum. Erfarenheten har visat att en stickprovsmässig kontroll av särskilt förordnad kontrollant i regel icke varit särdeles effektiv, enär denne snabbt blivit igenkänd av personalen och därest uppsåt förelegat att bedriva illegalt roulettspel, spelets utformning kunnat varieras alltefter om kontrollanten varit närvarande eller icke. Utredningen vill därför föreslå att kontrollen i stället sker genom civilklädd polispersonal vid normal övervakningsverksamhet. En ökad kontroll bör kombineras med vidgad upplysning rörande de lagliga gränserna för spelet. I föreskrift för roulettspel bör anges att som croupierer endast får användas personal, som äger kunskap om spelet och reglerna för detta. I första hand bör dock upplysningen rikta sig till allmänheten. För att ernå detta bör i spellokalen på tydligt sätt anslås den för spelet gällande vinstplanen samt i 2 § lotteriförordningen föreskrivna värdegränser. Särskilt skall därvid understrykas att en spelare icke kan erhålla högre vinst än tio kr., oavsett vilka insatser som görs. Vidare bör detta anges i reklammeddelanden för roulettspel. På nu angivet sätt bör allmänheten även uppmärksammas på att, där spelet bedrivs på sådant sätt att det blir att bedöma såsom äventyrligt, även deltagarna i spelet kan straffas för dobbleri jämlikt 16 kap. 14 § brottsbalken.

Utöver vad ovan sagts torde några kontrollföreskrifter för roulettspel icke vara erforderliga. Det bör åligga den i avsnitt 9.5 föreslagna centrala tillsynsmyndigheten att noga följa utvecklingen av roulettspelet och vid behov meddela erforderliga anvisningar till polismyndigheterna.

8.1 Ursprungliga bestämmelser i lotteriförordningen

De gränser för tillståndsgivning som ursprungligen år 1939 fastställdes i lotteriförordningen var följande. För anmälningslotterier enligt 2 § gällde att högsta vinstvärdet inte fick överstiga fem kr. och att insats ej fick överstiga 25 öre eller, om vinsterna utgjordes av uteslutande varor, 50 öre. Anmälningslotterier enligt 3 § a) fick ha en omslutning av högst 1 000 kr. och övre gränsen för länsstyrelselotterier var 5 000 kr. Någon motsvarighet till den nuvarande 3 § b), enligt vilken tillstånd kan lämnas av polismyndighet för lotteri där omslutningen inte överstiger 5 000 kr., fanns ej i den ursprungliga förordningen utan tillkom först år 1949.

8.2 Företagna ändringar av beloppsgränserna

Den år 1947 tillsatta *decentraliseringsutredningen* föreslog i en promemoria vissa ändringar i lotteriförordningen. Utredningen ansåg, att tillstånd för lotterier med vinster i form av pengar eller värdepapper även i fortsättningen borde förbehållas Kungl. Maj:ts prövning. I fråga om varulotterier befanns däremot lämpligt att med utgångspunkt från gällande bestämmelser tillägga de lokala myndigheterna beslutanderätt beträffande lotterier av sådan storleksordning,

att de kunde antas i regel komma att bedrivas inom ett begränsat område. Utredningen förordade därför att lokal polismyndighet skulle få lämna tillstånd för lotterier upp till 5 000 kr. medan för länsstyrelselotterier gränsen borde höjas till 15 000 kr. Det framhölls att en sådan decentralisering skulle innebära fördelar inte bara för Kungl. Maj:t, som skulle avlastas en stor mängd ärenden, utan framför allt för de tillståndssökande genom att ansökningsförfarandet förenklades. Utredningen föreslog även att det i 3 § a) lotteriförordningen stadgade maximibeloppet å 1 000 kr. för anmälningslotterier skulle höjas till 2 000 kr. med hänsyn till penningvärdets fall. Förslagen lades till grund för proposition¹ i ärendet. Lagutskottet² förklarade att en decentralisering på förevarande område var påkallad och tillstyrkte vad som föreslagits i propositionen med undantag för den föreslagna höjningen till 2 000 kr. för anmälningslotterier enligt 3 § a). Utskottet ansåg att det fanns intresse för dem som anordnade sådana lotterier att det generella tillståndet enligt detta lagrum utvidgades. Anmälningsförfarandet ställde sig nämligen som regel något billigare än ansökningsförfarandet. Lösen- och stämpelavgifter m. fl. kostnader för tillståndsbeslutet skulle bortfalla. Vidare brukade de i 4 § upptagna

¹ Prop. 1949: 97.

² 1LU: 27.

kontrollföreskrifterna tillämpas på ett sätt som var mindre betungande när det var fråga om anmälningslotterier. På grund därav ansåg utskottet att en ytterligare höjning av beloppsgränsen borde ske och att en lämplig avvägning syntes kunna vinnas genom att bestämma gränsen till 3 000 kr. Riksdagen³ godtog utskottets förslag.

I en inom *handelsdepartementet* den 12 februari 1952 upprättad promemoria, vari konstaterades att 289 lotteriärenden avgjorts av Kungl. Maj:t under år 1951, rekommenderades en höjning av gränsen från 15 000 till 30 000 kr. för länsstyrelselotterier. Därigenom kunde över 100 ärenden eller en dryg tredjedel antas komma att flyttas över på länsstyrelserna. Promemorians förslag lades till grund för proposition⁴ i ämnet. Efter tillstyrkan av lagutskottet⁵ godkände riksdagen⁶ att gränsen för lotterier enligt 3 § c) höjdes från 15 000 kr. till 30 000 kr.

I en inom *handelsdepartementet* den 1 oktober 1954 upprättad promemoria ifrågasattes ändringar av vissa värdegränser för lotterier. I promemorian framhölls, att basar- och tivoli-lotterierna — gängse lotterier med sedlar, olika gissningstävlingar, t. ex. ”peka rätt” och annat, ”chokladhjul” m. m. — ofta ordnades för mycket behjärtansvärda ändamål av Barnens Dagsföreningar och andra sammanslutningar med välgörande syfte, såsom idrottsklubbar o. dyl. Å andra sidan ordnades sådana lotterier också ofta för att tillgodose rent merkantila intressen av tivoli- och nöjesparksägare. Den förändring av penningvärdet som skett sedan år 1939 hade säkerligen skapat besvärligheter av flera slag för de nu nämnda lotterianordnarna. Det var förenat med stora svårigheter att för fem kr. anskaffa förstklassiga och attraktiva vinster för lotteriet. De låga insatserna medförde vidare blygsamma netton och gav ej längre t. ex. en Barnens Dagsförening samma möjligheter som tidigare att stödja avsedda ändamål i rimlig proportion till det arbete som måste nedläggas på lottförsäljning m. m. Det syntes därför enligt promemorian motiverat att närmare överväga att höja värdegränserna

för basar- och tivoli-lotterier. Därvid borde emellertid beaktas att myndigheternas förhållandevis ringa kontrollmöjligheter vid dessa lotterier borde föranleda en viss försiktighet för att hindra missbruk. Gränsen för insatsernas storlek i rena varulotterier föreslogs lämpligen böra sättas vid högst en krona och högsta vinstens värde begränsas till högst 15 kr. För lotterier, där vinsterna utgjordes av polletter eller anvisningar, ansågs höjningen böra begränsas till 50 öre för insats och tio kr. för högsta vinsten. Det framhölls vidare i departementspromemorian, att penningvärdesändringen skulle kunna ha tagits till intäkt för att höja värdegränserna även för lotterier, som fick anordnas efter anmälan hos polismyndighet, eftersom ifrågavarande gränser ej ändrats sedan år 1949. Den värdegräns, som då fastställdes hade emellertid varit högre än som motiverats av den dåvarande penningvärdesförändringen och det kunde därför enligt promemorian ifrågasättas, om en ytterligare höjning var motiverad. Värdegränsen för lotteri som kräver tillstånd av polismyndighet enligt 3 § b) föreslogs däremot i promemorian höjd med hänsyn till penningvärdesändringen och på grund av önskvärdheten att avlasta länsstyrelserna en del av det merarbete som uppkommit genom den år 1952 genomförda decentraliseringen av lotteriärendena. Som gräns för polismyndigheternas tillståndsgivning föreslogs 8 000 kr. Slutligen ifrågasattes i promemorian även att höja värdet av högsta vinsten i tidningslotterier från 100 till 200 kr. Sedan yttranden inhämtats från bl. a. ett flertal länsstyrelser, anslöt sig departementschefen till de förslag rörande värdegränser för basar- och tivoli-lotterier, som angetts i promemorian, vilka han fann väl avvägda. Någon ändring av värdegränsen för 3 § a) lotterier efter anmälan eller 3 § b) lotterier efter tillstånd av polismyndighet ansåg sig departementschefen däremot ej kunna tillstyrka. I enlighet med

³ Rskr. 209.

⁴ Prop. 1952: 189.

⁵ 2LU: 35.

⁶ Rskr. 255.

departementschefens förslag förelade Kungl. Maj:t riksdagen proposition i ärendet.⁷

Under ärendets behandling i riksdagen yrkades i de likalydande motionerna 1955 nr I: 9 och nr II: 198, att maximibeloppen samtidigt skulle höjas för anmälningslotteri enligt 3 § a) från 3 000 till 5 000 kr. och för lotteri som kunde anordnas efter tillstånd av polismyndighet enligt 3 § b) från 5 000 till 10 000 kr. Lagutskottet⁸ ansåg att den remissbehandling som föregått proposition visat att något behov ej förelåg av en höjning av de nyss angivna värdegränserna och tillstyrkte propositionen. Riksdagen⁹ beslöt i enlighet med utskottets förslag.

I en i *handelsdepartementet* den 28 februari 1959 upprättad promemoria rörande decentralisation av handläggning av lotteritillstånd föreslogs att värdegränsen för länsstyrelselotterier skulle höjas. I promemorian framhölls, att den penningvärdeförändring, som inträffat efter år 1952, hade medfört vissa svårigheter för lotteri-anordnarna. Den behållning som lotterierna nu lämnade förslog sålunda inte lika långt som tidigare. Prishöjningarna på olika områden hade gjort det svårare att anskaffa attraktiva vinster i lotterier som ej översteg den gällande värdegränsen för länsstyrelselotterier, d. v. s. en omslutning, exklusive stämpelavgift, av 30 000 kr. Eftersom lotterivinstskatten inräknas i vinstvärdena, hade sistnämnda svårighet ökats genom höjningen av denna skatt från 20 till 30 % av vinstvärdet, vilket beslutats av riksdagen våren 1958. Detta hade medfört en ökad benägenhet hos organisationer med lokal karaktär att hos Kungl. Maj:t ansöka om lotterier som översteg 30 000 kr. och som avsågs att bedrivas endast inom ett län. Det borde därför enligt promemorian finnas anledning överväga, om inte värdegränsen återigen borde höjas. En ökning i ungefärligen samma omfattning som skedde år 1952 eller till 50 000 kr., exklusive stämpelavgiften, antogs tillräcklig för att återställa den ursprungligen avsedda fördelningen av lotteritillståndsärendena mellan Kungl. Maj:t och länsstyrelserna.

Departementschefen konstaterade i propositionen¹⁰ att överståthållarämbetet och samtliga länsstyrelser som yttrat sig över promemorian godtagit dess förslag till gränshöjning. Departementschefen tillstyrkte även för egen del en höjning av värdegränsen för länsstyrelselotterier från 30 000 till 50 000 kr. exklusive stämpelavgiften. I enlighet med departementschefens förslag förelade Kungl. Maj:t riksdagen proposition i ärendet. Lagutskottet¹¹ fann ingen erinran mot Kungl. Maj:ts förslag och hemställde, att riksdagen måtte bifalla propositionen. Riksdagen¹² beslöt i enlighet med vad utskottet föreslagit.

8.3 Nu gällande gränser

1) För anmälningslotteri enligt 2 § lotteriförordningen gäller att värdet å högsta vinst icke får överstiga tio kr. eller, där vinsterna utgörs av uteslutande varor, 15 kr. Om insats fordras för att delta i lotteriet får denna icke överstiga 50 öre eller, om vinsterna utgörs uteslutande av varor, en krona.

2) För anmälningslotteri enligt 3 § a) gäller den värdegränsen att anmälan inte får avse anordnande vid samma tillställning av lotterier med insatser till högre sammanlagt belopp än 3 000 kr.

3) För lotteri som enligt 3 § b) kan anordnas efter tillstånd av polismyndighet gäller att insatserna icke får uppgå till högre sammanlagt belopp än 5 000 kr.

4) Vad slutligen gäller värdegränsen för lotteri som enligt 3 § c) får anordnas efter tillstånd av länsstyrelse innebär denna att insatserna icke får uppgå till högre sammanlagt belopp än 50 000 kr.

⁷ Prop. 1955: 27.

⁸ 2LU 1955: 6.

⁹ Rskr. 115.

¹⁰ Prop. 1959: 104.

¹¹ 2LU: 22.

¹² Rskr. 221.

8.4 Väckta förslag om ändring av beloppsgränserna

8.4.1 Departementsutredningens förslag

Decentraliseringsgruppen inom den av Kungl. Maj:t den 5 juni 1963 tillsatta departementsutredningen upprättade den 22 juni 1965 en promemoria 35 angående beslutanderätten i ärenden om tillstånd att anordna lotteri. I promemorian anges i huvudsak följande.

Att Kungl. Maj:t har förbehållits prövningsrätten beträffande lotterier av större omfattning torde bero på önskvärdheten av att i sådana fall en enhetlig praxis skall kunna upprätthållas, främst med avseende på arten av de ändamål som skall tillgodoses. Men härtill kommer att regional instans ej lämpligen bör få ge tillstånd till lotteri, som är avsett att bedrivas utanför den egna regionen. Kraven på offentlig insyn i och kontroll över verksamheten måste också ställas högre när det gäller större lotterier. Departementsutredningen har inte kunnat finna att de med tillståndsgivningen sammanhängande frågorna — utom vad gäller utfärdande av generella föreskrifter om kontroll över och tillsyn av lotteriverksamheten — är av den omfattningen, att beslutanderätten däri bör utövas av Kungl. Maj:t. Samtidigt finns motiv för att de lotterier, vilka f. n. handläggs av Kungl. Maj:t, d. v. s. i huvudsak de större lotterierna, blir underkastade en central prövning. Som resultat av sin granskning har utredningen funnit ändamålsenligt föreslå, att i princip hela den tillståndsgivning som f. n. utövas av Kungl. Maj:t överflyttas till annan central förvaltningsinstans. Utredningen har ansett kommerskollegium vara en lämplig sådan instans. Den befogenhet att meddela lotteritillstånd som därvid skulle tilläggas kommerskollegium borde vad lotteriändamålen angår sammanfalla med vad som gäller för länsstyrelserna. Omläggningen skall sålunda avse varu- och tombolalotterier, vilka anordnas till förmån för de i 3 § c) angivna ändamålen men som skall bedrivas i fler än ett län eller där insatserna, stämpelavgiften ej inbegripen, överstiger 50 000 kronor. Kungl. Maj:t bör fortfarande besluta om lotterier, där någon vinst till större del än vad som motsvarar därpå belöpande varuskatt utgörs av pengar eller värdepapper. Dock bör kollegium beträffande visst lotteri få medgiva, att vinst eller vinster med ett sammanlagt värde, lotterivinstskatt inbegripen, av högst 50 000 kronor och motsvarande högst en tiondel av insatsbeloppet, stämpelskatt ej inräknad, får utgöras av eller utbytas mot svenska statens premieobligationer. På Kungl. Maj:t bör ankomma att utfärda generella bestämmelser för varu- och

tombolalotterier för vilka tillstånd lämnas av Kungl. Maj:t eller kommerskollegium.

8.4.2 Lotteriutredningens remissvar över departementsutredningens förslag

I utlåtande över promemorian anförde lotteriutredningen följande.

Av promemorian framgår att en väl utbildad och jämförelsevis fast praxis finns för tillståndsgivning i lotteriärenden. Med hänsyn härtill kan numera, såsom departementsutredningen anför, frågor som har samband med prövning av ärenden om tillstånd till lotteri — fränsett föreskrifter om kontroll och tillsyn — knappast anses vara av den vikt, att beslutanderätten däri i första hand bör ankomma på Kungl. Maj:t. Hinder bör alltså inte med hänsyn till ärendenas art möta mot att handläggningen av dessa överflyttas till annan myndighet. Delade meningar kan emellertid råda om vid vilken tidpunkt en sådan överflyttning bör ske. Lotteriutredningen vill i detta hänseende framhålla följande. En överflyttning av lotteriärenden från Kungl. Maj:t kan ske på olika sätt. En utväg är att tillståndsgivningen decentraliseras till länsstyrelserna i större utsträckning än som nu kan ske enligt lotteriförordningen. Departementsutredningen har emellertid under hänvisning till att det ankommer på lotteriutredningen att överväga denna fråga inte ansett sig böra föreslå några ändringar i vad för närvarande gäller. Detta ställningstagande synes välgrundat. Lotteriutredningen, som ännu inte behandlat med detta spörsmål sammanhängande frågor och som därför inte nu kan framlägga något förslag i ämnet, ansluter sig till den ståndpunkt departementsutredningen intagit. Lösningen av denna fråga är emellertid av betydelse för bedömande av hur handläggningen av återstoden av de ärenden av förevarande slag, som nu ankommer på Kungl. Maj:t lämpligen bör ordnas. Vidare kan erinras om att det enligt departementsutredningens förslag skall ankomma på Kungl. Maj:t att utfärda generella bestämmelser om kontroll av och tillsyn över den lotteriverksamhet som bedrivs med stöd av tillstånd, som meddelas av Kungl. Maj:t och kommerskollegium. Lotteriutredningen delar den uppfattning, åt vilken departementsutredningen sålunda givit uttryck. I och för sig är det naturligtvis önskvärt att dessa bestämmelser kan utformas med ledning av det material och de förslag, som lotteriutredningen kommer att framlägga. Nu anförda synpunkter talar för att resultatet av lotteriutredningens arbete bör föreligga, innan ett slutligt ställningstagande sker beträffande de frågor som sammanhänger med en överflyttning av tillståndsgivningen i lotteriärenden från Kungl. Maj:t.

Såsom i promemorian anges kan det emellertid dröja några år, innan lotteriutredningen har slutfört sitt arbete. Huruvida organisatoriska skäl är tillräcklig styrka föreligger, som motiverar att omläggningen genomförs utan den tidsutdräkt, som ett avvaktande av att lotteriutredningen slutfört sitt uppdrag, måste medföra, kan lotteriutredningen inte bedöma. Endast starka skäl av angivet slag bör emellertid föranleda att omläggningen göres innan resultatet av utredningens arbete föreligger. I fråga om den närmare utformningen av den i promemorian föreslagna omläggningen synes de skäl departementsutredningen anfört till stöd för att handläggningen av de ärenden av förevarande slag som nu ankommer på Kungl. Maj:t jämväl i fortsättningen bör handhas av en central myndighet, övertygande. Likaså får det anses lämpligt att välja kommerskollegium såsom centralt beslutande instans. I departementspromemorian anges ej huruvida ändringar i fråga om tillsyn och kontroll av lotteriföretag blir nödvändiga, därest den föreslagna omläggningen genomförs. I detta avseende kan erinras om att Kungl. Maj:t enligt nu rådande praxis i tillståndsresolutionerna ger vissa föreskrifter för kontrollant och ombud i lotteriet samt uppdrager åt länsstyrelse (ÖÄ) att i övrigt utöva tillsynen över lotteriet. Den nu rådande ordningen, enligt vilken länsstyrelserna sålunda har att utöva tillsynen över ifrågasvarande lotterier, bör enligt utredningens mening bibehållas. Bestämelse bör därför givas om att länsstyrelse — i den mån ej vid tillståndsgivningen annorledes förordnas — skall utöva tillsyn över de lotterier, för vilka kommerskollegium beviljat tillstånd. Vidare förtjänar i detta sammanhang framhållas att de generella bestämmelser, som med stöd av 4 § lotteriförordningen gäller för lotterier vartill Kungl. Maj:t lämnar tillstånd, reglerar förhållanden som skiftar mycket från fall till fall. Stor vikt ligger därför på hur föreskrifterna tillämpas i de särskilda fallen. Det lär kunna antas att de erfarenheter, som kontrollanter och ombud hittills samlat vid fullgörande av sina uppdrag, kan lämna god vägledning vid tillämpningen. Med hänsyn härtill skulle det säkerligen vara av stort värde, om dessa erfarenheter kunde utnyttjas jämväl sedan den ifrågasatta omläggningen skett. Av departementsutredningens promemoria framgår emellertid inte huruvida avsikten är att den nuvarande ordningen för utseende av kontrollanter och ombud skall bibehållas. Vad angår antalet kontrollanter är det enligt lotteriutredningens mening av stort praktiskt värde för att kontroll och tillsyn skall kunna ske på ett på en gång smidigt och effektivt sätt att flera personer samtidigt kan syssla med de uppgifter som är förknippade med sådan verksamhet. Regelmässigt bör därför två

kontrollanter utses för lotterier av det slag varom här är fråga. Därest den föreslagna omläggningen avses skola genomföras, innan arbetade bestämmelser med ledning av lotteriutredningens förslag utarbetas, bör enligt utredningens mening ställning tagas till nu berörda och andra med tillsyn och kontroll sammanhängande spörsmål.

8.4.3 Övriga remissinstansers synpunkter på departementsutredningens förslag

Av övriga remissinstanser som yttrat sig över departementsutredningens promemoria 35 tillstyrkte *rikspolisstyrelsen*, *kontrollstyrelsen* och *länsstyrelsen i Malmöhus län* den föreslagna delegeringen från Kungl. Maj:t till kommerskollegium. *Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* ifrågasatte lämpligheten av en ytterligare uppdelning på tillståndsgivare och ansåg att möjligheterna för en fullständig delegering från Kungl. Maj:t till kommerskollegium närmare borde undersökas. Denna länsstyrelse ansåg dock att frågan om delegering om möjligt borde anstå och avgöras i samband med den eventuella ändring av beloppsgränserna som lotteriutredningens arbete kunde få till följd. Även det dåvarande *överståthållarämbetet* föreslog att lotteriutredningens förslag skulle avvaktas, ej minst med hänsyn till att rationaliseringsvinsten av den föreslagna decentraliseringen inte syntes vara så betydande att handläggningen av frågan borde forceras. *Kommerskollegium* framförde att resultatet av lotteriutredningens arbete borde avvaktas, men att kollegiet annars inte hade något att erinra mot förslaget.

8.4.4 Länsförvaltningsutredningens förslag

Länsförvaltningsutredningen har i sitt betänkande¹³ föreslagit att en jämkning av beslutanderätten rörande lotteriärenden bör ske på sådant sätt att lotteritillstånd skall få meddelas av polismyndighet, såvida försäljning endast sker inom polisdistriktet och insatserna sammanlagt inte överstiger 30 000 kr.

¹³ SOU 1967: 20.

8.4.5 Statskontorets förslag

Kungl. Maj:t uppdrog den 12 maj 1967 åt statskontoret att undersöka organisationen, arbetsformerna och personalbehovet vid länsstyrelserna. Utredningen benämns i detta betänkande landskansliutredningen eller LKU.

Under våren 1967 undersökte LKU handläggningen av lotteriärenden vid länsstyrelsen i Värmlands län. Kartläggningen redovisades i en rapport, som den 15 juni 1967 sändes till övriga länsstyrelser för yttrande. De inkomna yttrandena bearbetades av LKU och redovisades till vissa delar i ett preliminärt betänkande den 15 mars 1968.

I betänkandet har LKU redovisat följande preliminära förslag till ändrad handläggning av lotteriärenden.

a) Lokal polismyndighet ges rätt att bevilja lotteritillstånd om försäljning sker inom polisdistriktet och om insatserna ej överstiger 30 000 kr.

b) Viss begränsad besvär rätt bör kunna tillämpas beträffande dessa ärenden.

c) Tillståndsgivande myndighet behöver ej beräkna vinstskatt etc., utan endast kontrollera att lotteriets kontrollant fullgjort sina åligganden.

d) Ansökan om tillstånd till lotteri, för vilka länsstyrelsen fattar beslut, skall lämnas direkt till polismyndigheten i den ort, där sökanden har sitt hemvist.

e) Länsstyrelsens (tillståndsgivande myndighetens) register bör utgöras av beslutskopior.

Innan slutligt förslag utarbetades av LKU, yttrade sig *rikspolisstyrelsen* och *länsstyrelserna i Södermanlands, Gävleborgs* samt *Norrbottnens län* över det preliminära förslaget.

Rikspolisstyrelsen och länsstyrelsen i Södermanlands län tillstyrkte LKU:s förslag utan reservationer. Rikspolisstyrelsen anförde även att omläggningen inte torde komma att medföra krav på personalökningar för polisväsendets del. Länsstyrelserna i Gävleborgs och Norrbottens län anförde vissa erinringar främst mot den föreslagna

gränsen mellan polismyndighets och länsstyrelses tillståndsgivning. Länsstyrelsen i Norrbottens län ansåg sålunda att — i vart fall för närvarande — någon utökning av polismyndighetens kompetens inte borde ske. Som skäl härför anfördes bl. a. att olika praxis skulle kunna uppstå i länet samt att länsstyrelsen, då den skulle pröva en ansökan, skulle komma att sakna erfarenhet av hur ev. tidigare lotteriverksamhet bedrivits. Länsstyrelsen i Gävleborgs län förordade att beloppsgränsen sattes vid 15 000 kr., vilket överensstämmer med gränsen för skatteplikt enligt stämpelskatteförordningen. Länsstyrelsen ansåg vidare att samtliga ansökningar om bingolotterier borde handläggas av länsstyrelse. Förslaget om inskränkt besvär rätt tillstyrktes av de fyra remissinstanserna utan egentliga invändningar. Länsstyrelsen i Norrbottens län ansåg dock att sådan inskränkning endast borde få ske om centrala tillämpningsanvisningar fanns utfärdade.

Förslagen i övrigt har tillstyrkts utan erinringar eller icke alls kommenterats.

8.4.6 Remissinstansernas synpunkter på statskontorets förslag

Den 15 mars 1968 framlade LKU ett slutligt förslag, vilket i allt väsentligt överensstämde med det preliminära förslaget. Det slutliga förslaget remitterades till lotteriutredningen samt länsstyrelserna i Stockholms, Malmöhus och Kopparbergs län.

Den föreslagna höjningen av beloppsgränsen för polismyndigheternas tillståndsgivning från 5 000 till 30 000 kr. tillstyrktes av samtliga remissinstanser med undantag av länsstyrelsen i Stockholms län som förordade en höjning till 15 000 kr. Som skäl härför angav denna länsstyrelse bl. a., att en sådan gräns skulle motsvara gränsen för stämpelskattens uttagande samt att flertalet lotterier som beviljats av länsstyrelsen och förutvarande överståthållarämbetet utgjorts av sådana med en omslutning understigande 15 000 kr. ävensom att återstoden av lotterierna i stor utsträckning omfattat flera polisdistrikt. Vidare förordade länsstyrelsen i Stockholms län att grän-

sen för länsstyrelsernas tillståndsgivning borde höjas, därest den föreslagna höjningen till 30 000 kr. genomfördes.

Vad gäller övriga delar av det remitterade förslaget mötte detta icke några erinringar. Lotteriutredningen framhöll dock att frågan om besvärregler och formerna för inskaffande av information icke lämpligen borde behandlas innan utredningen slutfört sitt arbete.

8.4.7 Till lotteriutredningen framförda förslag om ändring av beloppsgränserna

I vissa av de framställningar som överlämnats till utredningen behandlas frågor om ändrade beloppsgränser för olika slags lotterier.

I motioner nr I: 44 och II: 81 till 1966 års riksdag har hemställts att insatsgränsen för lotteri som kan anordnas efter anmälan enligt 3 § a) skall höjas från 3 000 till 5 000 kr. bl. a. med hänsyn till de s. k. bingospelen. *Lagutskottet* har i utlåtande¹⁴ förklarat sig hysa sympati för motionerna och ansett att en höjning av värdegränsen bör övervägas med hänsyn till bl. a. penningvärdeförändringen och hemställt, att motionerna skall överlämnas till lotteriutredningen.

Länsstyrelsen i Västerbottens län har i skrivelse den 13 februari 1967 i fråga om lotteri som kan anordnas efter tillstånd enligt 3 § b) föreslagit att gränsen för polismyndighets tillståndsgivning borde höjas till 15 000 kr. samt att gränsen för länsstyrelsernas tillståndsgivning borde höjas till 75 000 kr.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län har i skrivelse den 7 mars 1967 ifrågasatt om inte den nedre gräns, vid vilken länsstyrelses tillstånd krävs för att anordna lotteri enligt 3 § c), bör höjas till 10 000 eller 15 000 kr.

Sveriges Barnens Dagsledares förening har den 14 januari 1965 i skrivelse till Kungl. Maj:t begärt en höjning av gränserna i 2 § lotteriförordningen så att högsta vinstvärde sattes till 50 kr. och insatsen fick vara högst två kr. för lotterier, där vinsterna utgörs uteslutande av varor. Som främs-

ta motiv har anförts svårigheten att finna acceptabla vinster vars värde ej överstiger 15 kr.

Västerbottens socialdemokratiska partidistrikt har enligt protokollsutdrag från distriktets årskongress den 27—28 april 1968 föreslagit höjning av vinstvärdet i sådana anmälningslotterier, som får bedrivas med stöd av 2 § lotteriförordningen.

Sveriges tivoliägareförening har i skrivelse den 10 januari 1969 föreslagit att värdegränserna höjs i lotterier, som får anordnas efter anmälan enligt 2 § lotteriförordningen och där vinster utgörs av varor, sålunda att vinster får uppgå till högst 50 kr. och insatserna till högst två kr.

Förslag rörande höjning av värdegränserna i 2 § lotterier har även framförts från Folkparkernas centralorganisation och Riksorganisationen för artistarbetsgivare samt från företrädare för basarvarufirmor. Slutligen har från Sveriges automatägares riksförbund och från företrädare för sådana företag, som anordnar roulettspel, föreslagits att insats och vinstvärden höjs i sådana anmälningslotterier enligt 2 § lotteriförordningen, där vinster utgörs av anvisningar.

8.5 3 § a) lotteriförordningen

8.5.1 Förarbeten

Lotteri efter anmälan kan enligt lotteriförordningen anordnas både jämlikt 2 § och 3 § a). Det förra stadgandet avser främst att reglera s. k. tivolilotterier. Bestämmelsen i 3 § a) tar däremot sikte på lotterier i egentlig mening, som anordnas i samband med tillställningar för kulturellt eller allmännyttigt ändamål. Bestämmelsen infördes i 1939 års lotteriförordning och därvid förekom följande.

I det betänkande, som låg till grund för lagstiftningen (SOU 1938: 17), anfördes.

Beträffande vissa lotterier, nämligen sådana, där insatser och vinster äro till storlek och antal på förhand bestämda enligt uppgjord plan, kan en begränsning av insatsernas sammanlagda belopp emellertid genomföras. Under den-

¹⁴ 3LU: 36.

na kategori falla de vanliga tombolalotterierna och övriga lotterier, där deltagandet sker genom inköp av lottsedlar, alltså vad man skulle kunna kalla för lotterier i ursprunglig eller egentlig mening. Sakkunniga förorda, att för dylika lotterier medgivas vissa undantag utöver det som följer av 2 §. Det förekommer ganska allmänt, att vid basarer, försäljningar och andra tillställningar till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål bland anordningarna ingår något sådant lotteri i egentlig mening, som nyss nämnts. Dylika basarlotterier äro i allmänhet av ringa omfattning. Understundom torde de kunna inbegripas i stadsgandet under 2 §. Men även om där angivna förutsättningar icke uppfyllas, torde det med hänsyn till de omständigheter, under vilka anordnandet äger rum, merendels vara onödigt att för dessa smärre lotterier fordra särskilt tillstånd.

I propositionen med förslag till ny lotteriförordning (1939: 76) underströk departementschefen särskilt, att fråga blott var om lotterier av förhållandevis ringa ekonomisk betydelse.

Det kan i detta sammanhang nämnas att enligt 1939 års lotteriförordning polismyndighet inte hade att meddela tillstånd till lotterier. Polismyndighets befattning med lotteriärenden avsåg nämligen endast anmälningslotterier.

Den år 1947 tillsatta decentraliseringsutredningen övervägde när den prövade frågan om en decentralisering av handläggningen av lotteriärenden kunde ske från länsstyrelserna till polismyndigheterna, huruvida det generella tillståndet enligt 3 § a) lotteriförordningen borde helt ersättas med en till polismyndigheterna förlagd tillståndsprovning. Utredningen fann emellertid för sin del, att det inte borde ifrågakomma att helt ersätta detta generella tillstånd. Som skäl åberopades därvid, att den lättnad som de generella tillståndens införande medförde inte borde inskränkas. Utredningen föreslog i stället en anordning som innebar, att en viss begränsad tillståndsprovning förlades till polismyndigheterna.

I enlighet med utredningens förslag framlades proposition i ämnet (1949: 67).

Vid riksdagsbehandlingen godtog första lagutskottet den föreslagna decentraliseringen av tillståndsprovningen till polismyn-

digheterna och anförde vidare i anledning av de förslag om värdegränser som gjorts i propositionen följande (1LU 1949: 27).

Mot den avvägning som därvidlag skett har utskottet icke funnit anledning till erinran annat än såvitt angår anmälningslotterierna enligt 3 § a). I fråga om sistnämnda lotterier föreslås en höjning av gränsen för insatsbeloppets storlek från 1 000 till 2 000 kronor. Denna höjning innebär, såsom i propositionen framhålles, i huvudsak endast en anpassning till det nuvarande penningvärdet. Decentraliseringsutredningen uttalade, att fog kunde finnas för att höja beloppet ytterligare. När den likväl icke framlade förslag härom, skedde detta under hänvisning till att något praktiskt behov härav icke syntes föreligga med hänsyn till den föreslagna tillståndsprovningen hos polismyndighet. Enligt utskottets mening torde det vara av intresse för anordnarna av ifrågavarande lotterier att det generella tillståndet enligt 3 § a) utvidgas. Anmälningsförfarandet ställer sig nämligen som regel något billigare. Lösen- och stämpelavgifter m. fl. kostnader för tillståndsresolutionen bortfalla. Vidare pläga de i 4 § upptagna reglerna om meddelande av kontrollföreskrifter tillämpas på ett för anmälningslotterierna mindre betungande sätt än för övriga lotterier. Kontrollant förordnas exempelvis ofta icke för de förra. På grund härav torde det finnas skäl att höja den i 3 § a) angivna värdegränsen utöver vad som motsvarar penningvärdets förändringar. En dylik höjning bör med hänsyn till de i lagrummet uppställda stränga villkoren kunna ske utan risk för missbruk. Höjningen bör emellertid icke göras större än som motsvarar ett praktiskt behov och får ej heller medföra, att den med tillståndsgivningen avsedda kontrollen över lotterierna nämnvärt inskränkes. En lämplig avvägning synes kunna vinnas genom att bestämma gränsen till 3 000 kronor.

Riksdagens beslut och ändringarna i lotteriförordningen överensstämde med utskottets förslag.

I samband med att en proposition framlades vid 1955 års riksdag (1955: 27) med förslag till höjningar av vissa värdegränser i lotteriförordningen föreslogs i motionen 1955 II: 198, att en höjning skulle ske även för 3 § a) lotterierna. Motionärerna anförde därvid bl. a. följande.

De ideella föreningarna finansierar i betydande utsträckning sin verksamhet genom lotterier. Givetvis är en noggrann kontroll över dessa lotterier nödvändig, men på vissa områden synes lättnader i de nuvarande bestäm-

melserna kunna genomföras, som skulle bli kostnads- och arbetsbesparande för arrangörerna utan att äventyra en skälig kontroll.

I anledning av motionen anförde andra lagutskottet (2LU 1955: 6) följande.

I motionen yrkas, att maximibeloppen för insatserna i vissa s. k. egentliga lotterier också skall höjas, nämligen från 3 000 till 5 000 kronor för lotterier som får anordnas efter *anmälan* hos polismyndighet och från 5 000 till 10 000 för lotterier som får anordnas efter *tillstånd* av polismyndighet. Frågan om en höjning av värdegränserna för dessa lotterier behandlas i propositionen, men föredragande departementschefen har ej funnit anledning föreslå sådan höjning. Omfattningen av sådana lotterier som får anordnas efter anmälan hos polismyndighet begränsas genom bestämmelser om att de får bedrivas endast i samband med viss tillställning och inom det för tillställningen avsedda området. Maximibeloppen för dessa lotterier höjdes år 1949 från 1 000 till 3 000 kronor. Denna höjning gick väsentligt utöver vad som betingades av den dåvarande penningvärdesförändringen. Av den remissbehandling som föregått propositionen framgår, att behov av en ytterligare höjning av värdegränserna för dessa lotterier i allmänhet icke föreligger. Utskottet vill också erinra om att möjlighet att anordna större lotterier, upp till 5 000 kronor, föreligger om — i stället för att anmälan göres hos polismyndighet — tillstånd sökes hos samma myndighet. För att det enklare förfarandet med anmälan skall förbehållas endast lotterier av relativt ringa omfattning talar även kontrollsynpunkter. Utskottet avstyrker därför motionen i denna del.

Riksdagen fattade därefter beslut i enlighet med utskottets utlåtande.

Vid 1966 års riksdag framlades två likalydande motioner I: 44 och II: 81 med förslag till höjning av värdegränserna för 3 § a) lotterier.

I motionerna erinrades bl. a. om att beloppsgränserna för 3 § a) lotterier varit oförändrad sedan år 1949 och penningvärdet sedan dess förändrats avsevärt, varför en höjning av beloppet var välmotiverad. Motionärerna hänvisade i sammanhanget till att många idrottsorganisationer och organisationer med annan ungdomsfostrande verksamhet på sina program är beroende av inkomster från lotterier. Motionärerna hemställde att värdegränserna för 3 § a) lotterier höjdes till 5 000 kr. I yttranden över mo-

tionerna tillstyrktes dessa av rikspolisstyrelsen och riksidrottsförbundet.

Efter förslag av tredje lagutskottet (3LU 1966: 36) hemställde riksdagen i skrivelse till Kungl. Maj:t att motionerna jämte lagutskottets utlåtande skulle överlämnas till nu förevarande utredning. Utskottet anförde därvid följande.

Den ifrågavarande värdegränserna 3 000 kronor har varit oförändrad sedan år 1949. Penningvärdet har sedan dess förändrats i avsevärd mån. Gränserna mellan s. k. anmälningslotterier och lotterier som erfordrar tillstånd av polismyndigheten har därför successivt förskjutits så att tillstånd krävs i betydligt större omfattning än som avsetts vid bestämmelsernas tillkomst. Förhållandet medför olägenheter för anordnare av ifrågavarande lotterier såsom idrottsföreningar och andra organisationer med ungdomsfostrande verksamhet på sina program. Utskottet hyser därför sympati för motionerna och anser att frågan om höjning av värdegränserna bör övervägas. Såsom ovan framgår har de nämnda förhållandena även uppmärksamats av Kungl. Maj:t. I direktiven för den år 1964 tillsatta utredningen rörande tillsynen över lotteriverksamhet har sålunda uttalats att de sakkunniga bör pröva frågan om en eventuell jämkning av beloppsgränserna i lotteriförordningen med hänsyn till bl. a. penningvärdeförändringen. Vad motionärerna anför bör lämpligen prövas i detta sammanhang. Utskottet anser därför att motionerna bör överlämnas till den nämnda utredningen.

8.5.2 Utredningen

Som framgår av den i föregående avsnitt lämnade redogörelsen för förarbetena till lotteriförordningen infördes den generella möjligheten att efter anmälan få anordna lotteri under de i 3 § a) angivna förutsättningarna för att man ville underlätta för anordnare av välgörenhetsfester, basarer m. m. att kunna ha mindre tombolalotterier i samband med tillställningarna. Erfarenheten visar emellertid att möjligheten att enbart efter anmälan anordna lotterier enligt 3 § a) kommit att utnyttjas för att bedriva en lotteriverksamhet av helt annat slag och i en helt annan omfattning än vad stadgandet vid sin tillkomst avsåg att möjliggöra. Utvecklingen på lotterimarknaden har inneburit, att lotteriet i stället för att utgöra ett

inslag vid tillställningen i många fall måste anses vara huvudändamålet. De nöjesarrangemang som ordnas i anslutning till lotteriet är nämligen ofta mycket obetydliga och har många gånger uppenbarligen tillkommit enbart för att de lotterier som anordnas skall uppfylla de förutsättningar som uppställs i 3 § a) lotteriförordningen. Detta sätt att anordna lotterier med stöd av 3 § a) har under de senaste åren ökat i mycket betydande grad genom tillkomsten av bingospellet. För att belysa vilken omfattning bingo-lotterier i form av anmälninglotterier fått kan nämnas, att enligt vad utredningen inhämtat ingavs under år 1968 totalt 35 619 anmälningar jämlikt 3 § a) med en sammanlagd omslutning på ca 70 milj. kr. Härav svarade bingo-lotterierna för ca 59 milj. kr. De lotterier som anordnas med stöd av 3 § a) utgörs således huvudsakligen av bingo. Lotterier av det slag som stadgandet ursprungligen avsåg att främja utgör jämförelsevis en mycket liten del. Bingolotterierna bedrivs ofta en eller flera gånger i veckan hela året om. Trots den föreskrivna omslutningsgränsen av 3 000 kr. kommer härigenom de bingo-lotterier som bedrivs enligt 3 § a) lotteriförordningen att ha en mycket stor ekonomisk omfattning även för den enskilda anordnaren. Orsaken till att dessa bingo-lotterier fått en sådan utbredning torde främst bero på att de nuvarande gränserna för polismyndighets möjlighet att lämna lotteritillstånd av lotterianordnarna bedöms vara alltför snäva. På grund av den begränsning som nu gäller anser sig dessa därför böra driva bingo-lotterierna som anmälninglotterier.

Då lotteri bedrivs efter anmälan äger polismyndigheten icke föreskriva villkor för lotteriets bedrivande med stöd av 4 § lotteriförordningen. En stor del av de bingo-lotterier som bedrivs är alltså undandragen en meningsfylld kontroll. I många fall torde detta ha medfört vissa ogynnsamma konsekvenser. Sålunda förekommer i många fall att skötseln av bingo-lotteriet överläts till professionella företag under sådana former att lotteriet i realiteten bedrivs av företaget, vilket icke torde stå i överensstämmelse

med lotteriförordningen. En följd av sådana överlåtelse blir vidare i många fall att lotterianordnaren för egen del endast får ett mycket blygsamt överskott. Vidare torde även i vissa fall förekomma att vinsterna icke är av godtagbar kvalitet.

Med hänsyn till den utveckling i fråga om anordnande av anmälninglotterier enligt 3 § a) lotteriförordningen som sålunda ägt rum, framstår det som erforderligt att få till stånd en tillfredsställande kontroll över den omfattande lotteriverksamhet som numera sker i form av sådana lotterier. En kontroll av verksamhetens omfattning påkallas bl. a. av att i göriligaste mån söka erinra en lämplig fördelning av lotterimarknaden. Det bör således inte förekomma att — som nu sker — en anordnare, som bedriver en föga omfattande verksamhet för det ändamål lotteriet avser att tillgodose, ges möjlighet att anordna lotterier i obegränsad utsträckning. Vidare är det angeläget att få till stånd en ordning, som öppnar möjlighet tillse att det ändamål lotteriet skall tillgodose erhåller en rimlig avkastning av detta. Slutligen måste möjlighet skapas för att förhindra att lotterier med stor omslutning kan bedrivas som anmälninglotteri, därför att insatserna formellt tas upp som inträdesavgift. Detta lär vara vanligt förekommande vid tillställningar, där bingo anordnas som anmälninglotteri enligt 3 § a) lotteriförordningen.

För att nyss angivna synpunkter skall kunna i allo tillgodoses erfordras, att det nuvarande systemet med anmälninglotterier enligt 3 § a) ersätts med en ordning, enligt vilken lotterier av detta slag, som inte är att hänföra till det slags lotterier som stadgandet vid sin tillkomst avsåg att tillgodose, endast kan anordnas efter tillstånd. Därigenom ernås att för sådana större lotterier — bl. a. bingospel — villkor rörande vinstandel, vinstsortiment och lotteriets plan m. m. kommer att meddelas med stöd av 4 § lotteriförordningen. I första hand kan detta antas leda till bättre vinstmöjligheter och vinster för den spelande allmänheten. Vidare kan det verksamt bidra till att branschen saneras från otillbörliga kommersiel-

la intressen genom att villkor rörande minimiöverskott kan meddelas, varigenom de anordnande föreningarnas inkomst av lotteriet kan väntas öka. Slutligen krävs inga särskilda nöjesarrangemang för att lotteriet skall få anordnas. Även denna förändring kan väntas öka de anordnande föreningarnas överskott.

En möjlighet att få till stånd den ändring av förhållandena, som alltså framstår som påkallad, är att den generella rätten att anordna lotteri efter anmälan enligt 3 § a) lotteriförordningen borttas. Lagtekniskt skulle detta innebära avsevärda fördelar. En förutsättning för att så skall kunna ske bör emellertid vara att möjligheterna att anordna sådana smärre lotterier, som stadgandet ursprungligen avsåg att tillgodose, inte kommer att försvåras på något mer påtagligt sätt. Härvid förtjänar framhållas följande. Till en början kan erinras om att en del av dessa lotterier redan enligt gällande ordning kan bedrivas efter anmälan enligt 2 § lotteriförordningen. Vidare kan framhållas att vinsterna i dessa lotterier så gott som alltid utgörs av varor. Om gränserna för insatsbelopp och vinstvärde i anmälningslotterier enligt 2 § höjs i de fall där vinsterna utgörs av varor, kommer möjligheten att med stöd av den bestämmelsen anordna sådana smärre lotterier det här är fråga om att öka. Görs en lämpligt avvägd bestämning i nyss angivna hänseenden, kan antas att flertalet av de smärre lotterier som nu anordnas med stöd av 3 § a) i fortsättningen kan bedrivas efter anmälan enligt 2 § lotteriförordningen. Ur administrativ synpunkt torde en övergång från anmälnings- till tillståndslotteri icke medföra någon betydande skillnad för en lotterianordnare. I detta sammanhang kan nämnas att f. n. samma blanketter (RPS nr 540: 1 4.69) används både för anmälan och ansökan om tillstånd. Det kan också förutskickas att i vissa hänseenden lägre krav på uppgiftslämnande vid ansökan eller anmälan och på kontroll syns kunna ställas på mindre lotterier med välkända lotterianordnare. Det kan slutligen förutsättas att tillstånd till sådana smärre lotterier regelmässigt kommer att lämnas.

Enligt utredningens mening ger det anförda vid handen, att det knappast kan göras gällande, att ett borttagande av möjligheterna att anordna lotteri efter anmälan enligt 3 § a) skulle medföra några mera påtagliga olägenheter för anordnare av sådana smärre lotterier, som stadgandet ursprungligen avsåg att tillgodose.

För polismyndigheterna torde visserligen visst merarbete uppstå genom att anmälan om lotteri utbyts mot ansökan om tillstånd och därmed förenad tillståndsprövning. Detta torde dock väsentligt uppvägas av att mer enhetliga och klara kontrollregler kan tillskapas, därest anmälningslotterier enligt 3 § a) försvinner.

Vid övervägande av de synpunkter som angetts i det föregående har utredningen för sin del funnit den bästa lösningen vara, att den möjlighet som för närvarande finns att anordna lotteri efter anmälan enligt 3 § a) borttas. Utredningen framlägger därför förslag till ändring av lotteriförordningen som innebär att bestämmelsen i 3 § a) upphävs.

I detta sammanhang kan avslutningsvis framhållas att utredningen i avsnitt 8.9 föreslår en mycket betydande höjning av den gräns inom vilken polismyndighet skall äga rätt att meddela tillstånd till lotteri. Någon minskning av möjligheterna att anordna lotteri i jämförelse med vad nu gäller kan därför inte antas ske för anordnare, som driver verksamhet av det slag som avses skola erhålla stöd genom lotterier. Det kan inte heller förutses, att den föreslagna ändringen skall innebära några minskade möjligheter för allmänheten att delta i sådana lotterier.

8.6 Synpunkter rörande principerna för tillståndsgivning

I lotteriförordningen anges de beloppsgränser inom vilka länsstyrelser och polismyndigheter äger meddela tillstånd till lotteri. Dessa gränser har fastställts i samband med att tillståndsgivningen delegerats från Kungl. Maj:t, för vars tillståndsgivning några beloppsgränser ej föreligger, till länsstyrelser och vidare till polismyndigheter. Ett avgö-

rande skäl för att en delegation till länsstyrelse och vidare till polismyndighet ansetts kunna ske syns ha varit, att behovet av prövning och kontroll ej bedömts vara lika stort för lotterier med mindre omslutning.

Därest enhetliga principer fastställs för tillståndsgivning och kontroll — vilket utredningen förordar i detta och följande kapitel — kan ifrågasättas, om det finns tillräcklig anledning att överhuvudtaget bibehålla några beloppsgränser för de olika myndigheternas tillståndsgivning. I sammanhanget bör även påpekas att ett upphävande av beloppsgränserna kan väntas få en begränsad praktisk effekt för flertalet seddellotterier, nämligen sådana, där försäljningen sker från fasta försäljningsplatser på allmän plats eller på varuhus. För dessa lotterier uppstår nämligen en naturlig begränsning, oavsett föreskrifter i lotteriförordningen, genom att tillgången på lämpliga försäljningsplatser är begränsad.

Med hänsyn till att de ändamål, som skall tillgodoses genom tillståndslotterierna, i regel får anses mycket angelägna ur allmänna synpunkter måste en generell begränsning av tillståndsgivningen för lotterier anses diskutabel. Enligt utredningens mening kan antas att därest beloppsgränserna slopas så skulle detta medföra en väsentligt ökad konkurrens på lotterimarknaden. Detta torde i och för sig vara önskvärt för att höja effektiviteten och kvaliteten hos lotterierna. Betydande risker torde dock finnas för att en helt fri konkurrens på marknaden skulle medföra att ett stort antal ideella organisationer, vars verksamhet ur allmän synpunkt framstår som angelägna, skulle få svårigheter att genomföra sina lotterier. Enär inkomsterna från lotterier i många fall utgör en ekonomisk förutsättning för att de ideella organisationerna skall kunna bedriva sin verksamhet, kan befaras att en fullständigt fri konkurrens på lotterimarknaden skulle kunna få allvarliga konsekvenser för många av dessa. Vad nu sagts bör enligt utredningens mening föranleda, att beloppsgränserna i princip bibehålls.

Flertalet polismyndigheter och länsstyrelser syns tillämpa den principen att tillstånd

för polislotteri beviljas en organisation med verksamheten lokalt begränsad till polisdistriktet, medan tillstånd för länsstyrelselotteri ges till organisation, vars verksamhet är begränsad till länet. För att åstadkomma en rättvis fördelning av lotteritillstånden anser utredningen nödvändigt att ovan nämnda praxis för tillståndsgivningen i princip bör upprätthållas. Ett ytterligare skäl härför är att tillståndsmyndigheterna ofta saknar erforderlig kännedom för att pröva ansökningar om lotteri, som skall främja verksamheten utanför det egna förvaltningsområdet. Möjlighet bör emellertid även finnas för föreningar med lokalt begränsad verksamhet att söka tillstånd hos länsstyrelse eller central tillståndsmyndighet. I många fall, särskilt i de större tätorterna, finns föreningar som har en mycket omfattande verksamhet, ehuru denna är begränsad till ett polisdistrikt. Detsamma gäller givetvis även föreningar, vars verksamhet är begränsad till ett län. Enligt utredningens mening bör omfattningen av föreningens verksamhet i princip vara avgörande för tillståndets storlek. Ansökan om tillstånd till lotteri bör ställas till den myndighet som med hänsyn till storleken av det sökta tillståndet kan meddela sådant tillstånd. Denna skall därefter i mån av behov hämta in yttrande från vederbörande lokala myndighet, innan ärendet avgörs. I sammanhanget bör anmärkas att en förutsättning enligt lotteriförordningen för att en polismyndighet eller länsstyrelse skall kunna ge tillstånd till lotteri är, att detta bedrivs inom myndighetens förvaltningsområde. Utredningen har ej funnit skäl föreslå någon ändring på denna punkt. I vissa fall, särskilt när det gäller bingo, förekommer det att lotteri anordnas inom annat polisdistrikt eller län än det inom vilket föreningen bedriver sin verksamhet. Avgörande är därvid ofta var den lämpligaste lokalen finns. Ansökan bör i sådana fall prövas av den myndighet inom vars förvaltningsområde lotteriet skall bedrivas efter hörande av den andra myndigheten.

I syfte att öka omslutningen av sin lotteriverksamhet förekommer att vissa organi-

sationer, vari ingår lokala enheter, samtidigt söker tillstånd såväl på riks- som lokalplanen, oaktag lotteriernas ändamål är detsamma. En sådan ordning kan icke anses önskvärd.

Utöver gränserna för myndigheternas rätt att meddela lotteritillstånd anser utredningen, att någon begränsning av lotterimarknaden för tillståndslotterier i princip icke bör komma i fråga. En lotterianordnare vars ansökan utvisar att några formella hinder mot att meddela det sökta tillståndet icke finns, att lotteriets ändamål omfattas av lotteriförordningen, att lotteriets omslutning står i rimlig proportion till organisationens medlemsantal och verksamhet samt att lotterna kan beräknas bli försålda och lotteriet ge ett godtagbart överskott, bör beviljas det sökta tillståndet, om ej särskilda omständigheter föreligger. Görs en prioritering mellan olika ansökningar för att underlätta för vissa föreningar att avvyttra sina lotter motverkas enligt utredningens mening i längden rationaliseringar på lotterimarknaden. Detta kommer i sin tur att vara menligt för såväl de ändamål som skall tillgodoses genom lotteriförordningen som den lottköpande allmänhetens intressen. Vad gäller sådana lotterier, som försäljs från fasta försäljningsplatser på allmän plats, d. v. s. en mycket betydande del av tombolalotterierna, måste likväl vanligen en prioritering äga rum med hänsyn till det begränsade antal lämpliga försäljningsplatser som kan ställas till förfogande. Principerna för fördelning av lotteritillstånd växlar starkt mellan olika polismyndigheter. Vissa polismyndigheter fäster avgörande vikt vid den tidpunkt, då ansökan har ingetts. Andra tar vid prövningen främst hänsyn till ändamålet med det sökta lotteritillståndet. I vissa fall fästs avgörande betydelse vid sökandeföreningens medlemsantal eller om sökandeföreningen tidigare erhållit tillstånd. På flera orter syns även förekomma att kommunala myndigheter har ett avgörande inflytande när det gäller att fördela lotteritillstånd.

Utredningen vill för sin del anföra följande. En prioritering med hänsyn till tid-

punkten för ansökan torde i regel vara olämplig enär långa väntetider kan uppstå på grund av brist på försäljningsplatser och tillståndsmyndigheten riskerar att avhända sig den materiella prövningen. Enligt utredningens mening bör en prioritering i första hand ske med hänsyn till omfattningen av vederbörande förenings verksamhet och aktivitet. En annan synpunkt som bör beaktas är att varje sökande, vars ansökan fyller villkoren för att få tillstånd, om möjligt bör erhålla något lotteri med icke alltför långt tidsintervall. I görligaste mån bör också eftersträvas att olika ändamål blir tillgodosedda. Vidare finns givetvis ett stort antal skäl för prioritering, som endast har lokal räckvidd. Ytterst måste naturligtvis alltid prioriteringen bli en skönsmässig bedömning, för vilken några bestämmelser icke kan meddelas. Utredningen vill i detta sammanhang fästa uppmärksamhet på att yttrande måste inhämtas av vederbörande kommunala nämnd eller styrelse för att upplåta allmän plats för lottförsäljning. I många fall sker samråd mellan polismyndigheten och vederbörande kommunala organ vid meddelande av lotteritillstånd. Det förekommer dock exempel på att det kommunala organ som svarar för förvaltningen av kommunens allmänna platser genom generellt beslut helt överlåtit prövningen till polismyndigheten. På vissa platser förekommer att fördelningen av platser för lottförsäljning sker efter en plan som uppgjorts efter samråd mellan polismyndigheten och kommunens fritidsnämnd eller motsvarande kommunala organ. Utredningen vill för sin del rekommendera, att ett allmänt samråd mellan polismyndighet och lämpligt kommunalt organ äger rum rörande fördelningen av lotteritillstånd, varom här är fråga. Därigenom kan åstadkommas en långsiktig planering när det gäller att fördela platser för lottförsäljning.

Utredningen vill vidare understryka att en ytterligare förutsättning för lotteritillstånd i princip bör vara att detta ges direkt till den organisation, som bedriver den verksamhet lotteriet avser att stödja. Sålunda bör s. k. supporterklubbar och andra typer av

stödföreningar ej beviljas lotteritillstånd. I sammanhanget bör tilläggas att något hinder ej bör finnas mot att flera föreningar gemensamt anordnar lotteri, antingen i eget namn eller genom en för ändamålet bildad organisation med särskild styrelse.

Som framgår av den tidigare redogörelsen för lotteriverksamheten har antalet lotteritillstånd ökat och likaså konkurrensen mellan lotterianordnarna. Den hårdnande lotterimarknaden bör visserligen enligt utredningens mening icke föranleda en allmän nedskärning av lotteriernas storlek. Däremot bör i de enskilda fallen större återhållsamhet tillämpas vid tillståndsgivning för lotterianordnare, vilka enligt vad erfarenheten visar haft svårigheter att avyttra lotterna. Vid bedömningen av frågan om tillstånd till lotteri skall ges bör i varje särskilt fall iakttas följande. Ett försäljningsresultat där 10 % av lotterna icke blir sålda får anses normalt med hänsyn till förekomsten av retur och tillfälliga svårigheter med försäljningen. Är försäljningsresultatet sämre, bör tillståndsgivande myndighet, när ansökan om lotteri görs nästa gång, närmare granska och bedöma sökandens möjligheter att sälja det antal lotter ansökningen avser. Ger ett övervägande till resultat att det framstår som tveksamt, om sökanden kan vinna avsättning för ett lotteri av den storleksordning ansökningen avser, bör sökanden endast ges tillstånd att anordna ett lotteri av mindre omfattning.

Vad gäller det ekonomiska resultatet av ett lotteri kan enligt utredningens mening ett överskott som understiger 30 % av värdet av försålda lotter icke anses godtagbart. När en ansökan om ett lotteri görs, bör sökanden tillhandahålla en budget över det planerade lotteriets intäkter och kostnader samt sådana kontrakt och offerter som är av betydelse för lotteriföretaget, så att den tillståndsgivande myndigheten kan bedöma, om lotteriet kan beräknas komma att ge ett överskott, som överstiger den andel av försäljningen som nyss angetts. Om väsentliga avsteg sedermera görs från budgeten, skall kontrollanten närmare ange orsakerna härtill i samband med att redovisning

för lotteriet överlämnas till vederbörande tillståndsmyndighet. Understiger överskottet i ett lotteri 30 % av värdet av sålda lotter, bör sökanden inte få förnyat tillstånd, om han ej kan göra sannolikt, att denna siffra kommer att uppnås i det nya lotteriet. Utredningen får härvidlag hänvisa till vad som sägs om tillståndsprovning i avsnitt 10.2.1.

Som framgår av kap. 4 och 5 är överskotten i sedelotterierna i regel större än i bingolotterierna, enär vinstandelen i bingolotterierna vanligen uppgår till högre belopp. Detta förhållande föranleder dock enligt utredningens mening inte att någon lägre gräns för minimiöverskott bör fastställas för bingo. Utredningen anser att kravet på att ett lotteri skall lämna ett godtagbart överskott till det ändamål som lotteriet avser att stödja måste gälla alla lotterier, oavsett under vilka former dessa bedrivs.

I sådana fall där minskade lotteriintäkter medför svårigheter för en förenings verksamhet, som får anses ur samhällets synpunkt oundgänglig, bör kunna övervägas om i stället bidrag av allmänna medel skall utgå för verksamheten.

Utredningen har vidare övervägt huruvida tillståndsgivningen på det lokala planet bör överflyttas från polismyndigheterna till kommunerna. Ehuru vissa skäl kan anföras härför, har utredningen dock ej funnit tillräcklig anledning föreslå en sådan överflyttning.

Som ovan anförts anser utredningen att beloppsgränser för tillståndsgivningen även i fortsättningen måste finnas. Med hänsyn till penningvärdeförändringen och lotterimarknadens utveckling bör dock nuvarande gränser avsevärt höjas. Utredningen lämnar i det följande förslag till beloppsgränser samt berör vissa andra frågor rörande tillståndsgivningen.

8.7 Beloppsgränsen för anmälningslotterier enligt 2 §

Som framgår av avsnitt 8.4.7 har flera organisationer begärt att i anmälningslotteri enligt 2 §, där vinsterna uteslutande utgörs av varor, insatsbeloppet skulle höjas till två

kr. och vinstvärdet skulle höjas till 50 kr. Som skäl härför anförs att det är svårt att finna godtagbara vinster, som ej överstiger nuvarande värdegränser, vilka varit oförändrade sedan år 1955, då gränsen höjdes till 15 kr. från den som gällt från år 1939 eller fem kr.

Enligt utredningens mening utgör den nuvarande gränsen på 15 kr. för lägsta vinst på varor i anmälningsslotteri enligt 2 § ett hinder mot att skaffa goda vinster. Som framgår av vad som anförts på skilda ställen i detta betänkande är det angeläget att lotterianordnarna skaffar vinster av hygglig kvalitet, som den lottköpande allmänheten kan ha nytta och glädje av. På grund härav förordar utredningen att ifrågavarande värdegräns för vinsterna höjs. Den föreslagna gränsen på 50 kr. syns lämpligt avvägd. I samband härmed är lämpligt att även höja gränsen för lägsta insats. Utredningen förordar att denna sätts till två kr. De föreslagna höjningarna kan inte anses vara så stora att de skulle förändra anmälningsslotteriernas huvudsakliga karaktär av nöjesunderhållning. I detta sammanhang kan erinras om att lotteri efter anmälan enligt utredningens förslag endast skall få bedrivas, därest det utgör inslag i en offentlig tillställning, samt att polismyndigheterna skall få generell rätt att meddela erforderliga föreskrifter för anmälningsslotterier.

När det gäller anmälningsslotteri, där vinsterna består av anvisningar, förordar utredningen däremot att nuvarande värdegränser bibehålls. Motivet härför är följande.

Vid lotteri där vinsterna utgörs av anvisningar, kan vinnarna samla dessa, tills de får ett tillräckligt stort antal för att förvärva en vinst av större värde. Vid denna form av lotteri kan vinstvärdet bli ganska betydande trots att lotteriet får anordnas enbart efter anmälan. Lotterier där vinster i form av anvisningar förekommer, exempelvis prisbingo och Black-Jack, har under de senaste åren fått en mycket betydande omfattning. De drivs i regel enbart i kommersiellt syfte. Av samma skäl, som ligger till grund för utredningens förslag i avsnitt 6.6

och 7.6 att ej höja värdegränserna för automatspel och roulettspel, förordar utredningen att värdegränserna ej höjs i anmälningsslotterier, där vinsterna utgörs av anvisningar.

8.8 *Beloppsgränsen för roulett- och automatspel*

Som framgår av avsnitt 6.6 och 7.6 anser utredningen mycket starka skäl föreligga för att ej höja värdegränsen för dylika lotterier. Utredningen får härvidlag hänvisa till vad där sagts.

8.9 *Beloppsgränsen för övriga lotterier som meddelas efter tillstånd av polismyndighet*

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.4.3 utgörs en stor del av varulotterierna av sådana som anordnas efter tillstånd av polismyndighet enligt 3 § b) i lotteriförordningen. Polismyndighets befogenhet att meddela tillstånd till lotteri infördes först år 1949 och beloppsgränsen sattes då till 5 000 kr. och har därefter ej höjts. Med 1949 som basår (100) uppgår konsumentprisindex för februari 1970 till 232. Sedan beloppsgränsen för 3 § b) lotterier fastställdes har alltså levnadskostnader och priser mer än fördubblats.

Detta innebär att enbart penningvärdeförändringen motiverar att gränsen sätts över 10 000 kr. Åtskilligt talar emellertid — såsom bl. a. anförts av LKU — för att gränsen för polismyndigheternas behörighet att ge lotteritillstånd höjs ytterligare. Sålunda hänvisar LKU till att efter polisväsendets förstatligande rikspolisstyrelsen i betydande utsträckning utfärdat generella föreskrifter för tillståndsgivning och kontroll av polislotterier samt polismyndigheternas förvaltningsområden vidgats. Eftersom samtliga till länsstyrelsen inkomna ansökningar remitteras till polismyndighet för yttrande skulle — genom en höjning av gränsen för 3 § b) lotterier — handläggningstiden avsevärt kunna förkortas, vilket skulle innebära bättre service för allmänheten och arbetsbesparing för länsstyrelser-

na. LKU, som främst haft att beakta rationaliseringssynpunkter, har föreslagit att gränsen höjs till 30 000 kr.

Lotteriutredningen finner den av LKU föreslagna beloppsgränsen lämpligt avvägd. Några betänkligheter ur kontrollsynpunkt bör enligt lotteriutredningens mening ej finnas, om erforderliga bestämmelser utfärdas angående tillståndsgivning och kontroll.

Det är sannolikt att en sådan höjning av gränsen kommer att medföra en icke obetydlig ökning av antalet lotterier i storleksordningen mellan 5 000 och 30 000 kr. I betydande utsträckning torde dock denna ökning föranleda, att antalet lotteritillstånd totalt sett minskar. För närvarande ges nämligen flera lotteritillstånd under ett kalenderår åt samma lotterianordnare för att den nuvarande gränsen för polislotterier skall kunna beaktas. Detta torde särskilt gälla bingolotterierna. En ordning som tillåter att lotterianordnaren kan tilldelas tillstånd till ett lotteri av större omfattning i stället för att detta uppdelas i tillstånd till flera lotterier med lägre omslutning, överensstämmer också bättre med grunderna för stämpelförordningen, enligt vilken stämpelskatt skall uttas för lotterier med en omslutning som överstiger 15 000 kr.

Med hänsyn till att den ideella förenings-

0—50 000	50 001—100 000	100 001—200 000	200 001—500 000	över 500 000
2	11	27	42	30

Även om samtliga ärenden som nu handläggs av Kungl. Maj:t decentraliserades till landets 24 länsstyrelser skulle detta innebära endast en obetydlig ökning av arbetsbelastningen hos varje länsstyrelse. Å andra sidan kan en decentralisering knappast anses medföra någon mera väsentlig avlastning hos den centrala tillståndsmyndigheten. Frågan om en decentralisering från central tillståndsmyndighet till länsstyrelserna bör emellertid även bedömas med ledning av andra synpunkter.

Länslotterierna har under de senaste åren ökat mycket kraftigt i omslutning. Främst gäller detta lotterier av bingotyp. Det är sålunda inte ovanligt att en medelstor

verksamheten — särskilt idrottsklubbarna — i stor utsträckning är beroende av inkomster från lotteriverksamhet av detta slag anser utredningen att några erinringar icke bör finnas mot den föreslagna höjningen av värdegränsen till 30 000 kr. Utredningen finner därför en sådan utvidgning icke böra möta betänkligheter.

8.10 Beloppsgränsen för länsstyrelselotteri

Konsumentprisindex har från 153 år 1959, då senaste gränshöjningen till 50 000 kr. gjordes för länsstyrelselotterier enligt 3 § c), stigit till 232 i februari 1970 (1949=100). Redan penningvärdeförändringen skulle således motivera en höjning av gränsen för dessa lotterier till ca 80 000 kr.

Som framgår av avsnitt 8.4.2 framhåll lotteriutredningen i sitt remissvar över departementsutredningens promemoria, att möjligheten borde undersökas att förlägga tillståndsgivningen till länsstyrelserna i större utsträckning än vad för närvarande är fallet.

År 1969 handlades av Kungl. Maj:t 177 lotteriärenden, varav 112 ledde till tillstånd till sedellotterier. Omslutningen i de av Kungl. Maj:t beviljade lotteritillstånden framgår av följande tabell.

idrottsklubb anordnar bingolotterier för sammanlagt 200 000 kr. under ett år. Starka skäl talar för att denna tillståndsprövning av utpräglad länskaraktär i största möjliga utsträckning bör åvila länsstyrelse. Det kan sålunda vara lämpligt att länsstyrelsen är informerad om de ofta mycket vidlyftiga projekt idrottsklubbar och andra lotteriarangörer avser att finansiera med inkomster från lotterier. Länsstyrelserna har dessutom förutom lokalkännedom en mångårig erfarenhet av tillståndsgivning samt tillgång till kunniga lotterikontrollanter. Om erforderliga centrala föreskrifter utfärdas, behövs det knappast innebära någon försämring i möjligheten att upprätthålla er-

forderlig kontroll och enhetlighet i tillståndsgivningen, inte ens om en långtgående decentralisering till länsstyrelserna av tillståndsgivningen i lotteriärenden sker.

Utredningen anser sig böra föreslå en vidsträckt decentralisering och finner efter övervägande av olika på frågan inverkan förhållanden en gräns på 200 000 kr. lämpligt avvägd.

I likhet med den föreslagna höjningen av gränserna för polismyndighetens tillståndsgivning kan även en höjning av beloppsgränsen för länsstyrelselotterierna antas komma att medföra att antalet lotterier i den ifrågakommande storleksordningen ökar. Av i huvudsak samma skäl som i föregående avsnitt anförts rörande polislotterierna syns några mera vägande invändningar knappast kunna göras mot en sådan utveckling.

8.11 Rikslotteri

Några gränser för Kungl. Maj:ts rätt att bevilja tillstånd för lotteri finns icke angivna. Likväl tillämpas lotteriförordningen i praxis så, att några skillnader beträffande lotteriernas ändamål icke finns mellan rikslotterier och övriga tillståndslotterier. Vidare torde Kungl. Maj:t med undantag för vissa banklotterier icke gett tillstånd för lotterier med penningvinster utom givetvis för de statsägda bolagen Aktiebolaget Tiptjänst och Svenska penninglotteriet aktiebolag. Dock förekommer i viss utsträckning att tillstånd lämnas för lotterier, där en del av högvinsterna utgörs av värdepapper, regelmässigt svenska statens premieobligationer. Det är även ganska vanligt att högvinster av mer exklusiv karaktär görs utbytbara mot obligationer. Slutligen har Kungl. Maj:t i några fall gett tillstånd för lotterier, vari vinsterna uteslutande utgjorts av obligationer. Dessa lotterier har varit avsedda att främja partipolitisk verksamhet. Av tabellen i föregående avsnitt framgår att större delen av rikslotterierna har en omslutning mellan 100—500 000 kr., medan ca en 1/4-del av lotterierna hade en omslutning överstigande 500 000 kr. Av

dessa lotterier hade 16 lotterier en omslutning som uppgick till 1 milj. kr. eller mer. Av dessa uppgick fem till 2 milj. kr. eller mer. Största lotteriet uppgick till 4,5 milj. kr. Härutöver kan anmärkas att tillstånd i enstaka fall getts för lotterier med högre sammanlagd omslutning. Dessa lotterier har dock haft samband med riksomfattande aktioner av speciell karaktär, såsom exempelvis Sveriges Radio aktiebolags familjetips.

I sitt remissvar över departementsutredningens förslag om decentralisering av tillståndsgivningen för lotterier från Kungl. Maj:t till central myndighet förklarade sig lotteriutredningen dela departementsutredningens synpunkt, att frågor som har samband med prövning av ärenden om tillstånd till lotteri knappast kunde anses vara av sådan vikt att beslutanderätten i första hand bör ankomma på Kungl. Maj:t. Lotteriutredningen har icke funnit skäl frångå denna uppfattning och föreslår således att Kungl. Maj:ts hittillsvarande beslutanderätt i lotterier, i den mån de ej genom i föregående avsnitt föreslagna värdegränser delegeras till länsstyrelserna, i första hand skall åvila en central myndighet. Såsom utredningen tidigare anför i avsnitt 8.6 bör beloppsgränser i lotteriförordningen i princip bibehållas. Av samma skäl som anförts i detta sammanhang anser utredningen att en högsta beloppsgräns även bör införas för rikslotterierna. Med hänsyn till rådande förhållanden på lotterimarknaden vill utredningen föreslå en högsta gräns på 3 milj. kr. Ansökningar om större lotterier bör enligt utredningens mening även i fortsättningen prövas av Kungl. Maj:t, när lotterier av sådan storlek kan få betydande konsekvenser för försäljningsmöjligheterna i övriga lotterier. Som ovan angetts torde tillstånd till penninglotteri under senare tid endast ha beviljats Tiptjänst och Penninglotteriet. Tillståndsgivningen för dessa bolag har statsfinansiell betydelse. Vidare har tillståndsgivningen nära samband med bolagens förvaltning. På grund härav anser utredningen att denna tillståndsgivning även i fortsättningen bör handhas av Kungl. Maj:t. Därest penninglotterier bör beviljas

även i andra fall torde detta vara av sådan betydelse för lotterimarknaden i dess helhet, att beslut härom endast bör kunna fattas av Kungl. Maj:t. Beträffande lotterier med värdepapper som vinster anser utredningen att tillstånd härför i princip icke bör meddelas, enär eljest risk finns för att gränsen mellan penninglotterier och varulotterier kommer att utsuddas. För närvarande ges i många fall tillstånd till lotterier på riksplenet, i vilka en viss del av vinsterna utgörs av värdepapper. Ofta utgörs dessa vinster alternativt till högvinster av speciell karaktär, såsom exempelvis resor. Utredningen anser därför att den centrala tillståndsmyndigheten bör ha möjlighet att ge tillstånd till lotterier, där vinsterna i begränsad utsträckning utgörs av värdepapper. Utredningen förordar att högsta gränsen för sammanlagda värdet av vinster i form av värdepapper bör, som också föreslagits av departementsutredningen, sättas till en tiondel av den beviljade omslutningen för lotteriet. Därest särskilda skäl finns för att meddela tillstånd för lotteri med större andel av sådana vinster, bör beslut härom fattas av Kungl. Maj:t.

8.12 Val av central tillståndsmyndighet

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 8.4.1 har departementsutredningen föreslagit, att tillståndsgivningen för rikslotterierna skall överflyttas från Kungl. Maj:t till kommerskollegium. Denna myndighet har dock aldrig haft någon befattning med lotteriärenden. Det skulle således bli fråga om en helt ny arbetsuppgift. Kollegiets framtida verksamhet är föremål för utredning av en särskilt tillkallad utredning, kommerskollegieutredningen. Lotteriutredningen har haft överläggning med denna angående överflyttning av tillståndsgivning för rikslotterierna, varvid kommerskollegieutredningen bestämt avstyrkt att kollegiet åläggs ifrågasvarande uppgift.

En central myndighet som redan för närvarande har viss befattning med lotteriärenden är kontrollstyrelsen. Denna myndighet är som framgår av redogörelsen i avsnitt

2.2 beslutsmyndighet vad gäller lotterivinstskatt och stämpelskatt på lotterier. Det kan antas att vissa rationaliseringsvinster kan göras, om dessa uppgifter sammanförs med den centrala tillståndsgivningen för lotterier. Härvid bör särskilt uppmärksammas att utredningen i avsnitt 9.5 förordar, att även den centrala tillsynen rörande lotterier åläggs samma myndighet. I detta sammanhang vill utredningen anmärka att kontrollstyrelsen redan tidigare handlägger vissa tillståndsärenden.

Utredningen har haft samråd med företrädare för kontrollstyrelsen, som förklarar sig dela utredningens uppfattning att det vore rationellt att sammanföra de olika myndighetsfunktionerna på lotteriområdet hos samma myndighet. Det förordades därför att dessa uppgifter ålades kontrollstyrelsen. Man hänvisade emellertid samtidigt till att kontrollstyrelsens arbetsuppgifter enligt beslut av riksdagen skall övertas av det nybildade riksskatteverket från den 1 januari 1971. Frågan om riksskatteverkets organisation är föremål för utredning av riksskatteverkskommittén. Utredningen har även haft samråd med denna kommitté, vilken förklarar att om lotteriutredningen ansåg lämpligt föreslå att kontrollstyrelsen ålades ifrågasvarande uppgifter, så fanns inget hinder att överföra dessa till riksskatteverket.

Utredningen har även övervägt om uppgifterna borde åläggas någon för ändamålet inrättad ny myndighet, men har därvid funnit att dessa ej kunde beräknas bli av sådan omfattning att ett sådant förslag kunde anses motiverat.

Utredningen föreslår därför att de centrala uppgifterna rörande tillståndsgivning och tillsyn över lotterier skall ankomma på kontrollstyrelsen.

8.13 Frågan om en lotterianordnare kan erhålla fler tillstånd under samma år, ehuru beloppsgränsen därigenom överskrids

8.13.1 Förarbeten

Enligt det förslag till lotteriförordning som framlades genom proposition nr 76 år 1939 ankom tillståndsprövningen beträffande

smärre lotterier upp till 3 000 kr. på länsstyrelserna. Förslaget innehöll i 3 § b) en föreskrift, enligt vilken samme anordnare icke fick *under kalenderåret* beviljas lotterier, som sammanlagt översteg 3 000 kr. Anmälningslotterier enligt 2 § och 3 § a) lotteriförordningen skulle därvid icke medräknas. I sitt utlåtande i anledning av propositionen anförde första lagutskottet (1LU 1939: 17 s. 16) bl. a. följande:

Enligt 3 § under b) i förslaget skall länsstyrelse äga meddela tillstånd till egentligt lotteri under förutsättning bl. a., att icke inom länet av samme anordnare under kalenderåret anordnas lotteri av dylik beskaffenhet med insatser till högre sammanlagt belopp än 3 000 kr., varvid lotterier vilka anordnas enligt 2 § eller enligt 3 § a) icke skola medräknas. Där emot skall enligt förslaget lotteri som anordnas efter tillstånd av Kungl. Maj:t inräknas i nämnda maximibelopp. I den i stort sett motsvarande bestämmelsen i 3 § nu gällande lotteriförordning om rätt för länsstyrelse att lämna tillstånd till lotteri hänför sig maximibeloppet icke till kalenderår. Bestämmelsen torde likväl i praktiken såsom regel hava tillämpats i enlighet därmed. Då omständigheterna i ett enskilt fall kunna vara sådana att länsstyrelsen bör vara berättigad att meddela nytt tillstånd även under samma kalenderår, anser utskottet det vara tillräckligt att i förordningen anknyta maximibeloppet till det lotteri varom fråga är. Beträffande beloppets storlek anser utskottet, att då det i dessa fall ankommer på länsstyrelsen att pröva alla de omständigheter, som kunna inverka på frågan om tillstånd skall lämnas, samt någon ovillkorlig rätt för en sökande att erhålla tillstånd givetvis icke föreligger, det sammanlagda insatsbelopp, vid vars överskridande meddelande av tillstånd endast skall få ankomma på Kungl. Maj:t, utan olägenhet kan sättas till 5 000 kr. Utskottet föreslår alltså att såsom villkor för meddelande av tillstånd enligt 3 § under b) uppställas, att insatserna i lotteriet icke uppgå till högre sammanlagt belopp än 5 000 kr.

Vad utskottet sålunda föreslagit beaktades och lotteriförordningen stadgade i denna del endast, att insatserna icke fick uppgå till högre sammanlagt belopp än 5 000 kr.

Nu förevarande spörsmål berördes ånyo år 1959 i samband med att fråga var om viss höjning av den för länsstyrelserna då gällande värdegränsen på 30 000 kr. I sitt remissyttrande tog sålunda länsstyrelsen i

Örebro län — under erinran om första lagutskottets ovan återgivna uttalande — även upp frågan om den tidrymd, för vilken insatsmaximeringen skulle gälla, och om länsstyrelsen t. ex. under ett och samma kalenderår kunde bevilja sökande, som tidigare under året beviljats lotteri med högsta möjliga insats, ytterligare lotteritillstånd. Med anledning härav framhöll departementschefen följande (prop. 1959: 104 s. 6):

Den av länsstyrelsen i Örebro län berörda frågan om den tidrymd för vilken tillståndsgränsen bör gälla föranleder mig — under erinran om det av länsstyrelsen åberopade utlåtandet av första lagutskottet — endast att framhålla, att när det gäller lotterier som beviljas av Kungl. Maj:t en och samma organisation som regel beviljas blott ett lotteritillstånd per kalenderår.

8.13.2 Uttalanden av JO

I anledning av ett ärende där en polismyndighet i anslutning till ett beviljat lotteri lämnat ytterligare tillstånd och därmed överstigit maximigränsen, har JO uttalat följande (JO:s ämbetsberättelse 1964, s. 556):

Vid ärendets avgörande anmärkte jag bl. a. att det av principiella skäl icke kunde anses stå i överensstämmelse med lotteriförordningens bestämmelser att — om en sökande önskade under viss bestämd tid avyttra lotter till förmån för sin verksamhet men av ena eller andra skälet uppdelade lotterna i olika serier eller vidtoge annan organisatorisk uppdelning av lotterna — betrakta varje sådan uppdelning såsom ett fristående lotteri, på vilket den i förordningen angivna insatsmaximeringen skulle kunna tillämpas. Om ett dylikt betraktelsesätt godtoges, skulle kompetensgränserna för tillståndsprövningen — och tillika bestämmelserna om stämpelavgift å lottsedar — lätt kunna kringgås.

Även påföljande år behandlade JO denna fråga (JO:s ämbetskrivelse 1965 s. 547), som då aktualiserats av en polismyndighets cirkulärskrivelse.

Efter att ha redogjort för bakgrunden och tidigare uttalanden i frågan framhöll JO:

Av vad sålunda förekommit torde framgå, att något principiellt hinder icke föreligger eller avsetts skola föreligga för tillståndsgivande

myndighet — polismyndighet eller länsstyrelse — att under samma kalenderår bevilja viss organisation tillstånd att anordna mer än ett fristående lotteri med maximiinsats. Sådan tillståndsgivning bör ske med återhållsamhet. Bedömningen härutinnan får helt naturligt bli beroende av olika lokala förhållanden och omständigheterna i de särskilda fallen.

8.13.3 Myndigheternas praxis

De svårigheter vid bedömningen av tillståndsgivningen som i detta avseende uppenbarligen föreligger har ökats under senare år. Särskilt det stora antalet ansökningar om bingolotterier har bidragit härtill. Det förekommer sålunda exempel på att en förening, som fått tillstånd av länsstyrelsen att anordna ett bingolotteri för 50 000 kr., samtidigt erhållit tillstånd hos polismyndighet att anordna sådant lotteri. Det finns vidare exempel på att polismyndighet lämnar föreningar tillstånd till bingo spel under snart sagt varje vecka under hela året. Härvid bör särskilt uppmärksammas att lotterianordnaren kan undgå stämpelskatt, om han erhåller tillstånd till flera mindre lotterier i stället för ett med motsvarande sammanlagda belopp, då ju skatt endast utgår i den mån insatsbeloppet överstiger 15 000 kr. Inom vissa län har även kunnat märkas en tendens till att föreningar ansöker om t. ex. tre lotterier à 15 000 kr. i stället för ett lotteri om 45 000 kr., även detta i syfte att undgå stämpelskatt.

8.13.4 Utredningen

Som framgår av den lämnade redogörelsen råder osäkerhet huruvida beloppsgränserna i lotteriförordningen skall avse vad som kan ges i tillstånd åt en och samme anordnare under ett kalenderår eller om dessa blott avser det enskilda lotteritillståndet. För att åstadkomma en rättvis fördelning av lotteritillstånden syns erforderligt att myndigheterna tillämpar samma regler härvidlag. Detta bör lämpligen ske genom att lotteriförordningen förtydligas i detta avseende.

Det förhållandet att beloppsgränserna för de lokala myndigheternas tillståndsgivning höjs högst väsentligt medför att det i framtiden ej lika ofta finns anledning att under

ett kalenderår ge samma förening så många tillstånd att beloppsgränsen överskrids. Utredningen vill därför förorda, att lotteriförordningen ändras på sådant sätt att därav framgår att polismyndighet, länsstyrelse och kontrollstyrelsen äger rätt att under samma kalenderår meddela samma sökande tillstånd till högst resp. 30 000 kr., 200 000 kr. och 3 milj. kr.

Som framgår av avsnitt 8.6 föreslås att en förening skall kunna få lotteritillstånd i den omfattning som svarar mot det ändamål som lotteriet skall stödja, oavsett verksamhetens lokala begränsning, i vilket fall tillståndet skall meddelas av den myndighet som med hänsyn till det sökta lotteritillståndets storlek är behörig avgöra ärendet. Detsamma bör givetvis gälla om en förening genom tidigare tillstånd under kalenderåret utnyttjat gränsen för vederbörande lokala myndighets möjlighet att ge tillstånd.

Det är vidare angeläget att lotteritillstånd ej ges på sådant sätt att möjlighet därigenom ges att undgå stämpelskatt. Sålunda bör t. ex. för ett bingolotteri, som skall bedrivas en dag i veckan under ett halvår, endast ges ett tillstånd och ej tillstånd för varje speltillfälle.

I detta sammanhang skall även beröras ett annat för de tillståndsgivande myndigheterna ofta återkommande problem, nämligen frågan om vilka sökande som skall betraktas som självständiga organisationer. I flera fall torde bildas stödföreningar, specialsektioner till föreningarna etc. endast i syfte att för samma ändamål kunna erhålla flera lotteritillstånd. Enligt utredningens mening bör frågan om sökanden är fristående från moderföreningen underkastas en materiell prövning. Det bör ej vara tillräckligt att sökanden är en i formellt hänseende fristående ideell förening utan det bör även krävas att den i väsentlig omfattning har en från moderföreningen skild medlemskader och förvaltning och annat verksamhetsområde än det moderföreningen har.

8.14 Besvär

Som ovan nämnts förordar LKU att besvärsrätten i lotteriärenden begränsas. LKU anför därvid följande:

Lotteriförordningen saknar bestämmelser om särskild besvärordning för lotteriärenden. Besvärordningen regleras i stället i polisinstruktionen och länsstyrelseinstruktionen och enligt dessa anförs nu besvär över polismyndighets beslut hos länsstyrelsen och besvär över denna myndighets beslut hos Kungl. Maj:t. Antalet besvär i lotteriärenden är för närvarande förhållandevis ringa. 1966 diariefördes sammanlagt 36 ärenden rörande besvär hos de länsstyrelser, som insänt uppgifter härom till LKU, och Kungl. Maj:t avgjorde under samma år sex besvär ärenden. Om LKU:s förslag om myndigheternas kompetensområden godtas, torde emellertid antalet besvär ärenden öka och det kan därför föreligga behov av att i detta sammanhang närmare reglera besvärsrätten.

Det är från rättssäkerhetssynpunkt givet att besvär över såväl polismyndighets som länsstyrelsens beslut i första hand även framdeles ska kunna anföras. Med hänsyn till karaktären hos dessa ärenden kan det däremot diskuteras om det är nödvändigt att frågan om de förhållandevis enkla lotterierna, för vilka polisen är första beslutande myndighet, ska kunna föras genom två besvärinstanser, länsstyrelsen och Kungl. Maj:t. Om ovan i punkt 5.22 åsyftade tillämpningsföreskrifter utfärdas, torde den rent juridiska bedömningen av dessa ärenden icke komma att innebära några större svårigheter och bedömningen skulle därför i första hand utgöra ett avgörande om lämpligheten, sett från olika synpunkter. Främst med tanke härpå anser LKU att rättssäkerheten inte vore i fara om länsstyrelsens avgörande i besvärsmål inte kunde överklagas.

LKU föreslår på grund härav att besvärsrätten för denna typ av lotteriärenden inskränks på motsvarande sätt som nu förekommer i vapenförordningen. Rätten att anföra besvär över länsstyrelsens beslut i första instans påverkas däremot ej av detta förslag.

Lotteriutredningen vill för sin del anföra följande. Antalet besvär hos Kungl. Maj:t i lotteriärenden är mycket ringa. Någon väsentlig arbetsbesparing torde därför icke ernås genom den av LKU föreslagna begränsningen av besvärsrätten. Som motiv för en begränsning av besvärsrätten anförs att — därest tillämpningsföreskrifter utfärdas — bedömningen av besvären väsentligen skulle

förenklas, varför en besvärinstans skulle vara tillräcklig. Enligt vad utredningen erfarit rör en betydande del av besvär ärendena frågor om tolkning av lotteriförordningens ändamålsbestämmelser. Att utfärda tillämpningsföreskrifter i detta avseende anser utredningen ej kan komma i fråga utan dylika tolkningsfrågor måste liksom hittills lösas genom praxis. Utredningen finner även i övrigt värdefullt att besvär kan föras upp till Kungl. Maj:t även i andra fall, när härigenom större förutsättningar ges för att genom vägledande avgöranden åstadkomma en enhetlig praxis.

Utredningen föreslår således att besvär över polismyndighets beslut rörande lotteri skall kunna föras hos länsstyrelsen och vidare till Kungl. Maj:t. Besvär över beslut av länsstyrelse eller kontrollstyrelsen skall föras hos Kungl. Maj:t. Utredningen förutsätter att i besvär ärenden, som gäller tolkning av lotteriförordningen eller av tillämpningsföreskrifter till denna ävensom i ärenden som eljest är av principiellt intresse, yttrande regelmässigt inhämtas från kontrollstyrelsen såsom central tillsynsmyndighet.

9.1 Kontrollbegreppet

I 4 § lotteriförordningen stadgas.

Vid meddelande av tillstånd till lotteri må föreskrivas de närmare villkor samt meddelas de kontroll- och ordningsföreskrifter, vartill omständigheterna kunna giva anledning. Beträffande lotteri, varom förmäles i 2 § eller 3 § a), äger polismyndigheten meddela erforderliga kontroll- och ordningsföreskrifter. Vid meddelandet av kontroll- och ordningsföreskrifter skall iakttagas, att lotteriet icke mer än nödigt är betungas.

I SOU 1938: 17 upptogs även kontrollfrågan till behandling. I samband med förslag om rätt för lotterianordnare att i vissa fall anordna lotteri efter anmälan framhölls bl. a. följande.

Såsom tidigare anförts bör polismyndigheten, då anmälan om lotteri sker enligt 2 eller 3 §, äga meddela erforderliga föreskrifter för åstadkommande av kontroll å och ordning vid lotteriet. Motsvarande befogenhet bör tillkomma länsstyrelsen vid meddelande av tillstånd till lotteri enligt 3 §. För att dylika, för varje särskilt fall lämpade föreskrifter, skola kunna utfärdas måste vederbörande myndighet hava tillgång till närmare uppgifter rörande beskaffenheten av de lotteriföretag, anmälan åsyftar, de omständigheter, under vilka anordnandet skall äga rum, m. m. Något uttryckligt stadgande om skyldighet för anordnaren att lämna sådana uppgifter torde knappast vara behöfligt. I viss mån innebär redan anmälningsplikten dylik skyldighet. Skulle en anordnare motsätta sig att lämna eventuellt erforderliga kompletterande upplysningar, riskerar han att myndigheten ser sig tvungen att meddela strängare bestämmelser än som måhända eljest

skulle ansetts nödvändiga. I anslutning till det sist sagda vilja sakkunniga framhålla, att de åtgärder, som ur ordnings- och kontrollsynpunkt föreskrivas, skäligen böra bekostas av lotteriföretaget. Å andra sidan är det angeläget, att föreskrifterna i fråga icke bliva onödigt betungande. I vissa fall, såsom t. ex. då ett lotteri i samband med välgörenhetstillställning anordnas av någon välkänd förening, torde föreskrifterna kunna så begränsas, att kostnad för deras tillämpning praktiskt taget icke åsamkas vederbörande. Denna princip har synt sakkunniga böra komma till uttryck i förordningen.

Vidare anförde de sakkunniga följande.

Stadgandet i 3 §, att lotteri under vissa förutsättningar må anordnas efter tillstånd av länsstyrelsen, innebär naturligtvis icke, att länsstyrelsen alltid, om angivna förutsättningar äro för handen, är skyldig att meddela tillstånd. Förutom den rätt att vägra tillstånd, då anledning därtill föreligger, som länsstyrelsen sålunda får anses äga, bör länsstyrelsen även hava möjlighet att för meddelande av tillstånd uppställa särskilda villkor, utöver de i förordningen stadgade. Såsom i det föregående berörts, kan det exempelvis i vissa fall vara lämpligt att begränsa lotteritillståndet genom minskning av insatsmaximum eller genom en förklaring att lotteriet må bedrivas allenast inom visst område av länet. I Kungl. Maj:ts resolutioner plägar numera föreskrivas, att lotteriets inkomster ej må användas för representation eller liknande ändamål. En dylik föreskrift kan även vara lämplig, då tillstånd meddelas av länsstyrelserna. Vidare kan fordras, att vinsternas värde skall stå i visst förhållande till insatsbeloppet, att viss del av vinsterna skall utgöras av svenska hantverksprodukter m. m. Bryter någon mot villkor, som länsstyrelsen på

detta sätt förbundet med lotteritillståndet, bör anses som om lotteriet anordnats utan tillstånd.

Vid framläggande av propositionen med förslag till ny lotteriförordning (prop. 1939: 76) upptog departementschefen de sakkunnigas förslag i fråga om kontrollen utan några väsentliga ändringar.

Vid behandling i första lagutskottet anförde utskottet (1LU 1939: 17) följande.

I 4 § upptagas bestämmelser, i första stycket om skyldighet för anordnare av lotteri enligt 2 eller 3 § att underkasta sig kontroll- och ordningsföreskrifter av vederbörande polismyndighet eller länsstyrelse samt i andra stycket om rätt för länsstyrelse att vid meddelande av tillstånd enligt 3 § föreskriva särskilda villkor med avseende å lotteriet. Då någon klar gräns svårigen synes kunna dragas mellan de föreskrifter som länsstyrelse i olika hänseenden kan lämna vid meddelande av tillstånd enligt 3 § under b), anser utskottet dessa föreskrifter lämpligen böra hänföras under en gemensam bestämmelse i förordningen. Därjämte torde — med särskild hänsyn till straffbestämmelserna, vartill utskottet nedan återkommer — 4 § böra givas sådan avfattning att därav även framgår att Kungl. Maj:t vid meddelande av lotteritillstånd kan uppställa villkor samt själv eller genom polismyndighet lämna föreskrifter för åstadkommande av kontroll å och ordning vid anordnandet av lotteriet. Utskottet vill därför förorda att i förevarande hänseenden stadgas, att vid meddelande av tillstånd till lotteri må föreskrivas de närmare villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser som av omständigheterna kunna föranledas, samt att anordnare av lotteri, varom förmåles i 2 § eller 3 § under a), är skyldig att ställa sig till efterrättelse de föreskrifter, som polismyndigheten må finna anledning meddela för åstadkommande av kontroll å och ordning vid lotteriet, därvid skall iakttagas att lotteriet icke mer än nödigt är betungas.

Kontrollbestämmelserna i 4 § lotteriförordningen utformades därefter i enlighet med utskottets förslag.

4 § lotteriförordningen ger sålunda tillståndsmyndigheten rätt att vid meddelande av tillstånd för lotteri föreskriva de närmare villkor samt meddela de kontroll- och ordningsföreskrifter, vartill omständigheterna kan ge anledning. Förarbetena till lagrummet ger icke någon närmare vägledning om gränsen mellan å ena sidan villkor och å andra sidan kontroll- och ordningsföre-

skrifter. I anslutning härtill bör först konstateras att denna distinktion saknar betydelse för tillståndslotterierna, där tillståndsmyndigheten äger meddela såväl villkor som kontroll- och ordningsföreskrifter i erforderlig omfattning. Däremot får denna skillnad betydelse för anmälningslotterierna, för vilka endast kontroll- och ordningsföreskrifter kan meddelas. För att belysa vad polismyndigheterna i praxis ansett kunna inordnas under begreppet kontroll- och ordningsföreskrifter kan följande nämnas. Härvid torde först kunna slås fast att kontroll- och ordningsföreskrifter, som inskränker lotterianordnarens rätt att efter anmälan anordna lotteri — utöver vad som följer av 2 § och 3 § a) rörande insatsernas storlek, vinstvärde, ändamål m. m. — icke anses kunna meddelas med stöd av 4 § lotteriförordningen. I praxis syns polismyndigheterna vidare i regel tolka 4 § så, att denna icke ger polismyndigheten rätt att i övrigt meddela bestämmelser rörande lotteriets plan, d. v. s. proportion mellan insatser och vinster samt antal lotter och vinstchanser. Dylika bestämmelser anses nämligen vara villkor för lotteriet, vilka jämlikt 4 § endast kan meddelas i samband med tillstånd för lotteri. Av vad nu sagts följer att polismyndigheternas rätt att meddela kontroll- och ordningsföreskrifter för anmälningslotterier — enligt den tolkning som syns vara vanligast förekommande hos dessa myndigheter — huvudsakligen är begränsad till att utse kontrollant i syfte att tillse, att lotteriförordningens bestämmelser efterlevs samt att avfordra lotteriet redovisning för att kontrollera att ev. förekommande vinstskatt inbetalas. Vidare äger polismyndigheten meddela erforderliga föreskrifter så att icke obehöriga förfaranden skall kunna äga rum till förfång för den i lotteriet deltagande allmänhetens vinstmöjligheter. Som exempel härpå kan nämnas föreskrifter rörande tombolalotters förselning. Dessutom äger polismyndigheten givetvis meddela ordningsföreskrifter för lotteriet, såsom t. ex. bestämmelser rörande tid och plats för lotteriets bedrivande. Sådana bestämmelser kan dock likaväl med-

delas för den offentliga nöjeställning, i samband varmed lotteriet bedrivs.

Enligt utredningens mening, som närmare kommer att utvecklas i detta kapitel, skall några bestämmelser i princip icke behöva meddelas med stöd av lotteriförordningen när det gäller anmälningslotterier. Anledning saknas att upprätthålla någon distinktion mellan å ena sidan villkor och å andra sidan kontroll- och ordningsföreskrifter. Utredningen föreslår därför att nämnda termer i 4 § lotteriförordningen ersätts med ordet föreskrifter.

9.2 Behovet av kontroll

Behov av kontroll över lotteriverksamhet betingas av olika skäl. Det finns sålunda ett allmänt intresse av att gällande bestämmelser och föreskrifter för lotterier efterlevs. Vidare skall allmänhetens intresse av att lotteriverksamheten bedrivs under korrekta former tillgodoses. Ur den lottköpande allmänhetens synpunkt behövs således kontroll för att säkerställa att lottköparna får skäliga vinstchanser, att vinsterna är av nöjaktig beskaffenhet samt att en rimlig del av insatsbeloppet kommer det för lotterianordnaren finns behov av kontroll av lotteriets skötsel så att största möjliga överskott kommer lotteriets ändamål till godo. Ur fiskalisk synpunkt finns behov av kontroll av att skatter och stämpelavgifter som skall utgå inbetalas.

9.3 Kontrollens genomförande

Enligt 4 § lotteriförordningen gäller att lotteriet icke mer än nödigt är betungas av kontroll- och ordningsföreskrifter. Utredningen vill understryka att denna princip även i fortsättningen bör vara vägledande, då föreskrifter för lotteri skall utformas.

Utredningsarbetet har visat att de missförhållanden, som vidlåder lotteriverksamheten, i första hand bör angripas genom föreskrifter av generell karaktär samt genom en skärpning av kraven för att tillstånd till lotteri skall ges. Men även härut-

över krävs kontroll för att söka få till stånd en bättre ordning än den nuvarande. Det är synnerligen viktigt att till lotteriföreståndare endast utses härtill lämpade personer. De tillståndsgivande myndigheterna bör därför ägna stor omsorg åt denna fråga. Särskilt bör i detta sammanhang understrykas, att lotteriföreståndaren måste ha en från vinstleverantörerna helt fristående ställning och ej heller i övrigt får ha någon intressegemenskap med de företag som anlitas vid lotteriets bedrivande. I övrigt bör anmärkas att givetvis endast personer med god vandel bör anförtros uppdraget att vara lotteriföreståndare. Stor vikt bör även läggas vid att till lotterikontrollanter endast utses lämpliga personer. Erforderliga föreskrifter bör lämnas rörande kontrollanternas åligganden.

Sedan en förebyggande kontroll sålunda genomförts, bör kontrollen i övrigt begränsas till vad som är nödvändigt för att säkerställa att gällande bestämmelser för lotteriverksamhet och för lotteriet meddelade särskilda föreskrifter efterlevs samt att den lottköpande allmänhetens behöriga intressen tillgodoses. Sådana föreskrifter bör vara av generell karaktär. En närmare redogörelse för utredningens synpunkter rörande innehållet i sådana föreskrifter lämnas rörande sedelotteri i kap. 4 och 10 samt rörande bingo i kap. 5 och 11. Som framgår av kap. 6 och 7 förordrar utredningen vidare att generella föreskrifter utfärdas rörande spelautomater och rouletter. Utredningen får härvidlag hänvisa till nämnda kapitel.

9.4 Enhetlig kontroll

I berättelse över den år 1963 verkställda granskningen av statsverket anförde riksdagens revisorer bl. a. följande.

Till följd av avsaknaden av mera utförliga och tvingande direktiv om villkoren för lotterier av olika omfattning finnes emellertid alltför utrymme för en icke ringa oenhetlighet i fråga om de föreskrifter som meddelas i lotteriärenden. Revisorerna har särskilt iakttagit att vissa länsstyrelser i alltför begränsad utsträckning upplyser om vad anordnare och kontrol-

lanter har att iakttaga. Andra länsstyrelser, som är mera utförliga härvidlag, utfärdar stundom egna föreskrifter som på olika sätt avviker från typreglerna. I vissa avseenden synes också gällande föreskrifter knappast äga underlag i de verkliga förhållandena eller ens vara praktiskt genomförbara. Ett exempel härpå utgör den vanligen meddelade föreskriften att kontrollanten skall övertyga sig om att antalet vinstlotter och nilotter motsvarar vinstplanens uppgifter härom. Då numera ett betydande antal lotterier med större omslutning levereras med förseglade lotter från särskilda i lotteribranschen arbetande företag, torde kontrollanten icke ha möjlighet att ens genom stickprov granska lotterna, eftersom detta skulle medföra att förseglingen brytes. Kontrollanten har alltså att förlita sig på uppgifterna från det anlitate företaget, vilket också regelmässigt torde ha blivit praxis. Som ytterligare exempel kan nämnas föreskriften att vinstdragningen skall verkställas under kontrollantens tillsyn. Vid de s. k. snabblotterierna, som likaledes levereras förseglade från olika affärsföretag, lär denna föreskrift ofta icke iakttagas och torde för övrigt i dylika fall sakna mening. Revisorerna har vidare vid några länsstyrelser tagit del av handlingarna i lotteriärenden i vilka tillstånd beviljats under något av de senare åren. Granskningen har utvisat att vissa brister föreligger i fråga om lotteriernas slutredovisning. I åtskilliga fall har sålunda rapporter om lotteriernas avslutande och resultat icke inkommit till vederbörande länsstyrelse. Revisorerna har begränsat sin granskning till länsstyrelsernas befattning med lotteriärenden. Då dessa myndigheters praxis torde få anses normgivande även för polismyndigheternas behandling av motsvarande ärenden och de förefintliga bestämmelserna för lotteriväsendet gäller för samtliga slag av lotterier, kan det förutsättas att den oenhetlighet och de brister som iakttagits hos länsstyrelserna icke är mindre framträdande vid den stora mängd av lotteriärenden som polismyndigheterna handlägger. Det synes revisorererna önskvärt att mera enhetliga bestämmelser meddelas för dylik verksamhet och att därvid kontrollmomentet särskilt beaktas. En avvägning är givetvis erforderlig mellan å ena sidan principen att lotterierna ej skall onödigt betungas med administration och kostnader samt å andra sidan allmänhetens berättigade krav på säkerhet.

Liknande synpunkter har vid skilda tillfällen även framförts av justitiekanslern och justitieombudsmannen.

Under senare år har oenhetligheten rörande tillsynen över lotterier i vissa avseenden förbättrats.

Rikspolisstyrelsen har sålunda utformat vissa blanketter och i samband härmed utfärdat generella anvisningar för kontrollen av polislotterierna. Även för länsstyrelsernas del har kontrollbestämmelserna blivit mer enhetliga. I stor utsträckning har därvid de av Kungl. Maj:t utfärdade lotteribestämmelserna¹ stått som förebild för länsstyrelsernas bestämmelser.

Den utveckling som sålunda skett bör fullföljas. Med hänsyn till det stora antal lotterier som förekommer är det synnerligen väsentligt såväl för de handläggande myndigheterna som för lotterianordnarna själva och de företag som arbetar på denna marknad att alla möjligheter att rationalisera lotteriverksamheten tillvaratas. Mot denna bakgrund framstår det som angeläget att kontrollföreskrifterna kan ges en så enhetlig utformning som möjligt. Detta torde särskilt gälla principerna för vinstköp, beräkning av vinstvärden och lottsdelarnas utformning. Slutligen är ur kontrollsynpunkt synnerligen viktigt att myndigheterna meddelar samma föreskrifter. Dessas art och omfattning kan nämligen i många fall ha stor betydelse för lotteriets ekonomiska resultat. Därest olika föreskrifter utfärdas, beroende av vilken myndighet som lämnar lotteritillstånd, finns risk för att lotterianordnarna väljer att söka tillstånd hos den myndighet, som utfärdar de ur anordnarens synpunkt lämpligaste föreskrifterna, något som icke främjar en rättvis och välvägd tillståndsgivning.

Vad ovan sagts rörande åstadkommen ökad enhetlighet i lotteriärenden gäller närmast sedellotterierna. När det gäller nya spelformer som introduceras på lotterimarknaden, särskilt bingo och spelautomater, råder betydande skillnader i praxis mellan olika handläggande myndigheter och behovet av enhetliga föreskrifter framstår här som synnerligen angeläget.

Utredningen har vidare diskuterat huruvida olika föreskrifter av generell karaktär bör meddelas för lotterier beviljade av myndigheter med olika behörighet att meddela

¹ Lotteribestämmelser utfärdade av Kungl. Maj:t den 27 juli 1956.

tillstånd, m. a. o. polismyndigheter, länsstyrelser och central tillståndsmyndighet. Om de av utredningen föreslagna höjningarna av gränsen för myndigheternas tillståndsgivningar genomförs, torde något behov av skilda föreskrifter i princip inte längre finnas. Några bärande skäl torde ej finnas för att ha strängare kontroll i ett rikslotteri än för ett länsstyrelseloteri eller större polislotteri, med hänsyn till att även de sistnämnda lotterierna enligt utredningens förslag skall kunna ha en betydande omslutning. Enligt utredningens mening bör föreskrifterna kunna utformas på sådant sätt att lotteriernas verksamhet icke onödigt betungas. Vissa skillnader torde dock vara ofrånkomliga. Sålunda syns onödigt att för mindre lotterier upprätthålla de föreslagna formella kraven på vinsternas beskaffenhet. Vidare torde någon lägsta värdegräns icke behöva upprätthållas i lotterier, där vinsterna utlämnas direkt i samband med lottförsäljningen. Som exempel på övriga skillnader på föreskrifter i olika lotterier kan nämnas att säkerhetskraven på lottsdelarna bör vara avhängiga av värdet av vinsterna i lotteriet samt att för mycket stora lotterier det kan vara erforderligt med flera kontrollanter.

Enhetliga föreskrifter för alla tillståndslotterier torde som utredningen anfört medföra avsevärda fördelar. Sådana bestämmelser bör dock vad gäller tillståndslotterierna endast avse sedellotterier och bingo. För övriga lotteriformer torde gälla att de är så olikartade att enhetliga föreskrifter icke kan utfärdas. Däremot bör vederbörande myndighet kunna föreskriva att för sedellotterier gällande föreskrifter i tillämpliga delar skall gälla för sådana lotterier.

De generella föreskrifter som erfordras bör utfärdas av en myndighet med uppgift att utöva den centrala tillsynen över lotteriverksamheten. Vid meddelande av tillstånd till lotteri kan den myndighet som har att meddela tillståndet föreskriva att de generella föreskrifterna skall gälla för lotteriet. Med hänsyn till de skilda omständigheter som kan föreligga vid olika lotterier bör det ankomma på tillståndsmyndigheten att,

utöver de generella föreskrifterna, meddela de ytterligare föreskrifter som prövas erforderliga. Såsom exempel på sådana föreskrifter kan nämnas, vilken lotttyp som får användas, vem som skall utses till kontrollant, kontrollantens arvode m. m. Föreskrifter som innebär avvikelse från de generella föreskrifterna bör dock meddelas endast om särskilda skäl föreligger. De generella föreskrifterna bör intagas i en särskild författning, som bör ha karaktären av tillämpningsförfattning till lotteriförordningen. För att genomföra en sådan ordning erfordras att ett tillägg görs till lotteriförordningen, av innehåll att Kungl. Maj:t eller den myndighet Kungl. Maj:t därtill förordnar äger utfärda tillämpningsföreskrifter till lotteriförordningen. Övergångsvis bör dessa utfärdas av Kungl. Maj:t och därefter delegeras till den centrala tillsynsmyndigheten sedan denna börjat sin verksamhet.

Under senare år har lotteriverksamheten tagit en allt större omfattning. Vidare har lotterimarknaden en alltmer kommersialiserad karaktär och det har uppstått en allt hårdare konkurrens, vilket drivit fram nya försäljningsformer och spelformer för att öka intresset hos allmänheten att delta i lotterierna. Slutligen har från utlandet introducerats ett flertal nya spelformer, såsom bl. a. bingo och nya former av sedellotterier, i vilka blandning och vinstdragning redan skett hos lottillverkaren. Stora svårigheter har uppstått för myndigheterna att utforma lämpliga principer för tillståndsgivning och erforderliga kontrollföreskrifter för dessa nya lotteriformer. Både lotterianordnare och berörda myndigheter har starkt understrukt behovet av att det finns centrala anvisningar för handläggning av lotteriärenden. De ökade internationella förbindelserna inom turism och nöjesliv torde även medföra att också i fortsättningen nya spelformer införs i Sverige. Det finns därför anledning anta att det starka behov av centrala anvisningar för lotteriverksamheten som redan nu finns kommer att ytterligare öka i framtiden.

Det kan därför förutses att det i framtiden kommer att visa sig behövt att, ut-

över tidigare föreslagna generella föreskrifter, utfärda centrala anvisningar i frågor rörande tillståndsgivning och kontroll av lotteriverksamhet till myndigheternas vägledning allteftersom behov härav uppkommer. Sådana anvisningar bör ej vara bindande utan ha karaktären av rekommendationer och bör av den centrala tillsynsmyndigheten företrädesvis lämnas i form av cirkulärskrivelser.

9.5 Central tillsynsmyndighet

För närvarande utövas kontrollen och tillsynen över lotterierna av länsstyrelserna och polismyndigheterna och av dessa förordnade kontrollanter. Beträffande rikslotterierna delegeras tillsynen i huvudsak till vederbörande länsstyrelse. Utredningen vill i princip icke föreslå någon ändring i denna ansvarsfördelning. Den nuvarande ordningen har dock medfört en mycket splittrad och oenhetlig praxis. Det framstår därför som angeläget att frågor som rör de generella principerna för tillståndsgivning och kontroll handhas av en central tillsynsmyndighet. Det förefaller vidare lämpligt att denna centrala tillsyn icke skiljs från tillståndsgivningen för rikslotterier.

Som förut sagts bör det åligga den centrala tillsynsmyndigheten att utfärda tillämpningsföreskrifter till lotteriförordningen samt att i övrigt ge de handläggande myndigheterna råd och vägledning.

Som framgått av vad tidigare anförts bedrivs lotterier i många fall i strid mot lotteriförordningen. Det syns därför angeläget att den centrala tillsynsmyndigheten aktivt verkar för att motverka illegala lotterier. Detta kan ske dels genom upplysningsverksamhet, dels genom att anmälan görs till vederbörande åklagarmyndighet i sådana fall där detta är påkallat.

Den centrala tillsynsmyndigheten bör även som tidigare sagts meddela tillstånd till rikslotterier. Härmed avses, som framgår av avsnitt 8.11, lotterier, som skall bedrivas inom flera län samt sådana som har en omslutning överstigande 200 000 kr. Som även framförts i nämnda avsnitt bör dock

Kungl. Maj:t även i fortsättningen lämna tillstånd för lotterier med en omslutning överstigande 3 milj. kr., samt lotterier, där vinsterna till större del än en tiondel av omslutningen utgörs av värdepapper. Härmed avses ej presentkort på varor och ej heller den del av vinsten som motsvarar lotterivinstskatten. Vidare bör tillstånd till lotterier med penningvinster, d. v. s. f. n. koncessionerna för Penninglotteriet och Tips-tjänst, även i fortsättningen meddelas av Kungl. Maj:t. Föreskrifter av kontrollkaraktär för lotterier som bedrivs med stöd av sådana koncessioner syns dock lämpligen böra handhas av den centrala tillsynsmyndigheten.

9.6 Kontrollen av anmälningslotterier

Vad förut sagts har huvudsakligen haft avseende på tillståndslotterier. En fråga som i detta sammanhang måste övervägas är, huruvida samma kontrollbestämmelser skall gälla för både tillstånds- och anmälningslotterier.

Som framgår av redogörelsen i avsnitt 9.1 anses polismyndigheterna f. n. icke kunna föreskriva villkor för anmälningslotteri, medan de däremot med stöd av 4 § lotteriförordningen äger meddela erforderliga kontroll- och ordningsföreskrifter. Praxis varierar som tidigare sagts starkt mellan olika polismyndigheter när det gäller att utfärda sådana föreskrifter. Vissa polismyndigheter utfärdar i huvudsak samma kontroll- och ordningsföreskrifter för anmälningslotterier som för tillståndslotterier. Andra polismyndigheter åter anser det vara meningslöst att ge några kontrollföreskrifter för anmälningslotterierna med hänsyn till att möjlighet saknas att meddela villkor för lotteriets bedrivande. Slutligen finns vissa myndigheter, som endast meddelar kontroll- och ordningsföreskrifter för anmälningslotterier över en viss storlek.

Med hänsyn till de begränsningar i fråga om storleken av högsta insatsvärde och högsta vinstvärde som gäller för lotterier enligt 2 § lotteriförordningen föreligger en väsentlig skillnad i karaktären mellan dessa

lotterier och tillståndslotterierna. För de förstnämnda lotterierna kommer i regel underhållningsmomentet att dominera medan i tillståndslotterierna, där lottköparen ofta lockas med chans till vinster av betydande värde, hasardmomentet ofta blir mer framträdande. Anmälningsslotteriet framstår ofta endast som en del av den nöjeställning, i samband med vilken lotteriet bedrivs. Särskilt gäller detta då lotteriet har formen av s. k. tivolinöje, såsom pilkastning, chokladhjul e. dyl. Som framgår av avsnitt 8.7 har utredningen funnit skäl förorda en höjning för värdegränserna för insatser och vinster i anmälningsslotterier, där vinsterna utgörs av varor. Denna höjning torde dock ej vara så stor att den påverkar den skillnad mellan tillstånds- och anmälningsslotterier som nyss angivits. Med hänsyn till det av utredningen föreslagna kravet på att ett anmälningsslotteri måste framstå som ett inslag i den offentliga tillställning, i samband varmed lotteriet bedrivs, kommer denna olikhet mellan de båda formerna av lotterier att ytterligare öka.

På grund av att hasardmomentet och den lottköpande allmänhetens vinstförväntningar således i regel har en underordnad betydelse i anmälningsslotterierna, vilka snarare bör betecknas som nöjesunderhållning än lotteri i ordets gängse betydelse, anser utredningen övervägande skäl tala för att några föreskrifter som avser själva lotteriföretaget, utöver dem som ges i lotteriförordningen, i princip icke behöver föreskrivas för anmälningsslotterier. Erforderliga ordningsföreskrifter kan meddelas genom föreskrifter för den offentliga tillställning, i samband varmed lotteriet bedrivs. Kontrollen av anmälningsslotterierna bör i övrigt kunna ske genom polisens normala övervakningsverksamhet.

I vissa fall kan dock vara erforderligt att utfärda föreskrifter även för anmälningsslotterier. Som exempel härpå kan nämnas att, om vinsterna i ett anmälningsslotteri utgörs av livsmedel, polismyndigheten bör utfärda föreskrift av samma innehåll som i de generella föreskrifter som föreslås i avsnitt 10.2.3 rörande livsmedelsvinster.

Som framgår av avsnitt 12.1.6 förutsätts vidare att lottsedlarna skall vara av godkänd typ även i anmälningsslotterier, därest dragningen äger rum före lottförsäljningen.

I vissa fall torde även vara nödvändigt att föreskrifter meddelas för att förhindra att den lottköpande allmänheten otillbörligt utnyttjas. Därest polismyndigheten skulle finna att vinstandelen i lotteriet är orimligt låg eller anledning finns att lotteriet kan komma att bedrivs på sådant sätt att allmänheten eljest otillbörligt utnyttjas eller vilseleds, bör föreskrifter meddelas. Detta gäller särskilt lotterier där allvarliga anmärkningar tidigare framkommit mot det sätt varpå lotterierna skötts. Vilka föreskrifter som är erforderliga måste givetvis avgöras med hänsyn till omständigheterna i det särskilda fallet. Många gånger torde i sådana fall vara tillräckligt att en kontrollant förordnas för lotteriet. I vissa andra fall kan det även vara motiverat att förordna kontrollant för att övervaka att bestämmelserna i 2 § efterlevs. Särskilt gäller detta lotterier med en mycket stor omslutning.

Mot bakgrund av vad ovan sagts anser utredningen erforderligt att i anmälan rörande lotteri skall lämnas vissa upplysningar rörande lotteriet, såsom beräknad omslutning, lotteriform, vinstandel, vinstsortiment samt uppgift om vem som skall sköta lotteriet. Utredningen vill slutligen påpeka att omsättningens storlek samt lotteriets utformning kan bli av betydelse för att avgöra, huruvida det anmälda lotteriet kan anses utgöra ett inslag i den offentliga tillställningen. För att uppmärksamma lotterianordnare på de regler som gäller för anmälningsslotteri enligt 2 § lotteriförordningen bör vidare på anmälningssblanketten anges innehållet i nämnda lagrum.

10.1 Gällande kontrollbestämmelser

Myndighet som meddelar tillstånd till lotteri äger med stöd av 4 § lotteriförordningen föreskriva de närmare villkor samt meddela de kontroll- och ordningsföreskrifter vartill omständigheterna kan ge anledning. Som i avsnitt 9.1 framhållits är det vanskligt att söka dra en gräns mellan vad som är att anse som villkor resp. kontroll- och ordningsföreskrifter. I fortsättningen kallas därför alla bestämmelser, som meddelas med stöd av 4 § lotteriförordningen, för föreskrifter. I regel ges föreskrifter och de utformas vanligen så att de kan användas för alla sedellotterier till vilka myndigheten ger tillstånd.

Polismyndigheten använder regelmässigt en av rikspolisstyrelsen utfärdad blankett för ansökan och anmälan av lotteri¹ på vars baksida föreskrifter för sedellotterier finns upptagna. När tillstånd beviljas, tecknas tillståndet på ansökningsblanketten, varefter ett exemplar av denna tillställs sökanden. Härigenom får denne även del av föreskrifterna för lotteriet. Rikspolisstyrelsen har också utfärdat standardiserade blanketter för redovisning.²

Länsstyrelserna använder sig vid tillståndsgivningen i stor utsträckning av en på länstrycket utgiven blankett.³ Denna är i huvudsak utformad på samma sätt som den av rikspolisstyrelsen utarbetade. Vidare har på länstrycket utgivits föreskrifter för

lotterikontrollanter.⁴ Några länsstyrelser använder dock icke dessa blanketter utan har utformat egna standardiserade föreskrifter, som delges tillståndshavaren.

Vad slutligen gäller rikslotterierna föreskrivs regelmässigt när tillstånd ges att de av Kungl. Maj:t den 27 juli 1956 utfärdade lotteribestämmelserna skall gälla för lotteriet. Därjämte har i handelsdepartementet utfärdats särskilda anvisningar för de lotteriombud som chefen för handelsdepartementet förordnar.

För samtliga tillstånd gäller att utöver de standardiserade föreskrifterna så meddelas föreskrifter rörande omslutning, försäljningstid, sista dag för vinstutlämning samt sista dag för dragning. Slutligen kan nämnas att rikspolisstyrelsen utfärdat vissa anvisningar för hur lotteriärenden bör beredas.⁵

10.2 Utredningen

Fastän föreskrifterna för sedellotterier i stor utsträckning är standardiserade, förekommer det dock betydande lokala variationer i det sätt, varpå kontrollen sker. Det beror på att myndigheterna utfärdar kompletterande föreskrifter och på att kontrollan-

¹ RPS 540: 1 4.69.

² RPS 540: 2 1.69.

³ Länstrycket. Ser II Avd. A nr 183.

⁴ Länstrycket. Ser. II Avd. A nr 184. 1966.

⁵ Rikspolisstyrelsens arbetsanvisningar 1.1.1965 handläggning av polismyndighetsärenden.

terna tillämpar föreskrifterna olika. De olikheter som sålunda förekommer har vållat osäkerhet bland lotterianordnarna och medför administrativa nackdelar såväl för myndigheterna själva som för lotterianordnare och sådana företag som är verksamma på lotterimarknaden. Med hänsyn härtill och med tanke på det stora antal sedellotterier som årligen bedrivs har utredningen, som framgår i avsnitt 9.4, föreslagit att enhetliga föreskrifter skall utfärdas genom den centrala tillsynsmyndigheten. I dessa bör ingå föreskrifter för ansöknings- och tillståndsförfarandet. Enär från det normala avvikande former av sedellotterier kan förekomma, måste det dock finnas utrymme för tillståndsmyndigheten att meddela kompletterande kontrollföreskrifter. Därvid skall givetvis iakttas vad i 4 § lotteriförordningen sägs om att vid meddelande av kontroll- och ordningsföreskrifter lotteriet icke skall betungas mer än nödvändigt. I detta sammanhang bör även anmärkas, att lotterianordnaren kan klaga över tillståndsmyndighetens beslut även vad gäller den del av beslutet som avser föreskrifter.

10.2.1 Föreskrifter rörande ansöknings- och tillståndsförfarandet

Genom försäljning av lottsedlar uppkommer avtal mellan lotterianordnaren och lottköparen, som innebär att den senare äger rätt att utfå visst värde av lotterianordnaren, om den köpta lottsedeln skall medföra sådan rätt enligt den för lotteriet uppgjorda planen. På grund av det rättsförhållande som finns mellan lottköparen och lotterianordnaren bör endast självständiga juridiska personer beviljas lotteritillstånd. Tillstånd att anordna lotteri bör därför inte meddelas för sektioner och andra delar av en förening. För att ideell förening skall ha rättskapacitet som juridisk person fordras att föreningen antagit stadgar och utsett styrelse. För att myndigheten skall kunna bedöma att denna förutsättning är för handen bör en förening, då tillstånd söks första gången, förete erforderliga handlingar som visar att så är fallet. Beträffande tillståndsprövningen vill utredningen

hänvisa till vad som tidigare sagts i avsnitt 8.6 rörande principerna för tillståndsgivning, särskilt vad gäller kraven på godtagbara försäljningsresultat och överskott. För att myndigheten skall kunna bedöma den sökande föreningens behov av medel för att stödja lotteriets ändamål samt omfattningen av den verksamhet lotteriet skall stödja bör erforderliga verksamhetsberättelser och ekonomiska berättelser vidfogas ansökningsen. Är föreningen väl känd hos myndigheten torde sådan utredning dock kunna undvaras. I sådana fall, då det är tveksamt om den sökande föreningens ekonomiska ställning är tillräckligt solid, bedömt med hänsyn till omfattningen av det söka tillståndet, bör krävas att det åtagande emot allmänheten, som föreningen ikläder sig genom lotteriet, säkerställs genom borgen eller annan säkerhet. För att myndigheten skall kunna bedöma, huruvida det sökta lotteriet skall kunna genomföras och ett godtagbart resultat uppnås, måste en preliminär budget förete. I denna bör anges storleken av lotteriets mer betydande kostnader, såsom för vinster, försäljning och administration. Då en förening första gången söker tillstånd eller då tidigare lotteri inte gett ett godtagbart resultat, bör den uppgjorda budgeten styrkas genom offerter och avtal rörande de större utgiftsposterna. Tillstånd till lotteri bör icke lämnas, innan redovisning för tidigare lotteri avlämnats. Om detta av någon godtagbar anledning inte kan ske, bör preliminära uppgifter inhämtas om resultatet av det tidigare lotteriet. För att förenkla ansökningsförfarandet bör ansökan göras på standardiserad blankett. Vid ansökan bör även fogas en preliminär förteckning över vinsterna, vari dessa anges till antal och värde. Det bör därefter åligga kontrollanten att med utgångspunkt från denna förteckning fastställa lotteriets vinstlista. All erforderlig utredning till stöd för ansökan skall förebringas av sökanden. Om denne trots anmodan icke företer sådan utredning, skall ansökan avslås. Tillstånd bör meddelas genom att detta tecknas på blanketten. Denna bör vara upprättad i fyra exemplar, varav

sökanden, skattemyndighet och kontrollant erhåller var sitt exemplar och tillståndsmyndigheten behåller ett. Sedan tillstånd meddelats, bör handlingarna i ärendet översändas till kontrollanten och av denne återställas samtidigt med att redovisning inges. Ur kontrollsynpunkt bör den tid tillståndet omfattar vara begränsad till en icke alltför lång period. Härvid syns lämpligt att, om ej särskilda skäl föranleder annan bedömning, försäljningstiden för rikslotterier begränsas till sex månader och för övriga lotterier till tre månader. I lotterier, där dragning äger rum efter lottförsäljningens slut, d. v. s. serielotterier och vissa tombola- och kvicklotterier, bör en förlängning av den beviljade försäljningstiden icke medges. Lottköparna får nämligen anses ha ett berättigat intresse av att icke behöva vänta längre på resultatet än vad som följer av uppgifterna på lottsedeln.

10.2.2 Lotterifunktionärer

För att man skall kunna få en effektiv kontroll av lotterier är det av stor vikt att endast lämpliga personer utses att sköta och kontrollera lotterier. Som förut nämnts är den förening som fått tillståndet ansvarig för lotteriets genomförande. För att handha den direkta skötseln av lotteriet och för att gentemot myndigheter, kontrollanter, leverantörer och lottköpare svara för lotteriet skall tillståndsmyndigheten förordna en lotteriföreståndare. Sökanden skall lämna förslag på föreståndare på ansökningsblanketten. Men det ankommer på myndigheten att pröva, om den föreslagna föreståndaren är lämplig och, om så befinns inte vara fallet, förordna annan person. När det gäller att förordna lotteriföreståndare bör iakttagas, att därtill utses personer som är redbara och som har erforderliga insikter i bestämmelser som rör lotterier. Har någon misskött uppdrag som lotteriföreståndare bör han icke förordnas någon mer gång. Om möjligt bör lotteriföreståndaren utses bland föreningens medlemmar. Lotteriföreståndare måste vidare ha uppnått myndig ålder. Särskild vikt bör läggas vid att lotteriföreståndare är helt fristående från

vinstleverantörer och från företag som i övrigt kan komma att biträda vid lotteriets skötsel. Utgår ersättning till lotteriföreståndaren, skall denna belasta lotteriet och anges i räkenskaperna.

Enligt utredningens mening är det ur kontrollsynpunkt nödvändigt att kontrollant förordnas för alla tillståndsotterier. Hinder kan inte anses möta mot att flera kontrollanter utses för samma lotteri, om så skulle befinnas lämpligt. Anmärkas bör att i många lotterier kontrollanten i praktiken även får en rådgivande funktion. Vid ansökan om lotteri skall sökanden äga rätt att föreslå kontrollant. Men då det är av stor betydelse att endast lämpliga och kunniga personer förordnas till kontrollanter, bör myndigheten inte vara bunden av förslaget. När kontrollant skall förordnas, bör särskilt iakttagas att därtill endast utses redbara och i lotteribestämmelser väl insatta personer. Särskild vikt bör läggas vid att endast ojäviga personer förordnas. Den som förordnas måste vara helt fristående såväl från den anordnande föreningen som sådana företag som har intresse i lotteriet. En följd härav är bl. a. att föreningens egna medlemmar icke bör förordnas till kontrollanter. Kontrollant äger utfå ersättning för uppdraget av lotteriets medel. Ersättningens storlek bör anges i lotteritillståndet. Det står givetvis kontrollanten fritt att därest han så önskar helt eller delvis avstå från denna ersättning. Anvisningar som närmare anger storleken av kontrollantersättning i de särskilda fallen bör utfärdas av den centrala tillsynsmyndigheten. Vidare kan framhållas att det icke är lämpligt att den som beviljar lotteritillstånd förordnar sig själv till kontrollant.⁶ Däremot finns inga hinder mot att tjänstemän vid tillståndsmyndigheten förordnas till kontrollanter.⁷ Iakttagas bör dock att samme kontrollant icke bör erhålla så många uppdrag, att han icke på ett tillfredsställande sätt kan genomföra dessa. Vid rikslotterier syns vidare lämpligt att liksom hittills av praktiska skäl två kontrollanter förordnas. I dessa stora lotte-

⁶ Jfr JO:s ämbetsberättelse 1969 s. 454.

⁷ Jfr JO:s ämbetsberättelse 1967 s. 350.

rier är önskvärt att någon av kontrollanterna är kunnig i bokföring samt att någon av dem, med hänsyn till att vinsterna i dessa lotterier ofta består av kapitalvaror, besitter erforderlig varukunskap. I sammanhanget förtjänar påpekas att lotterikontrollant ansetts underkastad ämbetsansvar.⁸

Eftersom den anordnande föreningen är ekonomiskt ansvarig för lotteriets genomförande och ansvaret för en ideell förenings verksamhet normalt åvilar dess styrelse, syns onödigt att vederbörande myndighet, såsom föreskrivs i Kungl. Maj:ts lotteribestämmelser, utser en särskild styrelse för lotteriet. Därest föreningen själv utsett en särskild lotteristyrelse, syns det lämpligt att anmälan härom görs vid ansökan om lotteritillstånd.

10.2.3 Vinst

Utöver de principer som anförts i avsnitt 4.6 rörande vinst i varulotterier får utredningen anföra följande.

I princip ankommer valet av vinst på den som anordnar lotteriet och bedömningen av vinsternas attraktionsvärde för lottköparen bör alltid anses ankomma på anordnaren. Kontrollanten bör därför icke ingripa när det gäller att bestämma urvalet av vinst, om så inte behövs för att tillgodose de synpunkter som anges i det följande eller om inte annars särskilda skäl föreligger.

Som lotterivinst bör icke tillåtas alster som är ägnade att verka stötande för lottköpare, såsom exempelvis böcker av pornografisk karaktär. Vidare måste när det gäller att välja varor som lotterivinst iakttagas vad som stadgas i lagar och författningar, såsom exempelvis rusdrycksförsäljningsförordningen. Dessutom måste krävas att vinsterna består av kuranta varor. Som vinst kan ej godtas varor som är behäftade med fel eller eljest är av undermålig kvalitet. Särskilt måste detta iakttagas när vinst utgörs av matvaror. I den mån dessa är datumstämplade får givetvis icke som vinst godkännas varor där av datumstämplingen framgår, att dessa ej längre är kuranta. Beträffande livsmedel som lotteri-

vinst bör vidare iakttagas av veterinärstyrelsen utfärdade föreskrifter.⁹ Beträffande böcker bör icke sådana godkännas som är att betrakta som realisationsexemplar eller eljest saknar aktualitet. Vidare bör undvikas att som vinst väljs föremål av extrem karaktär, som endast kan tillfredsställa en mindre del av lottköparna.

Vinnare skall alltid kunna få ut sin vinst utan ytterligare kostnad. Härav följer att lotteriet skall svara för alla skatter och allmänna avgifter, som kan belasta vinsten. Beträffande högvinsterna måste dessutom följande iakttagas. I lotterier med förhandsdragning som har högvinst måste det finnas ett större antal högvinst med ungefär samma värde. Eljest vilseleds en lottköpare som köper lott i sådant lotteri, där högvinsten redan utfallit. Av vinstlistan framgår det ju att han fortfarande har chans att vinna en sådan vinst. Alternativt kan det emellertid, såsom fallet är i flera rikslotterier, ordnas så att förhandsdragningen beträffande högvinsterna endast avser, vilka lottsedlar som äger delta i en slutlig dragning rörande högvinsternas fördelning.

Om det förekommer presentkort som vinst, skall dessa gälla minst en månad efter sista dag för vinstutlämning. Är presentkortens användningstid begränsad skall detta tydligt framgå. Som presentkort får givetvis endast användas sådana som utgör anvisningar på varor. Således får t. ex. postens presentkort inte användas som vinst.

För att undvika att lotterierna går med förlust i sådana fall då försäljningsresultatet är dåligt, bör regelmässigt föreskrivas att som vinst endast kan godkännas varor, beträffande vilka lotterianordnaren gentemot leverantören förbehålls fri retur rätt.

I syfte att bestämmelserna om varuvinst icke skall kringgå bör föreskrivas, att vinst icke får av lotteriet inlösas mot penning. Om det förekommer vinst, som

⁸ Jfr JO:s ämbetsberättelse 1969 s. 455.

⁹ Föreskrifter angående livsmedelsvinst i lotterier utfärdade av veterinärstyrelsens hygieniska byrå den 2 januari 1969.

en vinnare kanske får svårighet att utnyttja, såsom exempelvis resor, bör i tillståndet bestämmas, att dessa kan utbytas mot annan vinst. I sådana fall där vinstutlämning icke äger rum i omedelbart samband med lottförsäljningen, skall föreskrivas att sista dag för vinstutlämning icke får infalla tidigare än en månad efter dragningen. Där dragning äger rum innan lottförsäljningen har avslutats, skall tiden för utlämning av vinster räknas från sista dag för försäljningen.

10.2.4 Lottsedlar, dragning, vinstförteckning och dragningslista

Som framgår av avsnitt 3.6 kan det i fråga om sedellotterier förekomma, att vinstplanen obehörigen ändras genom att antalet nitlotter obehörigen ökas eller att fler lotter säljs än vad tillståndet omfattar. Särskilt det sistnämnda sker enligt vad utredningen inhämtat i en icke obetydlig utsträckning. Vidare har det hänt, att tombolalotter öppnats av lottförsäljare i avsikt att komma åt vinstlotter och att vinstlotter borttagits innan blandning av lotterna skett. Möjligheten att genomföra här påtalade olagligheter sammanhänger med att den kontroll som finns över lottillverkningen och lottsedlarnas utformning varit bristfällig. Bestämmelser om de uppgifter som skall finnas angivna på lottsedlar finns intagna såväl i de av Kungl. Maj:ts utfärdade lotteribestämmelserna som i länstryckets och rikspolisstyrelsens blanketter för lotteritillstånd. Trots att man således strävat efter att få enhetliga bestämmelser varierar praxis mycket mellan olika myndigheter rörande kraven på vilka uppgifter som skall finnas på lottsedlarna. Detta har medfört administrativt merarbete för lotterianordnarna och de företag som svarar för tillverkning och leverans av lottsedlar. På grund härav är det, särskilt med tanke på att det årligen tillverkas ett mycket stort antal lottsedlar, ca 300—350 milj. st., angeläget att enhetliga bestämmelser utfärdas angående trycket på lottsedlarna. Utredningen vill därför i det följande föreslå vilka uppgifter som skall finnas på lottsedlarna. Det kan

tilläggas att det givetvis står vederbörande anordnare fritt att därutöver utforma texten som han kan finna angeläget för att göra lottsedlarna attraktiva.

På en lottsedel skall alltid anges namnet på den som anordnar lotteriet, så att det klart framgår för den som köper en lott, vilket ändamål lotteriet skall stödja. Vidare bör lottpriset tydligt anges, så att lottköparen ej kan vilsledas att betala för högt pris. För att lottköparen skall ha möjlighet att framföra anmärkningar mot lotteriet bör kontrollantens namn, titel och telefonnummer på dagtid finnas på lottsedeln. Dessutom bör tillståndsmyndighetens namn och dagen för tillståndet upptagas på lottsedeln, så att denna icke kan användas i annat lotteri. För att omöjliggöra att vinstlotter obehörigen utplockas eller att lotteriet tillförs nitlotter utöver den plan som fastställts bör alla lotter vara numrerade i löpande följd för hela lotteriet eller i olika serier. Någon före dragningen iakttagbar skillnad mellan vinst- och nitlotter får ej finnas. För att söka få till stånd en tillfredsställande kontroll bör därjämte i sådana lotterier, där dragning sker innan försäljningen börjar, samtliga lottsedlar blandas under kontrollantens tillsyn, varefter denne förrättar dragning av de nummer som skall medföra vinst enligt den för lotteriet fastställda vinstplanen. Som ovan nämnts förekommer i icke obetydlig utsträckning, att lotterianordnare inköper och försäljer fler lotter än tillståndet medger. För att förhindra sådant missbruk bör krävas, att tryckeriet skall till den på lottsedeln angivna kontrollanten översända korrektur på lottsedeln jämte intyg om hur många sådana lotter som levereras till lotterianordnaren.

På lottsedlar, som försäljs under hand, d. v. s. serielotter och kvicklotter, skall — förutom ovannämnda uppgifter — anges lotteriföreståndarens namn och telefonnummer på dagtid, och tid för lottförsäljning. I sådana lotterier, där dragning sker efter lottförsäljningens slut, d. v. s. serielotterier samt vissa kvick- och tombolalotterier med särskild dragning av högvinster eller nit-

vinster, skall dessutom anges sista dag för dragning samt tid och sätt för publicering av dragningslista. Dragning i lotteri skall alltid förrättas av kontrollanten. Vid dragning i lotterier med öppna lottsedlar, d. v. s. serielotter, skall iaktas att alla osålda lotter skall överlämnas till kontrollanten, innan dragning får ske.

I lotterier där vinstutlämning ej äger rum i omedelbart samband med lottförsäljningen skall på lottsedeln anges tid och plats för vinstutlämning samt sista dagen för vinstutlämningen.

Vid lottförsäljningen skall alltid finnas tillgänglig en vinstlista. Om försäljningen sker i tombolakiosker kan listan lämpligen anslås på kiosken. Vid underhandsförsäljning bör vinstlista finnas tryckt på lottsedeln. Av vinstlista skall framgå lotteriets omslutning och vinsternas sammanlagda värde, inklusive lotterivinstskatt. Vinstlista skall vidare innehålla en förteckning över vinsterna, vari dessa anges till antal och värde. Därvid skall iaktas att det värde anges som motsvarar ortens detaljhandelspris inklusive mervärdesskatt och lotterivinstskatt. För att möjliggöra kontroll vid beräkning av vinstvärdet skall lotterianordnaren tillhandahålla kontrollanten utredning från varuleverantören eller annan sakkunnig person om varans normala pris i detaljhandeln. Finns varan icke tillgänglig i den allmänna handeln, skall vinsten upptas till beräknat detaljhandelspris. Det åligger anordnaren att tillhandahålla den utredning som kontrollanten finner erforderlig för att en sådan beräkning skall kunna göras. Dragningslista i lotteri, där vinstutlämning äger rum i omedelbar anslutning till lottförsäljningen, kan lämpligen anslås på försäljningsstället och kombineras med vinstlistan. I kvicklotterier skall dragningslista tillhandahållas lottköparen kostnadsfritt. I lotterier som saknar högvinster kan tillåtas, att dragningslista finns på lottsedeln. Utredningen återkommer i avsnitt 12.1.6 till denna fråga och övriga frågor som berör säkerhetskraven vid förslutning av lottsedlar. Vad slutligen gäller dragningslista i lotterier, där dragning sker efter lottförsälj-

ningens slut, bör dragningslista offentliggöras genom annons i ortspressen eller på annat lämpligt sätt som godkänts av kontrollanten och angetts på lottsedeln. I kvicklotterier, där särskild dragning för fördelning av högvinsterna äger rum efter lottförsäljningens slut, bör dragningslista över denna slutliga dragning tillställas vederbörande lottinnehavare kostnadsfritt efter rekvisition.

Slutligen bör understrykas att försäljningen av lotter ej får påbörjas, innan kontrollanten efter godkännande av lottsedlar och vinstlista lämnat tillstånd härtill.

10.2.5 Ekonomisk förvaltning

För att en effektiv kontroll skall kunna ske av ett lotteriföretag erfordras, att lotteriets medel hålls avskilda från föreningens övriga tillgångar. Till lotteriet inflytande medel bör därför insättas på särskild bank- eller postgiroökning. Utbetalningar från denna får endast göras efter godkännande av kontrollanten. Om ej särskilda skäl föranleder annat, bör sådan räkning vara spärerad så att utbetalning inte kan ske utan kontrollantens skriftliga godkännande. Endast nödvändiga kostnader får belasta lotteriet. På grund härav kan exempelvis kostnader för representation icke godkännas. Lotterianordnaren skall vidare vara skyldig att föra erforderliga räkenskaper. Samtliga utgifter bör vara styrka med verifikationer. Osålda lotter skall snarast möjligt efter lottförsäljningens slut överlämnas till kontrollanten. För att undvika ränteförluster för lotterianordnaren bör vid lottförsäljning influtna medel av lottförsäljaren snarast överlämnas till anordnaren. Innan redovisningen överlämnas till kontrollanten, skall räkenskaperna vara siffergranskade av lotterianordnaren. I rikslotterierna bör granskning först verkställas av auktoriserad revisor. I detta sammanhang vill utredningen även framhålla nödvändigheten av att föreskrifter ges för att förhindra att lotterianordnaren själv köper lotter i det egna lotteriet. Enligt vad utredningen erfarit har nämligen förekommit att föreningar gjort sådana inköp för att inför tillståndsmyndig-

heten visa att lotterna slutsålt. Vid granskning av räkenskaperna bör kontrollanten särskilt undersöka huruvida sådana inköp gjorts.

10.2.6 Kontrollantens åligganden

Samma skäl som motiverar att enhetliga föreskrifter utfärdas talar för att det också bör finnas enhetliga anvisningar för kontrollanternas åligganden. Sådana anvisningar bör fastställas av den centrala tillsynsmyndigheten. Härvid bör eftersträvas att kontrollantens åligganden begränsas till vad som är oundgängligen nödvändigt för att en tillfredsställande kontroll skall kunna upprätthållas.

I fråga om kontrollantens åligganden kan framhållas följande.

Kontrollanten skall till att börja med granska sådana avtal som är av ekonomisk betydelse för lotteriföretaget. Enligt utredningens mening bör beträffande sådana avtal krävas att de måste godkännas av kontrollanten. Han skall vidare granska och värdera vinster samt granska och godkänna vinstlista för lotteriet. Det skall även åligga kontrollanten att granska korrektur till lottsedel och lottsedels utformning ur säkerhetssynpunkt och att inhämta uppgift om det antal lotter som levereras till lotteriet. I lotterier, där det sker förhandsdragning, skall kontrollanten övervaka blandningen av lottsedlarna, företa dragning samt granska dragningslistan. Först sedan ovan nämnda åtgärder i lotteriet vidtagits av kontrollanten, skall han lämna tillstånd till lottförsäljning. Denna får ej påbörjas, innan tillståndet lämnats.

Sedan lottförsäljningen börjat, skall kontrollanten i erforderlig utsträckning hålla sig underrättad om lotteriföretagets verksamhet samt göra erforderlig kontroll vid de försäljningsplatser som finns.

Sedan tiden för lottförsäljning utgått, skall kontrollanten se till att osålda lotter snarast möjligt återställs till lotteriföreståndaren, varefter kontrollanten skall låta försegla dessa. När tid för vinstutlämning utgått, skall lotterna förstöras så att de icke kan användas vidare.

Dessutom skall kontrollanten, om det skall ske dragning i efterhand, företa sådan. Därvid skall särskilt iakttagas, att dragning i serielotterier icke får ske, innan samtliga osålda lotter överlämnats till kontrollanten.

Kontrollanten skall vidare granska och godkänna utbetalningar från lotteriföretaget, granska redovisningen över detta samt se till att lotteriets överskott översänds till lotterianordnaren. Finns det enligt kontrollantens mening anledning till anmärkningar mot lotteriets skötsel, skall kontrollanten när han skickar redovisningen till tillståndsmyndigheten avge särskild berättelse. Har väsentliga avvikelser skett från den budget som fanns fogad till lotteriansökningen, skall detta alltid föranleda särskild kontrollantberättelse. Eljest bör det vara tillräckligt, att kontrollanten på redovisningsblanketten uppger att han granskat redovisningen utan anmärkning.

Utöver de åligganden som förut särskilt nämnts skall kontrollanten övervaka, att vid lotteriföretagets genomförande iakttagas bestämmelserna i lotteriförordningen och i föreskrifterna för lotteriet. Han skall också se till att vad som för lotteriet gäller i fråga om stämpelskatt och lotterivinstskatt blir behörigen beaktat. Finner kontrollanten att lotterianordnaren icke iakttar vad som stadgas i nämnda förordningar och föreskrifter eller att denne eljest vid lotteriföretagets genomförande bryter mot lagar och förordningar skall kontrollanten omedelbart göra anmärkning härom till lotteriföreståndaren. Om rättelse icke sker inom skäligen tid, skall kontrollanten göra anmälan om vad som förevarit till tillståndsmyndigheten. Denna skall därvid pröva, om det finns skäl att återkalla lotteritillståndet.

För att möjliggöra ett sådant förfarande skall denna rätt för tillståndsmyndigheten att återkalla tillståndet anges i tillståndsbeslutet.

11.1 Gällande kontrollbestämmelser

Som tidigare nämnts kan myndighet, som meddelar tillstånd till lotteri, föreskriva villkor med stöd av 4 § Lotteriförordningen samt meddela de kontroll- och ordningsföreskrifter som omständigheterna kan ge anledning till. I avsnitt 9.1 har föreslagits att sådana bestämmelser skall ersättas av den gemensamma beteckningen föreskrifter.

Av redogörelsen i avsnitt 9.4 framgår att de olika polismyndigheterna mestadels tillämpar samma föreskrifter i sedellotterier, för vilka tillstånd meddelas. Så är däremot ej förhållandet när det gäller bingolotterier. Tvärtom kan det slås fast att betydande skillnader föreligger mellan de olika polismyndigheternas föreskrifter för sådana lotterier. Detsamma gäller även länsstyrelsernas föreskrifter. Det bör dock anmärkas att vissa länsstyrelser utfärdar rekommendationer till polismyndigheterna i vederbörande län angående handläggningen av bingoärenden samt att några länsstyrelser samarbetat för att få fram standardiserade föreskrifter. Härigenom har i viss utsträckning uppstått en likformighet i fråga om föreskrifter för bingolotterierna.

11.2 Utredningen

Som framgår av vad som sagts i föregående avsnitt saknas i stort sett enhetliga föreskrifter för bingolotterier. Enligt vad som

uppgetts för utredningen har detta vållat såväl myndigheter som anordnare betydande praktiska svårigheter. Det måste därför anses angeläget att generella föreskrifter utfärdas även för bingolotterier.

Av den redogörelse för bingospelet som lämnas i avsnitt 5.1 framgår att sedellotterier och bingolotterier är uppbyggda efter huvudsakligen samma principer. Härav följer att de förslag som ges i kapitel 10 rörande föreskrifter för sedellotterier i stor utsträckning även är tillämpliga på bingolotterier. Utredningen får därför hänvisa till vad som i kapitel 10 föreslagits rörande sedellotterier. I det följande kommer därför endast att behandlas sådana föreskrifter som skiljer sig från vad som föreslagits för sedellotterier eller som eljest fordrar särskild motivering.

11.3 Försäljningstid

När det gäller försäljningstiden för bingolotterier bör följande uppmärksammas. I regel bedriver de anordnande föreningarna bingospel vid mer eller mindre regelbundet återkommande speltillfällen. För närvarande ger vissa myndigheter ett tillstånd för varje speltillfälle, medan andra ger tillstånd för en viss tidsperiod. Med hänsyn till att stämpelskatt endast utgår för lotterier med en omslutning, som överstiger 15 000 kr. är det av betydelse ur skattesynpunkt, hur tillståndsgivningen äger rum. Enligt utred-

ningens mening bör tillstånd i dylika fall avse en viss tidsperiod. För att ej försvåra kontrollen i dessa lotterier bör tillstånden dock ej avse en alltför lång period. Enligt vad utredningen erfarit tillämpar vissa länsstyrelser härvidlag en tidsrymd på sex månader. Utredningen anser detta vara en lämplig tidsintervall för försäljning av ett bingo­lotteri.

11.4 Vinstplan

Som framgår av den redogörelse för bingo­spelet som ges i avsnitt 5.1 föreligger en väsentlig skillnad mellan sedellotterier och bingo­lotterier såtillvida att alla vinster i ett bingo­lotteri lottas ut till deltagarna, oavsett det antal bingo­lotter som sålts, medan där­emot i ett sedellotteri de vinster som faller ut på osålda lotter blir kvar hos anordna­ren. I sådana fall där vinstplanen för ett bingo­lotteri fastställts i förväg har detta medfört betydande förluster för anordna­ren om bingo­lotterna ej sålts i beräknad om­fattning. Enligt vad utredningen erfarit till­lämpar tillståndsmyndigheterna härvidlag olika principer när det gäller att fastställa vinstplan. Vissa fastställer i förväg vinst­plan för varje speltillfälle, medan andra en­dast i princip anger vinstplanens omfattning och därefter överlåter åt kontrollanten att närmare fastställa dennas närmare utform­ning. För att undvika att anordnare gör förluster eller får låga överskott bör en­ligt utredningens mening gälla, att vinst­planen skall fastställas för varje speltillfälle av kontrollanten först sedan en beräkning kan göras av intäkterna från försålda bingo­lotter. Härvid bör dock följande iakttas. Vinstvärdet, beräknat efter ortens detalj­handelspris inklusive mervärdeskatt och eventuellt förekommande lotterivinstskatt, skall uppgå till minst hälften av värdet av försålda lotter. Värdet av eventuell jackpot skall dock ej inräknas. Därest i annonser eller annan reklam för bingo­lotteriet ställts i utsikt, att vissa vinster skall utlottas vid ett angivet speltillfälle måste detta givetvis ske, oavsett hur lottförsäljningen gått. Slut­ligen bör föreskrivas att en vinstlista skall

anslås i spellokalen eller på annat lämpligt sätt delges deltagarna. Denna förteckning bör innehålla antalet och arten av de vinster som skall utlottas varvid dessa anges med värde, framräknat i enlighet med vad ovan sagts.

11.5 Lotter

Enligt vad utredningen erfarit förekommer ofta att försäljningen av bingo­lotter över­stiger den omslutning som tillståndet avser. Ett sätt att få en effektiv kontroll över hur lottförsäljningen sker skulle givetvis vara att tillståndsmyndigheten föreskrev, att kontrollant skulle närvara under hela den tid spelet pågick. En sådan ordning skulle dock medföra betydande kostnader för anord­narna. Vidare torde det på många håll ej gå att få kontrollanter, därest kontrollant­uppdraget blev så omfattande. Praktiska skäl talar därför mot en så omfattande kontroll.

Ett annat sätt att få ökad kontroll över lottförsäljningen skulle vara att meddela skärpta krav på lotternas utformning och på sättet för deras försäljning. Utredningen har funnit detta vara ett lämpligt sätt att åstadkomma en nödvändig skärpning av kontrollen.

I fråga om lottsedlarna föreslås följande. Bingo­lotterna bör förses med uppgift om den anordnande föreningens namn och lott­priset samt bör också innehålla uppgift om tillståndsmyndighet och datum för tillstånds­beslutet. Lotterna bör vara nummerade i lö­pande nummerföljd. Det bör åligga kontrollanten att — i likhet med vad som föreslagits rörande sedellotterierna — inhämta uppgift från leverantören angående det antal lotter som levererats. Av förslaget följer att endast lotter, som kan användas för en spelomgång, d. v. s. papperskuponger, torde böra komma till användning. Även ur andra synpunkter syns det önskvärt att plastbrickor o. dyl., som kan brukas för fortsatt spel, ej kommer till användning. Det har nämligen enligt vad som uppgetts förekommit fusk med dylika brickor. Detta har tillgått så att deltagare i bingo­spel ta-

git med sig brickor hem och därefter ånyo använt dem vid ett senare tillfälle i syfte att undgå att betala insats. Det lär även ha förekommit att deltagare medfört egna brickor och bytt ut inköpta brickor mot dessa, i den mån de dragna numren motsvarat numren på de medförda brickorna. Slutligen kan påpekas att riskerna för att brickor med samma nummer av misstag försäljs, minskar om endast engångsbrickor används.

För att motverka att dragningsförrättaren står i maskopi med deltagare i spelet och obehörigen söker dra de nummer som finns på dessas lotter föreslås vidare att bingolotterna förvaras av kontrollanten och utlämnas först i samband med lottförsäljningen, varefter kontrollanten behåller de osålda lotterna i sitt förvar till nästa speltillfälle.

11.6 *Dragningsförfarandet*

I avsnitt 5.1 har redovisats hur dragningen sker i ett bingolotteri. Det är givetvis av stor betydelse ur kontrollsynpunkt, att fusk ej kan förekomma vid dragningen, som i motsats till vad som är fallet vid sedellotterier ej sköts av kontrollanten. Det är därför nödvändigt att endast sådana dragningsanordningar används som kan anses betryggande ur säkerhetssynpunkt. Det torde därför vara erforderligt att endast sådana typer av dragningsanordningar, som godkänns av den centrala tillsynsmyndigheten får användas. Utredningen får härvidlag hänvisa till vad som sägs i avsnitt 12.1.6.

11.7 *Kontrollantens åligganden*

I motsats till sedellotterierna äger bingospelet rum under deltagarnas direkta insyn. Härav följer att kontrollantens åligganden i ett bingolotteri i vissa avseenden ej behöver vara lika omfattande som vid ett sedellotteri. Som tidigare sagts behöver således dragningen i bingolotteriet ej förrättas av kontrollanten. När det gäller granskning av avtal av ekonomisk betydelse för lotteriet och den efterföljande granskningen av lot-

teriets räkenskaper bör däremot samma uppgifter åvila kontrollanten som i sedellotterierna. Utredningen får härvidlag hänvisa till vad som sagts i avsnitt 10.2.6. Detsamma gäller givetvis även kontrollants skyldighet att tillse att föreskrifterna för lotteriet, bestämmelserna i lotteriförordningen samt förordningarna om lotterivinstskatt och stämpelskatt efterlevs. Utredningen får även härvidlag hänvisa till avsnitt 10.2.6. Kontrollant i bingolotteri skall härutöver tillse följande. Han skall kontrollera att föreskrivna uppgifter finns angivna på lotterna. Vidare skall han hos lottleverantören skaffa in uppgift om antalet levererade lotter, förvara lotterna samt efter försäljningstidens slut kontrollräkna och makulera osålda lotter. Han skall också vid varje speltillfälle fastställa vinstplan och godkänna vinstlista. Slutligen bör kontrollanten övervaka själva bingospelet genom stickprovskontroll om anledning därtill finns.

12.1 Säkerhetskrav för lotteriutensilier

12.1.1 Hittillsvarande prövning av säkerhetskraven

Den prövning av lotteriutensilier som hitintills skett har nästan enbart gällt lottsedlar, särskilt kvicklotter. Den tekniska granskning, som ägt rum, har företagits av statens kriminaltekniska laboratorium. Granskningen har inte utmynnats i något godkännande av lottsedlarna. Laboratoriets yttrande innehåller endast uppgift om hur svårt det är för obehöriga att avslöja lottsedelsnummer eller annan symbol, som utvisar huruvida lotten är en vinstlott. Det ankommer sedan på vederbörande tillståndsmyndighet att själv avgöra om den lottsedelstyp, som varit föremål för granskning, kan godkännas. Framställning till laboratoriet om granskning görs såväl från tillståndsmyndigheterna som av lottsedelstillverkare och lotterianordnare. Antalet sådana ärenden hos laboratoriet uppgår vanligen till ett tiotal varje år. Under de senaste åren har det även förekommit att polismyndighet begärt yttrande i fråga om spelautomater, varvid frågan gällt huruvida vinstchanserna på dessa obehörigen ändrats.

Av 5 § i instruktionen för laboratoriet (SFS 1965 nr 675) framgår att därest laboratoriet utför annan undersökning än kriminalteknisk undersökning skall detta ske mot ersättning.

12.1.2 Lottsedlar

Säkerhetsgranskningen vad gäller lottsedlar bör främst avse hur stora svårigheter som föreligger för obehöriga personer att avgöra, om en osåld lott är vinstlott eller icke. Detta kan ske på två sätt, nämligen genom att avläsa nummer eller annan symbol på lottsedeln, som utvisar huruvida denna är en vinstlott, eller genom att öppna lottsedeln och därefter försluta den på sådant sätt att en aktsam lottköpare icke kan lägga märke till att lotten varit öppnad. Som framgår av redogörelsen i avsnitt 3.4 består största delen av sedellotterierna av sådana lotterier, där vinstdragningen sker före lottförsäljningens början. Av dessa utgörs större delen av vanliga tombolalotterier.

12.1.3 Tombolalotter

Tidigare torde lottsedlarna i tombolalotterier i många fall varit bristfälliga ur säkerhetssynpunkt. Sedan ett omfattande fusk avslöjats beträffande lottsedlar i tombolalotterier, lät inrikesdepartementet för kännedom till polismyndigheterna utsända ett av dåvarande statens kriminaltekniska anstalt den 5 april 1954 avgivet yttrande, vari bl. a. sades följande.

Då det för statens kriminaltekniska anstalt framstår såsom angeläget, att betryggande säkerhetsåtgärder vidtagas till skydd mot missbruk i samband med lotterier tillåter sig anstalten framhålla följande synpunkter med av-

seende å tillslutning och kontroll av tombolalotter. 1. Lotterna böra nitas och klistras. 2. Vid klistringen bör användas vatten- och värmebeständigt klist. 3. Kontroll bör ske av numreringen av lotterna för undvikande av dubbellotter eller uteslutning av vinstlotter. 4. Lotterna böra förses med "oblattryck" å lotternas baksida.

Därefter syns lottsedlarna i tombolalotterier ha väsentligt förbättrats ur säkerhets-synpunkt. Dessa lottsedlar tillverkas numera huvudsakligen vid tre företag som specialiserat sig på sådan tillverkning. Denna sker maskinellt.

12.1.4 Kwicklotter

Kwicklotterna syns ha fått en mer allmän utbredning först under 1960-talet. I rikslotterierna tillåts f. n. endast en lottsedelstyp. Denna utmärks av att den är gjord av papper av kartongtyp, varvid överdelen av lottsedeln viks på sådant sätt att lottnumret döljs. Den vikta delen är därefter nitad med specialtillverkade nitar. Dragningslistan på lotteriet tillhandahålls separat.

Denna lottsedelstyp benämns typ B i ett av statens kriminaltekniska laboratorium till handelsdepartementet den 9 januari 1965 avgivet yttrande. I detta yttrande, som behandlar två lotttyper, sägs bl. a. följande.

Undersökningen har utvisat, att det utan tillgång till nitar av likartat utseende som de befintliga nitarnas synes vara synnerligen svårt och omständligt att komma åt lottnumret utan efterlämnande av väl synliga spår och att svårigheterna härvidlag synas vara något större, när det gäller lotterna av typen B.

Den kvicklottstyp som är vanligast förekommande i länslotterier och polislotterier torde vara den s. k. Fair Play lotten. Denna tillverkas blockvis. Lottnumren är anbragta på lottsedlarnas överdel, vilken sedan döljs genom en plastmassa, vilken samtidigt även sammanhåller lottblocket. Lottsedlarna måste därför ryckas loss ur blocket för att lottnumren skall kunna avläsas. Dragningslistan för lotteriet är anbragt på lottsedelns baksida.

Enligt uppgift förekommer det i polis- och länslotterierna även ett stort antal andra typer av kvicklotter.

12.1.5 Övriga lottsedelstyper

Som framgår av avsnitt 3.7 har under senaste tiden framkommit nya typer av lottsedlar vilka används i lotterier där dragningen i princip har gjorts före lottförsäljningen. Som exempel härpå kan nämnas 21-lotterierna och sticklotterierna.

Slutligen bör anmärkas att i lotterier, där dragning sker efter lottförsäljningens slut, lotternas utformning saknar betydelse i här förevarande sammanhang.

12.1.6 Utredningen

Ur kontrollsynpunkt är det givetvis ytterst angeläget att de förfaranden som avgör den slumpmässiga fördelningen av vinster i lotterier icke kan påverkas på obehörigt sätt. Kraven på säkerhet har hittills haft den största betydelse i fråga om lottsedlar i lotterier där dragningen skett före lottförsäljningens början, d. v. s. tombolalotterier och kvicklotterier. Kraven på lottsedlarnas beskaffenhet syns ha varierat mellan olika myndigheter. För att motverka obehöriga förfaranden i lotterier samt för att åstadkomma en enhetlig praxis syns det nödvändigt att få till stånd en ordning som innebär att lottsedlarna skall vara godkända för att få användas. Detta bör även gälla i anmälninglotterier. Även om vinsterna i sådana lotterier uppgår till blygsamma belopp är härvid att beakta att någon kontroll av dragningsförfarandet i regel icke äger rum. Även i sådana lotterier är det därför nödvändigt ur kontrollsynpunkt att lottsedlarna har en betryggande utformning.

Det bör åvila kontrollstyrelsen att pröva huruvida en lottsedelstyp kan godkännas för användning i lotterier anordnade för allmänheten. Till grund för bedömningen bör styrelsen inskaffa yttrande från statens kriminaltekniska laboratorium rörande lottsedlarnas tekniska egenskaper. Enligt utredningens mening bör därvid olika fordringar uppställas för olika lottsedelstyper beroende på deras användningsområde. För anmälninglotterier och i sådana tombolalotterier, där höga vinster icke förekommer, syns kraven ej behöva ställas så högt.

I lotterier där vinster med höga värden förekommer måste däremot höga krav ställas på lottsedelns utformning. Vidare bör vikt tillmätas det sätt varpå lotterna säljs. För kvicklotter, vilka säljs under hand, måste givetvis kraven ställas högre än för tombolalotter, vilka försäljs under allmänhetens insyn och vilka vanligen återställs till lotterianordnaren sedan försäljningen avslutats för dagen. Av betydelse för bedömningen är även frågan huruvida dragningslistan finns angiven på lottsedeln. Därest så är fallet föreligger givetvis större risker för obehöriga förfaranden i samband med tillverkning och distribution av lottsedlarna. Sådana lotter bör därför inte godkännas i lotterier med höga vinstvärden.

Framställning om godkännande av en lottsedelstyp bör göras av vederbörande tillverkare eller lotterianordnare till kontrollstyrelsen. Kostnaden för prövningen bör betalas av sökanden.

Även om säkerhetsfrågorna f. n. har störst betydelse för lottsedlarnas utformning torde motsvarande frågor även kunna uppkomma i andra former av lotterier. Principerna för godkännande av lotteriutensilier bör härvid vara desamma som föreslagits för prövningen av lottsedlar. Som framgår av avsnitt 11.6 förordar utredningen att typgodkännande skall krävas för dragningsanordning i bingolotterier.

12.2 Förverkande

I lotteriförordningen ges vissa bestämmelser om förverkande av egendom vid brott mot förordningen. I enlighet med uttalanden som gjordes år 1968 i samband med tillkomsten av ändrade bestämmelser om förverkande av egendom på grund av brott framstår det som lämpligt att i nu förevarande sammanhang göra en översyn av förevarande bestämmelser i lotteriförordningen.¹ Härvid bör först undersökas om de i brottsbalken givna kan anses tillfyllest eller om och i så fall i vad mån särskilda bestämmelser om förverkande erfordras.

Förverkandebestämmelserna i lotteriförordningen återfinns i 11 §. Enligt dessa kan

förverkande ske av uppburna insatser och detta oavsett om de innehas av den brottslige eller av ombud för honom. Vidare kan förverkas bevis om rätt att delta i lotteriet och andra handlingar som rör lotteriet och varmed olagligen tagits befattning. För förverkande fordras att någon döms till ansvar för brott mot förordningen och förverkande skall ådömas efter vad som finns skäligt. Av lotteriföretaget anskaffade vinster innefattas däremot inte under förverkandepåföljden.² Syftet med förverkandebestämmelserna i vad de hänför sig till insatser syns närmast vara av fiskalisk natur. I vad de avser bevis om delaktighet i lotteriet och andra handlingar är fråga om ett förverkande av hjälpmedel. I författningstexten tas inte ställning till frågan hos vem förverkande kan ske. Den utformning som stadgandet har ger emellertid närmast stöd för antagande, att förverkande endast skall kunna ske hos den som dömts för brottet.

Vid tillkomsten av lotteriförordningen övervägdes att såsom objekt för förverkande även medta inte blott handlingar som tillhörde lotteriföretaget utan även spelapparater, tombolahjul och dylikt. Förslaget avvisades emellertid, enär det ansågs alltför långtgående.³

Enligt de sedan den 1 juli 1968 gällande bestämmelserna i 36 kap. brottsbalken skall förverkande enligt 1 § ske av utbyte av brott, som ej motsvaras av skada för enskild, om det ej är uppenbart obilligt. Dessamma gäller förlag för brott, d. v. s. pengar eller egendom som lämnats för att bestrida utgifter som är förbundna med förövande av brott, i de fall att mottagande av förlaget utgör brott enligt brottsbalken. Bestämmelsen avser såväl konkret föremål som abstrakt vinst samt innebär att förverkandet är begränsat till nettovinsten.

Förverkande kan vidare ske enligt 36 kap. 2 § av egendom som använts såsom hjälpmedel vid brott. För att förverkande skall

¹ Se NJA II 1968 s. 741.

² Se 1LU 1939: 17 s. 18, jfr SOU 1938: 7 s. 63 och prop. 1939: 76 s. 5.

³ Se SOU 1938: 17 s. 63.

kunna ske fordras att detta skall vara påkallat för att förebygga brott eller också att det föreligger särskilda skäl att förverkande ådöms. Vid bedömningen av huruvida förverkande i brottsförebyggande syfte skall ske bör avseende fästas vid om det är fråga om föremål med utpräglad karaktär av brottsverktyg. Men hänsyn bör också tas till om det kan befaras att den brottslige gör fortsatt brottsligt bruk av egendomen eller om det finns risk för att andra skall begagna egendomen som hjälpmedel att begå brott. Att förverkande även kan ske om särskilda skäl föreligger sammanhänger främst med att det syns stötande att den brottslige skall få behålla hjälpmedel som han använt vid brottet trots att han dömts för detta.⁴ Vad nyss sagts om hjälpmedel gäller också egendom vars användande utgör brott eller med vilken eljest tagits befattning som utgör brott. Såsom alternativ till sakförverkande gäller värdeförverkande, oavsett om föremålet finns i behåll eller icke. Värdeförverkande anses emellertid inte böra tillgripas, när förverkande av hjälpmedel och brottsprodukter sker i brottsförebyggande syfte.⁵

S. k. utpräglade brottsverktyg kan enligt 36 kap. 3 § förklaras förverkade oberoende av om brott begåtts och därför också utan hänsyn till vem som äger föremålet. Dess beskaffenhet är avgörande för om förverkande kan ske. Utanför tillämpningsområdet faller föremål, som visserligen är farliga men som inte riskerar att komma till annan än lojal användning. Ej heller kan föremål som använts som brottsverktyg men som inte i och för sig har karaktär av sådana verktyg förverkas med stöd av stadgandet i 36 kap. 3 §.

Bestämmelserna om förverkande i brottsbalken behandlar också det skydd som tillkommer icke brottsliga sakrättsägares intressen. I 4 § anges mot vem förverkande får riktas. Bestämmelserna avser emellertid inte — som förut nämnts — förverkande av s. k. utpräglade brottsverktyg. Det är främst två grupper av subjekt mot vilka förverkande kan riktas, nämligen sådana som haft befattning med egendomen vid

själva brottstillfället och sådana som förvärvat egendomen efter brottet. Till den förra gruppen hör gärningsmannen och annan som medverkat vid brottet. Dit hör också den i vars ställe gärningsmannen eller den medverkande var. Med att någon är i annans ställe förstås att han med rättslig verkan företräder denne beträffande föremålet eller att han har faktisk makt att i ägarens ställe råda över användningen av föremålet. Ett annat fall där den brottslige kan anses vara i ägarens ställe är det, då ägaren lånat eller hyrt ut föremålet eller sålt det under äganderättsförbehåll och försummat att vidta tillbörliga försiktighetsmått för att hindra att föremålet kommer till brottslig användning.⁶

Till den andra gruppen, som alltså avser i vilka fall förverkande kan ske även om egendomen förvärvats av annan efter det att brottet begåtts, hör den som vid förvärvet haft vetskap om eller skäligen anledning att anta att egendomen haft samband med brottet. I vissa fall kan emellertid förverkande även ske oberoende av om förvärvaren var i god tro. Förverkande av egendom eller dess värde kan sålunda ske hos den som förvärvat denna efter brottet genom giftorätt, arv eller testamente eller genom gåva.

Vid en jämförelse mellan möjligheterna att döma till förverkande enligt lotteriförordningen och jämlikt stadgandena i brottsbalken framkommer vissa skiljaktigheter. När det gäller annan egendom än hjälpmedel kan förverkande ske i större omfattning enligt lotteriförordningen som saknar den begränsning som gäller enligt brottsbalken att endast nettovinsten kan förverkas. Viss skillnad förefinns också i fråga om den fakultativa förutsättningen för att förverkande skall ske. Det i brottsbalken använda uttrycket "om det ej är uppenbart obilligt" får nämligen anses ge stöd för att förverkande bör ske i större utsträckning än som föranleds av den i lotteriförord-

⁴ Se NJA II 1968 s. 728.

⁵ Se NJA II 1968 s. 730.

⁶ Se Beckman m. fl. Komm. till brottsbalken III s. 386 f.

ningen brukade bestämmningen ”efter ty skäligt finnes”. I fråga om förverkande av hjälpmedel är möjligheterna i stort sett desamma enligt lotteriförordningen och brottsbalken.

Såvitt utredningen har sig bekant har tillämpningen av de i lotteriförordningen intagna bestämmelserna icke visat sig innebära några olägenheter ur rättssäkerhets-synpunkt eller eljest. Det syns därför i och för sig inte finnas anledning att ersätta dessa med andra regler. De skiljaktigheter i fråga om möjligheterna till förverkande som ges enligt dessa bestämmelser och de i brottsbalken upptagna syns emellertid vara utan betydelse i sammanhanget. Med hänsyn till önskvärdheten av att de allmänstraffrättsliga bestämmelserna om förverkande såvitt möjligt ges tillämpning även i specialstraffrätten syns intet vara att erinra mot att så sker även i detta fall. De nu i 11 § givna bestämmelserna om förverkande bör alltså upphävas och ersättas av en hänvisning till 36 kap. brottsbalken.

I ett avseende framstår det emellertid som påkallat att vid brott mot lotteriförordningen ha en förverkandepåföljd som i större omfattning kan drabba tredje man än som är möjligt enligt brottsbalken. Detta gäller illegal användning av spelautomater. Som framhållits i avsnitt 6.2 tillhör sådana automater vanligen annan än den som anordnar själva spelen. Möjligheterna att enligt de allmänstraffrättsliga bestämmelserna ådöma förverkande i fall där sådana automater använts olagligt måste bedömas som mycket små. Automaterna kan i flertalet fall inte anses utgöra s. k. utpräglade brottsverktyg. Svårigheterna att föra bevisning om att ägaren i det enskilda fallet icke iakttagit tillbörliga försiktighetsmått för att hindra brottslig användning är uppenbarligen mycket stora. Svårigheter av samma slag syns ej heller kunna undvikas vid tillämpning av en bestämmelse som skulle stadga ansvar för ägaren i angivna fall.

Enligt utredningens bedömning föreligger en påtaglig risk för att det på den svenska marknaden, liksom redan skett i utlandet, skall framträda yrkesmässiga företag, som

genom att tillhandahålla spelautomater på ett avgörande sätt medverkar till uppkomsten av spelhallar och andra lokaler, där spel på sådana maskiner bedrivs olagligen. En sådan icke önskvärd utveckling skulle kunna motverkas om möjlighet fanns att förverka sådana apparater som används för olaga spel, oavsett att de ägs av annan än gärningsmannen eller den som medverkat till brottet. Även om en viss återhållsamhet i allmänhet bör visas när det gäller bestämmelser om förverkande framstår det som så angeläget att söka förhindra uppkomsten av sådana företeelser som spelhallar, där spel olagligen bedrivs, med de vådor av social natur icke minst för barn och ungdom som sammanhänger därmed, att en särregel rörande förverkande av spelautomater som ägs eller tillhandahålls yrkesmässigt framstår som motiverad. Utredningen vill därför föreslå att en sådan bestämmelse införs i lotteriförordningen. En garanti mot en alltför sträng tillämpning av ett sådant stadgande ligger däri att skäl som i det särskilda fallet talar mot förverkande kan beaktas inom ramen för förverkandets fakultativa karaktär. Möjlighet finns sålunda att undvika förverkande av billighetshänsyn.

I enlighet med det anförda har utarbetats förslag till ändring av 11 § lotteriförordningen.

12.3 Blanketter

Med hänsyn till det stora antalet lotteriärenden är det synnerligen angeläget att myndigheternas handläggning av dessa kan rationaliseras så mycket som möjligt. Polismyndigheterna använder i regel av rikspolisstyrelsen utfärdade blanketter. Vidare finns särskilda blanketter för länsstyrelsernas handläggning av lotteriärenden.

Enligt utredningens bedömning bör såväl polismyndigheterna som länsstyrelserna och kontrollstyrelsen kunna använda samma blanketter vid handläggning av lotteriärenden. Olika blanketter bör dock användas allteftersom ansökan avser tillstånd för seddelloteri, bingo, automatspel eller roulett.

Vidare bör en särskild blankett finnas för anmälan av lotteri. Utredningen finner även önskvärt — bl. a. i syfte att åstadkomma en enhetlig handläggning — att särskilda blanketter upprättas för budgetering och redovisning i lotterier.

Ansökningsblanketten bör vara så utformad att tillståndet kan tecknas på denna. Vidare bör för lotteriet gällande föreskrifter finnas upptagna på blanketten. Blanketten bör vara i fyra exemplar, varav tillståndshavare, kontrollant och skattemyndighet erhåller var sin genomslagskopia.

I det föregående har framlagts vissa förslag vars genomförande förutsätter ändringar i lotteriförordningen.

Såsom föreslagits i avsnitt 6.6 bör 1 § lotteriförordningen avfattas så, att därav tydligt framgår att såsom lotteri avses spel på mekanisk spelapparat även om vinsten, som betalas ut från apparaten, endast består i anvisning, som berättigar till fortsatt spel.

I 2 § lotteriförordningen stadgas att lotteri under vissa förutsättningar i övrigt får anordnas efter anmälan i samband med offentlig nöjeställning eller tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål. Som närmare anges i avsnitt 1.4.4 bör nu nämnda förutsättning ges den utformningen, att lotteriet utgör inslag i offentlig tillställning.

I avsnitt 8.7 har föreslagits att värdegränserna för anmälningslotteri enligt 2 § lotteriförordningen, där vinsterna består av varor, skall höjas så att värdet på högsta vinst icke får överstiga 50 kr. och att insats för deltagande i lotteriet ej får överstiga två kr. Nämnda stadgande bör ändras i enlighet härmed.

Som närmare framgår av avsnitt 6.6 och 7.6 har utredningen föreslagit, att tillstånd skall krävas för att få anordna lotteri, varvid används spelautomat eller roulett. Legislativt föranleder förslaget att 2 § lotteriförordningen ges ändrad lydelse.

I avsnitt 8.5.2 föreslås att rätten att efter anmälan få anordna lotteri under i 3 § a)

lotteriförordningen angivna förutsättningar skall slopas. Om förslaget genomförs, kan stadgandet utgå ur lotteriförordningen.

I avsnitt 8.9 och 8.10 framläggs förslag om att gränserna för rätten att meddela tillstånd till lotteri höjs. Förslaget innebär att polismyndighet skall äga meddela tillstånd till lotteri, där insatserna icke uppgår till högre sammanlagt belopp än 30 000 kr., och länsstyrelse för lotteri med sammanlagda insatser om högst 200 000 kr.

I avsnitt 8.11 föreslås att kontrollstyrelsen skall kunna meddela tillstånd till lotteri med insatser som uppgår till högst 3 milj. kr. till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål eller för partipolitisk verksamhet eller till understöd och uppmuntran åt svenska konstidkare. Det förutsätts vidare att vinsterna icke utgörs av penningar till större del än vad som motsvarar därå belöpande skatt och att de icke utgörs av värdepapper till större del än vad som motsvarar en tiondel av den i lotteritillståndet föreskrivna högsta sammanlagda insatssumman.

Förslaget om ändrade värdegränser och om kontrollstyrelsen som tillståndsgivande myndighet föranleder ändringar i 3 § lotteriförordningen.

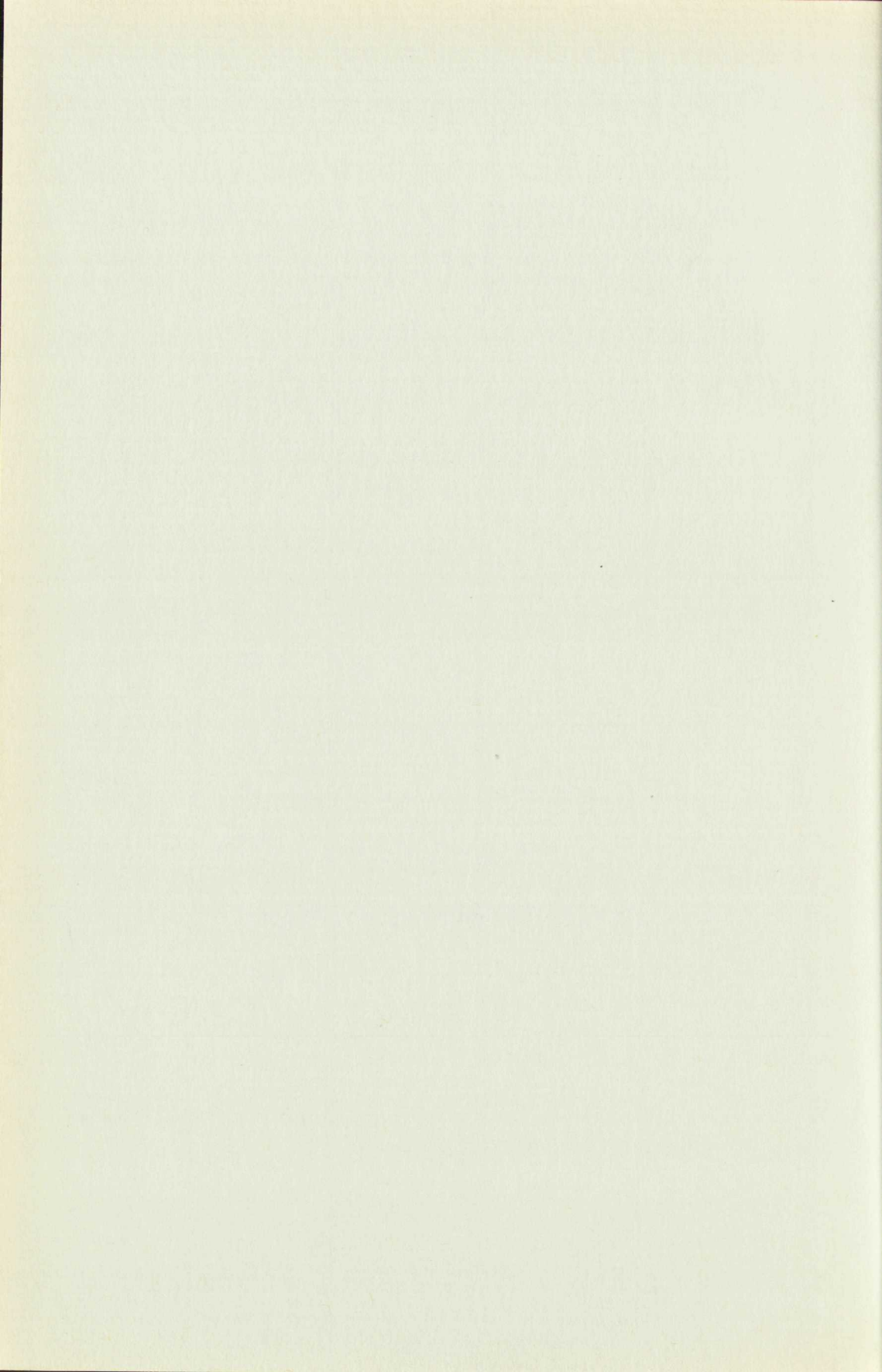
I avsnitt 8.13.4 ges förslag om att de i 3 § nämnda beloppsgränserna skall avse tillståndsgivningen under ett kalenderår. Nu angivna förutsättning bör anges i författningstexten. Denna har slutligen i det fram-

lagda förslaget undergått omarbetning av formell art, bl. a. enär för lotteriet utgående stämpelavgift numera icke räknas såsom insats.

I avsnitt 9.1 föreslås att begreppen villkor samt kontroll- och ordningsföreskrifter utbyts mot den gemensamma beteckningen föreskrifter. Sådana förutsätts alltid skola meddelas då tillstånd ges för lotteri. Där emot bör vid mottagande av anmälan till lotteri, föreskrifter endast meddelas, om särskilda skäl därför föreligger. Förslaget föranleder ändring i 4 § lotteriförordningen.

I avsnitt 12.2 framläggs förslag om att de allmänstraffrättsliga bestämmelserna om förverkande skall gälla även vid brott mot lotteriförordningen. För att skapa möjligheter till ett effektivt ingripande mot illegalt automatspel föreslås vidare, att förverkande av spelautomat eller av sådan spelapparats värde skall kunna ske på grund av brott mot lotteriförordningen hos den som yrkesmässigt tillhandahåller sådan apparat, även i sådana fall där detta eljest icke skulle kunna ske enligt 36 kap. 4 § brottsbalken. Vad sålunda föreslagits medför, att 11 § lotteriförordningen bör ges ändrad lydelse.

Slutligen har i avsnitt 9.4 föreslagits att Kungl. Maj:t eller den myndighet Kungl. Maj:t därtill förordnar skall äga utfärda tillämpningsföreskrifter till lotteriförordningen. I anslutning därtill förordas, att en kompletterande bestämmelse härom tas in i lotteriförordningen.



Nordisk udredningsserie (Nu) 1970

Kronologisk förteckning

1. Samordnad utbyggnadsplanering inom Nordel.
2. Uddannelses- og forskningspørgsmål.
3. Prøveløsladelse.
4. La coopération internordique en matières économiques et culturelles.
5. Nordisk gränsregion miljövård och urbanisering.
6. Konsumentundervisning i skolen.

Statens offentliga utredningar 1970

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

Grundlagberedningen. 1. Riksdagsgrupperna • Regeringsbildningen. [16] 2. Ersättare för riksdagsledamöterna. [17] 3. Allmänna val på våren? [27]
Svensk FN-lag. [19]
Militära straff och disciplinmedel. [31]
Polisen i samhället. [32]
Hemförsäljning. [35]
Revision av vattnlagen. [40]
Gruvrättslig speciallagstiftning. [45]
Skydd mot avlyssning. [47]
Svensk författningssamling. [48]

Försvarsdepartementet

Värnpliktsjänstgöringens civila meritvärde. [12]

Socialdepartementet

Livsmedelsstadgекommittén. 1. Ny livsmedelsstadga m.m. Del I. Förslag och motiv. [6] 2. Ny livsmedelsstadga m.m. Del. II. Bilagor. [7]
Folktandvårdens utbyggande och reglering. [11]
Yrkesskadeförsäkringens finansiering. [49]

Kommunikationsdepartementet

Snöskotern — fordonet och föraren. [9]
Körkort och körkortsregistrering. [26]

Finansdepartementet

Upphandling av byggnader. Del 2. Administrationen. [18]
Understödsföreningar. [23]
Aspirationer, möjligheter och skattemoral. [25]
Tjänstgöringsbetyg. [28]
Decentralisering av statlig verksamhet. [29]
Stordriftsfördelar inom industriproduktionen. [30]
Kilometerbeskattning. [36]
Översyn av vissa punktskatter. [37]
Förtrolig företagsinformation och börshandel. [38]

Utbildningsdepartementet

Om stat och kyrka. [2]
Yrkesutbildningsberedningen. 1. Reformerad lärarytbildning. [4] 2. Yrkesteknisk högskoleutbildning. [8] 3. Viss medicinsk och farmaceutisk yrkesutbildning. [50]
Fria läromedel. [10]
Kompetensutredningen V. Behörighet, meritvärdering, studieprognos. Specialundersökningar av kompetensfrågor. [20] (Utkommer senare.) VI. Vägar till högre utbildning. [21]
Pedagogisk utbildning och forskning. [22]
Sexualkunskapen på grundskolans låg- och mellanstadier. [39]
Språkundersökning bland finländska barn och ungdomar i Sverige. [44]

Jordbruksdepartementet

Statligt stöd till fiskehamnar. [5]

Handelsdepartementet

Rationell bensinhandel. [24]
Om lotterier. [52]

Inrikesdepartementet

Expertgruppen för regional utredningsverksamhet (ERU)
1. Balanserad regional utveckling. [3] 2. Urbaniseringen i Sverige. Bilagedel I till Balanserad regional utveckling. [14] 3. Regionalekonomisk utveckling. Bilagedel II till Balanserad regional utveckling. [15]
Medel för styrning av byggnadsverksamheten. [33]
Svenska folkets inkomster. [34]
Ungdom — Bostad. [43]
Den äldre arbetskraften inom byggnadsindustrin. [46]

Civildepartementet

Barns utemiljö. [1]

Industridepartementet

Sveriges energiförsörjning. Energipolitik och organisation. [13]
Samarbetsutredningen. 1. Företag och Samhälle. Del 1. Förslag med motiv samt bilagor. [41] 2. Företag och Samhälle. Del 2. Hearings med företrädare för samhällsorgan, företag, löntagarorganisationer, politiska partier m. fl. [42]
Mellanvensk gruvindustri. [51]

