

**LOTTERI
INSPEKTIONENS**

**SKRIFT
SERIE**

Nr 1
2012

Utgiven av

LOTTERI
INSPEKTIONEN

Lotteriinspektionens skriftserie 1-2012

Redaktör: My Hamrén 0152-650 174,
my.hamren@lotteriinspektionen.se

Formgivning: Edita Västra Aros AB

Tryck: Edita Västra Aros AB, Västerås 2012

Förord

Lotteriinspektionen, som är tillstånds- och tillsynsmyndighet för spel och lotterier, har till uppgift att främja allmän kännedom om spel- och lotterilagstiftningen. Detta kan naturligtvis ske på olika sätt. Den här skriftserien är en variant.

Spelfrågor diskuteras allt intensivare i Sverige. Forumen för de pågående diskussionerna är många och samtalen varierar i seriositet. Det är angeläget att det kan föras en öppen och nyanserad debatt också i spelrelaterade frågor.

Denna publikation är den första i Lotteriinspektionens nya skriftserie. Förhoppningen är att såväl nu föreliggande som framtida bidrag ska ge mer smak och stimulera till fortsatta reflektioner och studier. Ämnena i detta första nummer är i sig slumpmässigt utvalda, men avser att täcka in sektorerna spelkultur, socialt skydd och reglering. Artiklarna är skrivna av personer som har kunskap om och erfarenhet av spel inom olika områden.

Du kanske har synpunkter på ämnesområdena eller innehållet i bidragen? Du kanske vill skriva något för egen del? Kontakta i så fall skriftseriens redaktör My Hamrén.

Till sist den sedvanliga friskrivningen i dessa sammanhang: Författarna svarar själva för de sakuppgifter och åsikter som framkommer i artiklarna.

Jag önskar dig en god och upplyftande läsning!

Håkan Hallstedt
Generaldirektör

Går ansvar före vinst? Vegas ur ett spelansvarsperspektiv

Av Jakob Jonsson, Spelinstitutet



Jakob Jonsson är psykolog på Spelinstitutet och doktorand på Umeå universitet. Han har på olika sätt arbetat med spelberoendefrågor sedan 1992. Som behandlare och engagerad inom Spelberoendes riksförbund har han mött många personer med spelproblem och deras anhöriga. Som forskare har han bland annat ingått i Swegs som genomförde prevalensundersökningen 1997-1998, ansvarat för den empiriska delen av den statliga nätpokerutredningen och är medlem i SWELOGS advisory board. Inom ramen för Spelinstitutet arbetar han på olika sätt med spelansvar och utbildning i spelberoendefrågor.

Den första januari 1979 förbjöds spelautomater i Sverige. Vår granne drev en bingohall och under en period var hans garage och stora delar av radhuset fyllt med så kallade enarmade banditer som han varit tvungen att ta hem då de inte längre var tillåtna. Vart automaterna tog vägen senare vet jag inte, sannolikt såldes de till ett annat land. Att riksdagen förbjöd spelautomaterna grundades i huvudsak på sociala skäl; spelautomaterna skapade ekonomiska, känslomässiga och sociala problem för framförallt utsatta grupper. Då drevs spelautomaterna av privata intressen och inte som idag av staten genom Svenska Spel.

Här följer en intervju med psykolog Crister Nordlund. Intervjun var en del av utredningen och förarbetet till spelautomaternas vara eller inte vara på 70-talet.¹ För att skilja ut intervjun från övrig text är den kursiverad.

Psykologen Crister Nordlund, psykiatriska kliniken, Sahlgrenska sjukhuset, Göteborg, har vid sammanträffande den 28 januari 1976 med utredningens sekreterare uppgivit i huvudsak följande:

Jag har i begränsad omfattning arbetat med spelmaniker och den typen av tvångsbeteenden, sista gången för cirka ett och ett halvt år sedan. Numera är jag forskare och har inte med den typen av problem att göra. Jag var emellertid inkopplad på ett fall som konsult för cirka sju-åtta månader sedan, varvid jag vid diskussion av fallet föreslog uppläggning, behandling med mera. Min erfarenhet är begränsad till fem-sex fall under en tioårsperiod men jag tror att jag ändå är representativ för dem som över huvud taget har erfarenhet av dessa problem.

De människor med spelmani som jag har kommit i kontakt med är främst sådana som spelat på enarmade banditer. Patienterna har mestadels sökt sig till en psykiatrisk klinik för att få hjälp mot sitt spelberoende. Personligen tror jag att det är en minoritet som söker hjälp eftersom man i det längsta försöker klara upp sin situation. Det anses skamligt att inte göra detta. Det tillhör liksom inte heman-rollen eller motsvarande feminina variant att bli beroende av ett sådant här beteende. Det är absolut i sista minuten, när allting har gått snett, som man söker hjälp.

Vi vet för närvarande inte varför vissa människor inte kan sluta spela på automater. Om man går till inlärningspsykologin och de kunskaper som finns inom denna så kan man säga, att den enarmade banditen är ett utomordentligt bra medel för att lära in ett tvångsbeteende dels därför att tiden mellan spelarens reaktion och apparatens reaktion är väldigt kort, dels för att spelaren får en belöning som han aldrig kan beräkna eftersom den kommer slumpmässigt. Båda dessa faktorer är alltså vad som krävs för att man skall få en perfekt inläring. Det rör sig här om den så kallade lotterieffekten - jag vet aldrig, kanske faller vinsten ut nästa gång; nu har det gått tio gånger, nu bör den komma snart. Hade spelaren fått belöning varje gång under en period och därefter inte alls - det vill säga så att han kunde förutsäga förekomsten - hade beroendet inte alls blivit så starkt. Vinsten är av betydelse under den period spelaren håller på att utveckla sitt beteende, men så småningom spelar troligen vinsten inte någon roll längre. Det finns inget vetenskapligt bevis för detta, men genom samtal med såväl patienter som kolleger, som har arbetat med denna fråga, har jag kommit fram till denna uppfattning. Man handlar inte logiskt, man resonerar över huvud taget inte som så att vinsten förr eller senare måste falla ut. Det blir så småningom i stället ett behov av att spela, som är helt frikopplat från hur mycket man vinner. Jag har ofta hört liknelsen: "Det känns som om tusen trådar drar mig mot apparaten". Dessa spelare upplever slutligen spelet som ett tvång, som de inte kan kämpa emot. De får av spelandet

1. Bilaga 11 i Proposition 1977/78:9

ut någonting som möjligen kan vara en ångestreducering eller någonting annat som de inte är klart medvetna om.

Det här beteendet måste byggas upp. Därför är exponeringsgraden av automater av betydelse. Har inte personen tillgång till banditer så är alltså risken utesluten. Då kan man genmäla att vi har bingo, toto, tips och allt möjligt, men det är någonting annat med dessa spel. På banditen är tiden mellan reaktion och resultat bara några sekunder. Så är inte förhållandet beträffande de andra spelen. Det hindrar enligt inlärningslagarna att det blir en lika snabb och fast sammanbindning. Därför är dessa spel inte lika farliga enligt mitt sätt att se det. Om man sänkte insatsen i automatspelet till 25 öre och därmed också vinsten, skulle troligen antalet fall av spelmani minska, om inte annat av praktiska skäl eftersom det idag är svårt att få tag i växel. Men eftersom vinsten bara har betydelse i initialskedet och inte senare skulle man ändå få nya fall.

Det är troligen inte en bestämd kategori som kan bli beroende automatspelare. Vem som helst kan råka ut för detta. Gissningsvis är det dock inte den lugna och harmoniska människan, som har ett stimulerande jobb, stimulerande fritid och stimulerande familj som greps av det här. Det måste finnas någon viss störning någonstans men den kan sitta var som helst, exempelvis vantrivsel med arbetet eller med hemmet. Det kan inte anföras några direkta skäl för påståendena att pensionärer spelar i ganska hög utsträckning på de enarmade banditerna. Det skulle då vara sysslösheten som kan upplevas som meningslös. Man brukar säga att tio procent av dem som dricker sprit riskerar att bli alkoholister. "3/4-vetenskapligt" skulle man kunna använda samma siffra här. Tio procent av dem som spelar riskerar att fastna i det. Det finns dock inte något särskilt starkt bevis för detta. Jag vill återigen betona att folk inte gärna berättar om de här problemen.

Vad är då spelmani? Vi har alla olika behov av någonting, exempelvis kärlek, föda med mera. Genom apparaten tillfredsställs ett behov hos spelaren som han inte själv vet vilket det är. Han behöver inte heller veta hur behovstillfredsställelsen sker. Han känner bara att det är någonting som lossnar, någonting som släpper då han spelar. Sedan är det en annan sak att han, samtidigt som han spelar, kanske bygger upp en annan ångest därför att han spelar bort flera tusen kronor. Sedan skall han förklara detta hemma, och då får vi kanske på grund av en skilsmässa en tredje ångestkälla. Det finns idag inga fullt tillfredsställande teorier om vad spelmanin beror på. Det enda man med säkerhet alltså vet är att det finns ett tvång som sedan inte kan kontrolleras. Det finns alternativa sätt att bota detta på. Ett sätt är att med hypnos betinga in en ångest inför spelandet. Jag har skaffat en enarmad bandit som patienten får använda och som ibland ger otrevliga stötar. Med hjälp av denna kan vi långsamt bygga upp en ångest som gör att patienten över huvud taget inte går i närheten av en apparat. Sedan gäller det att kunna inrikta intresset på någonting annat. Först måste alltså spelandet bromsas upp. Därefter måste man hitta orsaken till spelandet och slutligen försöka rikta in spelaren på någonting nytt. Det tar lång tid och kostar därigenom mycket pengar. Att få någon att sluta spela är lätt rent tekniskt även om det tar lång tid. Svårigheten är att låta det bli därvid så att inte personen successivt börjar igen. Jag tycker att de enarmade banditerna egentligen inte alls fyller någon funktion bortsett

från deras betydelse för krogarnas ekonomi. Jag skulle hälsa ett förbud med glädje. Vore det bara fråga om de fåtal fall jämfört med de 30-40 jourfall om dagen på denna klinik skulle det väl kunna passera. Då vore det för få att motivera ett förbud. Det är emellertid klart så att folk inte söker hjälp. Man försöker på alla sätt att själv klara upp sin situation. Med all sannolikhet finns det avsevärt många fler "spelmaniker" än vad vi känner till. Men även om det bara är tio hjälpsökande årligen måste man fråga sig om man har någon rättighet att offra dem. Man måste här ta hänsyn till vilka chanser man har att hjälpa dem som det har gått snett för och vad det kostar att hjälpa till.

Förutom att utgöra ett eko från en annan tid väcker intervjun ett antal frågor. Är de spelautomater som finns idag mindre problemförknippade än de som förbjöds 1979? Vilka spelar på spelautomaterna idag? Hur ser vår kunskapstillväxt ut kring spelautomater i Sverige?

När spelautomaterna återkom som Jack och Miss Vegas 1996 (senare Vegas) var det med vissa spelansvarsåtgärder på plats som exempelvis begränsad maxinsats, värdekvitton istället för skramlande mynt vid vinstutbetalning och begränsningar i marknadsföringen. Spelet har också en åldersgräns på 18 år. Spelen innehåller flera olika slags spel och den enarmade banditens arm är ersatt av en touchscreen. Vid en ytlig analys skulle jag nog säga att Vegas är ett mer attraktivt spel än de gamla automaterna, men att jämförelsen är svår då spelen måste sättas in i sin tid och sin omgivning, exempelvis vilka spelformer spelen konkurrerar med.

Ett par tecken på en spelprodukts popularitet är förstås dess omsättning och hur många som spelar det. När jag är ute och föreläser om spelberoende brukar jag fråga publiken vilken spelprodukt som är den omsättningsmässigt största i Sverige idag. Eftersom poker och olika kasinospel inte redovisar omsättning utan bara netto är rätt svar spelautomaten Vegas. Under 2011 var omsättningen 7,4 miljarder kronor och överskottet som tillfaller statskassan över en miljard. Utöver cirka 7 500 Vegas finns det i Sverige cirka 2 000-3 000 illegala spelautomater med en årlig omsättning på mellan 2-3 miljarder samt spelautomater på Internet som inte är reglerade på den svenska spelmarknaden. Uppskattningsvis är alltså var fjärde fysisk spelautomat i Sverige illegal.

Jag brukar också ha handuppräckning om hur många som själva spelar på spelautomater och hur många som känner någon som spelar regelbundet på spelautomater. Det brukar inte bli så många händer i luften. Enligt folkhälso-

institutets senaste undersökning har runt tio procent av svenskarna spelat på spelautomater det senaste året. Sex procent av dem som spelar på spelautomater är minderåriga.²

Vad vet vi om spelproblem förknippat med Vegas och spelautomater? Många av de som spelar på spelautomater spelar regelbundet och nästan var femte spelare befinner sig i riskgruppen för att bli problemspelare. Nio procent av de som spelar på spelautomater är problemspelare, vilket är i nivå med andelen problemspelare inom kasinospel och poker³. Enligt Stödlinjens statistik för åren mellan 2007 och 2010 så är spelautomater det vanligaste uppgivna problemspelet, mellan 32 procent och 39 procent uppger spelautomater som sitt huvudsakliga problemspel.⁴ Den samlade bilden är att spelautomater är ett problemförknippat spel.

Vad vet vi mer om Vegas och spelautomater i Sverige? Trots att produkten är problemförknippad har det inte genomförts någon systematisk utvärdering som exempelvis efter introduktionen av Kasinon i Sverige⁵ eller nätpoker.⁶ Det som finns i form av studier/undersökningar i Sverige riktad mot spelautomater är det Philip Lalander har skrivit. I "*Den statliga spelapparaten Mellan ekonomisk succé och social realitet*" görs en etnografisk studie av Vegasspelare.⁷ Lars Westfelt har skrivit en bilaga till rapporten där han genom 11 000 telefonintervjuer med spelare (varav 600 Vegasspelare) och ickespelare bland annat kom fram till att spelproblem var sju gånger vanligare hos Vegas-spelare än hos övriga spelare. I SWELOGS konstaterar man att oddskvoten för direktsamband mellan spelform och spelproblem är 2,5 för spelautomater.⁸ Det betyder att det är en 2,5 gånger förhöjd risk att en person som spelar på spelautomater har problem med spel än en person som inte spelar på spelautomater. Med det här som bakgrund är avsaknaden av systematisk kunskap anmärkningsvärd. Detta faktum blir inte mindre anmärkningsvärt då Vegas och spelautomater är och har varit en omdiskuterad produkt. Vad vet vi exempelvis om hur Vegas påverkar den illegala spelmarknaden?

Svenska Spel har gjort stora ansträngningar då man arbetat med spelansvar runt Vegas. Bland annat har minst en person på restaurangen eller bingo-hallen som har Vegas genomgått en utbildning i spelansvar med fokus bland annat på upprätthållande av åldergränser och att hänvisa personer med spelproblem till adekvat hjälp. Om man jämför Vegas med nätpoker på Svenska

-
2. Statens folkhälsoinstitut, 2010
 3. Statens folkhälsoinstitut, 2011a
 4. Statens folkhälsoinstitut, 2011b
 5. SOU 2006:64
 6. SOU 2008:36
 7. Lalander, 2004
 8. Statens folkhälsoinstitut 2010

Spel och kasino på Casino Cosmopol så är både nätpokern och Casino Cosmopol kringgärdade med mer långtgående spelansvarsåtgärder än Vegas. På Svenska Spels nätpoker måste alla spelare sätta egna gränser för tid och pengar. Nätpokerutredningen⁹ visade att en majoritet uppskattade gränserna och en stor majoritet satte också rimliga gränser för sitt spelande. Gränserna var också effektiva, trots att andra nätpokersidor finns ett antal klick bort så spelade två tredjedelar inte nätpoker på någon annan sajt då de stoppats av gränserna. Det finns också möjlighet att stänga av sig på kortare eller längre tid. Så många som 20 procent av nätpokerspelarna med spelproblem hade sökt hjälp det senaste året. På Casino Cosmopol registreras alla besökare, det finns möjlighet att begränsa antalet besök och att stänga av sig helt på kortare eller längre tid. Under 2011 tecknades över 4 000 avtal om avstängning på Casino Cosmopol.

Vi vet att sätta gränser för sitt spelande kan förebygga spelproblem, och att stänga av sig kan hjälpa de som har utvecklat någon form av spelproblem. Om du skulle vilja sätta gränser för ditt spelande på Vegas eller stänga av dig så finns det inga sådana möjligheter idag. Det förutsätter registrerat spel, att du som spelare identifierar dig då du spelar och att speldata lagras. Så sker exempelvis idag när det gäller allt Internetspel på svenska sajter. Saknas det tekniska möjligheter? Svaret är nej, det räcker att gå till vårt västra grannland Norge där man har infört obligatoriskt spelkort för att spela på spelautomater.

Tidigare erfarenheter av registrerat spel för spelautomater, vilket medför att det går att följa sin konsumtion och att det finns möjligheter att sätta gränser, har varit blandade. Ett av skälen har varit att det varit möjligt att spela på andra automater eller till och med på samma automat utan spelkort. Ett annat att få spelare utnyttjat möjligheten att sätta gränser för sitt spelande. Ytterligare ett skäl är att barägare och andra ibland haft ett system med lånekort till sina kunder. Detta är lättare att göra om de ekonomiska transaktionerna inte ligger på spelkortet.

Hur var det nu med Norge? Den första juli 2007 förbjöds över 20 000 spelautomater i privat drift och ersattes med i nuläget 2 750 spelautomater (Multix) i drift av statliga Norsk Tipping. Multix kringgärdas av en rad spelansvarsåtgärder. Allt spelande sker registrerat - ett personligt spelkort måste användas och betalning sker även via spelkortet. Det går alltså inte att stoppa in pengar i spelautomaten. Efter en timmes spel är det en obligatorisk paus. Det finns också en obligatorisk maxförlust per dag (400 NOK) och per månad (2 200 NOK). Maxinsatsen är 50 NOK och maxvinsten per spel är 1 500 NOK. Här ser man tydliga effekter av att gå från spelautomater med inga eller mycket begränsade spelansvarsåtgärder till Multix. Erfarenheterna så

9. SOU 2008:36

här långt som presenterats av Norsk Tipping visar att det totala spelandet minskat, omsättningen har minskat från 27 miljarder 2005 till 5 miljarder 2011. Antalet spelare har minskat från cirka 490 000 till 105 000. Samtidigt har antalet spelare som ringt till den Norska stödlinjen och angett spelautomater respektive Multix som sitt problemspel minskat från 700 första halvåret 2006 till 7 första halvåret 2010. Samtidigt har antalet bingorelaterade spel ökat från 5 till 46 motsvarande tidsperioder. (I den siffran kan det rymmas spelare som har problem med så kallade bingoautomater som under hela tidsperioden har funnits på bingohallar och som i mycket påminner om vanliga spelautomater). Speldata från Multix berättar att den genomsnittliga spelaren förlorar cirka 1 600 NOK och spelar mellan 12-13 dagar per kvartal vilket ger en genomsnittlig dagsförlust på cirka 125 NOK. Cirka 15 procent har "slagit i taket", det vill säga att man stoppats av de obligatoriska insatsgränserna per månad någon gång. Den gruppen står för cirka 45 procent av intäkterna. Hur fungerar de obligatoriska pauserna? Man kan se att 1,6 procent av spel-sessionerna har slutat efter de obligatoriska pauserna. Ytterst få, 1,1 procent, har använt sig av möjligheten att sätta frivilliga tidsgränser och 2,3 procent har satt lägre gräns för maxförlust än den obligatoriska.¹⁰ Det kan jämföras med exempelvis pokergränserna på Svenska Spel där en betydligt större andel har satt lägre gränser än 400 per dag och 2 200 per månad då de fått sätta gränsen själva (men varit tvungna att sätta den).

Ett av syftena med att sätta egna gränser för sitt spelande är att få spelaren att reflektera över sitt spelande, "vad är rimligt för mig?". Det har man så här långt sannolikt misslyckats med i Norge. Det jag skulle förordas för Sverige är en variant som nätpokern, att det är obligatoriskt att sätta gränser men att nivåerna är upp till spelaren. Man kan i och för sig invända att en maxförlust som är satt någorlunda högt inte stör en så kallad nöjesspelare utan framförallt har effekter på problemspelarna.

Att vi efter mer än 15 år med Vegas vet så lite om dess spelare är ur en spelpolitisk synvinkel för dåligt. Om allt spel på Vegas vore registrerat skulle det ge oss kunskaper om spelarna på en nivå vi inte är i närheten av nu. Vilka är spelarna? Hur ofta spelar man, hur länge och för hur mycket pengar? Hur ser deras övriga spelande ut på Svenska Spel? Det skulle också ge oss möjlighet att koppla på spelansvarssystem som exempelvis Playscan¹¹.

En invändning mot obligatoriska spelkort är att det skulle öka den illegala spelmarknaden. Om det är så (förutsatt att inget annat görs), vet vi faktiskt inte. Det är ytterligare ett exempel på att vi saknar kunskap. Ur min synvinkel

10. Hoffman, 2012

11. Playscan är ett exempel på "early warning system" som utgår från spelarens speldata och självtest som varnar om spelvanorna förändras i negativ riktning.

är det framförallt en fråga för rättsapparaten och polisen, att brottet beivras och att det är kännbara påföljder.

En annan invändning är att spelarna börjar spela på annat istället och att man flyttar problemet. Erfarenheterna i Norge tyder inte på det, snarare att en minskning i spelautomatspelandet medför en minskning i annat spelande på gruppnivå.¹²

Det jag tror är den i praktiken tyngsta invändningen mot att införa obligatoriska spelkort är att det skulle kosta i form av minskade intäkter. Åtgärder som minskar det totala spelandet på spelautomater minskar även spelproblemen.¹³ Skulle man istället lyckas att bara begränsa problemspelarnas spelande till en oproblematiske nivå skulle det också kosta.

Man har även tittat på hur stor andel av omsättningen på spelautomater som problem- och moderat riskspelare står för. I över sju prevalensundersökningar stod problemspelarna för 41 procent av omsättningen på spelautomater, och de moderata riskspelarna för 19 procent, sammanlagt alltså 60 procent av omsättningen.¹⁴ Är Svenska Spels ägare staten beredd att låta ansvar gå före vinst när det gäller Vegas? Jag hoppas det. Thomas Nilsson, psykolog och VD på Spelinstitutet, skrev i sitt remissvar till den senaste spelutredningen att den enskilda åtgärd som skulle betyda mest för att minska spelproblemen i Sverige vore att förbjuda alla spelautomater. Kanske obligatoriskt registrerat spel med betalösningen i spelkortet är ett alternativ?

12. Hansen, 2012

13. Ibid

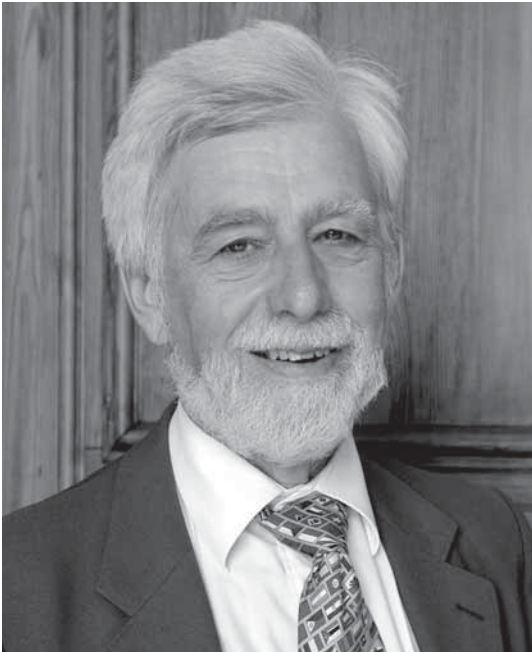
14. Productivity Commission, 2010

Referenser

- Hansen, M. (2012) *Game over? Adolescent gambling behaviour after interventions in the gambling market - A public health perspective*. Department of Psychology, Faculty of Social Sciences, University of Oslo.
- Hoffman, B.H. (2012) *The Norwegian story - with at happy ending?* Presentation at the responsible gambling conference in Toronto 2012.
- Lalander, P. (2004). *Den statliga spelapparaten - Mellan ekonomisk succé och social realitet (med bilaga av Lars Westfelt)*. SoRAD – Forskningsrapport nr. 22. ISBN 91-975134-1-5
- Productivity Commission (2010) Gambling, Inquiry report.
<http://www.pc.gov.au/projects/inquiry/gambling-2009/report>
- SOU 2006:64 (2006) Internationella kasinon i Sverige. En utvärdering.
- SOU 2008:36. (2008). *Svenska Spels nätpoker - en utvärdering*. ISBN 978-91-38-22951-4
- Statens Folkhälsoinstitut.(2010). *Spel om pengar och spelproblem i Sverige 2008/2009 Huvudresultat från SWELOGS befolkningsstudie*. Östersund: Statens folkhälsoinstitut.
- Statens folkhälsoinstitut (2011a) *Spelautomater. Faktablad om SWELOGS*, nr 06, oktober 2011 <http://www.fhi.se/PageFiles/12894/06-Spelautomater-faktablad-Swelogs.pdf>
- Statens folkhälsoinstitut (2011b) Årsrapport Stödlinjen 2010. *A 2011:03*.
<http://www.fhi.se/PageFiles/11820/A2011-03-arsrapport-stodlinjen-2010.pdf>

Om spel i svensk lagstiftning fram till år 1900

Av Göran Wessberg, litteratur- och spelforskare



Göran Wessberg, litteratur- och spelforskare, f.d. lärare, skolledare, rektor för WLA Academy, internationell spelexpert på Tiptjänst och Svenska Spel, professor vid lotterifakulteten vid Pekings universitet. Särskilt intresserad av spel, spelbeteende och spelberoende i kulturens och historiens spegel.

Spel – en sak som staten med stor tveksamhet tagit sig an?

När Tiptjänst 1939 anhöll om att radion skulle informera om rätt tipsrad svarade dåvarande radiochefen Carl Anders Dymling nej och motiverade detta med att man inte ville göra reklam för "en sak, som staten med stor tveksamhet tagit sig an".

Stämmer detta? Har staten, eller rättar sagt de(n) styrande alltid varit negativa till spel?

Så mycket kan i alla fall sägas att den som makten haver i riket redan mycket tidigt tagit sig rätten att reglera allt slags dobbleri.

Våra tidigaste spelföremål, tärningar av färben, är från 200-talet. Från den tiden har vi inga språkliga minnesmärken. Våra äldsta litterära verk är ju våra landskapslagar, de äldsta nedtecknade på 1200-talet. Två av dessa tar upp spel.

I Gutalagens paragraf 61 slås det fast:

Dobbel är avskaffat. Den som dobbelar vare saker till tre örar åt socknen. Vill ej socknen utsöka detta, så böte tre marker till tinget.

Smålandslagen var ändå strängare. I fjärde paragrafen stadgas det där att när man väljer präst skall han

icke vara mördare eller mandråpare, icke kyrkotjuv eller klosterrymmare, icke dobbelare eller drinkare, icke skörlevnadsman eller skökoman

Går vi fram ungefär 100 år hittar vi Magnus Erikssons stadslag från 1350 som till och med innehåller en dobbelarebalk. Där förbjuds bland annat överdrivet spelande:

Om någon dobbelar om mera än en mark, böte han tre marker... såväl den som tappade som den som vann... Förmår ingen av dem att böta, skall han bliva slagen vid stocken, en gång och ännu en gång, och tredje gången fly från staden.

Allt spelande liksom allt drickande måste upphöra vid vårdringningen klockan nio på kvällen. Man fick heller inte spela med den som var omyndig eller egendomslös- alltså social omtanke för nästan 700 år sedan. En del medeltidslagar ger också fingervisning hur man skulle förfara om gräl uppstod vid tärningsrafflet. Blev en man ihjälslagen under spelets gång skulle man gräva ner hans lik på galgbacken och hänga upp gärningsmannen i galgen ovanför honom.

Från samma tid stammar även vår äldsta så kallad gårdsrätt, det vill säga en disciplinär och straffrättslig lagstiftning för folket på kungens och stormännens gårdar. I denna finns det paragrafer som stipulerar hur man får och framför allt hur man inte får spela. Ingen får störa kungens sömn med sitt spelande och den som är i kronans tjänst får inte satsa och spela bort statens egendom. En soldat får alltså inte lägga något av sin utrustning i potten.

När kortspelet kom till Sverige

Kortspel kom till Sverige i slutet av 1400-talet och bidrar förstås till mer spel och fler ingripanden från överheten. De äldsta korten har man faktiskt hittat under korstolarna i Lunds domkyrka. Inte för inte kallades kortleken djävulens bönbok.

I Stockholms stads tänkebok från 8 juli 1499 beskrivs vad en rånmördare fick med sig, däribland ”eth kortenspeel”. Att kortspel tidigt inte kunde beskrivas som ett oskyldigt nöje får vi belägg för i Peder Månssons Stridz-Laagh från cirka 1520 med ett förbud mot att spela kort om pengar.

Vi stadga och förbjuda att ingen skall dobbla eller leka med tärning, vartavel (det vill säga brädspele), kortspel eller annan lek med penningar ty därav kommer kiv och osämja. Vilka det göre läggas i järn och hälften av penningarna, om vilka de lekte, tage gårds-mästaren och den andra hälften den som uppenbarade dem. Den som tredje resan varder funnen så dobbla eller leka skall mista sin lön en månad, hälften åt konungen och hälften åt honom som dobblaren röjde och därtill nåpsas lekamligen efter konungens skön.

Som synes uppmuntrades angiveri då som nu. Att samhället dessutom oroade sig över ungdomars spelande är inget nytt vilket framgår med all tydlighet av följande passage ur Olaus Magnus stora 1500-talskrönika om de nordiska folken, en passus som i sin tur bygger på den gårdsrätt som Gustav Vasa lät utfärda den 16 oktober 1544:

Närhelst piltar eller ynglingar i städer, borgar, större städer och gårdar och enkannerligen på vigda kyrkogårdar spela kort, tärning eller vilket spel det vara må om penningar, skola dessa utan vidare gripas av fogdens tjänare och slagna i kedjor bindas vid stoder på torgen, som äro gjorda enkom för att skyndligen kväsa deras vanartighet. Så sker, att landet, befriadt från ett dugligt släkte, vinner frid och ökad trygghet.

Från och med nu dyker den ena kortspelsvarianten efter den andra upp och så småningom öppnas det spelhus framför allt i de större städerna. Georg Stiernhielm ondgör sig över kortspelandet i sin lärodikt Herkules (1658) där ju den unge adelsmannen frestas bland annat av fru Lättia med sin kortlek med femton förslag på olika kortspelsvarianter förutom ett stort antal andra spel. Ännu fler kom de att bli under 1700-talet.

Statens inblandning

Redan innan Karl XI bestigit tronen lät förmyndarna utfärda en förordning 1665 om förbud att på sabbaten ägna sig åt ”dobbel, dryckenskap, tobaksrökning, skvaller och annan fåfänga”. Han visste nog vad hasardspel kunde medföra ty drottningen, Hedvig Eleonora, spelade kort passionerat, för-

modligen "labetspeel" som beskrevs utförligt i vår första svenska spelbok från 1683. Hon lär ha spelat bort stora summor – vår första svenska kunglighet med spelproblem. Den 18 maj 1696 förordnade han såsom konung att det var förbjudet för krigsfolk att ägna sig åt spel.

Karl XII var den förste kung som kom på att riket kunde tjäna pengar på spelintresset. Han ville finansiera sitt fälttåg mot Norge med den stämpelskatt på spelkort som han lät förordna om den 22 oktober 1717 men det hindrade inte Ulrika Eleonora att kort tid efter hans död den 12 november 1719 utfärda ett generellt förbud mot äventyrligt spel. Det följdes av en kompletterande förklaring den 5 december:

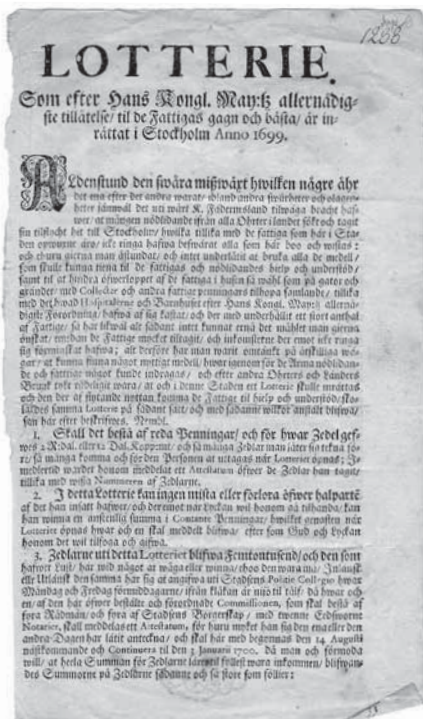
Placat och Förbud angående Hwarjehanda otilbörligt Spel och Dobbel på Källare och Caffee Hus, så väl som hemma i husen.

Utanför hemmen fick man alltså inte spela kort eller tärning medan man hemma inte fick ägna sig åt "bazett och alle andre äventyrlig store spel" Det mest populära spelet vid denna tidpunkt hette alltså bazett men den 12 november 1730, när nästa förbud kom, varnade man framför allt för bankspelet farao som många kom att ruinera sig på långt in på 1800-talet. Samma år fick vi en stämpelskatt på alla kortlekar – det första exemplet på att statskassan kunde tillföras pengar på medborgarnas speliver. (Stämpelskatt på kort hade vi faktiskt kvar ända till 1960!). Gustaf III var mer liberal och mer socialt inriktad så han bestämde att intäkterna från spelkortskatten skulle fördelas mellan Serafimerlazarettet och Frimurarebarnhuset. Redan ett år senare, den 6 oktober 1731, kom en kunglig förklaring som förbjöd även biljard- och trycktaffwospel på källare och kaffehus. Dessutom skulle den som beträddes med spel och dobbel på en söndag eller helgdag betala särskilda böter för sabbatsbrott.



Det första lotteriet

På 1700-talet dök det upp en ny spelform – lotterier. Ja, det första i Sverige anordnades redan 1699 – ett "lotterie som efter Hans Kongl. Maj:ts allernådigaste tillåtelse til de Fattigas gagn och bästa är inrättat i Stockholm Anno 1699"



Det krävdes alltså kungligt tillstånd att få erbjuda ett lotteri och sådana ansökningar hittar man nu ganska ofta. Så trycker till exempel en viss G.C. Rosenmüller den 2 januari 1729 med kungligt privilegium en lotterivinstplan för ett mycket "avantageust och fördelachtigt Lätterie". Många städer och myndigheter började nu upp-täcka att lotterier var ett bra sätt att dra in nödiga medel framför allt till olika slags byggen. General Tull-Arende Societeten annonserar ett lotteri i maj 1732. I juli kommer Indiska Compagniet med ett "avertissement" om ett lotteri och den 28 september samma år säger sig en Bengt Medeen Anthonsson ha fått kungligt tillstånd när salu-föra 10 000 lotter. I maj 1741 är Danvikhospitalet i trängande behov

av medel för att kunna riva det gamla därhuset och bygga nytt. Man lockar med att hela 88% går tillbaka som vinster.

Ett förslag väcks år 1754 om ett lotteri för att bekosta Trollhätte kanal och sådant beviljades också liksom det Konglige Lotterie som kung Adolf Fredrik beslöt den 1 februari 1758 att anordna för att få pengar till det pommerska kriget.

Vid slutet av 1700-talet introducerades också några nya lotteriliknande spel som hette biribi, koza och la belle. Två av dessa, biribi och la belle, nämndes uttryckligen tillsammans med farao i det förbud som Reuterholm lät utfärda den 2 augusti 1792 när han kom till makten. Men i det förbudet nämndes naturligtvis inte det kungliga nummerlotteriet. Den som överträdde förbudet – det gällde såväl värden som de som spelade – fick betala 25 riksdaler i böter. Att döma av ett flertal rättegångar i slutet av 1700- och början av 1800-talet

efterlevdes inte förbudet. Oftast blev det diskussion i rätten om vilka spel som kunde anses vara äventyrliga. Domstolarna var ingalunda konsekventa i sina bedömningar. Det var lika besvärligt att handskas med spelfrågor då som nu.

Nummerlotteriet

Trots förbudet spelades det alltmör, inte minst på marknaderna. Kungen, Karl XIII, ansåg sig böra gripa in och utfärdade den 24 maj 1810 års en kunglig varning emot äventyrliga spel med skärpta fängelsestraff för den som arrangerade penningspel. Detta gällde förvisso icke spelarrangören staten. Inte ännu.

På 1770-talet hade tiden nämligen blivit mogen för ett större statligt lotteri för att kanalisera spelintresset och spelintäkterna till statskassan. Det fanns goda förebilder på kontinenten. Idén till det genuesiska lotteriet, det som vi numera kallar lotto, kom som namnet antyder från Italien. En privatperson, den italienske baronen de Bodisconi, väckte förslaget som antogs av rikets ständer 1769 men när myndigheterna inte ville gå med på hans vittgående krav på ekonomisk kompensation ledde det till att staten tog det hela i egna händer, avvecklade Trollhättekanallotteriet genom att köpa loss dess privilegium och inrättade den 16 april 1771 det Kungliga Nummerlotteriet. Eftersom man måste ha en guldreserv i händelse av storvinster – man hade fasta vinstplaner – måste man inhämta ständernas godkännande för att inrätta en reserv. Den första dragningen ägde sedan rum 20 februari 1773. Det hann bli 1 143 offentliga dragningar, till att börja med utanför Wrangelska Palatset på Riddarholmen, senare på Slottsbacken, innan moralisk indignation över lotteriet framför allt bland bönder och borgare ledde till att Riksdagen fattade beslut i januari 1841 om totalförbud trots att staten skulle tappa intäkter. Det egendommiga var att man inte



ingrep mot de egendomslotterier som sedan 1822 flitigt annonserade i de nu allt populärare dagstidningarna. Det handlade alltså om folk som kommit på obestånd och trodde sig kunna få ut mera genom att bjuda ut sina gårdar, slott eller andra fastigheter genom ett lotteri i stället för en auktion. Oftast rörde det sig om utländska byggnader. Man använde sig av de nummer som dragits i det kungliga nummerlotteriet för att ge trovärdighet åt det egna spelet. Anledningen till att bönderna, som var de som mest ivrat mot statens spel-engagemang stödde egendomslotterierna, var att det här handlade om fast egendom på landsbygden och då kunde man acceptera den företeelse man i övrigt fördömde. Dubbelmoral då som nu. Varulotterier blev också allt vanligare.



På 1700-talet hade även en annan speltyp lanserats, först i Tyskland, sedan också i Danmark – klasslotterierna som ofta hade annonser i tidningar som Dagligt Allehanda och Aftonbladet. Visserligen hade Kungl. Maj:t och Kommerskollegium utfärdat ett formellt förbud mot all försäljning av dessa utländska lotterier 1784 men det brydde sig pressen lika litet om för 200 år sedan som idag. Dessa annonser återfinns man under hela 1800-talet och visst köptes klasslotterna av svenskar.

Hjalmar Söderberg refererar till Hamburgerlotteriet i en av sina noveller, bara ett exempel av många om spelandet i Sverige för drygt ett hundra år sedan. Och beskrivningar av folk som spelat bort allt de äger och mer därtill är legio i memoarer, skönlitteratur och tidningsartiklar från 1700-talets mitt, men det får bli en egen artikel.

Kasinospel på kurorter

Från slutet av 1700-talet hade vi också kasinon i Sverige. De var visserligen inte officiellt tillåtna men roulett- och biljardspel erbjöds vid de större kurorterna här hemma hos oss likaväl som i Belgien och Tyskland. Det var ju mest överklassen och den burgna medelklassen som hade råd att kosta på sig en kur i Ramlösa, Loka eller Medevi och det var därför det dröjde ända till 21 mars

1844 innan de slutligen fick upphöra med att erbjuda detta nöje. Då kom Kunglig maj:ts nådige förordning angående förbud emot lotteriinrättningar samt emot försäljning av lotter för in- och utländska lotteriers räkning.

Genom en kunglig förordning den 11 januari 1859 kunde "den som olovligt spel föranstaltar" dömas upp till ett års fängelse. Folk fick alltså finna utlopp för sin spellusta genom flitigt kort-, tärnings- och brädspel i hemmen eller på klubbar.

På 1880-talet tilläts Tidning för idrott att anordna vadslagning för allmänheten på utgången av ett cykellopp Mälaren Runt och mellan 1893 och 1898 kunde man lagligt spela på hästtävlingar till exempel i Helsingborg och på Brunnsviken i Stockholm men detta var undantagsfenomen.

År 1896 inträffar en vändpunkt när staten igen ger officiell sanktion till spel om penningar i och med att man ger det nya bolaget Lotteriexpeditionen rätt att ordna med dragningar för att få in pengar till den stora industriutställningen 1897 och byggandet av Nordiska museet. Därmed sattes en spelboll i rullning som bara rullat fortare sedan dess. Men arrangören fick bara tjäna pengar på försäljning av dragningslistan, inte på själva lotteriet.

En berättelse om lottkastning och tärningskast

Tärningen är kastad – i rättvisans namn

"Det är stoltare våga sitt tärningskast än brinna med tynande läge" skaldade Verner von Heidenstam. Men är det mer rättvisande också?

Lottning och tärningskast har använts i långliga tider för att antingen skapa gudomlig eller jordisk rättvisa. Det räcker med att hänvisa till Gamla Testamentet där Moses skiftar land i Kanaan efter uttåget från Egypten med lottens hjälp för att ingen skall anklaga honom för jäv efteråt eller när Jona på väg till Nineve råkar ut för storm och sjömännen drar lott om vem som skall kastas överbord och Jona offras för att slippa skeppets undergång. Lotten varder kastad i skötet, men den faller alltid vart Herren vill, står det i Ordspråksboken som spår på med att "lottkastning gör en ände på trätor, den skiljer mellan mäktiga män".

Under vikingatiden kunde man också ta till raffel för att slita kniviga tvister. I Olav den heliges saga berättar Snorre Sturlason vilken avgörande roll ett tärningskast vid ett kungamöte i Kongahälla fick:

Nu avtalade kungarna med varandra om att de skulle kasta lott om vem som skulle äga Hisingen, de skulle kasta tärning, och den som fick högsta kastet skulle få den. Olov (Skötkonung) skakade tärningarna i handen och sa: - Än är det två sexor på tärningarna och för Gud min herre är det en lätt sak att få dem att falla upp. Han kastade, och två sexor kom upp, kastade en gång till och slog två sexor igen. Sedan kastade kung Olov (Haraldsson); den ena tärningen visade en sexa och den andra brast sönder på så sätt att den visade sju.

Förmodligen har historien om Jonas varit inspirationskälla till medeltidsballaden Herr Peders sjöresa där man kastar tärning för att utröna vem syndaren är som förorsakat att deras skepp råkat i nöd. Tre gånger i rad utpekar tärningarna Herr Peder själv som den skyldige som måste offras. Tärningsspel förekommer för övrigt ofta i balladerna. I balladen Den lilla båtsman blir en jungfru priset för den som spelte bäst på "gulltärning".

Värre var det dock när lottning användes i militära sammanhang för att straffa soldater för fanflykt eller feighet. Den så kallade decimationsprincipen innebar att man valde ut till exempel var tionde man att straffas eller avrättas "androm till skräck och varnagel". Den möjligheten fanns i svenskt militärväsende. År 1659 hade 196 soldater deserterat och för att statuera exempel fick tio soldater kasta tärning om vilka som skulle mista livet.

"Den ene dömde vi till livet efter krigsartiklarna och de andre till gatlopp och läto dem kasta tärning dem androm till skräck."

Detta lagrum kom dock att tillämpas ganska sparsamt som justitierådet Birger Wedberg skrivit om i sin intressanta bok Tärningskast om liv och död. Ändå intressantare är det att följa rättsprotokoll från 1700-talet för att se hur möjligheten att ta till tärningarna i tvistiga brottsmål tillvaratogs när det gällde frågor om vem eller vilka som skulle avrättas för dråp. Ett par sådana fall finns belagda till exempel ett från 1751 då två drängar bragt en kamrat om livet. Man ville spara ett människoliv och tog då till tärningarna på Örebro slott. Johan Eriksson fick upp fyra ögon på de två tärningarna medan hans medbrottsling slog sju och klarade sig undan med 40 par spö. Göta hovrätt förfor på samma sätt 1754 då det var oklart vem av två makar som slagit ihjäl en granne. Hustrun Botil Arvidsdotter förlorade tärningskastet medan maken Erland Ingemarsson också slapp undan med 40 par spö. Den sista avrättningen till följd av lottkastning med tärningar ägde rum 1776 även om lagen faktiskt gällde ända fram till 1841.

Om det här synsättet verkar förlegat och stötande för rättskänslan må det vara tillåtet att erinra om att så sent som på 1970-talet tog man till lottning i den svenska riksdagen då det vägde jämt mellan blocken. Några riksdagsmän har faktiskt hävdat att det är det mest rättvisa politiska system vi har haft!

Referenser

Otryckt:

Wessberg, Göran: Svensk spelhistoria fram till 1900. Föredrag för Par Bricole, 2011

Wessberg, Göran: Jak skal på spelhusen vare flink. Föredrag för Bellmansällskapet 2012

Tryckt:

Kungliga förordningar och placat från 1600-, 1700- och 1800-talet

Spell- Spel om pengar idag och förr i tiden, 1994

Sverige i fest och glädje, red. Mats Rehnberg, 1948

Tärningen är kastad. Utställningskatalog, Björstorps slott, 1989

Flittner, F.C.: Lyckans tempel, 1818

Glimne, Dan: Tärningar – gudarnas verktyg, 2002

Jerremalm, Ali; Lundström, Inga och Wiséhn, Jan: Trumf på hand- en historia om svenska spelkort, 1993

Lundin, Claes och Strindberg, August: Gamla Stockholm, 1882

Wedberg, Birger: Tärningkast om liv och död, 1935

Egentliga lotterier och servicebolag

Av Johan Röhr, chefsjurist på Lotteriinspektionen



Johan Röhr, chefsjurist på Lotteriinspektionen, tar upp ansvarsfördelningen mellan tillståndshavaren och serviceföretaget i sin artikel. Vem har det bestämmande inflytandet? När det gäller rikslotterier har den tekniska utvecklingen medfört att servicebolagen hanterar hela den dagliga driften av lotteriet.

För närvarande debatterar våra politiker om spelmarknaden ska öppnas för andra aktörer än de som idag kan få tillstånd. Privata aktörer (hit räknas också bolag som är ägda av folkrörelserna) hanterar i dag alla riksomfattande lotterier. Hur hänger det ihop? Privata aktörer kan väl inte få tillstånd till att anordna lotterier? Nej, det är riktigt att privata aktörer i princip inte kan få tillstånd att anordna dessa så kallade egentliga lotterier. De privata aktörerna agerar dock som servicebolag åt de ideella föreningar som är tillståndshavare. Vad är det som har drivit fram denna kommersialisering av lotteridriften och hur har

myndigheterna, i första hand Lotteriinspektionen, sett på och hanterat denna utveckling under de senaste trettio åren?

Artikeln har skrivits av Lotteriinspektionens chefsjurist Johan Röhr och den bygger bland annat på interna underlag som upprättats inom myndigheten.

De rättsliga ramarna

Tillståndskrav

Lotterilagens (1994:1000) syften är flera. Lagen avser bland annat att tillhandahålla ett skydd för dels den enskilde (överdrivet spelande och konsumentskydd), dels för samhället i stort (kriminalitet). Lagen syftar också till att styra överskottet från spel till det allmänna och allmännyttiga ändamål. Liksom i den gamla lotteriförordningen (1939:207) är utgångspunkten i lotterilagen att lotterier för allmänheten i princip inte får anordnas utan tillstånd av myndighet (9 § lotterilagen) och att alla tillstånd står under statlig kontroll. Ett lotteritillstånd ska lämnas till den som anordnar lotteriet (11 § 2 st. lotterilagen).

Vem som kan få tillstånd

1982 års lag och tidigare

1939 års lotteriförordning innehöll inte några formella krav på lotteri-anordnaren. Den praxis som utvecklades angav emellertid som huvudprincip att anordnaren skulle vara en ideell förening med stadgar och styrelse. Det krävdes dessutom att föreningens verksamhet överensstämde med de ändamål som angavs i förordningen och att lotteriintäkterna främjade just denna verksamhet. Föreningar vars ändamål syftade till att stödja medlemmarnas ekonomiska intressen beviljades i princip inte tillstånd.

Av förarbetena till 1982 års lotterilag framgår att de bestämmelser om vilka ändamål som skulle få stödjas med intäkter från lotterier var oklara och svårtolkade samt att den praxis som utvecklats i vissa fall framstod som inkonsekvent och ologisk.¹ Istället föreslogs att tillstånd borde meddelas ideella föreningar som var öppna och varaktigt bedrev ideell verksamhet inom landet. Kommersiella intressen tilläts emellertid inom till exempel restaurang- kasinoverksamhet samt marknads- och tivolinöjen.

1. Prop. 1981/82:170 s. 20.

1994 års lotterilag

Den nuvarande lydelsen i 15 § lotterilagen överensstämmer i huvudsak med lydelsen i 1982 års lag, det vill säga tillstånd till egentligt lotteri kan i princip endast ges till svenska ideella föreningar som är juridiska personer. Således kan varken näringslivet eller fysiska personer typiskt sett erhålla tillstånd till egentligt lotteri. Huvudregeln är att den ideella föreningen ska ha till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål inom landet. Förarbetena har inte närmare preciserat vad som avses med allmännyttigt ändamål men rent allmänt inrymmer begreppet ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja.² Vidare krävs att föreningen i sin verksamhet huvudsakligen tillgodoser allmännyttigt ändamål, det vill säga den ideella verksamheten får inte utgöra en mindre del av den totala verksamheten.³ Det föreskrivs också att den ideella föreningen måste vara öppen för utomstående, det vill säga att alla som vill bli medlemmar ska få bli det. Öppenhetskravet innebär emellertid inte att föreningen inte får ställa upp vissa allmänna kriterier för medlemskap. Om endast en mycket liten krets av personer kan bli medlemmar eller om medlemsintagningen sker godtyckligt kan föreningen dock inte anses uppfylla öppenhetskravet.⁴ Därtill krävs att föreningen varaktigt bedriver ideell verksamhet. Den bör kunna påvisa att verksamheten bedrivits kontinuerligt under minst två år innan något tillstånd kan meddelas.⁵ Slutligen krävs också en prövning av föreningens behov av lotteriinkomster för sin verksamhet. Vid bedömningen bör hänsyn tas till föreningens övriga inkomster samt kostnader som är förknippade med den verksamhet som föreningen bedriver. Även föreningens storlek och verksamhetens omfattning bör inverka på bedömningen. Inkomster som kan påverka behovet av lotteriinkomster kan vara biljettintäkter, hyresintäkter, ersättning för reklam, försäljning från andra lotterier samt bidrag från enskilda och det allmänna.⁶

Förutsättningar för tillstånd

1982 års lag och tidigare

I 1939 års lotteriförordning var förutsättningarna för tillstånd att lotteriet skulle anordnas i samband med tillställning till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål eller – rörande regionala lotterier – till svenska konstidkares understöd och uppmuntran, att lotteriet skulle bedrivas endast inom för tillställningen avsett område respektive inom länet, att vinsterna inte

2. A.a.s. 1981/82:170 s. 124.

3. Prop. 1993/94:182 s. 60.

4. Prop. 1981/82 :170 s. 125

5. A.a.s. 42.

6. Prop. 1981/82:170 s. 48 och prop. 1993/94:182 s. 60.

skulle utgöras av pengar eller värdepapper, att – såvitt avsåg lokala lotterier – behållningen i lotteriet uteslutande skulle användas för det ändamål till vars förmån tillställningen ägde rum samt att de sammanlagda vinsterna inte fick uppgå till högre belopp än 1 000 kronor respektive 3 000 kronor.⁷

1982 års lag byggde i allt väsentligt på vad som gällde dessförinnan. Lagen upprätthöll vissa minimikrav vad gällde insatsernas storlek, vinsternas storlek, antal och kvalitet samt fördelningen av vinsterna. Tillstånd till lotterier med penningvinster gavs endast i begränsad omfattning. Rikslotterier fick överhuvudtaget inte ha penningvinster. Huvudregeln var att tillstånd fick meddelas endast om det kunde antas att lotteriet kunde lämna skälig avkastning. Vad som ansågs som skälig avkastning fick avgöras från fall till fall. I förarbetena påtalades vidare att det var viktigt att överskottet kom den ideella föreningen och det allmännyttiga ändamålet tillgodo och inte hamnade hos olika mellanhänder och serviceföretag.⁸ Om anordnaren biträdades av ett serviceföretag skulle tillståndsmyndigheten såväl vid tillståndsprovning som i anslutning till den löpande kontrollen tillse att kostnaderna för reklam, administration, försäljning med mera inte översteg vad som med hänsyn till omständigheterna kunde bedömas som skäligt.⁹

1994 års lag

Den tidigare lydelsen av 16 § innebar att ideella föreningar för att erhålla lotteritillstånd inte fick ha penningvinster som uppgick till mer än ett basbelopp. Begränsningarna konstaterades dock innebära en stor nackdel ur konkurrenssynpunkt,¹⁰ varvid dessa genom en lagändring den 1 juli 2003 togs bort. För att lotterianordnarna inte ska betala ut alltför låga insatser finns ett krav om en minsta vinstandel av insatsernas värde om 35 procent. Om ett lotteri å andra sidan använder en mycket hög del av insatsernas värde som vinst kan det i sin tur innebära att lönsamheten minskar trots större försäljning. För att förhindra ett sådant scenario har det föreskrivits en högsta tillåtna vinstandel om 50 procent av insatsernas värde.¹¹ Vad avser kravet på skälig avkastning bör det avgöras från fall till fall med beaktande av konkurrenssituationen, försäljningsmetoderna och rabattmöjligheterna på vinsterna. Vidare bör, liksom tidigare, kostnader för reklam, administration, försäljning och dylikt inte vara oskäligt höga. Tillståndsmyndigheten ska i samband med tillståndsprovningen även göra en bedömning av förutsättningarna för att överskottet kommer att användas för det aktuella allmännyttiga ända-

7. SOU 2000:50 Från Tombola till Internet, s. 51.

8. Prop. 1981/82:170 s. 52.

9. A a. s. 126-127.

10. Prop. 2002/03:93 s. 16.

11. Karnov, Svensk lagsamling med kommentarer 2001/02, s. 1827.

målet.¹² Som parallell kan nämnas att Lotteriinspektionen i allmänna råd för tillståndsgivning till bingospel har angett rekommenderade riktvärden för serviceföretagets del av vinsten.¹³

Föreståndare

Varje tillståndspliktigt lotteri som anordnas av en juridisk person ska ha en av tillståndsmyndigheten godkänd föreståndare, såtillvida det inte är uppenbart att någon sådan inte behövs (13 § lotterilagen). Lotteriföreståndaren har ett ansvar för att verksamheten bedrivs på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt och i enlighet med meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser. Det innebär bland annat en skyldighet att se till att de personer som har en uppgift i samband med driften av verksamheten får en utförlig och noggrann information om hur och enligt vilka villkor och bestämmelser lotteriet ska bedrivas.¹⁴

Lämplighetskrav

En allmän förutsättning för att kunna erhålla ett lotteritillstånd anges i 10 § lotterilagen enligt följande. "Tillstånd att anordna lotteri får meddelas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser". Regleringen ska ses mot bakgrund av det allmänna ändamålet med lotterilagstiftning och dess syfte som bland annat är att i möjligaste mån motverka att lotterier för med sig sociala, ekonomiska eller personliga skadeverkningar.¹⁵ Vid tillståndsprövningen ska således bedömas huruvida anordnaren kan antas komma att fullgöra sina skyldigheter i olika hänseenden. Enligt förarbetena bör lämplighetsprövningen ta sikte på de personer som har ett avgörande inflytande i den juridiska personen. Vid tillståndsprövning bör således begäras in bland annat redogörelse för lotteriets bedrivande och redovisningar över tidigare anordnade lotterier.¹⁶ Vad som anförs i förarbetena är emellertid inte uttömmande utan även andra lämplighetsbedömningar kan förekomma.¹⁷ Lämplighetsprövningen kan till exempel avse lotterier som anordnas med hjälp av tele- och databaserad kommunikation, så kallade EMV-lotterier. Kravet att verksamheten ska bedrivas enligt med-

12. Prop. 1993/94:182 s. 62.

13. Lotteriinspektionens allmänna råd för tillståndsgivning enligt 22 § lotterilagen och kontroll i fråga om bingospel från och med den 1 januari 2000 s. 8.

14. Prop. 1993/94:182 s. 58.

15. Prop. 1981/82:170 s. 23-24.

16. A a. s. 118.

17. Rikard Schwalbe, Lotterilagen, Lotterinämden samt Lotterinämdens praxis, s. 56.

delade föreskrifter, villkor och bestämmelser kan aktualisera kontroller och undersökningar hur tidigare lotterier anordnats och skötts. De villkor och bestämmelser som åsyftas kan gälla till exempel lotteriets omslutning, vinsternas beskaffenhet, lotternas pris, vinstplaner, beskaffenheten av lotter och dragningsanordningar, tidpunkten för dragning i lotteriet samt den närmare kontrollen av lotteriet.¹⁸ Rent allmänt ska bestämmelsen vara en garant för att lotterier bedrivs på ett etiskt och ekonomiskt lämpligt sätt.

Serviceföretag

Inom lotteri- och spelbranschen verkar en rad serviceföretag. I regel rör det sig om kommersiella serviceföretag som administrerar främst så kallade rikslotterier och bingospel för föreningslivets räkning. Serviceföretagens verksamhet har traditionellt sett omfattats att tillhandahålla lottförsäljningsplats, material och personal för lottförsäljningen samt att upprätta ansöknings- och redovisningshandlingar och att administrera lotteriet.¹⁹ Föreningen, eller föreningarna, är dock tillståndshavare och anordnare av lotteriet. I fråga om rikslotterierna har den tekniska utvecklingen medfört att servicebolaget hanterar hela den dagliga driften av lotteriet för föreningens (ofta flera) räkning.

Redan i början av 1970-talet hade bingospelet utvecklats till en affärsverksamhet för privata anordnare som endast av formella skäl utnyttjade ideella föreningars namn för verksamheten och som dessutom gav föreningarna låg ersättning. I förarbetena konstaterades att den arrangerande föreningen i praktiken hade liten anknytning till spelet. Beslut rörande själva spelet, till exempel vinstplanens utseende eller förändring av den, fattades ofta av serviceföretaget och inte föreningen. Åtskilliga ansökningshandlingar färdigställdes av serviceföretaget, vars representanter kunde uppträda som talesmän för bingoanordnaren.²⁰ Efter hand kom emellertid marknaden att regleras. Till exempel utarbetade dåvarande Lotterinämden anvisningar för hur ett avtal mellan en förening som ansöker om bingotillstånd och ett serviceföretag skulle utformas. Enligt avtalet fick serviceföretaget ta ut ersättning endast för sina verifierade kostnader samt skäligt konsultarvode. Bland annat reglerade avtalet ansvarsfördelning mellan parterna, betalningsansvar, medelsförvaltning och redovisning, serviceföretagets ersättning, föreningens betalningsskyldighet vid förlust, tillhandahållande av räkenskapsmaterial och avtalets giltighet i tiden.²¹ I det "normalavtal" som skulle nyttjas mellan anordnaren och service-

18. Karnov, Svensk lagsamling med kommentarer 2001/02, s. 1827.

19. Prop. 1981/82:170 s. 85.

20. SOU 1979:29 s. 147-148.

21. KFS:1977:27 s. 7 och 17 samt Lotteriinspektionens allmänna råd.

företaget bestämdes att föreningen var tillståndshavare för spel och att den hade rätt att besluta i alla frågor som rörde bingospelet.²² Lotteriinspektionen har senare utarbetat allmänna råd som i stor utsträckning har samma lydelse som tidigare, med undantag för att någon utformning av "normalavtalet" inte längre finns med.

Ansvarsfördelning mellan tillståndshavare och serviceföretag

Att ett lotteritillstånd ska lämnas till den som anordnar lotteriet följer av 11 § 2 st lotterilagen. Det yttersta ansvaret för lotteriets skötsel och ekonomiska förvaltning åligger således anordnaren. När en tillståndshavare anlitar ett serviceföretag som sköter en mängd praktiska detaljer i samband med lotteri- verksamheten kan frågan uppkomma vem som i praktiken anordnar lotteriet, tillståndshavaren eller serviceföretaget. Den relevanta frågeställningen blir således vad som ryms i begreppet "anordna". Någon definition ges varken i lotterilagen eller i förarbetena. Utgångspunkten blir istället en definition utifrån allmänna grundsatser.

För ändamålet kan det vara av intresse att göra analogier med andra närliggande företeelser. En intressant parallell är vad som anförs av lotterilagsutredningen rörande Internetspel som anordnas i utlandet. Ett sådant anordnande kan inte sällan hänföras till flera olika länder; ett land vari spelbolaget är registrerat, ett andra land vari det bedriver verksamhet och har sitt huvudkontor i samt ett tredje land vari spelservern är uppställd. Utredningens tanke är att anordnandet i sådana fall torde kunna hänföras till det land där den *huvudsakliga verksamheten* bedrivs. Vid bedömningen av var anordnandet har skett är det naturligt att den del av verksamheten som innefattar organiserandet och ledningen av verksamheten tillmäts särskild vikt.²³

Detta synsätt torde vara möjligt att applicera på förhållandet mellan tillståndshavare och serviceföretag. Visserligen berörde lotterilagsutredningen problematiken *var* anordnandet sker och inte *vem* som anordnar men resonemanget torde ändå vara intressant. Tillstånd lämnas till den som anordnar lotteriet och det är följaktligen endast tillståndsinnehavaren som lagligen kan anordna lotteriet. Om anordnaren, på grund av ett ofördelaktigt avtal med serviceföretaget, befinner sig i en sådan position att han inte har reell möjlighet att utöva det ansvar som följer med tillståndet fyller i praktiken serviceföretaget funktionen som anordnare. Det gäller därför att ta reda på vilka delar av ett lotteri som tillståndshavaren ovillkorligen bör ha makt över samt i

22. SOU 1979:29 s. 152.

23. SOU 2000:50 s. 184-185.

det aktuella fallet bedöma vilken aktör som i praktiken har det bestämmande inflytandet över de delar av verksamheten som bedömts som varande väsentliga. Den springande punkten blir alltså i vilken utsträckning tillståndshavaren kan avhända sig makt/ansvar och ändå i lotterirättslig mening betraktas som anordnare.

En parallell kan dras till vad som är betecknande för en anordnare av kedjebrevsspel. I förarbetena anges att anordnaren, förutom att starta spelet, normalt sköter utbetalningar till utdelningsberättigade och ser till att listor över deltagarna i spelet sprids. Anordnaren kan i princip själv bestämma inte bara hur stor insatsen och eventuella administrationsavgifter ska vara utan också proportionen mellan dem som vinner och dem som förlorar.²⁴ Frågan har varit uppe till prövning i en dom från Svea hovrätt (B 37-00 i det så kallade Titanfallet). Av domen framgår att anordnande kan vara att ha bestämmande inflytande i den organisatoriska uppbyggnaden av spelet eller i fråga om utbetalningarna av medlemmarnas insatser uppåt i spelhierarkin. Anordnande kan föreligga vid deltagande i det praktiska arbetet genom att välja mötesplats, boka lokaler, betala fakturor med mera. Av domen framgår att hovrätten anser att den som har ett bestämmande inflytande över för verksamhetens väsentliga delar kan betecknas som anordnare i lotterirättslig mening. Frågan prövades även nyligen av Högsta domstolen i två mål rörande klassificeringen av spelautomater (B 2350-10 och B 588109). I domen skriver Högsta domstolen att "[d]et är den eller de som organiserar lotteriet och gör det tillgängligt för deltagare som anordnar lotteriet. Vid denna bedömning är de faktiska åtgärder som vidtagits av betydelse. När en enskild åtgärd är tillräckligt väsentlig eller när de åtgärder som en av flera aktörer vidtar är tillräckligt omfattande kan det medföra att den aktören ska anses ha anordnat lotteriet."

Vad avser bingospelet kan konstateras att det i början av 1970-talet upplevdes som ett problem att tillståndshavaren i princip endast agerade som bulvan medan det reella inflytandet över spelet i praktiken låg hos serviceföretaget. Slutsatsen man kan dra av Lotterinämndens anvisningar är att föreningen, för att anses som anordnare, måste ha rätt att besluta i alla frågor som rör bingospelet. Genom normalavtalets uppräknade av vad som ingick i driften av bingospelet,²⁵ vilken sköttes av serviceföretaget, kan man motsatsvis utläsa att styrning av bland annat överskott, marknadsföring och budgetfrågor var frågor som bedömdes tillhöra bingospelet och således ankom på anordnaren att besluta om.

Vilka beståndsdelar i ett lotteri är då att anse som så viktiga att anordnaren ovillkorligen måste ha full kontroll över dessa? Styrning av det överskott som

24. Prop. 1981/82:170 s. 34 f.

25. KFS:1977:27 s. 17.

lotteriet ger? Den operativa ledningen, i meningen att ha det reella inflytandet över lotteriets drift (förslag/ändringar av lotteriet, till exempel vinstplanens utseende)? Marknadsföring och kundservice? Ett helhetsgrepp om budgeten? Bestämmanderätt över medieproduktionen?

I sammanhanget bör också den upplysningsskyldighet som följer av 50 § lotterilagen belysas. Upplysningsskyldigheten gäller enbart den som efter tillstånd eller registrering får anordna lotterier enligt lotterilagen och avser de uppgifter som krävs för tillsynen av lotteriet. Uppgifterna måste således ha betydelse för utövandet av tillsynen och kan avse upplysning, handlingar eller annat. Vad som kan bli aktuellt är till exempel affärsböcker och annat som hör till lotteriverksamheten, avtal med serviceföretag, vinstplaner, prislistor som gäller inköpta varor, prov på lotter samt inspelningar av radio- och TV-sändningar i vilka lotterier anordnas.²⁶ Syftet med regleringen är förstas att efterlevnaden ska kunna övervakas på ett rationellt sätt. Av detta följer att de uppgifter som behövs för utövandet av en adekvat tillsyn ovillkorligen måste finnas hos tillståndshavaren. Om inte tillståndsmyndigheten när som helst kan begära ut i princip vilka handlingar som helst som är relevanta för tillsynen blir ju upplysningsplikten blott en chimär. Till stöd för uppfattningen att tillståndshavaren ska ha det bestämmande inflytandet över lotteriet ska en närbesläktad fråga belysas i det följande.

Överlåtelse av lotteritillstånd?

En fråga som också aktualiseras i sammanhanget är om ett lotteritillstånd kan överlåtas? Frågan regleras inte uttryckligen i lotterilagen. I de fall tillstånd inte är beroende av egenskaper hos sökanden torde det inte finnas några förvaltningsrättsliga hinder för att överlåta/överta ett tillstånd. En viktig del av lotterilagen är dock såsom ovan antytts vem som anordnar lotteriet. Lotteriinspektionen prövar bland annat om sökanden uppfyller lagens krav på anordnaren (15 §), sökandens behov (15 §) och i viss mån sökandens lämplighet (10 §) och meddelar därefter tillstånd. Skulle en överlåtelse av tillståndet tillåtas skulle denna prövning endast bli illusorisk och innebära en risk för att lotteritillstånd i slutändan skulle hamna hos kommersiella intressen. Endast den som av Lotteriinspektionen givits tillstånd kan lagligen anordna lotteri (jfr 9 och 55 §§).²⁷ Det är inte möjligt att överlåta ett tillstånd att anordna lotteri. Även detta konstaterande visar på betydelsen av att vid tillståndsgivningen och i efterföljande tillsyn, vara observant på vem som faktiskt bestämmer angående lotteriet.

26. Prop. 1993/94:182 s. 83.

27. Med undantag för de s.k. frisektorslotterierna i 19 och 20 §§ lotterilagen.

Slutsats

Lotterilagen uppställer en rad krav på en lotterianordnare i syfte att bland annat säkerställa att lotterier inte anordnas för obehöriga ändamål och att behållningen kommer de avsedda ändamålen tillgodo. Till följd av detta får endast ideella föreningar anordna ett egentligt lotteri. Föreningen ska således ha bestämmande inflytande över de delar av ett lotteri som är hänförliga till anordnandebegreppet. Om föreningens roll däremot endast är tillståndshavare medan tillståndet i praktiken är delegerat till ett serviceföretag råder obalans i inflytande och det kan ifrågasättas om föreningen i praktiken fyller sin funktion som anordnare.

Lotterilagsutredningens tankegång rörande Internetspel ger vid handen att anordnandet kan lokaliseras till den part där den huvudsakliga verksamheten, ifråga om organiserandet och ledningen, bedrivs. Hovrättsdomen rörande kedjebrevsspel pekar i samma riktning; anordnande kan föreligga vid bestämmande inflytande över för verksamheten väsentliga delar. Slutligen bingo-spelet som visar att dåvarande Lotterinämnden ansåg att alla frågor som rörde själva spelet ovillkorligen skulle beslutas av den ideella föreningen. Problemet löst? Nej, tyvärr inte. En bokstavstolkning av det Högsta domstolen skriver i tidigare nämnda domar ger – överfört till rikslotteriområdet – vid handen att servicebolagen anordnar (eller åtminstone ska ses som medanordnare till) alla våra rikslotterier. Domarna måste dock ses i ljuset av att dessa gäller försök till kringgående av lotterilagens reglering av spelautomater.

Det framstår ändå som klart att den gemensamma nämnanen för att definiera anordnandebegreppet till syvende och sist handlar om var det bestämmande inflytandet över de för verksamheten väsentliga delarna finns, hos den ideella föreningen eller serviceföretaget? Lotteriinspektionen tvingas i dag balansera på en relativt tunn lina när det gäller att avgöra vem som har det bestämmande inflytandet i de koncept som söker tillstånd till rikslotteri, sökanden eller dennes servicebolag. Lagstiftningen tar inte heller hänsyn till komplexiteten i driften av dagens storskaliga, ofta Internetbaserade, lotterier eller medie-/nöjesproduktioner som de kanske rätteligen skulle kallas - som konkurrerar dels med AB Svenska Spels och AB Trav och Galopps spelprodukter, dels med de utländska anordnarnas spelprodukter över Internet. I dag finns i realiteten ingen ideell förening som själv skulle kunna bedriva ett storskaligt konkurrenskraftigt lotteri. Det skulle därför kunna hävdas att själva utgångspunkten för lagstiftaren när denne utformade reglerna om tillstånd till rikslotterier – att det var föreningen som skulle anordna lotteriet och därigenom garantera att medlen tillfaller en allmännyttig verksamhet – inte längre föreligger.

Jacob Jonsson, psykolog på Spelinstitutet tar upp ett omdebatterat ämne; spelautomater ur ett spelansvarsperspektiv. Under rubriken "Går ansvar före vinst?" ställer sig författaren bland annat frågan om dagens spelautomater är mindre problemförknippade än de som förbjöds 1979. Och om det skulle vara möjligt att göra som man gjort i Norge; införa obligatoriskt spelkort för att kunna spela.

Göran Wessberg, litteratur- och spelforskare bjuder på en resa i tiden. I artikeln framgår det hur spel på olika sätt reglerats i svensk lagstiftning ända sedan 1200-talet. Vid val av präst ska man enligt en av våra landskapslagar, Smålandslagen, icke vara mördare eller mandråpare, icke kyrkotjuv eller klosterrymmare, icke doblare eller drinkare, icke skörlevnadsman eller skökoman. Läs också om när kortspelet kom till Sverige i slutet av 1400-talet och att man hittat de äldsta korten under korstolarna i Lunds domkyrka. Det första lotteriet i Sverige anordnades redan 1699 med tillstånd av kungen.

Johan Röhr, chefsjurist på Lotteriinspektionen, tar upp ansvarsfördelningen mellan tillståndshavaren och serviceföretaget i sin artikel. Vem har det bestämmande inflytandet? När det gäller rikslotterier har den tekniska utvecklingen medfört att servicebolagen hanterar hela den dagliga driften av lotteriet.

