

Partipolitiska lotterier

Ds 2024:3



Regeringskansliet
Finansdepartementet

SOU och Ds finns på [regeringen.se](https://www.regeringen.se) under Rättsliga dokument.

Svara på remiss

Statsrådsberedningen, SB PM 2021:1.

Information för dem som ska svara på remiss finns tillgänglig på [regeringen.se/remisser](https://www.regeringen.se/remisser).

Omslag: Regeringskansliets standard

Tryck och remisshantering: Elanders Sverige AB, Stockholm 2024

ISBN 978-91-525-0880-0 (tryck)

ISBN 978-91-525-0881-7 (pdf)

ISSN 0284-6012

Departementsserien 2024

Kronologisk förteckning

1. Ändrade regler om tillsyn m.m. över
Totalförsvarets forskningsinstitut. Fö.
2. Avtal om försvarssamarbete med
Amerikas förenta stater. Fö.
3. Partipolitiska lotterier. Fi.

Departementsserien 2024

Systematisk förteckning

Finansdepartementet

Partipolitiska lotterier. [3]

Försvarsdepartementet

Ändrade regler om tillsyn m.m. över Total-
försvarets forskningsinstitut. [1]

Avtal om försvarssamarbete med
Amerikas förenta stater. [2]

Till statsrådet Niklas Wykman

Statsrådet Niklas Wykman beslutade den 19 juni 2023 att uppdra åt f.d. generaldirektören Gunnar Larson att biträda Finansdepartementet med att se över regleringen för partipolitiska lotterier (Fi2023/02035). Enligt uppdragsbeskrivningen skulle uppdraget redovisas senast den 29 februari 2024. Som sekreterare anställdes den 1 september 2023 Tomas Lindell.

Utredningen överlämnar härmed departementspromemorian Partipolitiska lotterier (Ds 2024:3).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i februari 2024

Gunnar Larsson

/Tomas Lindell

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Författningsförslag.....	11
1.1 Alternativ ett – Förbud mot partipolitiska lotterier	11
1.1.1 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)	11
1.1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier	13
1.2 Alternativ två – Skärpta krav för partipolitiska lotterier	14
1.2.1 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)	14
1.2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel	18
1.2.3 Förslag till förordning om ändring i selfförordningen (2018:1475)	19
2 Bakgrund.....	21
2.1 Uppdraget.....	21
2.2 Gällande rätt	22
2.2.1 Spel för allmännyttiga ändamål.....	22
2.2.2 Offentligt stöd till politiska partier och deras sidoorganisationer	25
2.2.3 Insyn i de politiska partiernas finansiering	27
2.3 Utvecklingen av lotterier som finansieringskälla för allmännyttig ideell verksamhet.....	28
2.4 Utvecklingen av det statliga stödet till riksdagspartierna.....	30

2.5	Partiernas lotteriverksamhet	31
2.5.1	Partipolitiska lotterier med licens	31
2.5.2	Partipolitiska registreringslotterier och frisektorslotterier	33
2.5.3	Övrig lotteriverksamhet	34
2.6	Partiernas och ungdomsförbundens totala intäkter	35
2.6.1	Partiernas riksorganisationer.....	35
2.6.2	Ungdomsförbundens riksorganisationer.....	38
2.7	Uttrycken allmännyttigt ändamål och partipolitisk verksamhet	39
2.7.1	Är partipolitisk verksamhet ett allmännyttigt ändamål?	39
2.7.2	Vad räknas som partipolitisk verksamhet?	40
2.8	Partipolitiska lotterier och allmänhetens förtroende för politiska partier och spelmarknaden.....	41
2.9	Internationell utblick	42
3	Överväganden – två alternativa författningsförslag	45
3.1	Disposition.....	45
3.2	Alternativ ett – Förbud för partipolitiska lotterier	45
3.2.1	Avgränsning.....	45
3.2.2	Partipolitisk verksamhet.....	46
3.2.3	Begränsning av möjligheten att ge licens	48
3.2.4	Frisektorslotterier och registreringslotterier	50
3.2.5	Följdändringar i spellagen.....	50
3.2.6	Följdändringar i insynslagen.....	51
3.2.7	Ikraftträdande och övergångsregler	51
3.3	Alternativ två – Skärpta krav för partipolitiska lotterier.....	53
3.3.1	Partipolitisk verksamhet.....	53
3.3.2	Kreditförbud.....	55
3.3.3	Bonusbegränsning	56
3.3.4	Spelskatt.....	57
3.3.5	Informationskrav	58
3.3.6	Marknadsföring.....	61
3.3.7	Ikraftträdande och övergångsbestämmelser.....	63

4	Val av regleringsalternativ.....	65
4.1	Utvecklingen av partistödet har inte påverkat spelregleringen	65
4.2	Analys av skälen för den nuvarande regleringen.....	65
4.2.1	Lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet	66
4.2.2	En begränsad lotterimarknad.....	67
4.2.3	Spelskatt	69
4.2.4	Kreditförbud.....	71
4.2.5	Bonusbegränsning	73
4.2.6	Information om förmånstagare	75
4.3	Utredningen förordar alternativ två	77
5	Konsekvensanalys.....	81
5.1	Syfte	81
5.2	Alternativa lösningar.....	81
5.3	Nollalternativet	82
5.4	Alternativ ett – Förbud mot partipolitiska lotterier.....	82
5.4.1	Offentligfinansiella effekter.....	82
5.4.2	Effekter för företagen och föreningslivet	83
5.4.3	Effekter för enskilda.....	86
5.4.4	Effekter för statliga myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna	87
5.4.5	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	87
5.4.6	Förslagets förenlighet med målet på spelmarknaden	89
5.4.7	Övriga effekter	89
5.5	Alternativ två - Skärpta krav för partipolitiska lotterier.....	90
5.5.1	Offentligfinansiella effekter.....	90
5.5.2	Effekter för företagen och föreningslivet	91
5.5.3	Effekter för enskilda.....	94
5.5.4	Effekter för statliga myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna	94
5.5.5	Förslagets förenlighet med EU-rätten.....	95

5.5.6	Förslagens förenlighet med målet på spelmarknaden.....	98
5.5.7	Övriga effekter	99
6	Författningskommentar	101
6.1	Alternativ ett – Förbud mot partipolitiska lotterier	101
6.1.1	Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138).....	101
6.2	Alternativ två – Skärpta krav för partipolitiska lotterier....	104
6.2.1	Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138).....	104
6.2.2	Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel.....	109
Bilaga 1	Utredningsuppdrag	111

Sammanfattning

Av utredningens uppdrag framgår att utredningen ska lämna två alternativa författningsförslag. Ett förslag som innebär att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter inte längre ska kunna få licens enligt spellagen, och ett förslag som innebär vissa förändringar av villkoren för tillhandahållande av sådana lotterier. Utredningen ska också ta ställning till vilket av alternativen som förordas.

Sedan lotterilagen ersatte lotteriförordningen 1983 har partipolitisk verksamhet utgjort ett allmännyttigt ändamål¹ bland andra när spelregleringen utformats. Genom de två alternativa författningsförslag utredningen har haft i uppdrag att lämna ändras detta förhållande, då båda dessa alternativ innebär att andra villkor ska gälla vid spel till förmån för partipolitisk verksamhet än vid spel till förmån för andra allmännyttiga ändamål.

Utredningen har analyserat de skäl som anförts till stöd för utformningen av den nuvarande spelregleringen. I flera fall visar denna analys att det är tveksamt om skälen är relevanta i förhållande till spel till förmån för partipolitisk verksamhet. Den främsta orsaken till detta är att utvecklingen av spelregleringen och utvecklingen av det statliga stödet till partierna skett i två separata processer. Samtidigt som förutsättningarna för partierna att finansiera sin verksamhet med intäkter från lotterier successivt förbättrats har det statliga stödet till partierna byggts ut. Frågan om varför politiska partier har behov av att kunna finansiera sin verksamhet via intäkter från spel trots att de, till skillnad från andra typer av allmännyttiga föreningar, har rätt till betydande statligt stöd har inte varit föremål för diskussion i de förarbeten som ligger till grund för dagens spelreglering.

¹ Med allmännyttiga ändamål avses ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Exempel på allmännyttiga ändamål är ändamål som främjar idrott, kultur, social hjälpverksamhet, politisk verksamhet, utbildning och vetenskaplig forskning.

Utrymmet på den del av spelmarknaden som endast aktörer som verkar för allmännyttiga ändamål har tillgång till är begränsat. Enligt utredningen är det rimligt att det begränsade utrymmet i första hand fördelas till de ideella aktörer som har störst behov av intäkter från lotterier. Till skillnad mot vad som hittills varit fallet, anser utredningen därför att det faktum att partierna enligt lag har rätt till betydande statligt stöd bör påverka villkoren för partiernas tillgång till spelmarknaden.

Hur stor påverkan detta ska få är emellertid inte självklart. Av utredningens uppdrag framgår att utredningen vid valet av regleringsalternativ särskilt ska beakta vikten av ett högt förtroende för politiska partier och för spelmarknaden. Utredningen har emellertid inte kunnat finna stöd för att allmänhetens förtroende för partierna och spelmarknaden påverkats negativt av att partierna sedan 60-talet haft möjlighet att finansiera sin partipolitiska verksamhet med intäkter från lotterier. Enligt utredningens bedömning talar det för att det vore en alltför långtgående åtgärd att helt förbjuda partipolitiska lotterier. Ett förbud mot partipolitiska lotterier kommer dessutom inte att få effekt förrän licenserna löper ut 2030, medan en skärpning av villkoren för dessa lotterier i de flesta fall får effekt direkt när författningarna träder i kraft den 1 januari 2026.

Mot denna bakgrund anser utredningen att lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet även fortsatt ska kunna få licens enligt spellagen. Utredningen förordar därmed alternativet som innebär att vissa villkor för tillhandahållande av partipolitiska lotterier ändras och föreslår att

- spellagens bestämmelser om undantag från kreditförbud och bonusbegränsningar endast ska gälla licenspliktigt spel till förmån för andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet
- det vid tillhandahållande av spel till förmån för partipolitisk verksamhet, samt i kommersiella meddelanden om sådant spel, tydligt ska framgå vilket parti som är förmånstagare
- spelskatt ska betalas vid licenspliktigt spel till förmån för partipolitisk verksamhet.

Om den uppmärksamhet partiernas spelverksamhet nu får leder till att allmänhetens förtroende för partierna och spelmarknaden på-

verkas negativt bör det på nytt övervägas att förbjuda partipolitiska lotterier.

Om föreslagna ändringar inte leder till att de partipolitiska lotteriernas andel av den totala marknaden för allmännyttiga lotterier minskar bör ytterligare skärpningar av villkoren för de partipolitiska lotterierna övervägas.

Bedömningen är att det i första hand är de nuvarande licensinnehavarna, Socialdemokraterna, SSU och Moderaterna, som berörs av förslaget.² Förändrade villkor avseende krediter, bonusbegränsningar och krav på att informera om förmånstagare kan förväntas leda till att intäktsmöjligheterna försämrats i viss mån. Införandet av spelskatt för de partipolitiska lotterierna kan komma att få en betydande effekt på de överskott lotterierna genererar.

² Även Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund innehar en giltig licens men förbundet har under de senaste fyra åren inte redovisat några intäkter från lotterier till Kammarkollegiet.

1 Författningsförslag

1.1 Alternativ ett – Förbud mot partipolitiska lotterier

1.1.1 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att 3 kap. 2 § och 6 kap. 2 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas två nya paragrafer, 2 kap. 5 § och 6 kap. 2 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Med parti avses i denna lag ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, samt sidoorganisation till sådant parti.

Med partipolitisk verksamhet avses i denna lag all verksamhet som bedrivs av ett visst parti.

3 kap.

2 §

Av 5 och 6 kap. framgår att vissa spel ska vara förbehållna staten och allmännyttiga ändamål.

Av 5 och 6 kap. framgår att vissa spel ska vara förbehållna staten och *vissa* allmännyttiga ändamål.

6 kap.**2 §**

Licens enligt 1 § får ges endast till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som *Om inte annat följer av 2 a § får licens enligt 1 § ges till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som*

1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet,

2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,

3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens eller trossamfundets verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och

4. för sin verksamhet behöver intäkter från spel.

Licens får ges också till en annan juridisk person än en sådan som anges i första stycket eller till en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utomlands, om det finns särskilda skäl för det.

2 a §

Licens enligt 1 § får inte ges till en ideell förening som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2025.

2. Äldre föreskrifter gäller vid prövning av ansökan om licens eller registrering som getts in före ikraftträdandet.

1.1.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier³

dels att 14 § ska upphöra att gälla vid utgången av december 2029,

dels att rubriken närmast före 14 § ska utgå vid utgången av december 2029.

³ Senaste lydelse av 14 § 2018:1149.

1.2 Alternativ två – Skärpta krav för partipolitiska lotterier

1.2.1 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att 14 kap. 8 och 9 §§, 15 kap. 4 § och 21 kap. 13 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas tre nya paragrafer, 2 kap. 5 §, 14 kap. 4 a § och 15 kap. 3 a §, av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

2 kap.

5 §

Med parti avses i denna lag ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, samt sidoorganisation till sådant parti.

Med partipolitisk verksamhet avses i denna lag all verksamhet som bedrivs av ett visst parti.

14 kap.

4 a §

En licenshavare med licens enligt 6 kap., som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet, ska vid tillhandahållande av spel lämna tydlig information om vilket parti som är förmånstagare.

8 §

Det är inte tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet.

Spelmyndigheten får för ett visst lotteri medge undantag från förbudet i första stycket, om

1. lotteriet tillhandahålls med licens enligt 6 kap.,
 2. *licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet,*
2. krediten avser köp av lotter för en viss tid, och
 3. krediten avser köp av lotter för en viss tid, och
3. det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.
 4. det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.

9 §⁴

En licenshavare får endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel erbjuda eller lämna bonus.

Licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap. får dock erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen.

Licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap. får dock erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen, *om licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet.*

15 kap.

3 a §

Kommersiella meddelanden om lotteri som tillhandahålls med licens enligt 6 kap. ska, i de fall licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet, innehålla tydlig information om vilket parti som är förmånstagare.

⁴ Senaste lydelse 2022:1674.

4 §⁵

Marknadsföring som strider mot 1 eller 2 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenterna. Ett handlande som strider mot 2 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

Om information som anges i 3 § inte lämnas ska marknadsföringslagen tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

Om information som anges i 3 eller 3 a § inte lämnas ska marknadsföringslagen tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

21 kap.

13 §⁶

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet på handlingsplan enligt 14 kap. 1 § och om innehållet i handlingsplanen,

2. vilken information som ska hållas tillgänglig för spelare enligt 14 kap. 4 §,

3. hur skyldigheten att informera om förmånstagare enligt 14 kap. 4 a § ska fullgöras,

3. ytterligare gränser vid onlinespel och spel på värdeautomater samt vad som ska gälla vid ändring av satta gränser,

4. ytterligare gränser vid onlinespel och spel på värdeautomater samt vad som ska gälla vid ändring av satta gränser,

4. förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap. 9 §,

5. förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap. 9 §,

5. självtest enligt 14 kap. 10 §,

6. självtest enligt 14 kap. 10 §,

6. självavstängning enligt 14 kap. 11 och 12 §§,

7. självavstängning enligt 14 kap. 11 och 12 §§,

⁵ Senaste lydelse 2022:1674.

⁶ Senaste lydelse 2023:309.

7. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § ska innehålla, för vilka spel utbildningskraven ska gälla, när och hur utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas,

8. anställdas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 §, och

9. kontrollrutiner enligt 14 kap. 16 §.

8. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § ska innehålla, för vilka spel utbildningskraven ska gälla, när och hur utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas,

9. anställdas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 §, och

10. kontrollrutiner enligt 14 kap. 16 §.

1. Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

2. 14 kap. 4 a § tillämpas inte avseende fysiska lotter som tillverkas före ikraftträdandet.

3. Vid prövning av ansökan om undantag som getts in före ikraftträdandet gäller 14 kap. 8 § i den äldre lydelsen.

1.2.2 Förslag till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel

Härigenom föreskrivs i fråga om lagen (2018:1139) om skatt på spel att 2 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

Från spelskatt undantas spel enligt 6 kap. spellagen (2018:1138).

2 §

Från spelskatt undantas spel enligt 6 kap. spellagen (2018:1138) om spelet bedrivs av licenshavare som enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 2026.

1.2.3 Förslag till förordning om ändring i spelförordningen (2018:1475)

Härigenom föreskrivs i fråga om spelförordningen (2018:1475) att 16 kap. 10 § ska ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

16 kap.

10 §

Spelinspektionen får meddela föreskrifter om

1. vilken information som licenshavaren ska ge till spelarna i spelet,

2. undantag från kravet på handlingsplan enligt 14 kap. 1 § spellagen (2018:1138),

3. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § spellagen ska innehålla, vilka spel utbildningen ska gälla, när och hur ofta utbildning ska hållas samt undantag från vilka som ska utbildas,

4. det självtest som avses i 14 kap. 10 § spellagen och vilka åtgärder licenshavaren behöver vidta för att uppfylla kraven i 14 kap. 1 § spellagen,

5. anställdas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 § spellagen,

6. det nationella självavstängningsregistret enligt 14 kap. 12 § spellagen, *och*

6. det nationella självavstängningsregistret enligt 14 kap. 12 § spellagen,

7. hur skyldigheten att informera om förmånstagare enligt 14 kap. 4 a § spellagen ska fullgöras, och

7. övriga spelansvarsåtgärder.

8. övriga spelansvarsåtgärder.

Denna förordning träder i kraft den 1 januari 2026.

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

Regeringen beslutade den 19 juni 2022 att ge en sakkunnig (i det följande utredaren) i uppdrag att se över regleringen för partipolitiska lotterier. Av uppdraget följer att utredaren ska

- lämna författningsförslag som innebär att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter inte längre ska kunna ges licens enligt spellagen (2018:1138)
- lämna författningsförslag som innebär att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter ska omfattas av spellagens bestämmelser om kreditförbud och bonusbegränsning, att sådana licenspliktiga spel ska omfattas av tillämpningsområdet enligt lagen om skatt på spel och att sådana lotterianordnare ska upplysa om att överskottet från spelet går till partipolitiska verksamheter
- jämföra för- och nackdelar med samt analysera och redovisa konsekvenserna av de två alternativen
- ta ställning till vilket av alternativen som förordas, med särskilt beaktande av vikten av ett högt förtroende för politiska partier och för spelmarknaden
- ta ställning till när förslagen kan träda i kraft och vid behov lämna andra nödvändiga författningsförslag.

Av uppdraget följer vidare att utredaren inte ska lämna förslag som påverkar sådana verksamheter som har andra allmännyttiga ändamål än partipolitiska, som t.ex. religiösa, välgörande, sociala, konstnärliga, kulturella eller idrottsliga. En fullständig uppdragsbeskrivning återfinns i bilaga 1.

2.2 Gällande rätt

2.2.1 Spel för allmännyttiga ändamål

Vid omregleringen av den svenska spelmarknaden 2019 delades marknaden in i tre delar - en konkurrensutsatt del, en del som är förbehållen staten och en del som är förbehållen spel för allmännyttiga ändamål. I samband med omregleringen genomfördes inga väsentliga förändringar av den reglering som sedan lång tid gällt för spel för allmännyttiga ändamål.

Licens för spel för allmännyttiga ändamål regleras i 6 kap. spellagen. Enligt bestämmelserna får licens endast omfatta lotterier. Med lotterier avses en aktivitet där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen (2 kap. 3 § 12 spellagen). Licens till förmån för allmännyttiga ändamål får dock inte omfatta följande lotterier: kasinospel, onlinebingo, penningautomater, värdeautomater eller datorsimulerat automatspel (6 kap. 1 § spellagen).

Huvudregeln är att licens endast får ges till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet. Vidare ska föreningen eller trossamfundet bedriva verksamhet som huvudsakligen tillgodoser ett sådant ändamål och, om det inte finns särskilda skäl, inte vägra någon inträde som medlem. Dessutom ska föreningen eller trossamfundet ha ett behov av intäkter från spel för sin verksamhet (6 kap. 2 § spellagen).

Vissa spel för allmännyttiga ändamål får tillhandahållas efter registrering hos en kommun (registreringslotterier). För det krävs att vissa villkor är uppfyllda, bl.a. att den juridiska personen huvudsakligen är verksam inom en kommun och att lotteriet endast tillhandahålls i den eller de kommuner där den juridiska personen är verksam (6 kap. 9 § spellagen).

Det är även möjligt att för allmännyttiga ändamål tillhandahålla lotterier inom en viss kommun utan vare sig licens eller registrering om vinster endast utgörs av varor och om insatser och vinster understiger vissa belopp (frisektorlotterier) (3 kap. 5 § spellagen).

Undantag från spelskatt

Enligt 1 § lagen (2018:1139) om skatt på spel ska spelskatt betalas till staten för sådant licenspliktigt spel som tillhandahålls av en licenshavare enligt spellagen. Av 2 § följer dock att lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål som tillhandahålls med licens enligt 6 kap. spellagen undantas från spelskatt. Det innebär att lotterier som tillhandahålls till förmån för partipolitisk verksamhet inte beskattas oavsett om spelet tillhandahålls med stöd av en licens enligt 6 kap. 2 §, en registrering enligt 6 kap. 9 § eller utan vare sig licens eller registrering enligt 3 kap. 5 § spellagen.

För övriga licenspliktiga spel tas spelskatten ut med 18 procent av behållningen. Behållningen utgörs av skillnaden mellan de sammanlagda insatserna och de sammanlagda utbetalningarna (6, 7 och 9 §§ lagen om skatt på spel). I budgetpropositionen för 2024 har regeringen aviserat att en höjning av spelskatten från 18 till 22 procent bör införas från och med den 1 juli 2024 (prop. 2023/24:1 s. 289).

Undantag från kreditförbudet

Enligt 14 kap. 8 § första stycket spellagen är huvudregeln att det inte är tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet. Enligt andra stycket i den bestämmelsen får Spelinspektionen medge undantag från förbudet när det gäller lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål som tillhandahålls med licens enligt 6 kap. spellagen. Ett sådant undantag får endast medges om krediten avser köp av lotter för en viss tid och det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.⁷

Undantag från bestämmelsen om bonusbegränsning

Enligt 14 kap. 9 § första stycket spellagen är huvudregeln att en licenshavare endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel får erbjuda eller lämna bonus. Av andra

⁷ Prisbasbeloppet för 2024 är fastställt till 57 300 kronor och kreditbeloppet kan för närvarande därmed högst uppgå till 1 432,5 kronor.

stycket i den bestämmelsen följer att licenshavare som enbart tillhandahåller spel med licens enligt 6 kap. spellagen får erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen. Enligt 2 kap. 3 § 3 spellagen avses med *bonus* rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet.

Information om att överskottet går till partipolitisk verksamhet

Enligt 14 kap. 4 § spellagen ska en licenshavare hålla all relevant information om spelet, inklusive spelets vinstmöjligheter och regler, lättillgänglig för spelare. Av propositionen följer att vad som avses är t.ex. information om hur spelet fungerar, spelets vinstföresättningar och spelets risker, samt att spelarna bör erhålla information om vart de kan vända sig för rådgivning vid problemspelande (prop. 2017/18:220 s. 150 f. och 323).

Med stöd av bemyndigandet i 16 kap. 10 § 1 spelförordningen (2018:1475) har Spelinspektionen reglerat vilken information som, utöver vad som framgår av 14 kap. 4 § spellagen, ska hållas lättillgänglig för spelaren. Av Spelinspektionens föreskrifter följer att vid tillhandahållande av lotteri med licens enligt 6 kap. 3 § spellagen ska spelare bl.a. erhålla information om licenshavarens namn. På fysiska lotter ska information om licenshavare anges på ett tydligt och framträdande sätt. Om lotteriet tillhandahålls online ska informationen om licenshavare vara väl synlig på licenshavarens startside (8 kap. 1 § första stycket 1, 2 § första stycket och 4 § Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd [LIFS 2018:4] om statligt lotteri och lotteri för allmännyttiga ändamål). Även den som har licens för bingo enligt 6 kap. 5 § spellagen är enligt Spelinspektionens föreskrifter skyldig att på den plats där spelet bedrivs informera spelare om licenshavarens namn (5 kap. 1 § 1 Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd [SIFS 2019:1] om bingo för allmännyttiga ändamål).

I spellagen saknas krav på att i samband med marknadsföring av spel till förmån för allmännyttiga ändamål informera om spelets förmånstagare. Att vid marknadsföring utelämna information om spelets förmånstagare skulle dock kunna anses strida mot förbudet mot vilseledande marknadsföring i marknadsföringslagen (2008:486). Av 10 § tredje stycket i den lagen följer att en

näringsidkare inte får utelämna väsentlig information i marknadsföringen av sin egen eller någon annans näringsverksamhet. Om ett sådant utelämnande påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut kan marknadsföringen, enligt 8 § första stycket marknadsföringslagen, anses som otillbörlig.

2.2.2 Offentligt stöd till politiska partier och deras sidoorganisationer

Partistöd och kanslistöd

Enligt 1 § första stycket lagen (1972:625) om statligt stöd till politiska partier utgår statligt stöd till politiskt parti som deltagit i val till riksdagen. Stödet lämnas i form av partistöd och kanslistöd (1 § andra stycket).

Partistödet lämnas som mandatbidrag och varje mandatbidrag utgör 327 704 kronor (2 §). Hur många mandatbidrag ett parti erhåller beräknas enligt ett speciellt förfarande där hänsyn tas till utgången i de två närmast föregående ordinarie valen (3, 4 och 11 a §§). Även partier som inte fått mandat i riksdagen kan få partistöd om det har fått minst 2,5 procent av rösterna i hela landet (3 § tredje stycket).

Kanslistödet delas ut till riksdagspartierna i form av grundstöd och tilläggsstöd (5 §). Alla riksdagspartier får grundstödet på ungefär 5,8 miljoner kronor. Tilläggsstödet är 16 350 kronor per riksdagsplats för regeringspartier och 24 300 kronor per riksdagsplats för andra partier (8 §). När ett parti inte längre har mandat i riksdagen utgår nedtrappat grundstöd de fyra därpå följande åren (9 §).

Stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen

Enligt lagen (2016:1109) om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen utgår stöd som syftar till att det parlamentariska arbetet ska fungera väl (1 kap. 1 §).

Stödet lämnas i form av basstöd, stöd för politiska sekreterare till riksdagsledamöter och för andra som arbetar i partigruppernas kanslier, stöd till kostnader för riksdagsledamöters utrikes resor och stöd till kostnader för riksdagsledamöters språkutbildning (1 kap. 2 §). Basstödet består av ett grundbelopp och ett tilläggsbelopp. Grundbeloppet uppgår till 2,4 miljoner kronor per år och tilläggsbeloppet till 79 000 per år (2 kap. 1 §). En partigrupp som företräder regeringen har rätt till ett grundbelopp, och övriga partigrupper har rätt till två grundbelopp (2 kap. 3 §). En partigrupp har rätt till ett tilläggsbelopp för varje mandat partiet fick vid det senaste valet (2 kap. 4 §).

Stödet till politiska sekreterare ska bekosta handläggargjäl åt ledamöterna. Vid bestämmandet av stödets storlek ska ett belopp om 68 300 kronor per politisk sekreterare och månad för närvarande läggas till grund för beräkningen (2 kap. 3 § Riksdagsstyrelsens föreskrift om tillämpningen av lagen [2016:1109] om stöd till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen).

Stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer

Enligt lagen (2010:473) om statligt stöd till riksdagspartiernas kvinnoorganisationer utgår statligt stöd till kvinnoorganisationer inom eller i anslutning till politiska partier som är representerade i riksdagen.

Stödet lämnas i form av grundstöd och mandatstöd och lämnas i mån av tillgång på medel (1 §). För stödåret 2024 kommer knappt 15 miljoner kronor att betalas ut till riksdagens kvinnoorganisationer (Partibidragsnämndens beslut den 16 oktober 2023).

Stöd till partiernas ungdomsorganisationer

Enligt förordningen (2011:65) om statsbidrag till barn- och ungdomsorganisationer kan statsbidrag lämnas till barn- och ungdomsorganisationer och organisationers arbete för barn och ungdomar på lokal nivå. Frågor om bidrag enligt förordningen prövas av Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor. Syftet med bidraget är att stödja barns och ungdomars självständiga organisering och inflytande i samhället (1–3 §§).

Politiska partiers ungdomsorganisationer kan ansöka om, och få bidrag förutsatt att de uppfyller kraven i förordningen.

Stöd från regioner och kommuner till partier och deras sidoorganisationer

Av kommunallagen (2017:725) följer att kommuner och regioner får ge ekonomiskt bidrag och annat stöd till politiska partier för att stärka deras ställning i den kommunala demokratin. Stöd får ges till politiska partier som är representerade i fullmäktige och som är juridiska personer. Stöd får även ges till ett parti som har upphört att vara representerat i fullmäktige, dock endast under ett år efter det att representationen upphörde (4 kap. 29 §).

Det finns ingen skyldighet att lämna stöd men enligt Sveriges kommuner och regioner betalar samtliga kommuner och regioner ut stöd. Fullmäktige ska besluta om partistödets omfattning och formerna för det. Stödet får inte utformas så att det otillbörligt gynnar eller missgynnar ett parti. (4 kap. 30 §)

Enligt lagen (2009:47) om vissa kommunala befogenheter får kommuner och regioner även lämna ekonomiskt stöd till politiska ungdomsorganisationer.

2.2.3 Insyn i de politiska partiernas finansiering

Lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier (insynslagen) syftar till att trygga allmänhetens insyn i hur partier, ledamöter i beslutande politiska församlingar och ersättare för sådana ledamöter finansierar sin verksamhet. Lagen gäller för partier som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet på samtliga nivåer, nationellt såväl som regionalt och lokalt. Lagen gäller vidare för ledamöter och ersättare för ledamöter av riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet. Ett parti ska årligen till Kammarkollegiet redovisa hur det har finansierat sin verksamhet. Av redovisningen ska det tydligt framgå vilka medel som har kommit in till verksamheten och varifrån medlen kommer (intäktsredovisning). Intäktsredovisningen ska avse såväl partiets verksamhet, som verksamhet som bedrivs i sidoorganisationer till partiet.

Intäktsredovisningen ska bl.a. innehålla uppgift om storleken av intäkter från lotterier, och för intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen ska även antal lotter och pris per lott anges i redovisningen (11 § 7 och 14 §).

Redovisningsskyldigheten begränsas enligt 7 § till det räkenskapsår eller kalenderår då partiet deltar i val, innehar mandat i riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet eller erhåller stöd enligt lagen om statligt stöd till politiska partier eller kommunallagen. Ett parti som inte tilldelas några mandat, och inte heller erhåller stöd, är sålunda endast skyldigt att redovisa sina intäkter under valåret.

2.3 Utvecklingen av lotterier som finansieringskälla för allmännyttig ideell verksamhet

När partier för första gången gavs möjlighet att tillhandahålla lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet framhölls att det knappast kan resas några principiella invändningar mot att de politiska partierna genom lottförsäljning vänder sig till sina medlemmar och sympatisörer för att erhålla ekonomiskt stöd. Det framhölls vidare att medelsanskaffning genom lotteri tillgodoser önskemålet att de politiska partierna erhåller sina ekonomiska tillskott öppet och på sådant sätt att alla misstankar om obehörig påverkan är uteslutna (prop. 1960:43 s. 8 och 12). Vid efterföljande förändringar av spelregleringen har regeringen inte berört frågan om det är lämpligt att politiska partier finansierar en del av sin verksamhet med intäkter från lotterier. Partipolitisk verksamhet har i stället behandlats som ett allmännyttigt ändamål bland andra, och efter att 1939 års lotteriförordning ersattes av 1982 års lotterilag förekommer inte termen partipolitisk verksamhet i spelregleringen (se vidare avsnitt 2.7.1).

Förutsättningarna för aktörer som tillhandahåller spel till förmån för allmännyttiga ändamål har förbättrats successivt. Från början fick vinsterna endast utgöras av varor. Detta ändrades i ett första steg i slutet av 80-talet då penningvinster upp till 500 kronor tilläts i lokala och regionala lotterier. I samband med denna ändring infördes även ett undantag från lotteriskatten för penningvinster i lotterier anordnade till förmån för allmännyttiga ändamål (prop.

1987/88:141). År 1995 tilläts penningvinster även i rikslotterierna. Samtidigt tilläts penningvinster till ett värde av ett basbelopp i såväl lokala och regionala lotterier som rikslotterier (prop. 1993/94:182). Efter ändringar som trädde i kraft 2002 gavs föreningarna möjlighet att förmedla lotterier via internet (prop. 2001/02:153). Kort därefter avskaffades vinsttaket för rikslotterierna (prop. 2002/03:93). Undantaget från kreditförbudet infördes 2005 (prop. 2004/05:3). I samband med omregleringen av spelmarknaden bibehölls såväl undantaget från spelskatt som undantaget från inkomstbeskattning (prop. 2017/18:220). Slutligen infördes undantaget från bestämmelsen om bonusbegränsning 2023 (prop. 2021/22:242).

Genom dessa ändringar har marknaden för lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål kunnat utvecklas från enklare varulotterier med såväl insats- som vinstbegränsningar till dagens penninglotterier där spelarna kan vinna miljonbelopp. Enligt statistiken på Spelinspektionens webbplats var nettoomsättningen (spelarnas insatser minus vinster) för rikslotterier till förmån för allmännyttiga ändamål år 2022 närmare 3,5 miljarder kronor.

I samband med dessa ändringar har regeringen återkommande framhållit att ett av de politiska målen med spelmarknaden är att värna ideell verksamhet och ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erbjuda finansiering genom intäkter från spel. Syftet med flertalet av ovan beskrivna ändringar har också uttryckligen varit att förbättra möjligheterna att finansiera ideell verksamhet genom intäkter från spel (se bl.a. prop. 1987/88:141 s. 15 f., prop. 1993/94:182 s. 21, 22 och 24, prop. 2002/03:93 s. 16 f., prop. 2017/18:220 s. 244 och s. 259 och prop. 2021/22:242 s. 93). Det har även beaktats att många organisationer i hög grad är beroende av lotteriintäkter för att kunna bedriva sin verksamhet samt att samhället har begränsade resurser att lämna ekonomiskt stöd åt den verksamhet som de allmännyttiga organisationerna bedriver (prop. 81/82:170 s. 43).

2.4 Utvecklingen av det statliga stödet till riksdagspartierna

Parallellt med att partiernas förutsättningar att finansiera sin verksamhet genom intäkter från lotterier kontinuerligt förbättrats har det statliga stödet till riksdagspartierna utvecklats.

Det allmänna parti- och kanslistödet infördes 1966 (KU 1965:44, rskr. 1965:452 och BaU 1965:54, rskr. 1965:492). I propositionen framhölls att det är uppenbart att det är ett samhällsintresse, ett intresse för alla och inte endast för de politiskt organiserade, att det finns partier som har tillräckliga resurser för en omfattande opinionsbildande verksamhet. Det anfördes vidare att en fördel med införandet av ett statligt stöd till partierna är att det förebygger att partier ställer sig i beroende till enskilda bidragsgivare samt att det bidrar till att ge partierna mer jämlika möjligheter att kontinuerligt hålla kontakt med väljarna. (prop. 1965:174 s. 7 f.)

När grunderna för parti- och kanslistödet författningsreglerades 1972 framhölls att i en utveckling som innebär att samhällsfrågorna blir alltmer komplicerade är det nödvändigt att partierna driver en omfattande upplysande och opinionsbildande verksamhet och att de förfogar över de ekonomiska resurser som en sådan verksamhet kräver (prop. 1972:126 s. 5). Vid efterföljande justeringar av stödnivåerna har regeringen återkommande betonat att det är av väsentlig betydelse för demokratin att de politiska partierna har tillräckliga resurser för att kunna bedriva sin opinionsbildande verksamhet samt angett att det statliga stödet till partierna är avsett att garantera detta (se bl.a. prop. 1981/82:101 s. 3, prop. 1996/97:1 utgiftsområde 1 s. 21). I samband med att stödet ökades med 25 miljoner kronor 2004 anfördes även att stödet syftade till att tillgodose partiernas behov att stödja skolningen av nya förtroendevalda inom de politiska ungdomsförbunden (prop. 2003/04:100 s. 160).

En första version av ett riktat stöd till partigrupperna infördes 1971 i form av ett särskilt anslag för partigrupperna att anställa kontorsbiträden (förs. 1971:14, KU 38, RD 101). Efter det har stödet till partigrupperna successivt utvecklats. Initialt syftade stödet främst till att ge ledamöterna administrativ avlastning men i takt med ökade krav på ledamöterna har stödnivåerna anpassats i syfte att erbjuda ledamöterna mer kvalificerat stöd. Förvaltnings-

styrelsen har bl.a. framhållit att riksdagens ställning och inflytande är mycket beroende av vilka egna resurser riksdagens ledamöter och partigrupperna har för att granska regeringens förslag och verka på eget initiativ (prop. 1999/2000:1 utgiftsområde 1 s. 19 f). När stödet till partigrupperna nyligen förstärktes anförde riksdagsstyrelsen att lämnandet av ett kvalificerat stöd till ledamöterna i riksdagsarbetet alltså utgör en grundpelare i ett väl fungerande parlamentariskt system som bygger på de politiska partiernas verksamhet (Framställning 2023/24:RS2 s. 11).

2.5 Partiernas lotteriverksamhet

2.5.1 Partipolitiska lotterier med licens

Av totalt 308 aktiva licenser för lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål avser 4 lokalt poolspel, 256 bingo och 48 övriga typer av lotterier. Av licensinnehavarna är det fyra som bedriver partipolitisk verksamhet.⁸

Moderata samlingspartiet (Moderaterna) har beviljats licens för att tillhandahålla ett nummerlotteri och licensen gäller till och med den 30 november 2027 (Spelinspektionens dnr 22Si1874). Moderaternas lotteri tillhandahålls under varumärket M-lotteriet. Sveriges socialdemokratiska arbetarparti (Socialdemokraterna), Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund (SSU) och Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund (i det följande benämns dessa tre föreningar S-föreningarna) har en gemensam licens. S-föreningarnas licens omfattar nummerlotteri, fysiska skraplotter, skraplotter online, bingoliknande online-lotteri och sannolikhetsspel online. Licensen gäller på webbplatserna www.miljonquiz.se och www.kombispiel.se. S-föreningarna återkallade nyligen sin gällande licens och erhöll en ny som gäller fram till och med 31 december 2028 (Spelinspektionens dnr 23Si2562). Lotterierna tillhandahålls under varumärkena Kombilotteriet, Drömreselotteriet, Motorlotteriet, Extralotteriet, Miljonquiz och Glädjelotten.

⁸ Uppgift hämtad från Spelinspektionens webbplats den 19 januari 2024.

Moderaterna driver sitt lotteri i egen regi medan S-föreningarnas lotterier arrangeras av Kombispiel i Sverige AB (Kombispiel AB) på uppdrag av licenshavarna.

Av licensbesluten framgår att endast S-föreningarna har begärt undantag från kreditförbudet i 14 kap. 8 § första stycket spellagen.

Av den redovisning Moderaterna lämnat till Kammarkollegiet enligt insynslagen framgår att intäkterna från M-lotteriet år 2022 uppgick till knappt 5,8 miljoner kronor och att knappt 29 000 lotter à 200 kronor sålts under året. Enligt de uppgifter (dnr Fi2023/03147–4) Moderaterna lämnat till utredningen uppgick kostnaderna för vinster under denna period till knappt 3 miljoner kronor och kostnaderna för försäljning och administration till 1,6 miljoner kronor. Moderaternas överskott från lotteriet uppgick 2022 till cirka 1,5 miljoner kronor.

Av Socialdemokraternas redovisning till Kammarkollegiet framgår att deras intäkter från de licenspliktiga lotterierna 2022 uppgick till drygt 141 miljoner kronor. Socialdemokraternas lotter säljs för antingen 20, 50 eller 200 kronor styck och av redovisningen följer att Socialdemokraterna under året har sålt drygt en miljon lotter. Av Socialdemokraternas årsredovisning för 2022 framgår att Socialdemokraterna under året betalat ut drygt 48 miljoner kronor i vinster samt att försäljnings- och administrationskostnaderna för lotterierna uppgick till drygt 74 miljoner kronor. Socialdemokraternas överskott från lotterierna uppgick enligt årsredovisningen till cirka 24 miljoner kronor år 2022.

Av SSU:s redovisning till Kammarkollegiet framgår att intäkterna från de licenspliktiga lotterierna 2022 uppgick till knappt 110 miljoner kronor. SSU:s lotter säljs för antingen 20, 50 eller 200 kronor styck och av redovisningen följer att SSU under 2022 sålt cirka 850 000 lotter. Av SSU:s årsredovisning för 2022 framgår att SSU under året betalat ut drygt 38 miljoner kronor i vinster samt att försäljnings- och administrationskostnaderna för lotterierna uppgick till knappt 60 miljoner kronor. SSU:s överskott från lotterierna uppgick enligt årsredovisningen till cirka 18 miljoner kronor år 2022.

Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund har inte redovisat några intäkter från lotterier till Kammarkollegiet under de senaste fyra åren.

Det förekommer även att partier verksamma på lokal nivå redovisar intäkter från licenspliktiga lotterier till Kammarkollegiet. Av de lotter som säljs med stöd av en licens är det endast Glädjelotten, som säljs med stöd av S-föreningarnas licens, som säljs av lokala föreningar. Av de uppgifter som redovisats till Kammarkollegiet framgår dock att intäkter för licenspliktiga lotterier redovisats av andra partier än Socialdemokraterna, samt att priset per lott i vissa fall skiljer sig från priset för Glädjelotten. Detta tyder enligt utredningens bedömning på att det inte är helt enkelt för lokala föreningar att avgöra vad som vid intäktsredovisningen ska klassas som intäkter från licenspliktiga lotterier, respektive intäkter från registreringslotterier och frisektorslotterier. För en korrekt bild av lokala föreningars intäkter från försäljning av licenspliktiga lotterier har utredningen därför begärt in uppgifter från Kombispiel AB. När t.ex. en arbetarekommun önskar sälja Glädjelotter beställs dessa från Kombispiel AB och arbetarkommunen erhåller en provision om 10 kronor per såld lott. Av de uppgifter som utredningen tagit del av framgår att provisionerna som Kombispiel AB betalade ut till lokala föreningar 2022 uppgick till 27 000 kronor (dnr Fi2023/03147-3). De lokala föreningarna har sålunda sålt 2 700 Glädjelotter och intäkterna har därför uppgått till 54 000 kronor. Överskottet utgörs av provisionen med avdrag för eventuella försäljningskostnader.

2.5.2 Partipolitiska registreringslotterier och frisektorslotterier

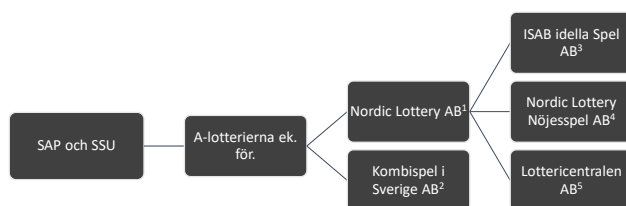
Som framgår av avsnitt 2.2.3 ska partierna redovisa sina lotteri-intäkter till Kammarkollegiet, men i redovisningen särrapporteras endast intäkter från lotterier som kräver licens. För övriga typer av lotterier går det därmed inte att, från denna redovisning, avgöra vad som avser intäkter från registreringslotterier och vad som avser intäkter från frisektorslotterier. Av redovisningarna följer dock att det är ovanligt att partier överhuvudtaget tillhandahåller registreringslotterier och frisektorslotterier. År 2022 redovisade totalt 23 lokala föreningar intäkter från sådana lotterier. Totalt uppgick intäkterna från dessa lotterier till drygt 280 000 kronor vilket ger en genomsnittlig intäkt om drygt 23 000 kronor.

Det saknas även uppgift om hur stora överskott dessa lotterier genererar för de lokala föreningarna. För registreringslotterier gäller att värdet av vinsterna i lotteriet ska motsvara minst 35 procent och högst 50 procent av insatsernas värde i lotteriet (4 kap. 7 § tredje stycket spelförordningen). Efter att även kostnader för inköp av lotter och administration dras av torde det genomsnittliga överskottet för de 23 berörda lokala föreningarna därmed ha varit cirka 10 000 kronor år 2022.

2.5.3 Övrig lotteriverksamhet

Socialdemokraterna och SSU äger tillsammans den ekonomiska föreningen A-lotterierna.⁹ A-lotterierna är moderförening i en koncern som bedriver lotterier på uppdrag av ideella föreningar.

Figur 2.1 Socialdemokraternas och SSU:s lotteriverksamhet



Källa A-lotteriernas årsredovisning 2022.

1 Nordic lottery AB bedriver Trippelskräpet, Guldkanten och Landsbyggsdslotten på uppdrag av Pensionärernas riksorganisation, SKPF Pensionärerna respektive Bygdegårdarnas riksförbund.

2 Kombispiel AB bedriver Kombilotteriet, Motorlotteriet, Drömmeslotteriet, Extralotteriet, Glädjelotten och Miljonquiz på uppdrag av Socialdemokraterna, SSU och Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund.

3 ISAB ideella spel AB bedriver Månadslotten och Månadslotten Plus på uppdrag av Synskadades riksförbund och Sveriges dövas riksförbund.

4 Nordic lottery nöjesspel AB äger lotterikonceptet för Datumlotten och Bonuslotten.

5 Lottericentralen AB bedriver Datumlotteriet, Bonuslotten och Guldlotten på uppdrag av Bröstcancerförbundet och Prostatacancerförbundet.

⁹ Fyra av de 24 104 andelarna i den ekonomiska föreningen ägs dock av Bommersvik AB.

Dotterbolaget Kombispiel AB ansvarar för driften av S-föreningarnas lotterier. I A-lotterikoncernen ingår även Nordic lottery AB och dotterbolag till det företaget. I dessa bolag bedrivs allmännyttiga lotterier på uppdrag av Pensionärernas riksorganisation, SKPF Pensionärerna, Bygdegårdarnas riksförbund, Synskadades riksförbund, Sveriges dövas riksförbund, Bröstcancerförbundet och Prostatacancerförbundet.

2.6 Partiernas och ungdomsförbundens totala intäkter

Syftet med detta avsnitt är att tydliggöra hur stor del av sin finansiering riksdagspartierna och ungdomsförbunden erhåller från bedrivandet av licenspliktiga lotterier. Det är endast det överskott som lotterierna genererar som bidrar till finansieringen av partiernas och förbundens verksamhet, och det är givetvis också endast partier och förbund som valt att finansiera sin verksamhet med lotterier som har kostnader för utbetalning av vinster, försäljning och administration. Utredningen har i den följande framställningen därför valt att minska de redovisade intäkterna med kostnaden för utbetalning av vinster samt försäljnings- och administrationskostnader. Som framgår av avsnitt 2.5.1 uppgår Socialdemokraternas, SSU:s och Moderaternas överskott från lotteri-verksamheten till 24, 18 respektive 1,5 miljoner kronor.

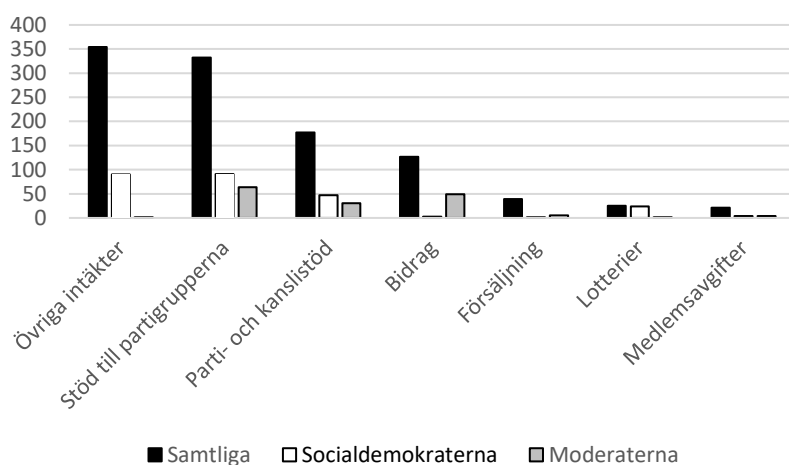
2.6.1 Partiernas riksorganisationer

År 2022 redovisade de åtta riksdagspartiernas riksorganisationer intäkter om totalt 1,1 miljarder kronor till Kammarkollegiet. Av figur 2.2 framgår att överskottet från de partipolitiska lotterierna endast utgör en liten del av dessa intäkter. Totalt står dessa överskott för drygt två procent av partiernas intäkter. För Socialdemokraterna utgör överskottet från de partipolitiska lotterierna dock nio procent av partiets intäkter. Socialdemokraterna har dessutom ytterligare lotterirelaterade intäkter. A-lotterierna, vars dotterbolag bedriver allmännyttiga lotterier på uppdrag av såväl Socialdemokraterna som andra ideella föreningar (se avsnitt 2.5.3), delade år 2022 ut drygt

12 miljoner kronor till Socialdemokraterna.¹⁰ De totala lotteri-relaterade intäkterna står därmed för närmare 14 procent av Socialdemokraternas intäkter. För Moderaternas del står överskottet från det partipolitiska lotteriet för mindre än en procent av de totala intäkterna.

Figur 2.2 Riksdagspartiernas intäkter 2022

Totala redovisade intäkter för riksdagspartiernas riksorganisationer 2022, fördelade på intäktsstyp (miljoner kronor)



Källa Kammarkollegiets webbplats, Socialdemokraternas årsredovisning 2022, dnr Fi2023/03147–4 samt egna beräkningar.

Till Kammarkollegiet redovisade intäkter från lotterier har minskats med kostnaden för utbetalning av vinster samt försäljnings- och administrationskostnader.

Efter denna minskning uppgår intäkterna till totalt 1,1 miljarder kronor. För Socialdemokraterna och Moderaterna uppgår intäkterna till 260 respektive 155 miljoner kronor.

Stödet till partigrupperna och parti- och kanslistödet stod 2022 för närmare 50 procent av de redovisade intäkterna. Intäktsstypen övriga intäkter stod för ytterligare drygt 30 procent av de redovisade intäkterna, men för denna intäktsstyp finns stora skillnader mellan partierna. Som övrig intäkt har Centerpartiet bl.a. redovisat 180 miljoner kronor i utdelning från helägt bolag, och Socialdemokraterna har bl.a. redovisat 73 miljoner kronor i finansiella intäkter och återbäring från Folksam. För Miljöpartiet, Liberalerna

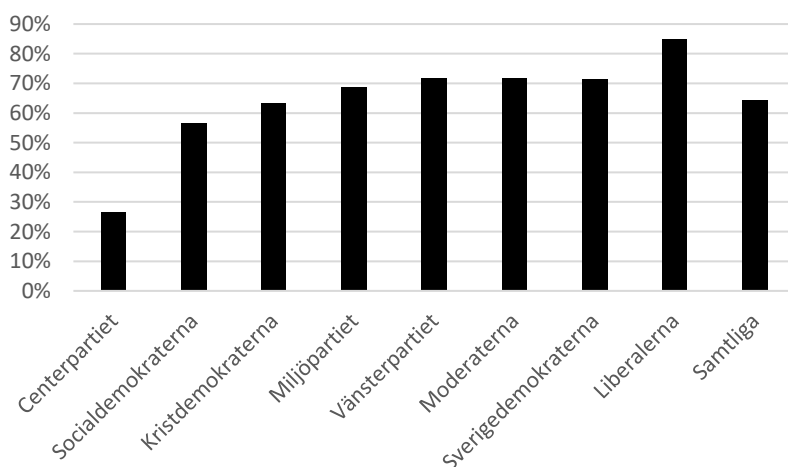
¹⁰ Enligt A-lotteriernas årsredovisning för 2022 delades totalt 24 104 000 kronor ut till ägarna. Socialdemokraterna äger 12 050 av totalt 24 104 andelar vilket ger att utdelningen till Socialdemokraterna uppgick till 12 050 000 miljoner kronor. Vid redovisningen till Kammarkollegiet ingår denna intäkt i intäktsstypen Övriga intäkter.

och Moderaterna uppgår de övriga intäkterna emellertid sammantaget endast till två miljoner kronor.

Av statistiken på Kammarkollegiets webbplats framgår att partiernas intäkter ökar när det är valår. De statliga stöden som partierna erhåller fördelas dock jämnt över mandatperioden. Stödet till partigrupperna och parti- och kanslistödet står därmed för en större andel av intäkterna åren mellan valen. Av figur 2.3 framgår också att de statliga stöden i genomsnitt stod för närmare 65 procent av intäkterna under perioden 2019–2021.

Figur 2.3 Andel av riksdagspartiernas intäkter som utgörs av statligt stöd

Genomsnittlig andel av totala redovisade intäkter för riksdagspartiernas riksorganisationer som utgörs av stöd till partigrupperna och parti- och kanslistöd 2019–2021 (procent)



Källa Kammarkollegiets webbplats, Socialdemokraternas årsredovisningar för åren 2019–2021, dnr Fi2023/03147–4 samt egna beräkningar. Till Kammarkollegiet redovisade intäkter från lotterier har minskats med kostnaden för utbetalning av vinster samt försäljnings- och administrationskostnader.

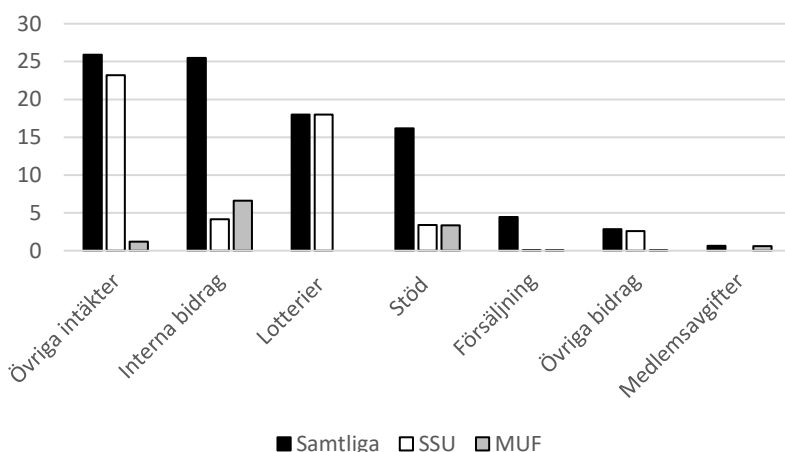
Den 1 januari 2024 förstärktes stödet till partigrupperna då grundbeloppet höjdes från 1,7 miljoner kronor till 2,4 miljoner kronor per år, och tilläggsbeloppet höjdes från 57 000 kronor till 79 000 kronor per år. Detta innebär att stödet till partigrupperna beräknas öka med knappt 17 miljoner kronor per år (Framställning 2023/24:RS2 s. 10 f. och 14). I förhållande till vad som framgår av figur 2.3 ovan kan andelen av partiernas intäkter som utgörs av stöd därmed förväntas öka för samtliga partier från och med inkomståret 2024.

2.6.2 Ungdomsförbundens riksorganisationer

År 2022 redovisade sju ungdomsförbunds riksorganisationer intäkter om totalt 94 miljoner kronor till Kammarkollegiet. Sverigedemokraternas ungdomsförbund, Ungsvenskarna SDU, utgör en del av moderpartiet och omfattas därmed av Sverigedemokraternas intäktsredovisning. Någon separat redovisning av Ungsvenskarna SDU:s intäkter föreligger således inte.

Figur 2.4 Ungdomsförbundens intäkter 2022

Totala redovisade intäkter för ungdomsförbundens riksorganisationer 2022, fördelade på intäktsyp (miljoner kronor)



Källa Kammarkollegiets webbplats, SSU:s årsredovisning 2022 samt egna beräkningar. I figuren visas inte intäkter för Ungsvenskarna SDU då det förbundet utgör en del av moderpartiet. Till Kammarkollegiet redovisade intäkter från försäljning av licenspliktiga lotterier har minskats med kostnaden för utbetalning av vinster samt försäljnings- och administrationskostnader. Efter denna minskning uppgår intäkterna till totalt 94 miljoner kronor. För SSU och MUF uppgår intäkterna till 51 respektive 11 miljoner kronor.

Med undantag för SSU utgör interna bidrag och stödet från Myndigheten för ungdoms- och civilsamhällesfrågor de viktigaste intäktskällorna för ungdomsförbunden. För dessa sex ungdomsförbund står dessa två intäkter för 80 procent av de totala intäkterna.

För SSU utgör överskottet från de partipolitiska lotterierna 35 procent av förbundets intäkter. SSU har dessutom ytterligare lotterirelaterade intäkter. A-lotterierna, vars dotterbolag bedriver allmännyttiga lotterier på uppdrag av såväl SSU som andra ideella föreningar (se avsnitt 2.5.3), delade år 2022 ut drygt 12 miljoner

kronor till SSU.¹¹ De totala lotterirelaterade intäkterna står därmed för drygt 58 procent av SSU:s intäkter. Totalt har SSU redovisat intäkter på 51 miljoner kronor, vilket är mer än de övriga sex ungdomsförbundens sammanlagda intäkter.

2.7 Uttrycken allmännyttigt ändamål och partipolitisk verksamhet

2.7.1 Är partipolitisk verksamhet ett allmännyttigt ändamål?

Uttrycket allmännyttigt ändamål är inte närmare definierat i spellagen och det saknas även en legaldefinition av uttrycket i övriga författningar där uttrycket används (se t.ex. inkomstskattelagen [1999:1229]). I förarbetena till den numera upphävda lotterilagen (1994:1000) uttalas att uttrycket kan inrymma ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Enligt regeringen innebär det att värderingarna om vad som är värt att stödja kan ändras från tid till annan. Enligt propositionen är politiska ändamål ett exempel på ett allmännyttigt ändamål. (prop. 1993/94:182 s. 59). Politisk verksamhet ingår även i den exemplifierande uppräkningsdelen över allmännyttiga ändamål som återfinns i 7 kap. 4 § första stycket inkomstskattelagen. Av förarbetena till den lagen framgår vidare att regeringen anser att en verksamhet som erhåller stöd av stat eller kommun i normalfallet utgör en allmännyttig verksamhet (prop. 2013/14:1, s. 289). Som framgår ovan (avsnitt 2.2.2) erhåller politiska partier, deras kvinnoförbund och ungdomsförbund statligt stöd. Det står därmed klart att partipolitisk verksamhet i dag får anses utgöra ett allmännyttigt ändamål.

Utredningen kan dock notera att partipolitisk verksamhet historiskt inte ansetts utgöra ett allmännyttigt ändamål. Fram till 1960 följde det av 3 § lotteriförordning (1939:207) att vissa lotterier efter tillstånd fick anordnas till förmån för välgörande, kulturellt eller allmännyttigt ändamål. Vid tillämpningen av denna bestämmelse gavs politiska organisationer tillstånd att anordna

¹¹ Enligt A-lotteriernas årsredovisning för 2022 delades totalt 24 104 000 kronor ut till ägarna. SSU äger 12 050 av totalt 24 104 andelar vilket ger att utdelningen till SSU uppgick till 12 050 000 miljoner kronor. Vid redovisningen till Kammarkollegiet ingår denna intäkt i intäktsstypen Övriga intäkter.

lotterier till förmån för sin studieverksamhet och nykterhetsfrämjande verksamhet, men inte till förmån för sin partipolitiska verksamhet (prop. 1960:43, s. 12). Bestämmelsen ändrades 1960 då det i bestämmelsen uttryckligen angavs att tillstånd att anordna lotteri även kunde ges för att främja partipolitisk verksamhet. När 1939 års lotteriförordning ersattes av lotterilagen (1982:1011) angavs att tillstånd att anordna lotteri kunde ges för att främja allmännyttigt ändamål inom landet. Någon ändring i sak var dock inte avsedd (prop. 1981/82:170 s. 124) och partipolitisk verksamhet har sedan dess ansetts utgöra ett allmännyttigt ändamål enligt spellagstiftningen.

2.7.2 Vad räknas som partipolitisk verksamhet?

Det saknas även en legaldefinition av *partipolitisk verksamhet*. Som framgår av föregående avsnitt användes uttrycket i den numera upphävda lotteriförordningen (1939:207) men i dag förekommer endast uttrycket *politisk verksamhet* i författning, se t.ex. lagen om vissa kommunala befogenheter och inkomstskattelagen.

Innan möjligheten att få tillstånd att anordna lotteri till förmån för partipolitisk verksamhet infördes genom ändringen av lotteriförordningen 1960 kunde ett parti erhålla tillstånd för lotteri om överskottet användes för att finansiera partiets studieverksamhet eller nykterhetsfrämjande verksamhet (prop. 1960:43 s. 6). Frågan om vad som ska anses omfattas av ett partis politiska verksamhet och vad som ska anses utgöra övrig verksamhet diskuterades även vid införandet av den ursprungliga insynslagen (den numera upphävda lagen [2014:105] om insyn i finansiering av partier). Enligt den lagen var partierna endast skyldiga att redovisa hur de finansierat sin politiska verksamhet. I sitt yttrande i lagstiftningsärendet påtalade Lagrådet att avgränsningen till politisk verksamhet kunde leda till gränsdragningsproblem. Regeringen menade dock att ett partis politiska verksamhet ska förstås i vid bemärkelse och att den politiska verksamheten även omfattar t.ex. sådan administrativ verksamhet som utgör stöd för den verksamhet som partiet bedriver i syfte att uppnå sina politiska mål. Enligt regeringen skulle däremot verksamhet som saknar politiska inslag, eller där sådana inslag är i det närmaste obefintliga, och där intäkterna inte heller används för

att finansiera partiets politiska verksamhet i vid bemärkelse inte anses utgöra politisk verksamhet. Ett exempel på det senare angavs vara internationell biståndsverksamhet som ett parti bedriver eller annars kontrollerar (prop. 2013/14:70 s. 111 och 138).

I samband med översynen av insynslagen intervjuades representanter för de åtta dåvarande riksdagspartiernas riksorganisationer samt en representant för Feministiskt initiativs riksorganisation. Samtliga intervjuade uppgav att enligt deras uppfattning var all verksamhet som deras parti bedrev politisk. De intervjuade angav även att det skulle innebära antingen en förenkling eller inte någon skillnad om avgränsningen till politisk verksamhet togs bort (SOU 2016:74 s. 301–302). Eftersom avgränsningen till politisk verksamhet kunde innebära en ökad risk för eventuella försök till kringgående av insynslagen ansåg regeringen att övervägande skäl därmed talade för att avgränsningen till politisk verksamhet skulle tas bort (prop. 2017/18:55 s. 78). I den nu gällande insynslagen omfattar redovisningsskyldigheten således all verksamhet som de redovisningsskyldiga bedriver (3 § första stycket insynslagen).

2.8 Partipolitiska lotterier och allmänhetens förtroende för politiska partier och spelmarknaden

Av uppdraget följer att utredningen vid översynen av regleringen för partipolitiska lotterier särskilt ska beakta vikten av ett högt förtroende för politiska partier och för spelmarknaden. I debatten har det förekommit kritik mot såväl partiernas möjlighet att finansiera en del av sin verksamhet med intäkter från lotterier, som mot att partiernas lotterier undantagits från exempelvis kreditförbudet. Utredningen har dock inte kunnat hitta undersökningar eller forskning som visar i vilken mån det nuvarande regelverket påverkat allmänhetens förtroende för politiska partier och spelmarknaden.

Utredningen har diskuterat förtroendefrågan med forskare¹² knutna till den Statsvetenskapliga institutionen och SOM-institutet

¹² Bo Rothstein, Sören Holmberg, Henrik Ekengren Oscarsson och Jonas Hinnfors.

vid Göteborgs universitet.¹³ Från dessa diskussioner står det klart att regleringen av partiernas möjligheter att bedriva lotterier hittills inte varit en fråga som i forskningen lyfts fram som en faktor som potentiellt kan påverka allmänhetens förtroende för de politiska partierna, demokratin eller spelmarknaden. Det går emellertid inte att utesluta att den ökade politisering av denna fråga som följer av utredningens uppdrag och efterföljande behandling av förslagen kan komma att förändra detta förhållande.

2.9 Internationell utblick

För att få en uppfattning om hur vanligt det är att politiska partier i andra länder har möjlighet att finansiera delar av sin verksamhet med intäkter från lotterier har utredningen tagit hjälp av Spelinspektionen. Inspektionen har begärt information från systermyndigheter i EU:s 27 medlemsländer samt från Norge och Storbritannien, och svar har inkommit från 17 länder.

I *Litauen, Lettland, Spanien, Bulgarien, Frankrike, Slovenien, Portugal, Belgien*¹⁴, *Nederländerna*¹⁵, *Österrike, Kroatien, Grekland, Danmark* och *Estland* har politiska partier inte möjlighet att erhålla en licens eller tillstånd för rikstäckande lotterier om intäkterna används för att finansiera partiets verksamhet.

I *Finland* kan politiska partier erhålla tillstånd för lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet men vinsterna får inte utgöras av pengar.

I *Norge* kan politiska partier erhålla tillstånd för lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet.

Av de inkomna svaren framgår således att det är ovanligt att politiska partier i andra länder har möjlighet att erhålla en licens eller tillstånd för rikstäckande lotterier om intäkterna används för att

¹³ Den Statsvetenskapliga institutionen bedriver bl.a. Valforskningsprogrammet som sedan 50-talet bedrivit empiriska studier av opinionsbildning, val och valarbeteende och av tillståndet för den representativa demokratin. SOM-institutet är en oberoende undersökningsorganisation som sedan 1986 regelbundet har genomfört vetenskapliga frågeundersökningar bland den svenska befolkningen.

¹⁴ Belgien anger i sitt svar att det är möjligt för ett politiskt parti att erhålla tillstånd för att lotteri men endast om lotteriet är tillfälligt och arrangeras för välgörande ändamål. Det framgår inte av svaret om partipolitisk verksamhet utgör ett välgörande ändamål.

¹⁵ Nederländerna anger i sitt svar att lotterier endast får anordnas till förmån för välgörande ändamål. Frågan om ett lotteri till förmån för ett politiskt parti utgör ett välgörande ändamål har aldrig prövats men den nederländska myndighetens bedömning är att det inte är möjligt att finansiera partipolitisk verksamhet med intäkter från ett lotteri.

finansiera partiets verksamhet. Av de länder som svarat finns liknande förutsättningar som i Sverige endast i Norge. I Norge omsätter de partipolitiska lotterierna dock betydligt mindre än i Sverige. År 2022 redovisade de norska partierna sammanlagt knappt tio miljoner norska kronor i intäkter från lotterier och liknande.¹⁶

¹⁶ Uppgifterna är hämtade från webbplatsen ssb.no/valg/partifinansiering den 30 januari 2024.

3 Överväganden – två alternativa författningsförslag

3.1 Disposition

Utredningen ska enligt sitt uppdrag lämna två alternativa förslag. När det gäller definitionen partipolitisk verksamhet innefattar de båda alternativen samma typ av överväganden. För att underlätta för läsaren har utredningen valt att redogöra för de två alternativen i två från varande fristående avsnitt. Det innebär att överväganden avseende definitionen av partipolitisk verksamhet återfinns i båda avsnitten.

3.2 Alternativ ett – Förbud för partipolitiska lotterier

3.2.1 Avgränsning

Av uppdraget följer att utredaren ska lämna författningsförslag som innebär att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter inte längre ska kunna få licens enligt spellagen. Samma aktörer som enligt 6 kap. 2 § spellagen kan erhålla licens för vissa lotterier ges även möjlighet att, på mer fördelaktiga grunder än vad som gäller för övriga aktörer, tillhandahålla lotterier som inte kräver licens. Så är fallet för frisektorslotterier enligt 3 kap. 5 § 1 samt registreringslotterier enligt 6 kap. 9 § spellagen.

Utredningen kan inte se att det finns några sakliga skäl som kan motivera att vissa fördelar som i dag ges till lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet ska utgå samtidigt som andra fördelar ska kvarstå. I konsekvens av detta medför utredningens förslag i detta

alternativ att samtliga fördelar som aktörer som tillhandahåller lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet har i dag upphör.

3.2.2 Partipolitisk verksamhet

Utredningens förslag: Med parti ska i spellagen avses ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, samt sidoorganisation till sådant parti.

Med partipolitisk verksamhet ska i spellagen avses all verksamhet som bedrivs av ett visst parti.

Som framgår av avsnitt 2.7.1 utgör partipolitisk verksamhet i dag ett allmännyttigt ändamål. Uttrycket allmännyttigt ändamål förekommer i ett flertal författningar och det är inte lämpligt att i spellagen ge uttrycket en betydelse som avviker från vad som gäller i övriga författningar. Vid utformningen av förslagen har utredningens utgångspunkt därmed varit att uttrycket allmännyttigt ändamål, vid tillämpningen av spellagen, även fortsättningsvis ska innefatta partipolitisk verksamhet.

Definition av termen parti

Av regeringsformen följde tidigare att ett parti var varje sammanlutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild beteckning. Definitionen av vad som avses med ett parti i grundlagens mening togs dock bort i samband med att det infördes krav på förhandsanmälan av partier som vill delta i val (prop. 2013/14:48 s. 63 f.). Enligt 3 kap. 7 § första stycket regeringsformen följer nu att mandatet i riksdagen fördelas mellan partier som anmält sitt deltagande i valet i enlighet med bestämmelser som meddelas i särskild lag. Ett parti som vill delta i ett val ska senast 30 dagar före valdagen anmäla detta till Valmyndigheten som ska registrera anmälan och omedelbart kungöra detta i Post- och Inrikes Tidningar (2 kap. 14, 17, 18 och 19 §§ vallagen [2005:837]). Av statistiken på Valmyndighetens webbplats framgår att det i valet 2022 deltog drygt 300 partier.

De åtta partier som för närvarande har mandat i riksdagen och Europaparlamentet har alla en likartad formell organisationsstruktur som innebär att organisationer på lokal nivå sluter sig samman i organisationer på regional nivå, vilka i sin tur sluter sig samman i en rikstäckande organisation. Alla dessa organisationer är ideella föreningar och egna juridiska personer. De omfattas av partiets gemensamma stadgar men har även egna stadgar. Därutöver finns det i de nuvarande riksdagspartierna sidoorganisationer för särskilda intressefrågor som i allmänhet består av en eller flera självständiga juridiska personer. Många sidoorganisationer bedriver på samma sätt som partierna verksamhet på central, regional och lokal nivå genom ett antal ideella föreningar. Exempel på sidoorganisationer är kvinnoorganisationer och ungdomsförbund.

Dessa sidoorganisationer deltar i formell mening inte i valen, det är t.ex. inte möjligt att lägga sin röst på ett partis ungdomsförbund utan endast på partiet. Den verksamhet som bedrivs av ett partis sidoorganisationer utgör dock en integrerad del av den verksamhet som partiet bedriver i syfte att uppnå sina politiska mål. För att syftet med regleringen ska uppnås bör därför även partiernas sidoorganisationer omfattas av termen parti.

Av spellagen ska därför följa att med *parti* avses ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, samt sidoorganisation till sådant parti. I praktiken innebär detta att de partier och sidoorganisationer som omfattas av en redovisningsskyldighet enligt insynslagen omfattas av den föreslagna definitionen av *parti* i spellagen (jmf 2 och 3 §§ insynslagen).

Definition av uttrycket partipolitisk verksamhet

Som framgår av avsnitt 2.7.2 har det tidigare framhållits att ett parti kan bedriva verksamhet som inte utgör politisk verksamhet. Regeringen har t.ex. ansett att internationell biståndsverksamhet inte ska anses utgöra politisk verksamhet trots att verksamheten bedrivs av ett parti. Exakt var gränsen går mellan ett partis politiska verksamhet och dess övriga verksamhet är emellertid oklart.

Om striktare krav och spelskatt införs endast för lotterier till förmån för den politiska verksamhet som bedrivs av ett parti kan det

således leda till gränsdragningsproblem vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna. Enligt utredningens bedömning finns det även en risk för att syftet med en sådan regleringen inte uppnås. Ett lotteri som tillhandahålls till förmån för de delar av ett partis verksamheter som inte är politiska skulle i så fall inte omfattas av de striktare kraven och ingen spelskatt skulle behöva betalas för behållningen. När intäkterna från ett sådant lotteri används för att finansiera de delar av ett partis verksamheter som inte är politiska frigörs dock medel som kan användas för att finansiera de delar av verksamheten som är politiska. En sådan ordning skulle därmed möjliggöra att intäkter från lotterier indirekt används för att finansiera partiets politiska verksamhet.

För att undvika gränsdragningsproblem och säkerställa att regleringen inte kan kringgås ska det därför framgå av spellagen att med *partipolitisk verksamhet* avses all verksamhet som bedrivs av ett visst parti.

3.2.3 Begränsning av möjligheten att ge licens

Utredningens förslag: Licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål får inte ges till en ideell förening som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet.

Av den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket 1 spellagen följer att Spelinspektionen får ge en licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål. En licens kan därmed ges även i de fall en ideell förening i begränsad omfattning har ändamål som inte är allmännyttiga.

Av uppdraget följer att utredningen ska lämna förslag som medför att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter inte längre ska kunna få licens enligt spellagen. Det är därför inte endast ideella föreningar som enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja partipolitisk verksamhet som inte längre ska kunna erhålla en licens - detsamma ska gälla föreningar som endast i begränsad omfattning har sådant syfte. För att fullgöra uppdraget är det därför

inte tillräckligt att ändra den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 2 § och där ange att en licens får ges till en ideell förening som enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet.

I stället ska det av en ny bestämmelse, 6 kap. 2 a §, följa att licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål inte får ges till en ideell förening som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet. I kombination med de ovan föreslagna definitionerna av *parti* och *partipolitisk verksamhet* medför bestämmelsen att partier som ställt upp i val, samt deras sidoorganisationer, inte längre kan ges en licens att tillhandahålla lotteri till förmån för allmännyttigt ändamål. Bestämmelsen träffar vidare en ideell förening som, trots att den inte är ett parti eller en sidoorganisation till ett parti, enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet. Det är därmed inte möjligt att kringgå förbudet genom att ansöka om en licens för en från ett parti fristående ideell förening om denna i enlighet med sina stadgar använder överskottet från lotteriet för att främja partipolitisk verksamhet. Detta gäller även ideella föreningar som endast i begränsad omfattning har till syfte att främja partipolitisk verksamhet.

Enligt de definitioner av *parti* och *partipolitisk verksamhet* som föreslås ovan är en ideell förening som någon gång deltagit i ett val att betrakta som ett parti, och all verksamhet föreningen bedriver utgör partipolitisk verksamhet. Det medför att möjligheten att erhålla en licens för spel till förmån för allmännyttiga ändamål begränsas även för partier som inte tilldelats några mandat. Någon begränsning i tid, likt den som gäller redovisningsskyldigheten enligt insynslagen, gäller således inte.

Det bör även framhållas att den föreslagna bestämmelsen inte hindrar att licens för lotteri ges till en ideell förening som har till syfte att främja politisk verksamhet så länge verksamheten inte syftar till att främja ett visst parti. En ideell förening som är partipolitiskt obunden och exempelvis verkar för att påverka politiken i en viss sakfråga kan därmed även fortsatt ges licens.

Den föreslagna nya bestämmelsen i 6 kap. 2 a § medför att det införs ett undantag från vad som i dag gäller enligt 6 kap. 2 §. För att undvika en normkonflikt behöver även 6 kap. 2 § ändras. Av 6 kap.

2 § ska därför följa att en licens, i enlighet med vad som följer av den bestämmelsen, endast får ges om inte annat följer av 6 kap. 2 a §.

3.2.4 Frisektorslotterier och registreringslotterier

Den föreslagna ändringen av 6 kap. 2 § spellagen får konsekvenser vid tillämpningen av spellagens bestämmelser om frisektorslotterier och registreringslotterier.

Av 3 kap. 5 § 1 och 6 kap. 9 § följer att det under vissa förutsättningar inte krävs licens för spel som tillhandahålls av en sådan juridisk person som avses i 6 kap. 2 §. Av författningskommentaren till 3 kap. 5 § 1 följer att med *en sådan juridisk person som avses i 6 kap. 2 §* avses de juridiska personer som uppfyller kraven för licens för spel för allmännyttiga ändamål enligt 6 kap. 2 § (prop. 2017/18:220 s. 296).

Då det följer av utredningens förslag att en ideell förening som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet inte längre uppfyller kraven för att få licens enligt 6 kap. 2 §, medför förslaget således även att en sådan förening inte längre kan tillhandahålla frisektorslotterier eller registreringslotterier med stöd av 3 kap. 5 § 1 respektive 6 kap. 9 §.

3.2.5 Följdändringar i spellagen

Utredningens förslag: Av spellagen ska framgå att vissa spel är förbehållna vissa allmännyttiga ändamål.

I 3 kap. 2 § spellagen anges att det av 5 och 6 kap. framgår att vissa spel ska vara förbehållna staten och allmännyttiga ändamål. Som framgår ovan utgör partipolitisk verksamhet även fortsatt ett allmännyttigt ändamål. Eftersom utredningens förslag medför att de spel som regleras i 6 kap. inte längre är förbehållna samtliga allmännyttiga ändamål, utan endast andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet, bör bestämmelsen i 3 kap. 2 § anpassas för att återspegla att så är fallet. Av den bestämmelsen ska därför följa att vissa spel är förbehållna vissa allmännyttiga ändamål.

3.2.6 Följdändringar i insynslagen

Utredningens förslag: Insynslagens bestämmelse om redovisning av intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen ska upphöra att gälla.

Av 14 § insynslagen följer att för intäkter från sådana lotterier som kräver licens enligt spellagen ska antal lotter och pris per lott anges i intäktsredovisningen. Utredningens förslag medför att de partier och sidoorganisationer som omfattas av skyldigheten att redovisa hur de finansierat sin verksamhet inte längre kan erhålla licens för lotterier. Bestämmelsen i 14 § insynslagen ska därför upphöra att gälla.

Som framgår ovan i avsnitt 3.2.4 medför utredningens förslag även att möjligheten att tillhandahålla icke licenspliktiga lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet påverkas. Möjlighet att till förmån för partipolitisk verksamhet tillhandahålla registreringslotterier med stöd av 6 kap. 9 § spellagen upphör. När det gäller frisektorslotterier upphör möjligheten att till förmån för partipolitisk verksamhet tillhandahålla sådana lotterier enligt de villkor som följer av 3 kap. 5 § 1. Det kommer dock även fortsatt att vara möjligt att till förmån för partipolitisk verksamhet tillhandahålla frisektorslotterier i enlighet med de villkor som följer av 3 kap. 5 § 2. De partier och sidoorganisationer som omfattas av redovisningsskyldigheten i insynslagen kan därmed även i framtiden erhålla intäkter från lotterier. Den skyldighet att redovisa intäkter från lotterier som följer av 11 § 7 insynslagen ska därför kvarstå.

3.2.7 Ikraftträdande och övergångsregler

Utredningens förslag: Ändringarna i spellagen ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Ändringarna i insynslagen ska träda i kraft den 1 januari 2030.

Vid prövning av ansökan om licens eller registrering som getts in före ikraftträdandet ska spellagens äldre föreskrifter gälla.

Utredningens förslag medför att det inte längre kommer att vara möjligt att erhålla en licens för att tillhandahålla lotterier till förmån

för partipolitisk verksamhet. Som framgår av avsnitt 2.5.1 genererar de lotterier som bedrivs med nu gällande licenser betydande intäkter. Det är därför rimligt att de partier, och sidoorganisationer till partier, som i dag finansierar en del av sin verksamhet med överskott från sådana lotterier ges tid att successivt anpassa sin verksamhet efter de nya förutsättningarna.

Utredningens förslag medför även att det inte längre kommer att vara möjligt att tillhandahålla registreringslotterier eller frisektorslotterier med stöd av 6 kap. 9 § respektive 3 kap. 5 § 1 spellagen. Som framgår av avsnitt 2.5.2 var det endast 23 lokala föreningar som redovisade intäkter från sådana lotterier 2022. Utredningen har uppskattat att det genomsnittliga överskottet för de 23 berörda lokala föreningarna var cirka 10 000 kronor år 2022, och överskotten från dessa lotterier torde därmed inte vara avgörande för dessa partiers möjligheter att bedriva sin verksamhet. Något behov av att successivt anpassa verksamheten efter de nya förutsättningarna bedöms därmed inte föreligga avseende registreringslotterier eller frisektorslotterier.

När det gäller licenspliktiga lotterier kommer föreslagna ändringar i spellagen att få effekt först när beviljade licenser löper ut. I normalfallet ges en licens för fem år (4 kap. 8 § första stycket spellagen). Spellagen uppställer inte hinder för att ansöka om att förnya en licens trots att en tidigare licens ännu inte löpt ut. Det är därmed möjligt för såväl Moderaterna som S-föreningarna att, i nära anslutning till ikraftträdandet av föreslagna ändringar, ansöka om nya licenser och därigenom erhålla tillräcklig tid för nödvändiga anpassningar.¹⁷

Det saknas sålunda skäl att skjuta på ikraftträdandet och föreslagna ändringar kan därför träda i kraft så snart som möjligt. Då det rör sig om ett fåtal ändringar som inte behöver anmälas till EU-kommissionen (se avsnitt 5.4.5) föreslår utredningen att författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2025.

Förutsättningarna för att erhålla en licens eller en registrering hos en kommun bör inte ändras under ett pågående ärende. Vid prövning av ansökan om licens eller registrering som getts in före ikraftträdandet ska därför äldre föreskrifter i spellagen gälla.

¹⁷ Motsvarande gäller för de partier som tillhandahåller registreringslotterier då en kommun får besluta att en registrering ska gälla i fem år (6 kap. 10 § spellagen).

Föreslagna ändringar i insynslagen är en följd av att det inte längre kommer att vara möjligt för ett parti, eller en sidoorganisation till ett parti, att erhålla en ny lotterilicens. Så länge ett parti, eller en sidoorganisation till ett parti, erhåller intäkter från ett licenspliktigt lotteri kvarstår allmänhetens intresse av insyn i hur verksamheten finansieras. Som framgår ovan kan sådana intäkter förekomma i upp till fem år efter ikraftträdandet av ändringarna i spellagen. De föreslagna ändringarna i insynslagen ska därför träda i kraft den 1 januari 2030.

3.3 Alternativ två – Skärpta krav för partipolitiska lotterier

3.3.1 Partipolitisk verksamhet

Utredningens förslag: Med parti ska i spellagen avses ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, samt sidoorganisation till sådant parti.

Med partipolitisk verksamhet ska i spellagen avses all verksamhet som bedrivs av ett parti.

Som framgår av avsnitt 2.7.1 utgör partipolitisk verksamhet i dag ett allmännyttigt ändamål. Uttrycket allmännyttigt ändamål förekommer i ett flertal författningar och det är inte lämpligt att i spellagen ge uttrycket en betydelse som avviker från vad som gäller i övriga författningar. Vid utformningen av förslagen har utredningens utgångspunkt därmed varit att uttrycket allmännyttigt ändamål, vid tillämpningen av spellagen, även fortsättningsvis ska innefatta partipolitisk verksamhet.

Definition av termen parti

Av regeringsformen följde tidigare att ett parti var varje sammanlutning eller grupp av väljare som uppträder i val under särskild beteckning. Definitionen av vad som avses med ett parti i

grundlagens mening togs bort i samband med att det infördes krav på förhandsanmälan av partier som vill delta i val (prop. 2013/14:48 s. 63 f.). Enligt 3 kap. 7 § första stycket regeringsformen följer nu att mandaten i riksdagen fördelas mellan partier som anmält sitt deltagande i valet i enlighet med bestämmelser som meddelas i särskild lag. Ett parti som vill delta i ett val ska senast 30 dagar före valdagen anmäla detta till Valmyndigheten som ska registrera anmälan och omedelbart kungöra detta i Post- och Inrikes Tidningar (2 kap. 14, 17, 18 och 19 §§ vallagen). Av statistiken på Valmyndighetens webbplats framgår att det i valet 2022 deltog drygt 300 partier.

De åtta partier som för närvarande har mandat i riksdagen och Europaparlamentet har alla en likartad formell organisationsstruktur som innebär att organisationer på lokal nivå sluter sig samman i organisationer på regional nivå, vilka i sin tur sluter sig samman i en rikstäckande organisation. Alla dessa organisationer är ideella föreningar och egna juridiska personer. De omfattas av partiets gemensamma stadgar men har även egna stadgar. Därutöver finns det i de nuvarande riksdagspartierna sidoorganisationer för särskilda intressefrågor som i allmänhet består av en eller flera självständiga juridiska personer. Många sidoorganisationer bedriver på samma sätt som partierna verksamhet på central, regional och lokal nivå genom ett antal ideella föreningar. Exempel på sidoorganisationer är kvinnoorganisationer och ungdomsförbund.

Dessa sidoorganisationer deltar i formell mening inte i valen, det är t.ex. inte möjligt att lägga sin röst på ett partis ungdomsförbund utan endast på partiet. Den verksamhet som bedrivs av ett partis sidoorganisationer utgör dock en integrerad del av den verksamhet som partiet bedriver i syfte att uppnå sina politiska mål. För att syftet med regleringen ska uppnås bör därför även partiernas sidoorganisationer omfattas av termen parti.

Av spellagen ska därför följa att med *parti* avses ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, samt sidoorganisation till sådant parti. I praktiken innebär detta att de partier och sidoorganisationer som omfattas av en redovisningsskyldighet enligt insynslagen omfattas av den föreslagna definitionen av *parti* i spellagen (jmf 2 och 3 §§ insynslagen).

Definition av uttrycket partipolitisk verksamhet

Som framgår av avsnitt 2.7.2 har det tidigare framhållits att ett parti kan bedriva verksamhet som inte utgör politisk verksamhet. Regeringen har t.ex. ansett att internationell biståndsverksamhet inte ska anses utgöra politisk verksamhet trots att verksamheten bedrivs av ett parti. Exakt var gränsen går mellan ett partis politiska verksamhet och dess övriga verksamhet är emellertid oklart.

Om striktare krav och spelskatt införs endast för lotterier till förmån för den politiska verksamhet som bedrivs av ett parti kan det således leda till gränsdragningsproblem vid tillämpningen av de föreslagna bestämmelserna. Enligt utredningens bedömning finns det även en risk för att syftet med en sådan regleringen inte uppnås. Ett lotteri som tillhandahålls till förmån för de delar av ett partis verksamheter som inte är politiska skulle i så fall inte omfattas av de striktare kraven och ingen spelskatt skulle behöva betalas för behållningen. När intäkterna från ett sådant lotteri används för att finansiera de delar av ett partis verksamheter som inte är politiska frigörs dock medel som kan användas för att finansiera de delar av verksamheten som är politiska. En sådan ordning skulle därmed möjliggöra att intäkter från lotterier indirekt används för att finansiera partiets politiska verksamhet.

För att undvika gränsdragningsproblem och säkerställa att regleringen inte kan kringgå ska det därför framgå av spellagen att med *partipolitisk verksamhet* avses all verksamhet som bedrivs av ett visst parti.

3.3.2 Kreditförbud

Utredningens förslag: Undantag från kreditförbudet får inte medges om licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet.

Enligt 14 kap. 8 § andra stycket spellagen får Spelinspektionen medge undantag från det förbud att lämna kredit för insatser i spelet som följer av första stycket i den bestämmelsen om

1. lotteriet tillhandahålls med licens enligt 6 kap.

2. krediten avser köp av lotter för en viss tid
3. det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.

I enlighet med uppdraget ska utredningen lämna författningsförslag som medför att lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet inte längre ska kunna medges undantag från kreditförbudet. Vid Spelinspektionens licensprövning används stadgarna för att avgöra om en förening eller ett trossamfund har till syfte att främja ett allmännyttigt ändamål (jmf 6 kap. 2 § första stycket 1 spellagen). Enligt utredningen talar detta för att uppgifter i stadgarna även bör kunna ligga till grund för bedömningen om ett lotteri bedrivs till förmån för partipolitisk verksamhet eller till förmån för andra typer av allmännyttiga ändamål. Av en ny punkt i 14 kap. 8 § andra stycket ska därför följa att undantag endast får medges om licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet.

Av den nuvarande bestämmelsen i 6 kap. 2 § första stycket 1 spellagen följer att en licens får ges till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som enligt sina stadgar har till *huvudsakligt* syfte att främja allmännyttiga ändamål. I förhållande till denna bestämmelse är det värt att notera att vad som ska vara avgörande för om ett undantag från kreditförbudet ska kunna medges inte är föreningens eller samfundets huvudsakliga syfte. I samtliga fall då det framgår av en förenings eller ett samfunds stadgar att ett syfte, huvudsakligt eller inte, är att främja partipolitisk verksamhet får ett undantag från kreditförbudet inte medges.

3.3.3 Bonusbegränsning

Utredningens förslag: Licenshavare som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet får erbjuda eller lämna bonus endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel.

Enligt bestämmelsen i 14 kap. 9 § andra stycket spellagen omfattas inte en licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap. av

den begränsning att erbjuda bonus som följer av första stycket i den bestämmelsen. Av uppdraget följer att utredningens författningsförslag ska medföra att licenshavare som tillhandahåller spel till förmån för partipolitisk verksamhet ska omfattas av bestämmelsen om bonusbegränsning. Av samma skäl som anges i avsnittet om kreditförbud bör uppgifter i stadgarna ligga till grund för bedömningen om ett lotteri bedrivs till förmån för partipolitisk verksamhet eller till förmån för andra typer av allmännyttiga ändamål. Som ytterligare förutsättning för att få erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen än det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel ska därför gälla att licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet.

Innehavaren av en licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål omfattas sålunda av den begränsning att erbjuda bonus som följer av 14 kap. 9 § första stycket om det av den ideella föreningens eller det registrerade trossamfundets stadgar framgår att syftet med verksamheten är att främja partipolitisk verksamhet. Även i detta fall bör det framhållas att vad som är avgörande inte är föreningens eller samfundets huvudsakliga syfte. I samtliga fall då det framgår av en förenings eller ett samfunds stadgar att ett syfte, huvudsakligt eller inte, är att främja partipolitisk verksamhet är bestämmelsen om bonusbegränsning i 14 kap. 9 § första stycket tillämplig.

3.3.4 Spelskatt

Utredningens förslag: Licenshavare som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet ska betala spelskatt.

Spelskatt ska enligt 1 § lagen om skatt på spel betalas för sådant licenspliktigt spel som tillhandahålls av en licenshavare enligt spellagen. Enligt 2 § den lagen undantas spel enligt 6 kap. spellagen från spelskatt. Av uppdraget följer att utredningen ska lämna författningsförslag som innebär att lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet ska omfattas av tillämpningsområdet enligt lagen om skatt på spel. Av samma skäl som anges i avsnittet om kreditförbud bör uppgifter i stadgarna ligga till grund för

bedömningen om ett lotteri bedrivs till förmån för partipolitisk verksamhet eller till förmån för andra typer av allmännyttiga ändamål. Som ytterligare förutsättning för undantag från spelskatt ska därför gälla att spelet bedrivs av licenshavare som enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet. Innehavaren av en licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål är sålunda skatteskyldig enligt 4 § lagen om skatt på spel om det av den ideella föreningens eller det registrerade trossamfundets stadgar framgår att syftet med verksamheten är att främja partipolitisk verksamhet.

Även i detta fall bör det framhållas att vad som är avgörande inte är föreningens eller samfundets huvudsakliga syfte. I samtliga fall då det framgår av en förenings eller ett samfunds stadgar att ett syfte, huvudsakligt eller inte, är att främja partipolitisk verksamhet ska spelskatt således betalas.

3.3.5 Informationskrav

Utredningens förslag: En licenshavare med licens att tillhandahålla spel till förmån för allmännyttiga ändamål, som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet, ska vid tillhandahållande av spel lämna tydlig information om vilket parti som är förmånstagare.

Spelinspektionen ska få meddela föreskrifter om hur skyldigheten att informera spelare om förmånstagare ska fullgöras.

Av uppdraget följer att utredningen i detta alternativ ska lämna författningsförslag som innebär att licenshavare som tillhandahåller lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet ska upplysa om att överskottet från spelet går till sådan verksamhet.

Som framgår av avsnitt 2.2.1 gäller enligt Spelinspektionens föreskrifter redan i dag att spelare, vid lotterier som har licens för lotteri enligt 6 kap. 3 eller 5 § spellagen, bl.a. ska erhålla information om licenshavarens namn. Av spellagen följer dock endast att en licenshavare ska hålla all relevant information om spelet, inklusive spelets vinstmöjligheter och regler, lättillgänglig för spelare och myndigheter (14 kap. 4 §). Regeringen har anfört att vad som avses

är t.ex. information om hur spelet fungerar, spelets vinst-förutsättningar och spelets risker, samt att spelarna bör erhålla information om vart de kan vända sig för rådgivning vid problem-spelande (prop. 2017/18:220 s. 150 f. och 323). Spelinspektionens föreskrifter är meddelade med stöd av ett bemyndigande som endast anger att Spelinspektionen får meddela föreskrifter om vilken information som licenshavaren ska ge till spelarna i spelet (16 kap. 10 § 1 spelförordningen).

Utredningen kan konstatera att dagens krav endast i viss mån säkerställer att spelare erhåller information om att ett lotteri bedrivs till förmån för partipolitisk verksamhet. Det går nämligen inte att utgå ifrån att det av en licenshavares namn framgår att ett lotteri bedrivs till förmån för partipolitisk verksamhet.¹⁸ Dagens reglering vilar dessutom på ett allmänt hållet bemyndigande som enligt utredningens bedömning inte medger att Spelinspektionen meddelar föreskrifter där informationskraven varierar beroende på vilken typ av allmännyttigt ändamål som främjas genom lotteriet.

Sammantaget innebär detta att det för att fullgöra uppdraget krävs en ny informationsbestämmelse som är tillämplig vid licenspliktigt lotteri till förmån för partipolitisk verksamhet. Spellagen är en ramlag och utredningen föreslår därför att en ny allmänt hållen informationsbestämmelse införs i spellagen men att detaljerna, på motsvarande sätt som gäller för existerande informationskrav, regleras i föreskrifter meddelade av Spelinspektionen.

Av samma skäl som anges i avsnittet om kreditförbud bör uppgifter i stadgarna ligga till grund för bedömningen om ett lotteri bedrivs till förmån för partipolitisk verksamhet eller till förmån för andra typer av allmännyttiga ändamål. Av en ny bestämmelse, 14 kap. 4 a § spellagen, ska därför följa att en licenshavare med licens enligt 6 kap. som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet vid tillhandahållande av spel ska lämna tydlig information om vilket parti som är förmånstagare.

¹⁸ I Spelinspektionens föreskrifter anges även att uppgift om förmånstagare i förekommande fall ska anges. Enligt uppgift på inspektionens webbplats avser termen förmånstagare dock inte t.ex. ett politiskt parti eller en viss idrottsförening som får del av intäkterna från ett visst lotteri, utan de föreningar som får medel från en s.k. paraplyförening. En paraplyförening är en förening vars medlemmar endast utgörs av andra föreningar som uppfyller kraven för att få licens enligt 6 kap. spellagen.

När det gäller kravet på tydlighet noterar utredningen att ingen av de nuvarande licenshavarna valt att låta partiets namn ingå i det namn under vilket lotteriet marknadsförs. Moderaternas lotteri, M-Lotteriet, har visserligen ett namn och ett formspråk som för tankarna till Moderaterna men S-föreningarnas lotterier har namn och formspråk som saknar all koppling till socialdemokratin. Ur såväl ett konsumentperspektiv, som ett trovärdighetsperspektiv hade det enligt utredningen varit lämpligt om partierna valt att prioritera tydlighet om förmånstagare när lotterierna namngavs. Om M-lotten marknadsförts som Moderat-lotten, Kombilotteriet, Motorlotteriet och Drömreselotteriet¹⁹ marknadsförts som Socialdemokraternas kombilotteri och Glädjelotten marknadsförts som SSU-skrapet hade det inte varit någon tvekan om vilka förmånstagarna var.

Kravet på att lämna tydlig information om förmånstagare kan sålunda uppfyllas genom att det av det namn under vilket lotteriet marknadsförs framgår vilket parti som är förmånstagare. Om så inte är fallet krävs det i stället att informationen om vilket parti som är förmånstagare ges en tillräckligt framträdande plats. Informationen bör t.ex. framgå på framsidan av fysiska lotter och vid försäljning online bör informationen finnas i webbplatsens sidhuvud.

I 21 kap. 13 § spellagen, samt i 16 kap. 10 § spelförordningen, införs nya bemyndiganden som innebär att Spelinspektionen får meddela föreskrifter om hur skyldigheten att informera spelare om förmånstagare enligt 14 kap. 4 a § spellagen ska fullgöras. Det blir således möjligt för Spelinspektionen att i sina föreskrifter bl.a. reglera hur informationsskyldigheten ska fullgöras på platser där lotterier tillhandahålls, när förmånstagaren inte framgår av benämningen av lotteriet, vid tillhandahållande av lotterier online samt vid försäljning av fysiska lotter.

¹⁹ Kombilotteriet, Drömreselotteriet och Motorlotteriet är egentligen ett lotteri som marknadsförs under tre olika varumärken. De har en gemensam vinstplan och vinsterna består av kontanter, varuvinster och extralotter. Namnen till trots är det därmed inte möjligt att vinna vare sig resor eller fordon.

3.3.6 Marknadsföring

Utredningens förslag: Kommersiella meddelanden om lotteri som tillhandahålls till förmån för allmännyttiga ändamål ska, i de fall licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet, innehålla tydlig information om vilket parti som är förmånstagare.

Om information om vilket parti som är förmånstagare inte lämnas ska, med undantag av bestämmelserna om marknadsstörningsavgift, marknadsföringslagen tillämpas. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

Som framgår av avsnitt 2.2.1 saknas i dag uttryckliga krav på att i samband med marknadsföring av spel till förmån för allmännyttiga ändamål informera om spelets förmånstagare. Att vid marknadsföring utelämna information om att ett parti är förmånstagare skulle dock, enligt utredningens bedömning, kunna anses utgöra otillbörlig marknadsföring enligt 8 § och 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

För att det ska vara fråga om otillbörlig marknadsföring krävs dels att informationen om att överskottet från spelet finansierar verksamhet som bedrivs av ett parti anses vara väsentlig, och ett utelämnande därmed vilseledande enligt 10 § tredje stycket, dels att vilseledandet påverkar eller sannolikt påverkar mottagarens förmåga att fatta ett välgrundat affärsbeslut enligt 8 §. Kravet på väsentlighet i 10 § och bedömningen av om vilseledandet har en sannolik påverkan på konsumentens eller näringsidkarens förmåga att fatta ett ekonomiskt beslut enligt 8 §, bör normalt kunna vägas samman (prop. 2007/08:115 s. 149). Utredningen bedömer att information om att ett visst parti är förmånstagare är av väsentlig betydelse vid en genomsnittskonsuments beslut att köpa en lott då det är sannolikt att endast en konsument som delar ett partis politiska värderingar är villig att bidra ekonomiskt till det partiets verksamhet.

I enlighet med utredningens uppdrag bör det dock inte råda någon tvekan om att kommersiella meddelanden om spel till förmån för partipolitisk verksamhet ska innehålla tydlig information om vilket parti som är förmånstagare. Utredningen har även noterat att det på sociala medier förekommer kommersiella meddelanden i vilka

det inte framgår att ett parti är förmånstagare. Det krävs därmed en anpassning av spellagen även i detta hänseende. Av 15 kap. 3 § spellagen följer redan i dag att kommersiella meddelanden om spel ska innehålla tydlig information om lägsta ålder för att få spela, samt kontaktuppgifter till en organisation som tillhandahåller information om och stöd i samband med spelproblem. Då 3 § är tillämplig för samtliga typer av licenshavare, och informationsskyldigheten avseende partipolitisk verksamhet endast ska gälla licenshavare med licens enligt 6 kap., föreslår utredningen att den nya informationskyldigheten regleras i en ny 3 a §.

Av samma skäl som anges i avsnittet om kreditförbud bör uppgifter i stadgarna ligga till grund för bedömningen om ett lotteri bedrivs till förmån för partipolitisk verksamhet eller till förmån för andra typer av allmännyttiga ändamål. Av den nya bestämmelsen ska därför följa att kommersiella meddelanden om lotteri med licens enligt 6 kap., som tillhandahålls av licenshavare som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet, ska innehålla tydlig information om vilket parti som är förmånstagare.

På motsvarande som gäller för det nya informationskravet (se föregående avsnitt) kan kravet på tydlighet uppfyllas genom att det av det namn under vilket lotteriet marknadsförs framgår vilket parti som är förmånstagare. Om så inte är fallet bör det kommersiella meddelandet utformas så att informationen om vilket parti som är förmånstagare uppmärksammas vid en flyktig betraktelse.

Av 15 kap. 4 § andra stycket spellagen följer att om en licenshavare utelämnar information om åldersgräns och stöd vid spelproblem så ska marknadsföringslagen tillämpas med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Av bestämmelsen i spellagen följer vidare att sådan information som anges 15 kap. 3 § spellagen ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen. Det saknas skäl för att något annat ska gälla avseende det nya informationskravet i 3 a §, och vad som följer av 15 kap. 4 § spellagen ska därför även gälla om information om vilket parti som är förmånstagare utelämnas.

3.3.7 Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Utredningens förslag: Författningarna ska träda i kraft den 1 januari 2026.

Skyldigheten att vid tillhandahållande av spel till förmån för partipolitisk verksamhet tydligt ange vilket parti som är förmånstagare ska inte tillämpas avseende fysiska lotter som tillverkats före ikraftträdandet.

Vid prövning av ansökan om undantag från kreditförbudet som getts in före ikraftträdandet ska kreditförbudsbestämmelsen i den äldre lydelsen gälla.

Utredningens bedömning: Övriga författningsändringar bedöms inte vara sådana att de motiverar särskilda övergångsbestämmelser.

Föreslagna ändringar av spellagen och spelförordningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Som framgår i avsnitt 5.5.5 bedömer utredningen att den föreslagna bestämmelsen i 14 kap. 4 a § spellagen utgör en sådan teknisk föreskrift som på utkaststadiet ska anmälas till EU-kommissionen enligt direktivet om tekniska föreskrifter. Efter att en sådan anmälan skett måste den anmälade medlemsstaten avvakta med att fatta beslut i tre månader (artikel 6.1 i direktivet om tekniska föreskrifter). Utredningen bedömer därmed att riksdagen tidigast kan besluta om lagändringarna före sommaruppehållet 2025.

Den föreslagna ändringen av bestämmelsen om kreditförbud i 14 kap. 8 § spellagen kommer att få effekt först när en ny ansökan om undantag inkommer till Spelinspektionen. Om undantag medgivits före ikraftträdandet kan kredit sålunda lämnas för insatser i lotteriet under licensens hela giltighetstid. En licens att tillhandahålla lotteri till förmån för allmännyttig verksamhet gäller i normalfallet i fem år (4 kap. 8 § första stycket spellagen), och berörda aktörer har därmed möjlighet att anpassa sina betalningslösningar i god tid innan det nya kravet får effekt. Det bör i detta sammanhang påtalas att spellagen inte uppställer hinder för att ansöka om att förnya en licens trots att en tidigare licens ännu inte löpt ut. Det är därmed möjligt att, i nära anslutning till ikraftträdandet av föreslagna ändringar, ansöka om nya licenser och

därigenom försäkra sig om tillräcklig tid för anpassningar i detta hänseende.

Till skillnad mot bestämmelsen om undantag från kreditförbudet är de ändrade bestämmelserna om bonusbegränsning, spelskatt, informationskrav och marknadsföring inte kopplade till licensbeslutet och dessa ändringar kommer därmed att få effekt så snart bestämmelserna träder i kraft. Utredningen bedömer att de licenshavare som berörs bör ges rimlig tid att anpassa verksamheten så att den överensstämmer med de ändrade kraven. Utredningen bedömer vidare att även de föreskrifter som Spelinspektionen ska meddela i anslutning till det nya informationskravet i 14 kap. 4 a § kan behöva anmälas till EU-kommissionen enligt direktivet om tekniska föreskrifter. Spelinspektionens föreskrifter bör träda i kraft samtidigt som ändringarna av spellagen, lagen om skatt på spel och spelförordningen. Föreslagna ändringar av spellagen, lagen om skatt på spel och spelförordningen ska därför träda i kraft först den 1 januari 2026.

Som framgår ovan i avsnitt 3.3.5 bedömer utredningen att den föreslagna informationsbestämmelsen i 14 kap. 4 a § spellagen medför att information om förmånstagare i vissa fall måste tryckas på fysiska lotter. Utredningen bedömer att det är rimligt att lotter som tillverkats före ikraftträdandet får fortsätta att säljas även om de inte uppfyller det nya informationskravet. Bestämmelsen i 14 kap. 4 a § ska därför inte tillämpas avseende fysiska lotter som tillverkats före ikraftträdandet.

Förutsättningarna för att erhålla undantag från kreditförbudet bör inte ändras under ett pågående ärende. Vid prövning av ansökan om undantag från kreditförbudet som getts in före ikraftträdandet ska därför 14 kap. 8 § i den äldre lydelsen gälla.

Övriga författningsändringar bedöms inte vara sådana att de motiverar särskilda övergångsbestämmelser.

4 Val av regleringsalternativ

Av uppdraget följer att utredningen ska ta ställning till vilket av de två regleringsalternativen som förordas. I de följande avsnitten redogörs för sakförhållande som utredningen bedömt som relevanta vid valet av alternativ.

4.1 Utvecklingen av partistödet har inte påverkat spelregleringen

Utredningen kan konstatera att utvecklingen av spelregleringen och utvecklingen av det statliga stödet till riksdagspartierna skett i två separata processer. Samtidigt som förutsättningarna för partierna att finansiera sin verksamhet med intäkter från lotterier successivt förbättrats (se avsnitt 2.3) har det statliga stödet till riksdagspartierna byggts ut (se avsnitt 2.4). Trots att det statliga stödet till riksdagspartierna i dag utgör mer än 70 procent av intäkterna för flera partier (se avsnitt 2.6.1) har det fortsatt att utgöra ett politiskt mål att via spelmarknaden värna partiernas verksamhet och ge goda förutsättningar för partierna att finansiera sin verksamhet genom intäkter från spel. Frågan om varför politiska partier har behov av att kunna finansiera sin verksamhet med intäkter från spel trots att de har rätt till betydande statligt stöd har inte varit föremål för diskussion i förarbetena som ligger till grund för dagens spelreglering.

4.2 Analys av skälen för den nuvarande regleringen

Sedan lotterilagen ersatte lotteriförordningen 1983 har partipolitisk verksamhet utgjort ett allmännyttigt ändamål bland andra när spelregleringen utformats. Genom de två alternativa författnings-

förslag utredningen har haft i uppdrag att lämna ändras detta förhållande då båda dessa alternativ innebär att andra villkor ska gälla vid spel till förmån för partipolitisk verksamhet än vid spel till förmån för andra allmännyttiga ändamål.

Det är därmed lämpligt att analysera om de skäl som anförts till stöd för den nuvarande regleringen är relevanta vid en reglering som skiljer mellan partipolitisk verksamhet och övriga allmännyttiga ändamål. När partipolitisk verksamhet skiljs ut från övriga allmännyttiga ändamål är det även lämpligt att vid denna analys ta hänsyn till utvecklingen av partistöden och den ökade transparens som följer av införandet av insynslagen.

4.2.1 Lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet

Utredningens bedömning: Partierna är i dag inte beroende av bidrag från enskilda för att kunna bedriva sin opinionsbildande verksamhet, och att intäkter erhålls från lotterier bidrar inte längre till ökad öppenhet kring partiernas finansiering.

De skäl som anförts till stöd för att tillåta lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet är därmed inte längre relevanta.

När möjligheten att tillhandahålla partipolitiska lotterier infördes 1961 framhölls att lotterier inte kan ses som en olämplig inkomstkälla för ett politiskt parti, samt att medelsanskaffning genom lotteri tillgodoser önskemålet att de politiska partierna erhåller sina ekonomiska tillskott öppet och på sådant sätt att alla misstankar om obehörig påverkan är uteslutna (prop. 1960:43 s. 8 och 12).

Allmänhetens behov av insyn i hur partier finansierar sin verksamhet säkerställs i dag genom den skyldighet att öppet redovisa partiernas intäkter som följer av insynslagen. Av denna lag följer även att partier och deras sidoorganisationer inte får ta emot anonyma bidrag till den del värdet överstiger 0,05 prisbasbelopp (9 §).

Genom införandet av olika stöd till de politiska partierna, deras kvinnoorganisationer och ungdomsförbund har partiernas förutsättningar att finansiera sin verksamhet också förändrats jämfört med vad som var fallet när det först blev tillåtet att tillhandahålla lotterier till förmån för partipolitiska verksamhet. Vid införandet av

partistödet framhölls även liknande skäl som när partipolitiska lotterier tilläts fem år tidigare. Ett statligt stöd som täckte en väsentlig del av partiernas utgifter ansågs förebygga att partierna, för att få ekonomisk grund för sin informations- och åsiktsbildande verksamhet, ställde sig i beroende till enskilda bidragsgivare (prop. 1965:174 s. 8).

Partierna är därmed inte beroende av bidrag från enskilda för att kunna bedriva sin opinionsbildande verksamhet, och att intäkter erhålls från lotterier bidrar inte längre till ökad öppenhet kring partiernas finansiering. De ursprungliga skäl som anfördes när lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet tilläts är sålunda inte längre relevanta.

4.2.2 En begränsad lotterimarknad

Utredningens bedömning: Det är inte lämpligt att partiernas övriga inkomster avgör vilka partier som ges tillträde till lotterimarknaden.

Redan när lotterier till förmån för partipolitiska ändamål tilläts för första gången framförde flera remissinstanser farhågor om att de partipolitiska lotterierna skulle tränga undan lotterier till förmån för andra allmännyttiga ändamål. För att motverka detta anförde departementschefen att det genom tillståndsprövningen borde säkerställas att de politiska lotterierna inte inkräktade på möjligheterna att tillgodose andra och mer traditionella ändamål genom lotterier (prop. 1960:43 s. 12 f.). Denna ordning författningsreglerades dock inte och i senare lagstiftningsärenden har regeringen inte heller återkommit till frågan om anordnare av lotterier till förmån för andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet ska ges företräde till lotterimarknaden vid beviljande av tillstånd och licenser.

Dagens reglering gör inte skillnad på lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet och lotterier till förmån för andra allmännyttiga ändamål. Av spellagen följer dock att endast en förening som för sin verksamhet behöver intäkter från spel kan få licens för spel till förmån för allmännyttiga ändamål (6 kap. 2 § första stycket 4 spellagen). Denna förutsättning författnings-

reglerades första gången i 1982 års lotterilag och har sedan, med mindre ändringar, överförts till spellagen (prop. 2017/18:220 s. 305 och prop. 1993/94:182 s. 60). Skälet till att det infördes ett krav på behov av intäkter från lotterier för att erhålla tillstånd var att utrymmet på lotterimarknaden bedömdes vara begränsat. Eftersom ett mycket stort antal ideella föreningar var mer eller mindre beroende av intäkter från lotterier bedömdes det vara nödvändigt att lotteriregleringen utformades så att det var möjligt att fördela det begränsade utrymmet mellan de ideella föreningarna. Den fördelningsnyckel som valdes var vilket behov av lotteriinkomster en förening ansågs ha (prop. 1981/82:170 s. 49). Av författningskommentaren framgår att i princip alla intäkter en förening har ska vägas in vid bedömningen av om en förening har behov av lotteriintäkter. Av kommentaren framgår dock även att det är naturligt att behovsprövningen blir ganska schablonartad (prop. 2017/18:220 s. 305 läst tillsammans med prop. 1993/94:182 s. 60).

Det har därmed sedan länge funnits en tanke om att det faktiska behovet av intäkter från lotterier ska styra vilka ideella föreningar som ska få tillgång till lotterimarknaden. Trots att partierna erhåller omfattande statligt stöd har det enligt vad utredningen känner till dock inte förekommit att ett politiskt parti nekats tillstånd/licens på grund av bristande behov av intäkter. I licensbesluten för S-föreningarna och Moderaterna anges endast att de i sina ansökningar har beskrivit sitt behov av intäkter från spel samt att Spelinspektionen inte funnit skäl att ifrågasätta att ett sådant behov finns (Spelinspektionens dnr 23Si2562 respektive 22Si1874). Enligt uppgift från Spelinspektionen anses behovskravet i normalfallet vara uppfyllt om den sökande föreningen kan visa att intäkterna från lotteriet kommer att användas för att finansiera verksamhet som bidrar till att värna det allmännyttiga ändamål som föreningen verkar för.

Vid den praktiska tillämpningen används bestämmelsen om behovsprövning sålunda inte för att fördela en begränsad lotterimarknad mellan ideella föreningar med olika behov av intäkter. I förhållande till de politiska partiernas licensansökningar är det också tydligt att ett annat förhållningssätt kunnat få oönskade effekter. Som framgår av avsnitt 2.5.1 finns det partier och ungdomsorganisationer som har betydande inkomster vid sidan av de statliga stöden. Om det vid beviljande av licenser fullt ut tagits hänsyn till

partiernas olika behov av intäkter hade det sålunda kunnat leda till att partier med bättre ekonomi nekats licens. Systemet med lotteri-licenser hade då kommit att fungera som en form av ekonomiskt utjämningsystem där partier med sämre ekonomi getts fördelar.

4.2.3 Spelskatt

Utredningens bedömning: Den förväntade skatteintäkten vid införande av spelskatt för partipolitiska lotterier står i rimlig proportion till de administrativa kostnaderna som uppstår för partierna och Skatteverket.

De statliga stöden erbjuder tillräckligt goda förutsättningar för partierna att finansiera sin verksamhet, och de partier som valt att utnyttja möjligheten att finansiera en del av sin verksamhet med intäkter från lotterier har inte behov av ytterligare statligt stöd i form av undantag från spelskatt.

Varken de ursprungliga eller de senare skäl som anförts till stöd för undantaget från spelskatt är relevanta i förhållande till spel till förmån för partipolitisk verksamhet.

Undantaget från spelskatt har genomförts i två steg. 1986 slopades skatten för varuvinster för samtliga lotterier. Ändringen hade i första hand betydelse för de cirka 1 000 idrottsföreningar som vid denna tid anordnade varulotterier. Varulotterierna stod för en liten andel av den totala lotterivinstskatten och skälet till ändringen var i första hand att förenkla för idrottsföreningar, folkrörelsen och Skatteverket (prop. 1985/86:46 s. 3 f.). När undantaget från skatt på penningvinster infördes tre år senare var skälet att regeringen inte ansåg att de administrativa kostnaderna för folkrörelsen och Skatteverket stod i rimlig proportion till de belopp som förväntades flyta in (prop. 1987/88:141 s. 31 f.).

De ursprungliga skälen till undantaget från spelskatt har därefter minskat i relevans i takt med att omsättningen i de allmännyttiga lotterierna ökat till följd av ett alltmer tillåtande regelverk. Enligt Spelinspektionens statistik uppgick den beskattningsbara behållningen för lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål till cirka 3,5 miljarder kronor år 2022. Om de ideella föreningarna hade varit skyldiga att betala spelskatt skulle överskottet från deras

lotteriverksamhet år 2022 sålunda minskat med cirka 600 miljoner kronor.²⁰

Skatteundantaget som från början infördes för att undvika oproportionerliga administrativa kostnader utgör i dag således en central del i regleringen av allmännyttiga lotterier. Enligt regeringen är skatteundantaget till och med en förutsättning för att flera av de mindre lotterierna ska kunna bedrivas med förtjänst. När undantaget senast diskuterades var det också värnandet av finansiering av allmännyttiga ändamål och de ideella organisationernas möjligheter att fortsatt finansiera sina verksamheter via överskott från spelverksamhet som anfördes som huvudsakligt skäl till att behålla undantaget (prop. 2017/18:220 s. 244).²¹

Som framgår av avsnitt 2.4 är det uttalade syftet med det statliga parti- och kanslistödet att garantera att de politiska partierna har tillräckliga resurser för att kunna bedriva sin opinionsbildande verksamhet och utbilda nya förtroendevalda inom de politiska ungdomsförbunden. Stödet till partigrupperna för riksdagsledamöternas arbete i riksdagen syftar i sin tur till att säkerställa att det parlamentariska arbetet ska fungera väl.

Endast två av riksdagspartierna har valt att utnyttja möjligheten att finansiera delar av sin verksamhet med intäkter från lotterier. Även övriga partier skulle givetvis kunna använda ytterligare intäkter för opinionsbildning, utbildning, ungdomsverksamhet och valkampanjer. Att de valt att inte tillhandahålla partipolitiska lotterier kan exempelvis bero på principiella ställningstaganden eller att det bedömts som svårt att etablera ett framgångsrikt lotteri. Oavsett vilka skäl som ligger bakom partiernas val kan utredningen konstatera att det är möjligt för flertalet partier att finansiera huvuddelen av sin verksamhet genom de statliga stöd som partierna enligt lag har rätt till. Enligt utredningens uppfattning får de statliga stöden därmed sägas erbjuda tillräckligt goda förutsättningar för partierna att finansiera sin verksamhet. Att de partier som valt att utnyttja möjligheten att finansiera en del av sin verksamhet med

²⁰ I dag uppgår spelskatten till 18 procent av behållning. Regeringen har aviserat att en höjning av spelskatten från 18 till 22 procent bör införas från och med den 1 juli 2024 (prop. 2023/24:1 s. 289).

²¹ I såväl S-föreningarnas som Moderaternas lotterier förekommer varuvinster. Det bör därför noteras att det allmänna undantaget från skatt på varuvinster i lotterier som gällde enligt 1 a § 6 lagen (1991:1482) om lotteriskatt inte fördes över till den nya lagen (2018:1139) om skatt på spel när spelmarknaden omreglerades 2019. Vid beräkningen av spelskatten spelar det således ingen roll om vinsterna utgörs av kontanter eller andra tillgångar (prop. 2017/18:220 s. 363).

intäkter från lotterier har behov av ytterligare statligt stöd i form av undantag från spelskatt är sålunda svårt att se.

Om det framkommer att partierna inte anser att de har tillräckliga resurser för att bedriva sin för demokratin viktiga opinionsbildande verksamhet är det vidare utredningens uppfattning att ett sådant förhållande bäst åtgärdas genom en justering av parti- och kanslistöden. Till skillnad mot ett statligt stöd som endast ges till de partier som vill och kan driva en omfattande lotteriverksamhet kommer en sådan justering samtliga partier till del.

Vid en sammantagen bedömningen anser utredningen därmed att varken de ursprungliga eller de senare skäl som anförts till stöd för undantaget från spelskatt är relevanta i förhållande till spel till förmån för partipolitisk verksamhet.

4.2.4 Kreditförbud

Utredningens bedömning: De skäl kopplade till risk för spelmissbruk och oplanerat spelande som motiverade införandet av det ursprungliga undantaget från kreditförbudet är relevanta även i förhållande till spel till förmån för partipolitisk verksamhet.

Det saknades dock skäl för att avgränsa undantagets tillämpningsområde till att endast omfatta lotter som tillhandahålls till förmån för allmännyttiga ändamål. En lämpligare ordning hade varit att avgränsa undantagets tillämpningsområde till lotter med liknande risk för spelmissbruk.

När förbudet mot att lämna kredit för insatser i lotterier infördes 1995 framhöll regeringen att spel och lotterier alltid innebär risker för spelmissbruk. Det ansågs därför nödvändigt att utforma lagstiftningen på ett sätt som minimerade dessa risker. Kreditförbudet infördes eftersom deltagare i spel och lotterier kan frestas att spela långt över sin ekonomiska förmåga om kredit erbjuds (prop. 1993/94:182 s. 37). När kreditförbudet 2002 utvidgades till att även omfatta ombud för den som anordnar lotteriet var skälen desamma (prop. 2001/02:153 s. 24).

Möjligheten att medge undantag från kreditförbudet infördes ursprungligen i lotterilagen efter att vissa lotterianordnare av

rikslotterier, dvs. lotterier som anordnas i flera län, hade börjat övergå till att anlita servicebolag som skickade lotten med post till lottköparen tillsammans med en faktura. Dessa lotter deltog i dragningen även om fakturan inte betalats. Regeringen bedömde att det i och för sig var en form av kredit, men att det snarare framstod som ett alternativt betalningssätt än som ett sätt att göra det möjligt för den som inte har råd att spela. Regeringen ansåg inte heller att försäljningsmetoden innebar en sådan risk för spelmissbruk som motiverat införandet av förbudet mot att lämna kredit för insatser i ett lotteri. För regeringen framstod det därmed som i det närmaste uteslutet att det förelåg en risk för ett upprepat och oplanerat spelande. De skäl som motiverat införandet av förbudet mot kreditgivning kunde enligt regeringen därför inte åberopas när lotter skickades till lottköparen tillsammans med en faktura (prop. 2004/05:3 s. 19).

Enligt den ursprungliga versionen av undantaget från kreditförbudet var det möjligt för den dåvarande Lotteriinspektionen att i enskilda fall medge undantag om det fanns synnerliga skäl. Det var vidare möjligt att medge undantag till samtliga typer av tillhandahållare av lotterier.

Det var först i samband med omregleringen av spelmarknaden 2019 som undantaget från kreditförbudet avgränsades och endast blev tillämpligt på lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål. Eftersom det alltjämt var vanligt förekommande att lotter köptes för en viss tid borde det enligt regeringen även fortsatt finnas ett tydligt undantag för denna form av kredit. Regeringen konstaterade dock att det vid tillämpningen av det gällande undantaget visat sig att krediterna blivit förhållandevis stora. Mot den bakgrunden ansåg regeringen att undantaget borde begränsas till lotterier för allmänna ändamål och till ett sammanlagt kreditbelopp om högst 1/40 prisbasbelopp (prop. 2017/18:220 s. 154). Även om det inte uttryckligen framgår av den kortfattade motiveringen i propositionen synes det enda skälet till att undantaget begränsades till lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål sålunda ha varit att endast tillhandahållare av sådana lotterier valt att utnyttja det tidigare undantaget från kreditförbudet.

För utredningen framstår det som tveksamt att på detta sätt låta marknadsaktörernas agerande styra utformningen av regelverket. Vid utformningen av undantaget från kreditförbudet har detta även

skett såväl vid införandet av det ursprungliga undantaget som vid den senare avgränsningen av tillämpningsområdet. Förhållningssättet har också resulterat i ett inkonsekvent regelverk. Trots att det inte finns något stöd för att typen av tillhandahållare är avgörande för risken för spelmissbruk är det t.ex. inte möjligt för Svenska Spel att erbjuda de kunder som prenumererar på Trisslotter att betala i efterskott samtidigt som Kombispiel AB kan erbjuda kredit vid prenumeration av Glädjelotter. Att det enda skäl som anförts till stöd för dessa skilda förutsättningar är att Svenska Spel historiskt inte valt att erbjuda krediter till sina prenumeranter är anmärkningsvärt.

Utredningen bedömer att de skäl som motiverade införandet av det ursprungliga undantaget från kreditförbudet är relevanta även i förhållande till spel till förmån för partipolitisk verksamhet. Det saknades dock skäl för att avgränsa undantagets tillämpningsområde till att endast omfatta lotter som tillhandahålls till förmån för allmännyttiga ändamål. En lämpligare ordning hade varit att avgränsa undantagets tillämpningsområde till lotter med liknande risk för spelmissbruk.

4.2.5 Bonusbegränsning

Utredningens bedömning: Den typ av spel som partierna tillhandahåller får generellt sett anses vara spel som innebär en förhållandevis låg risk att utveckla spelproblem.

De statliga stöden erbjuder tillräckligt goda förutsättningar för partierna att finansiera sin verksamhet, och de partier som valt att utnyttja möjligheten att finansiera en del av sin verksamhet med intäkter från lotterier har inte behov av att kunna tillhandahålla sina lotterier till mer fördelaktiga villkor än andra aktörer som tillhandahåller spel med liknande risknivå.

De skäl som anförts till stöd för undantaget från bestämmelsen om bonusbegränsning är därmed endast delvis relevanta i förhållande till spel till förmån för partipolitisk verksamhet.

Införandet av bonusbegränsningen i 14 kap. 9 § spellagen motiverades med att det är mycket problematiskt att bonuserbjudanden lockar spelare med problem att fortsätta sitt spelande och upp-

rätthåller spelandet på ett sätt som kan anses ohälsosamt. Ett totalt förbud ansågs dock väl långtgående och oproportionerligt. Med beaktande av behovet av kanalisering²², och för att underlätta nya aktörers tillträde till den svenska spelmarknaden, ansågs det vara rimligt att låta en licenshavare erbjuda en bonus vid det första speltillfället (prop. 2017/18:220 s. 155).

Undantaget som medger att licenshavare som enbart tillhandahåller spel till förmån för allmännyttiga ändamål får lämna bonus även vid andra tillfällen trädde i kraft den 1 januari 2023. Vid införandet av undantaget påtalades att den typ av spel som de allmännyttiga organisationerna tillhandahåller generellt sett anses vara spel med låg risk att utveckla spelproblem bl.a. eftersom det är frågan om låga insatsmöjligheter per lott, och i de flesta fall rör sig om långsammare spel med låg vinståterbetalningsnivå. Vidare framhölls att det inte framkommit att de premier som många av lotterierna under en lång tid använt sig av bidragit till ett osunt spelande. Regeringen bedömde därför att premier och andra typer av ekonomiska incitament kopplat till spel för allmännyttiga ändamål vid en sammantagen bedömning inte motiverade en begränsning av möjligheten att erbjuda eller lämna bonus. Som skäl till att inte samtliga spel med likande risknivå skulle omfattas av undantaget framhölls att allmännyttig ideell verksamhet ska ges goda förutsättningar för att erhålla finansiering genom intäkter från spel (prop. 2021/22:242 s. 94 f.).

Utredningen bedömer att skälen kopplade till risken för problemspelande är relevanta i förhållande till spel till förmån för partipolitisk verksamhet. När det gäller partiernas behov av intäkter från spel gör utredningen samma bedömning som i avsnitt 4.2.3 om spelskatten. Utredningens uppfattning är sålunda även i detta fall att de statliga stöden erbjuder tillräckligt goda förutsättningar för partierna att finansiera sin verksamhet. Bedömningen är därför att de partier som valt att utnyttja möjligheten att finansiera en del av sin verksamhet med intäkter från lotterier inte har behov av att kunna tillhandahålla sina lotterier på mer fördelaktiga villkor än andra aktörer som tillhandahåller spel som innebär likartad risk för att spelare ska utveckla ett spelproblem.

²² Andelen av svenskarnas spelande som sker hos företag med licens i Sverige.

4.2.6 Information om förmånstagare

Utredningens bedömning: Spellagen begränsar Spelinspektionens möjligheter att förena licensbeslut med villkor om att spelare ska erhålla information om vilket parti som är förmånstagare.

Skyldigheten att lämna sådan information borde därför författningsreglerats i samband med omregleringen av spelmarknaden.

Redan när lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet tilläts första gången framhölls att det är av stor vikt att lotterier för partipolitisk verksamhet anordnas så att det står fullt klart vilket politiskt parti som står bakom. Enligt den föredragande departementschefen borde meddelade tillstånd därför uppställa som villkor att trycksaker och reklam för lotteriet på framträdande sätt innehåller uppgift om vilket parti som lotteriet gäller. Vidare borde det föreskrivas att lotteriet endast får bedrivas under benämning som tydligt anger det parti som lotteriet gynnar (prop. 1960:43 s. 13). Skyldigheten att informera spelarna om vilket parti som var förmånstagare skulle således framgå av de enskilda tillstånden och reglerades därför inte i författning.

Inte heller i senare ärenden, där frågan om införandet av en skyldighet att informera om förmånstagare vid lotteri till förmån för partipolitisk verksamhet diskuterats, har regeringen bedömt att någon lagstiftning är nödvändig. Till stöd för denna uppfattning har regeringen anfört att den tidigare Lotteriinspektionen i sina tillståndsbeslut regelmässigt uppställt villkor om att spelare ska informeras bl.a. om vem som är tillståndshavare eller förmånstagare till lotteriet. Regeringen har bedömt att Spelinspektionen kommer att kunna besluta om motsvarande villkor även inom ramen för spellagens licenssystem (prop. 2017/18:55 s. 109 f och prop. 2017/18:220 s. 119 f). Kommittén om insyn i finansiering av partier ansåg dock att det var förvånande att något författningskrav om att lämna denna information inte fanns (SOU 2016:74 s. 386). Slutligen bör det noteras att riksdagen tillkännagivit att det är rimligt att lottköpare får tydlig information om ifall ett lotteri anordnas för att finansiera partipolitisk verksamhet (bet. 2017/18:KU19, rskr. 2017/18:153).

Utredningen kan konstatera att Spelinspektionen i de nu aktuella licensbesluten för S-föreningarna och Moderaterna inte uppställer några krav på att spelarna ska erhålla information om vilket parti som är förmånstagare. Däremot följer det av Spelinspektionens föreskrifter att spelarna ska erhålla information om licenshavarens namn (se avsnitt 2.2.1). I viss mån har Spelinspektionens föreskrifter därmed ersatt de villkor som tidigare infördes i tillståndsbesluten. Som utredningen framhållit i avsnitt 3.3.5 går det emellertid inte att utgå ifrån att det av licenshavarens namn framgår vilket parti som är förmånstagare.

Det är enligt utrednings bedömning dessutom tveksamt om Spelinspektionen med stöd av det allmänt hållna bemyndigandet i 16 kap. 10 § 1 spelförordningen²³ har möjlighet att i sina föreskrifter införa ytterligare informationskrav som endast är tillämpliga när ett lotteri tillhandahålls till förmån för partipolitisk verksamhet. Även möjligheten att, i enlighet med 4 kap. 9 § spellagen, förena en licens med villkor för hur spelverksamheten ska bedrivas är begränsade. I författningskommentaren till den bestämmelsen anges att utgångspunkten är att de krav som ska gälla för spelverksamhet i första hand ska framgå av lag eller annan författning. Med hänsyn till att lagen är en skydds- och ramlagstiftning, och eftersom det kan vara svårt att från tid till annan förutse vilka krav som är nödvändiga att ställa för en enskild licens, finns det dock möjlighet att förena en licens med särskilda villkor. Enligt regeringen ska möjligheten att föreskriva särskilda villkor emellertid användas restriktivt och endast när villkoret är sådant att det ensamt eller i förening med andra villkor behövs för att uppnå föreskrivna krav i lag eller annan författning (prop. 2017/18:220 s. 301).

Mot bakgrund av att behovet av att informera spelarna om vilket parti som är förmånstagare förutsågs såväl 1960 som vid omregleringen av spelmarknaden, samt att det inte i lag eller annan författning ställs krav på att sådan information ska lämnas, är det därmed tveksamt om Spelinspektionen faktiskt har rätt att genom villkor i licensbesluten säkerställa att spelare erhåller tydlig information om vilket parti som är förmånstagare. Utredningen bedömer således att det är svårt att förena regeringens uttalanden i

²³ Av bestämmelsen följer att Spelinspektionen får meddela föreskrifter om vilken information som licenshavaren ska ge till spelarna i spelet.

författningskommentaren med bedömningen i den allmänna motiveringen i samma proposition.

Vid tolkning av bestämmelsen om möjligheten att förena en licens med villkor bör vad som sägs i den utförliga författningskommentaren väga tyngre än en bedömning avseende en viss typ av villkor i den allmänna motiveringen. Spellagen begränsar således Spelinspektionens möjligheter att agera på motsvarande sätt som den tidigare Lotteriinspektionen gjorde vid tillämpningen av lotterilagen. Det faktum att det i Lotteriinspektionens tillståndsbeslut regelmässigt uppställts villkor om information borde därmed inte tillmätts betydelse vid bedömningen av om det fanns skäl att författningsreglera skyldigheten att lämna tydlig information i de fall ett lotteri anordnas för att finansiera partipolitisk verksamhet.

4.3 Utredningen förordar alternativ två

Utredningens bedömning: Det bör även fortsatt vara möjligt att erhålla en licens för ett lotteri till förmån för partipolitisk verksamhet. Utredningen förordar därmed alternativ två, som innebär skärpta krav för partipolitiska lotterier.

Om den uppmärksamhet partiernas spelverksamhet nu får leder till att allmänhetens förtroende för partierna och spelmarknaden påverkas negativt bör det på nytt övervägas att förbjuda partipolitiska lotterier.

Om föreslagna ändringar inte leder till att de partipolitiska lotteriernas andel av den totala marknaden för allmännyttiga lotterier minskar bör ytterligare skärpningar av villkoren för de partipolitiska lotterierna övervägas.

Om regeringen väljer att gå vidare med något av utredningens två alternativa författningsförslag bör målet för spelmarknaden anpassas för att tydliggöra att partipolitisk verksamhet inte har samma behov av att erhålla finansiering genom intäkter från spel som övrig allmännyttig ideell verksamhet.

Vid varje framtida ändring av villkoren för allmännyttiga lotterier bör det särskilt övervägas om lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet ska omfattas av ändringen.

Som framgår av avsnitt 4.2.1 bedömer utredningen att de skäl som anfördes när partipolitiska lotterier tilläts inte längre är relevanta. Eller uttryckt med andra ord – om insynslagen och dagens statliga stöd till partierna funnits på plats redan 1960 är det enligt utredningens bedömning tveksamt om lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet tillåts från första början. Den översiktliga internationella utblicken i avsnitt 2.9 visar också att endast ett fåtal länder funnit skäl att tillåta partipolitiska rikslotterier.

Från början var det också uttalat att de partipolitiska lotterierna inte skulle inkräkta på möjligheterna att tillgodose andra och mer traditionella ändamål genom lotterier. Synen på de partipolitiska lotterierna som mindre prioriterade har sedermera försvunnit men även i dag följer det av spellagen att Spelinspektion endast ska ge licenser till de föreningar som har behov av intäkter från spel. Som framgår av avsnitt 4.2.2 har denna bestämmelse emellertid inte påverkat partiernas möjligheter att erhålla licenser.

Utrymmet på den del av spelmarknaden som är tillgänglig för aktörer som verkar för allmännyttiga ändamål är begränsat även i dag. I enlighet med de resonemang som regeringen förde såväl 1960 som i början av 80-talet (se avsnitt 4.2.2) är det därför rimligt att det begränsade utrymmet i första hand fördelas till de ideella aktörer som har störst behov av intäkter från lotterier.

Parti- och kanslistödet är avsett att garantera att de politiska partierna har tillräckliga resurser för att kunna bedriva sin opinionsbildande verksamhet, samt till att tillgodose partiernas behov att stödja skolningen av nya förtroendevalda inom de politiska ungdomsförbunden. Stödet till partigrupperna syftar till att det parlamentariska arbetet ska fungera väl (se avsnitt 2.4). Som utredningen framhåller i avsnitt 2.6 är det också möjligt för flertalet partier att finansiera huvuddelen av sin verksamhet genom de statliga stöden, och överskotten från de partipolitiska lotterierna står endast för två procent av partiernas finansiering. Stödet till partigrupperna har dessutom nyligen förstärkts. Till skillnad mot vad som hittills varit fallet anser utredningen därför att det faktum att partierna enligt lag har rätt till betydande statligt stöd bör påverka villkoren för partiernas tillgång till spelmarknaden.

Hur stor påverkan detta ska få är inte självklart. Bör denna del av spelmarknaden, i enlighet med alternativ ett, helt överlätas till aktörer som främjar andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk

verksamhet, eller är det tillräckligt att, i enlighet med alternativ två, skärpa kraven för de partipolitiska lotterierna och på så sett ge konkurrensfördelar till övriga aktörer?

Av utredningens uppdrag framgår att utredningen vid valet av alternativ särskilt ska beakta vikten av ett högt förtroende för politiska partier och för spelmarknaden. Partipolitiska lotterier har varit tillåtna sedan 60-talet och som framgår i avsnitt 2.8 har utredningen inte kunnat finna stöd för att allmänhetens förtroende för partierna och spelmarknaden påverkats negativt av att partierna har möjlighet att finansiera sin partipolitiska verksamhet med intäkter från lotterier. Enligt utredningens bedömning talar det för att det vore en alltför långtgående åtgärd att, i enlighet med alternativ ett, helt förbjuda partipolitiska lotterier.

Ytterligare en aspekt att väga in vid valet av regleringsalternativ är att en licens vanligtvis gäller i fem år (4 kap. 8 § första stycket spellagen). Eftersom redan givna licenser kommer att vara giltiga även efter det att spellagen ändrats i enlighet med alternativ ett dröjer det därmed upp till fem år innan de ändringarna får effekt (se avsnitt 3.2.7). Det vill säga, om nya licensansökningar görs i nära anslutning till ikraftträdandet den 1 januari 2025 kan de partipolitiska lotterierna tillhandahållas på samma villkor som gäller i dag ända fram till 2030. Av de ändringar som ingår i alternativ två är det emellertid endast ändringen avseende undantaget från kreditförbudet som är kopplat till licensbeslutet. Väljs detta alternativ påverkas villkoren för partiernas tillgång till spelmarknaden därmed i de flesta fall direkt när författningarna träder i kraft den 1 januari 2026. Även tidsaspekten talar sålunda mot alternativ ett.

Mot denna bakgrund anser utredningen att det även fortsatt ska vara möjligt att erhålla en licens för ett lotteri till förmån för partipolitisk verksamhet. Utredningen förordar därmed alternativ två som innebär att

- spellagens bestämmelser om undantag från kreditförbud och bonusbegränsningar endast ska gälla licenspliktigt spel till förmån för andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet
- det vid tillhandahållande av spel till förmån för partipolitisk verksamhet, samt i kommersiella meddelanden om sådant spel, tydligt ska framgå vilket parti som är förmånstagare

- spelskatt ska betalas vid licenspliktigt spel till förmån för partipolitisk verksamhet.

Även om utredningen inte funnit stöd för att allmänhetens förtroende för partierna och spelmarknaden hittills påverkats av förekomsten av partipolitiska lotterier kan det inte uteslutas att detta förhållande ändras till följd av den uppmärksamhet partiernas spelverksamhet nu får. Enligt utredningen bör effekterna av ändringarna därför följas upp. Visar en sådan uppföljning att förtroendet för partierna och spelmarknaden har utvecklats på ett negativt sätt bör det på nytt övervägas att förbjuda partipolitiska lotterier. Även om förtroendet inte påverkats kan det finnas anledning att vidta ytterligare skärpningar av villkoren för dessa lotterier. Så är fallet om uppföljningen visar att de genomförda ändringarna inte lett till att de partipolitiska lotteriernas andel av den totala marknaden för allmännyttiga lotterier minskat. Exempel på sådana åtgärder kan vara att införa insats- vinst- eller omsättningsbegränsningar för lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet.

Ett av de riksdagsbundna målen för spelområdet är att ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Om regeringen väljer att gå vidare med något av de två alternativa författningsförslag utredningen har tagit fram bör detta mål anpassas för att förtydliga att partipolitisk verksamhet inte har samma behov av att erhålla finansiering genom intäkter från spel som övrig allmännyttig ideell verksamhet. Vid varje framtida ändring av villkoren för allmännyttiga lotterier bör det sålunda särskilt övervägas om lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet ska omfattas av ändringen.

5 Konsekvensanalys

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter i den omfattning som bedöms lämpligt och med beaktande av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

5.1 Syfte

I utredningens uppdrag framhålls att regleringen av de allmännyttiga lotterierna varit oförändrad under lång tid. Det framhålls vidare att det i spellagstiftningen inte görs någon skillnad mellan lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet och lotterier till förmån för andra allmännyttiga ändamål trots att partipolitisk verksamhet skiljer sig från andra allmännyttiga verksamheter. Av uppdraget framgår vidare att det i den allmänna debatten framförts kritik mot att politiska partier kan bedriva lotteriverksamhet, och mot att sådana lotterier omfattas av vissa särskilda bestämmelser som inte gäller för alla licenshavare. Mot den bakgrunden görs bedömningen att en översyn av spelregleringen bör göras samt att denna översyn ska ta sin utgångspunkt i de skillnader som finns mellan partipolitisk verksamhet och annan allmännyttig verksamhet.

5.2 Alternativa lösningar

Av utredningens uppdrag framgår att utredningen ska lämna två alternativa författningsförslag. Ett förslag som innebär att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter inte längre ska kunna få licens enligt spellagen, och ett förslag som innebär förändringar av villkoren för tillhandahållande av sådana lotterier. Eftersom det är just dessa två alternativ som utredningen uttryckligen har haft att överväga innehåller konsekvensanalysen inte överväganden avseende

ytterligare regleringsalternativ. Utredningen har valt att bedöma effekterna av de alternativa författningsförslagen i två separata avsnitt.

5.3 Nollalternativet

De partipolitiska lotterierna står i dag för cirka fem procent av den totala marknaden för rikslotterier till förmån för allmännyttiga lotterier.²⁴ Vid utredningens kontakter med de två partier som i dag bedriver lotterier med licens har det inte framkommit att de i närtid avser att genomföra förändringar som påverkar omfattningen av deras respektive lotteriverksamhet. Utredningen har inte heller fått några indikationer på att övriga partier planerar att starta en lotteriverksamhet. Bedömningen är därför att om ingen åtgärd vidtas kommer lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet fortsatt att stå för cirka fem procent av marknaden för lotterier till förmån för allmännyttiga ändamål.

5.4 Alternativ ett – Förbud mot partipolitiska lotterier

5.4.1 Offentligfinansiella effekter

Lotterier som tillhandahålls med licens enligt 6 kap. spellagen är undantagna från spelskatt (2 § lagen om skatt på spel). Förslaget får därmed ingen direkt effekt på statens inkomster från spelskatten. Det kan förväntas att en del av de spelare som i dag köper lotter i partiernas lotterier väljer att delta i andra spel när möjligheten att köpa lotter i partiernas lotterier upphör. Avgörande för hur stor del av spelandet som kan komma att flytta över till andra spel torde vara om dagens spelare i de partipolitiska lotterierna i första hand köper lotter för att stödja partiets verksamhet, eller om de köper lotter för spänningen, bonusar och utsikten att vinna. I avsaknad av sådana

²⁴ Enligt statistiken på Spelinspektionens webbplats uppgick nettoomsättningen (insatser minus vinster) i de allmännyttiga lotterierna till 3 465 miljoner kronor 2022. Av uppgifterna om intäkter och utbetalda vinster som framgår av redogörelsen i avsnitt 2.5.1 följer att nettoomsättningen i de partipolitiska lotterierna var 168 miljoner kronor vilket utgör knappt fem procent av den totala omsättningen.

uppgifter är det inte möjligt att uppskatta hur stor del av spelarna som kommer att övergå till andra spel. Till den del spelarna väljer att i stället spela hos de statliga och kommersiella licenshavarna uppstår en indirekt effekt på statens inkomster då dessa licenshavare är skyldiga att betala spelskatt.

En ideell förening som uppfyller ändamåls-, verksamhets-, fullföljds- och öppenhetskravet i 7 kap. 4–6 och 10 §§ inkomstskattelagen är inte skatteskyldig för inkomster från självständig näringsverksamhet om inkomsten till huvudsaklig del kommer från lotterier som bedrivs med stöd av 3 kap. 5 § eller 6 kap. spellagen (7 kap. 3 § andra stycket d och e inkomstskattelagen samt prop. 1976/77:135 s. 84 f.). Omsättning i den inkomstskattebefriade verksamhetsdelen är inte heller föremål för mervärdesskatt på grund av kopplingen mellan inkomstskattereglerna och mervärdesskattereglerna i 4 kap. 6 § mervärdesskattelagen (2023:200). Förslaget får därmed inte heller i dessa avseenden en direkt effekt på statens inkomster.

S-föreningarna har valt att överlåta driften av sina lotterier till Kombispiel AB. En följd av förslaget är att den nuvarande verksamheten i detta bolag kommer att upphöra, vilket för med sig minskade skatteintäkter för staten. En rimlig uppskattning är dock att skatteintäkter från den del av spelandet som flyttar över till allmännyttiga lotterier som bedrivs av andra servicebolag samt till spel som tillhandahålls av licenshavare som är skyldiga att betala spelskatt totalt sett leder till ökade intäkter för staten.

5.4.2 Effekter för företagen och föreningslivet

Tillhandahållare av partipolitiska lotterier med licens enligt 6 kap. spellagen

Även om det i dag endast är riksorganisationer som har licens att tillhandahålla partipolitiska lotterier finns det inget som hindrar att exempelvis lokala partier får licens enligt 6 kap. spellagen. I praktiken är det därmed inte endast partiernas och sidoorganisationernas riksorganisationer som berörs av förslaget utan även föreningar som bedriver partipolitisk verksamhet på lokal nivå. Av statistiken på Valmyndighetens webbplats framgår att det i valet

2022 deltog drygt 300 partier. Förslaget medför att dessa partier inte längre har möjlighet att erhålla en licens enligt 6 kap. spellagen.

Sedan licenssystemet infördes 2019 är det endast S-föreningarna och Moderaterna som ansökt om en licens för partipolitiskt lotteri. Utredningen har inte heller fått några indikationer på att lokala partier planerar att starta licenspliktig lotteriverksamhet. Som framhålls ovan gäller detta även avseende de sex riksdagspartier som inte bedriver licenspliktig spelverksamhet. Det förekommer dock att lokala föreningar inom socialdemokratin säljer Glädjelotter. Som framgår av avsnitt 2.5.1 sker detta emellertid i begränsad omfattning och provisionerna som Kombispiel AB betalade ut till lokala föreningar 2022 uppgick endast till 27 000 kronor. Även om antalet ideella föreningar som berörs av förslaget är stort görs därför bedömningen att det i första hand är S-föreningarnas och Moderaternas intäkter som i praktiken kommer att påverkas när möjligheten att erhålla licens för lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet försvinner.

Bland S-föreningarna är det endast Socialdemokraterna och SSU som under de senaste fyra åren redovisat intäkter från lotteri till Kammarkollegiet. Intäkterna för Sveriges socialdemokratiska kvinnoförbund påverkas därmed inte av förslaget. Under senare år har överskottet från lotterierna minskat kontinuerligt. Av Socialdemokraternas årsredovisningar framgår att överskottet var drygt 31 miljoner kronor 2019 och drygt 24 miljoner kronor 2022. Under åren 2019–2022 har Socialdemokraternas överskott från lotterierna i genomsnitt uppgått till 28 miljoner kronor per år. Av SSU:s årsredovisningar framgår att det genomsnittliga överskottet från lotterierna under åren 2019–2022 var knappt 22 miljoner per år. Därtill har Kombispiel AB åren 2021 och 2022 lämnat utdelning om totalt drygt fyra miljoner till A-lotterierna som ägs gemensamt av Socialdemokraterna och SSU.²⁵ Även den utdelning Socialdemokraterna och SSU erhåller från A-lotterierna kommer därmed att påverkas av förslaget (se avsnitt 2.6.1 och 2.6.2). Moderaternas lotteri startades så sent som 2020 och enligt uppgift från Moderaterna (dnr Fi2023/03147–4) uppgick överskottet 2022 till knappt 1,5 miljoner kronor.

När det inte längre är möjligt att erhålla en licens för partipolitiska lotterier får det därmed betydande konsekvenser för i

²⁵ Fyra av de 24 104 andelarna i den ekonomiska föreningen ägs dock av Bommersvik AB.

första hand Socialdemokraterna och SSU. Sett i förhållande till övriga intäkter stod överskottet från de partipolitiska lotterierna för drygt nio procent av Socialdemokraternas totala intäkter 2022. För SSU var motsvarande andel drygt 35 procent. För Moderaternas del stod överskottet från det partipolitiska lotteriet för mindre än 1 procent av de totala intäkterna (se avsnitt 2.6.1 och 2.6.2). Det kan förväntas att de uteblivna intäkterna från lotterierna i viss mån kommer att uppvägas av ökade ekonomiska bidrag från de spelare som i första hand spelat för att stödja sitt parti.

Om Moderaterna och S-föreningarna ansöker om nya licenser i nära anslutning till ikraftträdandet, och erhåller nya licenser som löper i fem år, kan lotterierna bidra med finansiering av verksamheterna fram till den 1 januari 2030. De berörda ges därmed möjlighet att successivt anpassa sin verksamhet efter de nya förutsättningarna.

Tillhandahållare av partipolitiska registreringslotterier och frisektorslotterier

Som framgår av avsnitt 2.5.2 är det ovanligt att partier tillhandahåller registreringslotterier och frisektorslotterier. År 2022 var det endast 23 lokala partier som redovisade intäkter från sådana lotterier till Kammarkollegiet. Utredningen har i samma avsnitt bedömt att de genomsnittliga överskotten för de 23 berörda lokala föreningarna år 2022 var cirka 10 000 kronor.

Servicebolag och ombud

Moderaterna driver själva sitt lotteri och lotter kan endast köpas direkt från Moderaterna. S-föreningarnas lotterier drivs av Kombispiel AB. Med undantag för Glädjelotten säljs S-föreningarnas lotterier enbart av Kombispiel AB. Glädjelotter säljs dessutom av ATG-ombud, samt i viss utsträckning av lokala organisationer inom socialdemokratin.

Kombispiel AB bedriver inte någon verksamhet utöver driften av S-föreningarnas lotterier och utredningens förslag medför således att den nuvarande verksamheten helt kommer att upphöra när S-föreningarnas licens löper ut. Av årsredovisningen framgår att

bolaget 2022 hade en omsättning på drygt 45 miljoner kronor och 15 anställda.

För ATG-ombuden leder förslaget till minskad omsättning och uteblivna provisioner från försäljningen av Glädjelotter.

Tillhandahållare av icke partipolitiska lotterier med licens enligt 6 kap. spellagen

Totalt är det 43 ideella föreningar²⁶ som har licens att tillhandahålla lotterier till förmån för andra allmännyttiga ändamål än partipolitiska. Flertalet av dessa är lokala idrottsföreningar. Andra exempel på licensinnehavare är Riksföreningen mot cancer, Bygdegårdarnas riksförbund och Synskadades riksförbund. Störst omsättning har lotterierna som tillhandahållas av Svenska postkods-föreningen, Folkspel ideell förening och IOGT-NTO.

De partipolitiska lotterierna står i dag för cirka fem procent av den totala marknaden för rikslotterier till förmån för allmännyttiga ändamål (se avsnitt 5.3). Genom förslaget minskar konkurrensen på marknaden för allmännyttiga lotterier och en del av det spel som i dag sker i partiernas lotterier kan förväntas flytta över till aktörer som värnar andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet. Förslaget leder således till att de senare ges förbättrade förutsättningar att erhålla finansiering genom intäkter från spel.

Det är svårt att bedöma hur stor del av spelandet som kommer att flytta över. Dessutom kan det förväntas att en del av spelandet flyttas över till de lotterier som tillhandahålls av Svenska Spel samt till andra typer av spel som tillhandahålls av statliga och kommersiella aktörer. De spelare som i första hand spelat för att stödja sitt parti kommer att vara mindre benägna att aktivt söka efter andra liknande spelerbjudanden medan det motsatta gäller för den del av spelarna som i första hand deltagit för spänningen och möjligheten att vinna.

5.4.3 Effekter för enskilda

Förslaget bedöms få begränsade effekter för enskilda. För de spelare som i första hand deltagit i de partipolitiska lotterierna för

²⁶ Uppgiften hämtad från Spelinspektionens webbplats den 19 januari 2024.

spänningen och möjligheten att vinna finns det flera liknande alternativa lotteriprodukter på marknaden. För de spelare som i första hand spelat för att stödja sitt parti bedöms förslaget leda till ett minskat spelande. För spelare i den senare gruppen kan det även förväntas att dessa, när det inte längre är möjligt att stödja partiet genom att köpa lotter, i viss mån väljer att i stället lämna ekonomiska bidrag direkt till partiet.

5.4.4 Effekter för statliga myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

Förslaget bedöms inte påverka antalet mål eller på annat sätt påverka arbetsbelastningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna. Förslaget förväntas inte heller medföra ökade kostnader för Spelinspektionen eller andra statliga myndigheter.

5.4.5 Förslagets förenlighet med EU-rätten

EU:s inre marknad

En licens att tillhandahålla lotteri till förmån för allmännyttiga ändamål får endast ges till ideella föreningar och registrerade trosamfund som enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet. Endast om det finns särskilda skäl får en licens ges till en juridisk person som främjar ett allmännyttigt ändamål utomlands²⁷ (6 kap. 2 § första stycket 1 och 2 § andra stycket spellagen). Det är vidare endast partier som deltagit i svenska val som omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Förslaget innebär således inte att den fria rörligheten för speltjänster på EU:s inre marknad hindras. Tvärtom leder förslaget i viss mån till att utländska kommersiella aktörer får ökat tillträde till den svenska spelmarknaden när konkurrensen från partipolitiska lotterier upphör.

²⁷ Vad som avses är långsiktiga projekt av humanitär art utom landet. Exempel på föreningar som vid tillämpningen ansetts omfatta av andra stycket är Röda Korset, Rädda Barnen och Amnesty International (prop. 1993/94:182 s. 60).

Anmälan till EU-kommissionen enligt tjänstedirektivet och direktivet om tekniska föreskrifter

Enligt artikel 39.5 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) ska medlemsstaterna anmäla nationella krav som är tillämpliga på tjänsteleverantörer från andra medlemsstater. Av artikel 2.2 h följer dock att spelverksamhet undantas från direktivets tillämpningsområde och någon skyldighet att anmäla föreslagna författningsändringar enligt tjänstedirektivet bedöms därmed inte föreligga.

Enligt det anmälningsförfarande som regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (direktivet om tekniska föreskrifter) ska nationella krav avseende produkters egenskaper och krav för informationssamhällets tjänster anmälas till EU-kommissionen.

Utredningens förslag medför inte att det ställs några krav på produkters egenskaper. Vad som avses med informationssamhällets tjänster följer av definitionen i artikel 1.1 b där det anges att det är tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Försäljning av elektroniska lotter via en webbsida uppfyller således direktivets kriterier för vad som avses med begreppet informationssamhällets tjänster. Det följer dock av direktivet att anmälningsplikt endast föreligger när en nationell föreskrift särskilt avser informationssamhällets tjänster. Så är fallet om föreskriften enligt motiveringen och enligt texten i den normativa delen har till särskilt syfte och föremål att, i sin helhet eller i vissa bestämmelser, uttryckligen och riktat reglera sådana tjänster (artikel 1.1 e läst tillsammans med artikel 1.1 f och artikel 5.1). Utredningens förslag begränsar möjligheterna att tillhandahålla spel till förmån för partipolitisk verksamhet generellt och har inte till särskilt syfte att begränsa möjligheterna att tillhandahålla elektroniska lotter online. Utredningen bedömer därför att det inte heller föreligger någon skyldighet att anmäla föreslagna författningsändringar enligt direktivet om tekniska regler.

5.4.6 Förslaget förenlighet med målet på spelmarknaden

Målet för spelmarknaden är en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll, som värnar intäkterna till det allmänna och som ger goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2017/18:220, bet. 2017/18:KrU8, rskr. 2017/18:363).

När det gäller frågan om vad som ska anses utgöra allmännyttig ideell verksamhet innebär utredningens förslag ingen förändring (se avsnitt 3.2.2). Partipolitisk verksamhet kommer därmed även fortsatt att utgöra en allmännyttig verksamhet. I förhållande till det riksdagsbundna målet för spelmarknaden innebär förslaget dock ett avsteg då förslaget leder till att en viss typ av allmännyttig verksamhet inte längre ges goda förutsättningar att erhålla finansiering genom intäkter från spel. Förslaget är därmed inte förenligt med målet för spelmarknaden.

5.4.7 Övriga effekter

Baserat på undersökningar som genomförts av Spelinspektionen (Spelvanor online 2023) och Folkhälsomyndigheten (Swedish longitudinal gambling study 2021) bedöms förslaget påverka fler män än kvinnor, då fler män än kvinnor spelar på licenspliktiga spelformer.

Förslaget bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen. Som framgår av avsnitt 2.5.2 är det ovanligt med registreringslotterier till förmån för partipolitisk verksamhet. De resurser som krävs för att i enlighet med 6 kap. 9 § och 18 kap. 1 § andra stycket spellagen registrera och utöva tillsyn över partipolitiska registreringslotterier kommer därmed endast att minska marginellt.

Förslaget bedöms inte kräva informationsinsatser utöver de som normalt sker vid lagändringar. Förslaget bedöms inte ha någon betydelse för brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för offentlig service i olika delar av landet, för små företags

arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

5.5 Alternativ två - Skärpta krav för partipolitiska lotterier

5.5.1 Offentligfinansiella effekter

Genom förslaget upphör undantaget från skyldigheten att betala spelskatt för licenshavare som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet. Beräknat på den behållning Moderaternas och S-föreningarnas lotterier hade 2022 leder förslaget till en ökning av statens skatteintäkter med cirka 37 miljoner kronor per år.²⁸ Det faktiska utfallet kommer att bero på hur stor del av skattekostnaden som övervältras till spelarna i form av högre pris²⁹ och spelarnas priskänslighet. Förväntade skatteintäkter påverkas även av att förslagen rörande kreditförbud och bonusbegränsningar kan förväntas leda till att omsättningen i de partipolitiska lotterierna minskar i viss mån. Det går inte heller att utesluta att utredningens förslag leder till att partierna väljer att anpassa omfattningen av sin spelverksamhet.

En ideell förening som uppfyller ändamåls-, verksamhets-, fullföljds- och öppenhetskravet i 7 kap. 4–6 och 10 §§ inkomstskattelagen är inte skatteskyldig för inkomster från självständig näringsverksamhet om inkomsten till huvudsaklig del kommer från lotterier som bedrivs med stöd av 3 kap. 5 § eller 6 kap. spellagen (7 kap. 3 § andra stycket d och e inkomstskattelagen samt prop. 1976/77:135 s. 84 f.). Omsättning i den inkomstskattebefriade verksamhetsdelen är inte heller föremål för mervärdesskatt på grund av kopplingen mellan inkomstskattereglerna och mervärdesskattereglerna i 4 kap. 6 § mervärdesskattelagen (2023:200). I den

²⁸ Beräkningen utgår ifrån att spelskatten höjts till 22 procent i enlighet med vad regeringen avisat i budgetpropositionen (prop. 2023/24:1 s. 289).

²⁹ För speltjänster definieras priset som köparens förväntade förlust som andel av det köparen satsar. Detta är detsamma som att säga att priset är den andel av insatsen som inte återbetalas till spelaren, dvs. den andel av insatsen som spelarrangören behåller. För de allmännyttiga lotterierna gäller att värdet av vinsterna under licenstiden får motsvara högst 50 procent av värdet av insatserna i lotteriet (4 kap. 3 § första stycket spelförordningen).

mån förslaget påverkar de ideella föreningarnas inkomster från lotterier och omsättningen i dessa, leder det sålunda inte till någon effekt på statens inkomster.

S-föreningarna har valt att överlåta driften av sina lotterier till Kombispiel AB. Som en följd av förslaget kan den nuvarande verksamheten i detta bolag påverkas negativt vilket för med sig minskade skatteintäkter för staten. Bedömningen är dock att införandet av spelskatt för de partipolitiska lotterierna totalt sett leder till ökade intäkter för staten.

5.5.2 Effekter för företagen och föreningslivet

Tillhandahållare av partipolitiska lotterier med licens enligt 6 kap. spellagen

Även om det i dag endast är riksorganisationer som har licens att tillhandahålla partipolitiska lotterier finns det inget som hindrar att exempelvis lokala partier ges licens enligt 6 kap. spellagen. I praktiken är det därmed inte endast partiernas och sidoorganisationernas riksorganisationer som berörs av förslaget utan även föreningar som bedriver partipolitisk verksamhet på lokal nivå. Av statistiken på Valmyndighetens webbplats framgår att det i valet 2022 deltog drygt 300 partier.

Sedan licenssystemet infördes 2019 är det endast S-föreningarna och Moderaterna som ansökt om en licens för partipolitiskt lotteri. Utredningen har inte heller fått några indikationer på att lokala partier planerar att starta licenspliktig lotteriverksamhet. Som framhålls ovan gäller detta även avseende de sex riksdagspartier som inte har en licens. Det förekommer dock att lokala föreningar säljer Glädjelotter. Som framgår av avsnitt 2.5.1 sker detta emellertid i begränsad omfattning och provisionerna som Kombispiel AB betalade ut till lokala föreningar 2022 uppgick endast till 27 000 kronor. Även om antalet ideella föreningar som berörs av förslaget är stort görs därför bedömningen att det i första hand är de nuvarande licensinnehavarna, S-föreningarna och Moderaterna, som berörs av förslagen. Bland S-föreningarna är det endast Socialdemokraterna och SSU som under de senaste fyra åren redovisat intäkter från lotteri till Kammarkollegiet. Intäkterna för Sveriges

socialdemokratiska kvinnoförbund påverkas därmed inte av förslaget.

De nya kraven på att informera om vilket parti som är förmånstagare förväntas inte medföra några större kostnader för Moderaterna eller S-föreningarna.

Moderaterna har inte begärt undantag från kreditförbudet och använder sig inte heller av bonusar varför förslagen i dessa delar inte kommer att påverka Moderaternas nuvarande verksamhet. S-föreningarna erbjuder bonusar även till existerande kunder och har även begärt och erhållit ett undantag från kreditförbudet i 14 kap. 8 § första stycket spellagen. För S-föreningarnas del krävs det därmed en anpassning av bonussystemen och införande av andra betalningslösningar. Dessa anpassningar förväntas leda till att S-föreningarnas intäktsmöjligheter försämras i viss mån.

För att täcka kostnaden för spelskatten krävs det en justering av lottpriset, en sänkning av marginalerna eller en kombination av dessa åtgärder. För att avgöra vilka åtgärder som är mest lämpliga krävs en affärsmässig bedömningen av spelarnas priskänslighet samt en bedömning av risken för att spelarna vänder sig till konkurrerande lotterier. Spellicensutredningens litteraturgenomgång indikerar ett relativt stort intervall för olika skattningar av spelefterfrågans priselasticitet³⁰, från jämförelsevis prisokänslig till en väldigt priskänslig efterfrågan (SOU 2017:30 s. 490–495). Vad som är ett rimligt antagande för priselasticiteten för de partipolitiska lotterierna är oklart, men det faktum att spelare som valt att delta i just dessa lotterier i de flesta fall önskar bidra ekonomiskt till partiernas verksamhet talar för en förhållandevis prisokänslig efterfrågan. Bedömningen är att det även fortsatt kommer att vara möjligt att bedriva de partipolitiska lotterierna med förtjänst men att överskotten kan komma att minska med mellan 50 och 80 procent.³¹

³⁰ Priselasticitet visar hur många procent den efterfrågade kvantiteten förändras då priset ökar med en procent.

³¹ Beräkningen utgår ifrån att spelskatten höjts till 22 procent i enlighet med vad regeringen aviserat i budgetpropositionen (prop. 2023/24:1 s. 289). Eftersom underlaget för spelskatten är spelets behållning, dvs. spelets pris, krävs det en prishöjning på 28 procent för att täcka hela kostnaden för spelskatten.

Servicebolag och ombud

Moderaterna driver själva sitt lotteri och lotter kan endast köpas direkt från Moderaterna. S-föreningarnas lotterier drivs av Kombispel AB. Med undantag för Glädjelotten säljs S-föreningarnas lotterier enbart av Kombispel AB. Glädjelotter säljs dessutom av ATG-ombud samt i begränsad utsträckning av lokala organisationer inom socialdemokratlin.

Kombispel AB bedriver inte någon verksamhet utöver driften av S-föreningarnas lotterier. I den mån utredningens förslag påverkar efterfrågan på S-föreningarnas lotter kommer det sålunda att få effekter för Kombispel AB:s verksamhet. Av årsredovisningen framgår att bolaget 2022 hade en omsättning på drygt 45 miljoner kronor och 15 anställda.

Den försäljning av Glädjelotter som sker via ATG-ombud påverkas inte av förslagen rörande kreditförbud och bonusbegränsningar. Glädjelotterna står dessutom för en liten del av ATG-ombudens totala omsättning och i den mån införandet av spelskatt leder till en prishöjning som minskar efterfrågan på dessa lotter påverkas ombuden därmed endast i begränsad omfattning.

Tillhandahållare av icke partipolitiska lotterier med licens enligt 6 kap. spellagen

Totalt är det 43 ideella föreningar³² som har licens att tillhandahålla lotterier till förmån för andra allmännyttiga ändamål än partipolitiska. Flertalet av dessa är lokala idrottsföreningar. Andra exempel på licensinnehavare är Riksföreningen mot cancer, Bygdegårdarnas Riksförbund och Synskadades Riksförbund. Störst omsättning har lotterierna som tillhandahållas av Svenska Postkods-föreningen, Folkspel ideell förening och IOGT-NTO.

De partipolitiska lotterierna står i dag för cirka fem procent av den totala marknaden för rikslotterier till förmån för allmännyttiga ändamål (se avsnitt 5.3). Genom förslaget minskar konkurrensen på marknaden för allmännyttiga lotterier och en del av det spel som i dag sker i partiernas lotterier kan förväntas flytta över till aktörer som värnar andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk

³² Uppgiften hämtad från Spelinspektionens webbplats den 19 januari 2024.

verksamhet. Förslaget leder således till att de senare ges förbättrade förutsättningar att erhålla finansiering genom intäkter från spel.

Det är svårt att bedöma hur stor del av spelandet som kommer att flytta över. Dessutom kan det förväntas att en del av spelandet flyttas över till de lotterier som tillhandahålls av Svenska Spel samt till andra typer av spel som tillhandahålls av statliga och kommersiella aktörer. De spelare som i första hand spelat för att stödja sitt parti kommer att vara mindre benägna att aktivt söka efter andra liknande spelerbjudanden om priset för de partipolitiska lotterierna höjs medan det motsatta gäller för den del av spelarna som i första hand deltagit för spänningen och möjligheten att vinna.

5.5.3 Effekter för enskilda

Införandet av spelskatt bedöms leda till ett högre pris på spel i de partipolitiska lotterierna. Kostnaden för enskilda som önskar stödja ett parti genom att delta i ett lotteri ökar därmed. Den del av spelarna som i första hand deltagit i partiernas lotterier för spänningen och möjligheten att vinna har möjlighet att undkomma prishöjningarna genom att i stället köpa lotter av licenshavare som verkar för andra allmännyttiga ändamål än partipolitiska.

De nya kraven på att lämna tydlig information om vilket parti som är förmånstagare medför att risken för att enskilda omedvetet bidrar ekonomiskt till en partipolitisk verksamhet minskar.

5.5.4 Effekter för statliga myndigheter och de allmänna förvaltningsdomstolarna

De förändringar som Skatteverket behöver göra får anses ingå i den anpassning som årligen görs på grund av ny eller förändrad lagstiftning och kostnaderna kan därmed hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

För Spelinspektionen uppstår kostnader för tillsyn av de nya kraven. I enlighet med det delade ansvar för tillsynen av spellagen uppstår även kostnader för Konsumentverket när det gäller bestämelsen om information om förmånstagare i kommersiella meddelanden. Då endast två licenshavare berörs av de nya kraven kan

dessa tillkommande tillsynskostnader hanteras inom de båda myndigheternas respektive befintliga ekonomiska ramar.

Endast ett fåtal aktörer tillhandahåller licenspliktiga partipolitiska lotterier och förslaget bedöms därmed inte nämnvärt påverka antalet mål eller på annat sätt påverka arbetsbelastningen i de allmänna förvaltningsdomstolarna.

5.5.5 Förslagets förenlighet med EU-rätten

EU:s inre marknad

En licens att tillhandahålla lotteri till förmån för allmännyttiga ändamål får ges till ideella föreningar och registrerade trossamfund som enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet. Endast om det finns särskilda skäl får en licens ges till en juridisk person som främjar ett allmännyttigt ändamål utomlands³³ (6 kap. 2 § första stycket 1 och 2 § andra stycket spellagen). Det är vidare endast partier som deltagit i svenska val som omfattas av de föreslagna bestämmelserna. Förslaget innebär således inte att den fria rörligheten för speltjänster på EU:s inre marknad hindras. Tvärtom kan förslaget i viss mån leda till att utländska kommersiella aktörer får ökat tillträde till den svenska spelmarknaden när konkurrensen från partipolitiska lotterier minskar.

Statsstöd

Vid omregleringen av spelmarknaden gjordes bedömningen att undantaget från spelskatt för allmännyttigt spel inte utgjorde statligt stöd i EU-rättslig mening. Till stöd för denna uppfattning anförde regeringen att

- den som ansöker om licens för att tillhandahålla allmännyttigt spel ska uppfylla en rad krav som inte gäller för andra licensformer

³³ Vad som avses är långsiktiga projekt av humanitär art utom landet. Exempel på föreningar som vid tillämpningen ansetts omfatta av andra stycket är Röda Korset, Rädda Barnen och Amnesty International (prop. 1993/94:182 s. 60).

- taket för vinståterbetalning för allmännyttigt spel begränsar möjligheten för dessa licenshavare att konkurrera prismässigt med de kommersiella licenshavarna
- allmännyttigt spel hålls avskilt från de konkurrensutsatta licensformerna i spelregleringen.

Sammantaget ansågs detta innebära att förutsättningarna för den verksamhet som ideella organisationer med licens för allmännyttigt spel kan bedriva inte var rättsligt eller faktiskt jämförbara med förutsättningarna för den verksamhet som kan bedrivas av kommersiella aktörer (prop. 2017/18:220 s. 265 f.). Regeringen ansåg sålunda att undantaget från spelskatten inte uppfyllde det s.k. selektivitetskriteriet i artikel 107.1 i EUF-fördraget.

Utredningens förslag medför att skiljelinjen för vilka aktörer som befrias från spelskatt inte längre sammanfaller med spellagens bestämmelser om vilka som har möjlighet att erhålla licens för allmännyttigt spel. I lagen om skatt på spel undantas endast licenshavare som enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet från skyldigheten att betala spelskatt. Kraven för att erhålla en licens för allmännyttigt spel kommer dock att vara desamma oavsett om licenshavaren verkar till förmån för partipolitisk verksamhet eller andra allmännyttiga ändamål, och i båda fallen kan licens erhållas för samma typ av spel. Även taket för vinståterbetalning är detsamma för båda dessa typer av aktörer.

Utredningen bedömer därmed att förutsättningarna för att tillhandahålla lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet och andra allmännyttiga ändamål är rättsligt och faktiskt jämförbara. De skillnader i förutsättningar som följer av utredningens övriga förslag avseende kreditköp och bonusar kan inte anses vara tillräckliga för att ändra denna bedömning. När befrielsen från spelskatt endast omfattar licenshavare som enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet innebär det sålunda att dessa licenshavare gynnas på ett selektivt sätt, och att selektivitetskriteriet i artikel 107.1 i EUF-fördraget därmed är uppfyllt.

För att det ska vara fråga om ett statligt stöd som omfattas av tillämpningsområdet för artikel 107.1 i EUF-fördraget krävs det även att stödet påverkar handeln mellan medlemsstaterna. Att

partipolitiska lotterier inte längre undantas från skyldigheten att betala spelskatt medför inte att licenshavare som verkar för andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet ges förbättrade möjligheter att konkurrera med lotterianordnare i andra medlemsländer. Ändringen av lagen om skatt på spel bedöms därmed inte påverka handeln mellan medlemsstaterna och förslaget utgör därför inte ett statligt stöd som omfattas av artikel 107.1 i EUF-fördraget.³⁴ Det krävs därför inte en anmälan till EU-kommissionen i enlighet med artikel 108.3 i EUF-fördraget.

Anmälan till EU-kommissionen enligt tjänstedirektivet och direktivet om tekniska föreskrifter

Enligt artikel 39.5 andra stycket i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (tjänstedirektivet) ska medlemsstaterna anmäla nationella krav som är tillämpliga på tjänsteleverantörer från andra medlemsstater. Av artikel 2.2 h följer dock att spelverksamhet undantas från direktivets tillämpningsområde och någon skyldighet att anmäla föreslagna författningsändringar enligt tjänstedirektivet föreligger därmed inte.

Enligt det anmälningsförfarande som regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informations-samhällets tjänster (direktivet om tekniska föreskrifter) ska nationella krav avseende produkters egenskaper och krav för informationssamhällets tjänster anmälas till EU-kommissionen.

Krav på märkning av en produkt är ett exempel på ett produktkrav som kan vara anmälningspliktigt enligt direktivet om tekniska föreskrifter (artikel 1.1 c). Av den föreslagna bestämmelsen i 14 kap. 4 a § spellagen följer att det vid tillhandahållande av spel till förmån för partipolitisk verksamhet tydligt ska framgå vilket parti som är förmånstagare. Något uttryckligt krav på att denna information ska finnas på fysiska lotter ställs inte i spellagen. Utredningen har dock svårt att se att det, åtminstone när det gäller försäljning av lotter via ombud, är möjligt för en licenshavare att säkerställa att spelare

³⁴ För ett liknande resonemang se EU-kommissionens beslut SA.33243 Jornal da Madeira, punkt 39.

erhåller information om vilket parti som är förmånstagare på annat sätt än att informationen trycks på den fysiska lotten. Utredningen bedömer därför att den allmänt hållna informationsskyldigheten i 14 kap. 4 a § spellagen utgör en sådan teknisk föreskrift som ska anmälas till EU-kommissionen på utkaststadiet (artikel 1.1 f och g läst tillsammans med artikel 5.1 i direktivet om tekniska regler). Att Spelinspektionen får meddela mer detaljerade föreskrifter om hur informationskravet i spellagen ska fullgöras ändrar inte denna bedömning.

Vad som avses med informationssamhällets tjänster följer av definitionen i artikel 1.1 b i direktivet om tekniska föreskrifter där det anges att det är tjänster som vanligtvis utförs mot ersättning på distans, på elektronisk väg och på individuell begäran av en tjänstemottagare. Försäljning av elektroniska lotter via en webbsida uppfyller således direktivets kriterier för vad som avses med begreppet informationssamhällets tjänster. Det följer dock av direktivet att anmälningsplikt endast föreligger när en föreskrift särskilt avser informationssamhällets tjänster. Så är fallet om föreskriften enligt motiveringen och enligt texten i den normativa delen har till särskilt syfte och föremål att, i sin helhet eller i vissa bestämmelser, uttryckligen och riktat reglera sådana tjänster (artikel 1.1 e och f läst tillsammans med artikel 5.1). Utredningens förslag ändrar förutsättningarna för att tillhandahålla spel till förmån för partipolitisk verksamhet generellt, och har inte till särskilt syfte att begränsa möjligheterna att tillhandahålla elektroniska lotter online. Utredningen bedömer därför att förslaget inte innehåller några anmälningspliktiga föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

5.5.6 Förslagets förenlighet med målet på spelmarknaden

Målet för spelmarknaden är en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll, som värnar intäkterna till det allmänna och som ger goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell

verksamhet (prop. 2017/18:220, bet. 2017/18:KrU8, rskr. 2017/18:363).

När det gäller frågan om vad som ska anses utgöra allmännyttig ideell verksamhet innebär utredningens förslag ingen förändring (se avsnitt 3.3.1). Partipolitisk verksamhet kommer därmed även fortsatt att utgöra en allmännyttig verksamhet. I förhållande till det riksdagsbundna målet för spelmarknaden innebär förslaget dock ett avsteg då förslaget medför att förutsättningarna för att erhålla finansiering genom intäkter från spel kommer att skilja sig åt beroende på om den ideella verksamheten syftar till att främja partipolitiska eller andra allmännyttiga ändamål.

Det kan diskuteras om utredningens förslag medför att ideella föreningar som har till syfte att främja partipolitisk verksamhet inte längre kan anses ha goda förutsättningar att erhålla finansiering genom intäkter från spel. Även om förslaget inte kan sägas vara oförenligt med målet för spelmarknaden anser utredningen att målet bör anpassas för att återspegla att finansieringen av den ideella verksamhet som bedrivs i syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitiska ges prioritet.

5.5.7 Övriga effekter

Baserat på undersökningar som genomförts av Spelinspektionen (Spelvanor online 2023) och Folkhälsomyndigheten (Swedish longitudinal gambling study 2021) bedöms förslaget påverka fler män än kvinnor, då fler män än kvinnor spelar på licenspliktiga spelformer.

Förslaget bedöms inte kräva informationsinsatser utöver de som normalt sker vid lagändringar. Förslaget bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för offentlig service i olika delar av landet, för små företags arbetsförutsättningar, konkurrensförmåga eller villkor i övrigt i förhållande till större företags eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen.

6 Författningskommentar

6.1 Alternativ ett – Förbud mot partipolitiska lotterier

6.1.1 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

2 kap.

5 § Med parti avses i denna lag ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, samt sidoorganisation till sådant parti.

Med partipolitisk verksamhet avses i denna lag all verksamhet som bedrivs av ett visst parti.

Paragrafen, som är ny, innehåller definitioner av termen parti och uttrycket partipolitisk verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.2.

I *första stycket* anges att med *parti* avses i lagen ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet samt sidoorganisation till sådant parti. Det är deltagandet i valet som är avgörande, och även ett parti som inte erhållit några mandat utgör ett parti i lagens mening.

I vallagen finns bestämmelser om krav på anmälan för partier som vill delta i val. Vilka partier som har deltagit i ett val fastställs slutligt med stöd av vallagen (2005:837) i samband med valresultatet.

Med sidoorganisationer till ett parti avses separata juridiska personer som inom en partiorganisation driver vissa intressefrågor. Exempel på sidoorganisationer är till ett parti knutna kvinnoorganisationer, studentförbund och ungdomsförbund.

I *andra stycket* anges att med *partipolitisk verksamhet* avses i lagen all verksamhet som bedrivs av ett visst parti. Vad som avgör om det rör sig om partipolitisk verksamhet är inte vilken typ av verksamhet det rör sig om, utan om verksamheten bedrivs av ett sådant parti som avses i första stycket. Exempel på verksamhet som utgör partipolitisk verksamhet om verksamheten bedrivs av ett sådant parti är opinionsbildning, utbildningsverksamhet och biståndsverksamhet.

3 kap.

2 § Av 5 och 6 kap. framgår att vissa spel ska vara förbehållna staten och *vissa* allmännyttiga ändamål.

Paragrafen upplyser om att det följer av 5 och 6 kap. att vissa spelformer endast får tillhandahållas av staten och aktörer som verkar för vissa allmännyttiga ändamål. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.5.

Paragrafen ändras så att det framgår att förbehållandet inte omfattar samtliga allmännyttiga ändamål. Ändringen är en följd av att det enligt 6 kap. 2 a § inte längre kommer att vara möjligt att ge en licens till en ideell förening som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet (se vidare kommentaren till den paragrafen).

6 kap.

2 § *Om inte annat följer av 2 a § får licens* enligt 1 § ges till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som

1. enligt sina stadgar har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet,
2. bedriver verksamhet som huvudsakligen tillgodoser sådant ändamål,
3. inte vägrar någon inträde som medlem, om det inte finns särskilda skäl för detta med hänsyn till arten eller omfattningen av föreningens eller trossamfundets verksamhet eller syfte eller av någon annan orsak, och
4. för sin verksamhet behöver intäkter från spel.

Licens får ges också till en annan juridisk person än en sådan som anges i första stycket eller till en juridisk person som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål utomlands, om det finns särskilda skäl för det.

I paragrafen anges vem som får ges licens för spel för allmännyttiga ändamål enligt 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.3.

Första stycket ändras på så sätt att det anges att om det följer av 2 a § att en licens enligt 1 § inte får ges, så får en licens inte heller ges med stöd av bestämmelserna i 2 §. Ändringen är en följd av att det enligt 6 kap. 2 a § inte längre kommer att vara möjligt att ge en licens till en ideell förening som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet (se vidare kommentaren till den paragrafen).

Av 3 kap. 5 § 1 och 6 kap. 9 § följer att det under vissa förutsättningar inte krävs licens för spel som tillhandahålls av en sådan juridisk person som avses i 6 kap. 2 §. Av författningskommentaren till 3 kap. 5 § 1 följer att med *en sådan juridisk person som avses i 6 kap. 2 §* avses de juridiska personer som uppfyller kraven för licens för spel för allmännyttiga ändamål enligt 6 kap. 2 § (prop. 2017/18:220 s. 296). Ändringen av första stycket medför att en ideell förening som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet inte längre uppfyller kraven för att få licens enligt 6 kap. 2 §. Ändringen av första stycket medför således även att en sådan förening inte längre kan tillhandahålla frisektorslotterier eller registreringslotterier med stöd av 3 kap. 5 § 1 respektive 6 kap. 9 §.

2 a § Licens enligt 1 § får inte ges till en ideell förening som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet.

Paragrafen, som är ny, begränsar spelmyndighetens möjlighet att ge licens enligt 1 §. Övervägandena finns i avsnitt 3.2.3.

Enligt paragrafen får en licens enligt 1 § inte ges till en ideell förening som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet. Det krävs inte att föreningen har till huvudsakligt syfte att främja partipolitisk verksamhet för att bestämmelsen ska vara tillämplig. Spelmyndigheten är förhindrad att ge en licens enligt 1 § i samtliga fall då det framgår av föreningens stadgar att ett syfte, huvudsakligt eller inte, är att främja partipolitisk verksamhet.

För att det ska vara fråga om ett främjande av partipolitisk verksamhet krävs det att den ideella föreningen enligt sina stadgar har till syfte att främja verksamhet som bedrivs av ett visst parti (jmf 2 kap. 5 § andra stycket). Bestämmelsen hindrar därmed inte att licens enligt 1 § ges till en ideell förening som är partipolitiskt

obunden och exempelvis verkar för att påverka politiken i en viss sakfråga.

6.2 Alternativ två – Skärpta krav för partipolitiska lotterier

6.2.1 Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

2 kap.

5 § Med parti avses i denna lag ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet, samt sidoorganisation till sådant parti.

Med partipolitisk verksamhet avses i denna lag all verksamhet som bedrivs av ett visst parti.

Paragrafen, som är ny, innehåller definitioner av termen parti och uttrycket partipolitisk verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.1.

I *första stycket* anges att med *parti* avses i lagen ett parti som deltar eller har deltagit i val till riksdagen, regionfullmäktige, kommunfullmäktige eller Europaparlamentet samt sidoorganisation till sådant parti. Det är deltagandet i valet som är avgörande och även ett parti som inte erhållit några mandat utgör ett parti i lagens mening.

I vallagen finns bestämmelser om krav på anmälan för partier som vill delta i val. Vilka partier som har deltagit i ett val fastställs slutligt med stöd av vallagen (2005:837) i samband med valresultatet.

Med sidoorganisationer till ett parti avses separata juridiska personer som inom en partiorganisation driver vissa intressefrågor. Exempel på sidoorganisationer är till ett parti knutna kvinnoorganisationer, studentförbund och ungdomsförbund.

I *andra stycket* anges att med *partipolitisk verksamhet* avses i lagen all verksamhet som bedrivs av ett visst parti. Vad som avgör om det rör sig om partipolitisk verksamhet är inte vilken typ av verksamhet det rör sig om utan om verksamheten bedrivs av ett sådant parti som avses i första stycket. Exempel på verksamhet som utgör partipolitisk verksamhet om verksamheten bedrivs av ett sådant

parti är opinionsbildning, utbildningsverksamhet och biståndsverksamhet.

14 kap.

4 a § En licenshavare med licens enligt 6 kap., som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet, ska vid tillhandahållande av spel lämna tydlig information om vilket parti som är förmånstagare.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om skyldighet att i vissa fall informera om förmånstagare. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.5.

Av bestämmelsen följer att en licenshavare med licens enligt 6 kap. som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet vid tillhandahållande av spel är skyldig att vidta åtgärder för att det tydligt ska framgå vilket parti som är förmånstagare. Vilka åtgärder som krävs kan skilja beroende på vilken försäljningskanal som används. Kravet på tydlighet medför dock att åtgärderna, oavsett om lotteriet tillhandahålls online, landbaserat eller via ombud, ska vara av sådan art att en genomsnittsspelare inte kan undgå att uppmärksammas om vilket parti som är förmånstagare.

Kravet på tydlighet kan uppfyllas genom att det av det namn under vilket lotteriet marknadsförs framgår vilket parti som är förmånstagare. Om så inte är fallet krävs det i stället att informationen om vilket parti som är förmånstagare ges en tillräckligt framträdande plats. Informationen bör t.ex. framgå på framsidan av fysiska lotter och vid försäljning online bör informationen finnas i webbplatsens sidhuvud.

Skyldighet att informera om förmånstagare föreligger i samtliga fall då det framgår av licenshavarens stadgar att ett syfte, huvudsakligt eller inte, är att främja partipolitisk verksamhet.

För att det ska vara fråga om ett främjande av partipolitisk verksamhet krävs det att licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja verksamhet som bedrivs av ett visst parti (jmf 2 kap. 5 § andra stycket). Bestämmelsen är därmed inte tillämplig när licenshavaren är partipolitiskt obunden och exempelvis verkar för att påverka politiken i en viss sakfråga.

Vad som avses med partipolitisk verksamhet framgår av 2 kap. 5 § andra stycket.

Av 21 kap 13 § 3 följer att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer har möjlighet att meddela föreskrifter om hur skyldigheten att informera om förmånstagare ska fullgöras.

8 § Det är inte tillåtet för en licenshavare eller ett spelombud att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spelet.

Spelmyndigheten får för ett visst lotteri medge undantag från förbudet i första stycket, om

1. lotteriet tillhandahålls med licens enligt 6 kap.,
2. *licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet,*
3. krediten avser köp av lotter för en viss tid, och
4. det sammanlagda kreditbeloppet uppgår till högst 1/40 prisbasbelopp.

Paragrafen innehåller bestämmelser om kreditförbud. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.2.

I andra stycket införs en ny *andra punkt* som innehåller ytterligare en förutsättning för att spelmyndigheten ska ha möjlighet att medge undantag från kreditförbudet i första stycket. För att ett undantag ska kunna medges krävs det nu även att licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet. Spelmyndigheten är förhindrad att medge undantag från kreditförbudet i samtliga fall då det framgår av licenshavarens stadgar att ett syfte, huvudsakligt eller inte, är att främja partipolitisk verksamhet.

För att det ska vara fråga om ett främjande av partipolitisk verksamhet krävs det att licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja verksamhet som bedrivs av ett visst parti (jmf 2 kap. 5 § andra stycket). Ändringen av andra stycket hindrar därmed inte att undantag från kreditförbudet medges när licenshavaren är partipolitiskt obunden och exempelvis verkar för att påverka politiken i en viss sakfråga.

Vad som avses med partipolitisk verksamhet framgår av 2 kap. 5 § andra stycket.

I andra stycket byter de nuvarande andra och tredje punkterna beteckning till *tredje och fjärde punkterna*.

9 § En licenshavare får endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel erbjuda eller lämna bonus.

Licenshavare som enbart tillhandahåller spel enligt 6 kap. får dock erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen, *om licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet.*

Paragrafen innehåller bestämmelser om bonuserbjudanden. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.3.

Genom ändring av *andra stycket* införs ytterligare en förutsättning för att en licenshavare ska få erbjuda och lämna bonus vid andra tillfällen än vad som följer av första stycket. För att så ska kunna ske krävs det nu även att licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet. En licenshavare är förhindrad att erbjuda och lämna bonus vid andra tillfällen än vad som följer av första stycket i samtliga fall då det framgår av licenshavarens stadgar att ett syfte, huvudsakligt eller inte, är att främja partipolitisk verksamhet.

För att det ska vara fråga om ett främjande av partipolitisk verksamhet krävs det att licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja verksamhet som bedrivs av ett visst parti (jmf 2 kap. 5 § *andra stycket*). Ändringen av *andra stycket* hindrar därmed inte att licenshavare som enligt sina stadgar är partipolitiskt obundna och exempelvis verkar för att påverka politiken i en viss sakfråga erbjuder bonus vid andra tillfällen än vad som framgår av första stycket.

Vad som avses med partipolitisk verksamhet framgår av 2 kap. 5 § *andra stycket*.

15 kap.

3 a § Kommersiella meddelanden om lotteri som tillhandahålls med licens enligt 6 kap. ska, i de fall licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet, innehålla tydlig information om vilket parti som är förmånstagare.

Paragrafen, som är ny, innehåller en bestämmelse om kommersiella meddelande om lotteri till förmån för partipolitisk verksamhet. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.6.

Av bestämmelsen följer att kommersiella meddelanden om lotteri med licens enligt 6 kap. i vissa fall ska innehålla tydlig information om vilket parti som är förmånstagare. En sådan skyldighet föreligger om licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet.

Kravet på tydlighet kan uppfyllas genom att det av det namn under vilket lotteriet marknadsförs framgår vilket parti som är förmånstagare. Om så inte är fallet bör det kommersiella

meddelandet utformas så att informationen om vilket parti som är förmånstagare uppmärksammas vid en flyktig betraktelse.

Skyldighet att i kommersiella meddelande informera om förmånstagare föreligger i samtliga fall då det framgår av licenshavarens stadgar att ett syfte, huvudsakligt eller inte, är att främja partipolitisk verksamhet.

För att det ska vara fråga om ett främjande av partipolitisk verksamhet krävs det att licenshavaren enligt sina stadgar har till syfte att främja verksamhet som bedrivs av ett visst parti (jmf 2 kap. 5 § andra stycket). Bestämmelsen är därmed inte tillämplig när licenshavaren är partipolitiskt obunden och exempelvis verkar för att påverka politiken i en viss sakfråga.

Vad som avses med partipolitisk verksamhet framgår av 2 kap. 5 § andra stycket.

4 § Marknadsföring som strider mot 1 eller 2 § ska vid tillämpningen av 5, 23 och 26 §§ marknadsföringslagen (2008:486) anses som otillbörlig mot konsumenter. Ett handlande som strider mot 2 § kan medföra marknadsstörningsavgift enligt bestämmelserna i 29–36 §§ marknadsföringslagen.

Om information som anges i 3 *eller* 3 a § inte lämnas ska marknadsföringslagen tillämpas, med undantag av bestämmelserna i 29–36 §§ om marknadsstörningsavgift. Sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen.

Paragrafen innehåller bestämmelser om otillbörlig marknadsföring på spelområdet. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.6.

Ändringen av *andra stycket* medför att marknadsföringslagen även ska tillämpas vid överträdelser av informationsskyldigheten enligt 3 a §, och att sådan information ska anses vara väsentlig enligt 10 § tredje stycket marknadsföringslagen. Det senare innebär att en överträdelse av 3 a § även utgör en överträdelse av nämnda bestämmelse i marknadsföringslagen.

21 kap.

13 § Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet på handlingsplan enligt 14 kap. 1 § och om innehållet i handlingsplanen,

2. vilken information som ska hållas tillgänglig för spelare enligt 14 kap. 4 §,

3. hur skyldigheten att informera om förmånstagare enligt 14 kap. 4 a § ska fullgöras,

4. ytterligare gränser vid onlinespel och spel på värdeautomater samt vad som ska gälla vid ändring av satta gränser,

5. förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap. 9 §,

6. självtest enligt 14 kap. 10 §,

7. självavstängning enligt 14 kap. 11 och 12 §§,

8. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § ska innehålla, för vilka spel utbildningskraven ska gälla, när och hur utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas,

9. anställdas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 §, och

10. kontrollrutiner enligt 14 kap. 16 §.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om spelansvar. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.5.

I paragrafen införs en ny *tredje punkt* som anger att regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om hur skyldigheten att informera om förmånstagare enligt 14 kap. 4 a § ska fullgöras.

Nuvarande punkterna 3–9 byter beteckning till *punkterna 4–10*.

6.2.2 Förslaget till lag om ändring i lagen (2018:1139) om skatt på spel

2 § Från spelskatt undantas spel enligt 6 kap. spellagen (2018:1138) om spelet bedrivs av licenshavare som enligt sina stadgar har till syfte att främja andra allmännyttiga ändamål än partipolitisk verksamhet.

Paragrafen innehåller en bestämmelse om undantag från lagens tillämpningsområde. Övervägandena finns i avsnitt 3.3.4.

Paragrafen ändras så att spel som bedrivs av en licenshavare som enligt sina stadgar har till syfte att främja partipolitisk verksamhet inte längre undantas från lagens tillämpningsområde. Det krävs inte att licenshavarens huvudsakliga syfte är att främja partipolitisk verksamhet för att skyldighet att betala spelskatt ska föreligga. I samtliga fall då det framgår av en licenshavarens stadgar att ett syfte, huvudsakligt eller inte, är att främja partipolitisk verksamhet omfattas spelen av lagens tillämpningsområde.

För att det ska vara fråga om ett främjande av partipolitisk verksamhet krävs det att licenshavaren enligt sina stadgar har till

syfte att främja verksamhet som bedrivs av ett visst parti (jmf 2 kap. 5 § andra stycket spellagen). Bestämmelsen är därmed inte tillämplig när licenshavaren är partipolitiskt obunden och exempelvis verkar för att påverka politiken i en viss sakfråga.

Vad som avses med partipolitisk verksamhet framgår av 2 kap. 5 § andra stycket spellagen.

Utredningsuppdrag

Översyn av regleringen för partipolitiska lotterier (Fi2023/02035)

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig (i det följande utredaren) ges i uppdrag att se över regleringen för partipolitiska lotterier.

Utredaren ska bl.a.

- föreslå ändringar i spellagen (2018:1138) som innebär att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter inte längre ska kunna ges licens enligt lagen,
- lämna författningsförslag som innebär att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter ska omfattas av spellagens bestämmelser om kreditförbud och bonusbegränsning, att sådana licenspliktiga spel ska omfattas av tillämpningsområdet för lagen (2018:1139) om skatt på spel, och att sådana lotterianordnare ska upplysa om att överskottet från spelet går till partipolitiska verksamheter, och
- ta ställning till vilket av alternativen som förordas, med särskilt beaktande av vikten av ett högt förtroende för politiska partier och spelmarknaden.

Uppdraget omfattar inte verksamheter som har andra allmännyttiga ändamål än partipolitiska, t.ex. kulturella och idrottsliga.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 29 februari 2024.

Bakgrund

Spel för allmännyttiga ändamål

Det riksdagsbundna målet för spelområdet är en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll som värnar intäkterna till det allmänna och som ger goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94).

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 när spellagen (2018:1138) trädde i kraft. Sedan omregleringen gäller att spelmarknaden delas upp i en konkurrensutsatt del, en del som är förbehållen staten och en del som är förbehållen spel för allmännyttiga ändamål. I samband med omregleringen genomfördes inga väsentliga förändringar av den reglering som sedan lång tid gällt för spel för allmännyttiga ändamål. Spellagen innehåller även bl.a. särskilda bestämmelser om informationsskyddighet och marknadsföring av spel.

Licens för spel för allmännyttiga ändamål regleras i 6 kap. spellagen. Enligt bestämmelserna får licens endast ges till lotterier. Licens får dock inte ges för kasinospel, onlinebingo, penningautomater, värdeautomater eller datorsimulerat automatspel. Huvudregeln är att licens endast får ges till en ideell förening eller ett registrerat trossamfund som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål inom landet. Vidare ska föreningen eller trossamfundet bedriva verksamhet som huvudsakligen tillgodoser ett sådant ändamål och, om det inte finns särskilda skäl, inte vägra någon inträde som medlem. Dessutom ska föreningen eller trossamfundet behöva intäkter från spel för sin verksamhet. Vissa spel för allmännyttiga ändamål får tillhandahållas efter registrering hos en

kommun, s.k. registreringslotterier. För det krävs dock att vissa villkor är uppfyllda, t.ex. att den juridiska personen huvudsakligen är verksam inom en kommun och att lotteriet endast tillhandahålls i den eller de kommuner där den juridiska personen är verksam.

Begreppet allmännyttiga ändamål är inte närmare definierat i spellagen. I förarbetena uttalas att det kan inrymma ändamål som enligt en utbredd uppfattning är värda att stödja. Det innebär att värderingarna om vad som är värt att stödja kan ändras från tid till annan. Det kan vara fråga om religiösa, välgörande, sociala, politiska, konstnärliga, kulturella, idrottsliga eller därmed jämförliga ändamål (prop. 1993/94:182 s. 59).

Politiska partier har en särställning i Sverige. De har en avgörande betydelse för den svenska demokratin och det svenska politiska systemet. Det är därför angeläget att de har förutsättningar att kunna bedriva sina verksamheter. Partiernas verksamhet är på det stora hela oreglerad. För att främja öppenhet och insyn har dock särskilda regler införts som syftar till att skapa öppenhet och insyn i politiska partiers finansiering, genom lagen (2018:90) om insyn i finansiering av partier. I lagen finns bl.a. bestämmelser om skyldighet för partier att redovisa intäkter samt ett förbud mot att ta emot anonyma bidrag som överstiger ett visst gränsvärde.

Särskilda regler för spel för allmännyttiga ändamål

Som utgångspunkt gäller bestämmelser i bl.a. spellagen för alla licenshavare och spelformer. Det finns dock vissa särskilda bestämmelser för spel för allmännyttiga ändamål.

Exempelvis är den som tillhandahåller spel som inte kräver licens, som t.ex. ett registreringslotteri, eller ett sådant spel för allmännyttiga ändamål som kräver licens enligt 6 kap. spellagen, inte skattskyldig enligt lagen (2018:1139) om skatt på spel. Detta uppnås genom att spel med licens enligt 6 kap. spellagen i dag uttryckligen undantas från tillämpningsområdet för lagen om skatt på spel. I förarbetena uttalas att det är viktigt att värna finansieringen av allmännyttiga ändamål och de ideella organisationernas möjligheter

att fortsatt finansiera sina verksamheter via överskott från spelverksamhet (prop. 2017/18:220 s. 244).

Spel för allmännyttiga ändamål omfattas vidare av vissa undantag från spellagens bestämmelser om kreditförbud och bonusbegränsning. Huvudregeln enligt spellagen är att kredit inte får erbjudas eller lämnas för insatser i spelet. För s.k. prenumerationslotterier som sker till förmån för allmännyttiga ändamål och till låga belopp är det dock möjligt att göra undantag från kreditförbudet. Vidare är utgångspunkten enligt spellagen att bonus får erbjudas eller lämnas endast vid det första speltillfället. Sedan den 1 januari 2023 gäller dock, om det är fråga om spel för allmännyttiga ändamål, att bonus får erbjudas och lämnas även vid andra tillfällen.

Uppdraget att se över lotterier till förmån för partipolitisk verksamhet

I spellagstiftningen har partipolitiska verksamheter sedan länge jämförts med andra typer av verksamheter med allmännyttiga ändamål, som t.ex. sociala, kulturella och idrottsliga. Partipolitiska verksamheter skiljer sig dock från andra allmännyttiga verksamheter med hänsyn till vikten av ett högt förtroende för det politiska systemet.

Reglerna för de allmännyttiga lotterierna har varit oförändrade under en lång tid och sågs inte över i någon större utsträckning i samband med omregleringen av den svenska spelmarknaden. En översyn av spelregleringen bör göras som tar sin utgångspunkt i de skillnader som finns mellan partipolitisk verksamhet och annan allmännyttig verksamhet. Det har i den allmänna debatten framförts kritik mot att politiska partier kan bedriva lotteriverksamhet och mot att sådana lotterier omfattas av vissa särskilda bestämmelser som inte gäller för alla licenshavare. Mot denna bakgrund finns det under alla förhållanden anledning att se över om licens ska kunna ges till partipolitiska lotterier samt om de regler om undantag från kreditförbud och bonusbegränsning enligt spellagen och tillämpningsområdet enligt lagen om skatt på spel är motiverade och lämpliga. Vid översynen ska särskild hänsyn tas till vikten av ett högt förtroende för politiska partier och för spelmarknaden. Det bör

vidare säkerställas att det inte ska vara möjligt att kringgå de bestämmelser som införs. Det finns inga krav i författning på att den som bedriver ett lotteri till förmån för partipolitisk verksamhet ska upplysa, t.ex. i samband med köpet av lotten, om att intäkterna tillfaller partiet. Deltagaren i spelet har dock ett befogat intresse av att få tydlig information om att deltagandet i sig innebär ett ekonomiskt stöd till ett visst parti. Det finns därför även skäl att se över förutsättningarna för att ställa tydligare krav på lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter att informera om att överskottet från spelet går till partipolitiska verksamheter.

Utredaren ska därför

- lämna författningsförslag som innebär att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter inte längre ska kunna ges licens enligt spellagen,
- lämna författningsförslag som innebär att lotterier till förmån för partipolitiska verksamheter ska omfattas av spellagens bestämmelser om kreditförbud och bonusbegränsning, att sådana licenspliktiga spel ska omfattas av tillämpningsområdet enligt lagen om skatt på spel, och att sådana lotterianordnare ska upplysa om att överskottet från spelet går till partipolitiska verksamheter,
- jämföra för- och nackdelar med samt analysera och redovisa konsekvenserna av de två alternativen,
- ta ställning till vilket av alternativen som förordas, med särskilt beaktande av vikten av ett högt förtroende för politiska partier och för spelmarknaden, och
- ta ställning till när förslagen kan träda i kraft och vid behov lämna andra nödvändiga författningsförslag.

Ett fortsatt viktigt mål för spelområdet är att allmännyttig ideell verksamhet ska ha goda förutsättningar att få finansiering genom intäkter från spel. Utredaren ska därför inte lämna förslag som påverkar sådana verksamheter som har andra allmännyttiga ändamål än partipolitiska, som t.ex. religiösa, välgörande, sociala, konstnärliga, kulturella eller idrottsliga.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska bedöma och redovisa offentligfinansiella, samhälls-ekonomiska och andra effekter av förslagen. Utredaren ska även analysera och redovisa förslagets påverkan på statliga myndigheters verksamheter, såsom exempelvis Skatteverket. Eventuella kostnadsökningar för det offentliga som förslagen bedöms medföra ska redovisas och en finansiering av dessa ska föreslås.

Genomförande och redovisning av uppdraget

Utredaren ska ha en löpande dialog med Spelinspektionen och även vid behov inhämta synpunkter från andra statliga myndigheter. Utredaren ska vidare beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet, exempelvis frågan om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning (SOU 2021:79).

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 29 februari 2024.