

Lotteri i radio och TV

Betänkande av utredningen angående
viss lotteriverksamhet i närradio

SOU 1988:24

SOU
1988:24 B



Statens offentliga utredningar
1988:24
Utbildningsdepartementet

Lotteri i radio och TV

Betänkande av utredningen angående
viss lotteriverksamhet i närradio

Beställningsadress:
Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 STOCKHOLM
Tel: 08/739 96 30
Informationsbokhandeln
Malmtorgsgatan 5

Beställare som är berättigade till remissexemplar eller friexemplar kan beställa sådana under adress:

Regeringskansliets förvaltningskontor
SOU-förrådet

103 33 STOCKHOLM

Tel: 08/763 23 20 Telefontid 8¹⁰ - 12⁰⁰ (externt och internt)
08/763 10 05 12⁰⁰ - 16⁰⁰ (endast internt)

Till Statsrådet Ulf Lönnqvist

Regeringen bemyndigade i beslut den 28 november 1985 statsrådet Bengt Göransson, som då hade till uppgift att föredra ärenden rörande lotterier, att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda frågor om lotteriverksamhet som anordnas i samband med närradio- och kabelsändningar. Den 5 december 1985 förordnades undertecknad, som är rådmän i Helsingborgs tingsrätt, till särskild utredare. Som experter har biträtt byrådirektörerna hos lotterinämnden Göte Andersson och Torsten Fagerlund samt revisionssekreteraren Ingrid Holmstrand.

Med detta betänkande redovisas uppdraget. Experterna står i väsentligheterna bakom slutsatserna i det.

Helsingborg den 15 april 1988.

Erik Essén

Innehåll

Sammanfattning	7
1 Uppdraget och dess bakgrund	9
2 Uppdragets inriktning och genomförande	11
3 Ringon i Malmö och Norrtälje	15
3.1 Ringon i Malmö	15
3.2 Ringon i Norrtälje	17
4 Det ekonomiska utfallet av Ringon	19
5 Några synpunkter från anordnarna i Malmö och Norrtälje	23
6 Några synpunkter från anordnare av vanligt bingospel i Norrtälje	25
7 Synpunkter från Sveriges närradioförbund	27
8 Översikt över länsstyrelsernas och lotterinämnadens behandling av "Ringon"	31
9 Närmare redovisning av vissa länsstyrelsebeslut och skrivelsen från lotterinämden	33
10 Närradioverksamheten	39

11	Verksamheten med kabel-TV	43
12	Lotteriregleringen	47
13	Vilka kan få både sändningstillstånd och lotteritillstånd?	53
14	Förhållandena i Norge	55
14.1	Närradio och när-TV	55
14.2	Lotteriverksamheten	58
14.3	Radio- och TV-bingo	59
15	Förhållandena i Danmark	63
15.1	Närradio och när-TV	63
15.2	Lotteriverksamheten	64
15.3	Radio- och TV-bingo	65
16	Överväganden	69
16.1	Inledning	69
16.2	Vilket slags lotteriverksamhet bör regleras?	70
16.3	Om möjligheterna att med stöd av gällande lotterilag hindra eller reglera radio- och TV-sända lotterier	74
16.4	Bör radio- och TV-användningen inskränkas ytterligare?	80
17	Berörs yttrandefriheten i radio och TV?	93
18	Ett lagförslag	97

Sammanfattning

Med tillkomsten av närradio och kabel-TV blev det möjligt att bedriva lotteriverksamhet i radio- och TV-sändningar. I viss utsträckning har det också skett, dock inte sedan maj 1986. Det har då rört sig om dragning och vinstutdelning i närradion i s.k. traditionella eller egentliga lotterier, som utformats på ett sätt som påminner om bingo. Bl.a kunde vinster "ropas av" genom att man ringde till studion.

Utredaren har haft till uppgift att pröva i första hand om användningen av radio och TV i lotterisammanhang får så menliga verkningar för lotterimarknaden att det är befogat med åtgärder mot en sådan användning.

Endast egentliga lotterier kan bedrivas i radio och TV. Det kan ske med stöd av både 11 och 14 §§ lotterilagen. Redan gällande lagstiftning ger stöd för vissa restriktioner mot radio- och TV-lotterier. Det kan förhindras att de bedrivs *enbart* i radio och TV, varmed förstås att all dragning och vinstutdelning sker i sändning. Det kan dock inte förhindras att en del av vinstutdelningen sker i sändning. Bara antalet vinster och deras värde kan då begränsas. Kvar står därmed att det är möjligt att ta lokal radio och TV till hjälp i lotteriet på ett sätt som måste antas kunna förändra förutsättningarna för lokala lotterier.

Radio- och TV-sända lotterier florerar i Danmark. Den annorlunda lotteri- och medieregleringen där gör dock att en motsvarande omfattande lotteriverksamhet inte är tänkbar i Sverige.

Bristen på erfarenheter och den kända svårigheten att förutse hur olika lotteriformer påverkar varandra har gjort det vanskligt att bedöma

verkningarna av en utbyggd verksamhet med lotterier i lokal radio och TV. Några omständigheter som utredaren fäst sig vid är följande.

Det kan antas att tillämpningen av gällande lotterilag vad gäller tillstånd och villkor till lotterier som avses bedrivas i radio och TV blir oförutserbar och oenhetlig.

Vissa föreningar får genom radio- och TV-sändningar ett orättvist försteg på lotterimarknaden i förhållande till andra anordnare av lotterier, därför att möjligheterna att eller intresset av att verka i dessa medier är olika för olika föreningar.

För att ett lotteri i radio och TV skall bli attraktivt torde förutsättas att det ges bingokaraktär, dvs. att vinst utfaller på en kombination av siffror, vilket fordrar tämligen avancerad datateknik. Metoden drar kostnader och innebär dessutom kontrollsvårigheter. Kostnaderna och radions och TV:ns genomslagskraft kan accentuera skillnaderna i fråga om förutsättningarna för olika föreningar att lönsamt bedriva lotterier.

Av bl.a. dessa skäl finner utredaren det befogat att föreslå att sådana traditionella eller egentliga lotterier som regleras i lotterilagen inte får bedrivas i radio eller TV. Det skulle därmed stå regeringen fritt att tillåta användningen av radio och TV för lotterier som skall bedrivas i annan ordning.

1 Uppdraget och dess bakgrund

Lördagen den 24 augusti 1985 sände Malmö Arbetarekommun ett när-radioprogram över sändaren i Malmö, i vilket förekom ett lotteri, kallat Ringo. Det var fråga om ett lotteri som rätt mycket påminde om det vanliga bingospelet. Under veckan före programmet hade häften med lotter innehållande "Ringospel", dvs. rutor med siffror ordnade i samma mönster som på en vanlig bingobricka, sålts på stan. I programmet drogs nummer, som "ropades ut". En lyssnare som fått en full bingorad och därmed vunnit kunde under sändningen få ytterligare en vinst, om han inom en viss bestämd tid ringde upp studion och blev den förste att nå fram till programledaren. Det var det telefonförfarandet som föranledde beteckningen Ringo.

Lotteriet anordnades med tillstånd av länsstyrelsen, och föreningen bedrev lotteriet i sändningar i stort sett varje lördag t.o.m. den 31 maj 1986.

I sändningar över närradiosändaren i Norrtälje bedrev lotterialliansen Norrtälje Närradio en liknande lotteriverksamhet under tiden den 17 augusti 1985–den 31 maj 1986.

Verksamheten i Malmö och Norrtälje med denna form att lotteri uppmärksammades av regeringen som i beslut den 28 november 1985 be-myndigade det statsråd som då hade till uppgift att föredra ärenden rörande lotterier att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda frågor om lotteriverksamhet som anordnas i samband med närradio- eller kabelsändningar.

I beslutet uttalade regeringen samtidigt att den ansåg att lotteriverksamhet av nämnda slag inte borde anordnas i närradion. Om själva uppdraget anförde regeringen följande: "Den särskilde utredaren bör belysa vilka konsekvenser en utbyggd verksamhet skulle få dels för andra anordnare av lotterier, dels för verksamheten i närradion och kabelsändningarna. Om den särskilde utredaren finner det befogat bör han lägga fram förslag till åtgärder."

Ringo-verksamheten upphörde den 31 maj 1986 sedan lotterinämden i ett besvärssärende den 28 februari 1986 beslutat avslå en ansökan om att få anordna ett liknande lotteri i Falköping. Nämnden anförde som motivering för avslaget att den ansåg tillstånd till sådan lotteriverksamhet inte skola ges under utredningstiden. Sedermera har några länsstyrelser avslagit liknande ansökningar med hänvisning till antagen otillräcklig behållning av lotteriet och till antagna ogynnsamma följder för den "ordinarie" lotterimarknaden. Härom mera i avsnitt 8 och 9.

I prop. 1987/88:141 om ändring i lotterilagen (1982:1011), m.m. har regeringen föreslagit att bingospel som får anordnas med stöd av 11 § lotterilagen inte får bedrivas i närradio eller kabel-TV. En bestämmelse därom skall enligt förslaget träda i kraft den 1 januari 1989. Innebörden av den är att frågor om tillstånd till bingospel i närradio och kabel-TV därefter skall prövas av regeringen.

2 Uppdragets inriktning och genomförande

Regeringen har inriktat mitt uppdrag på att belysa konsekvenserna av en utbyggd verksamhet med radio- eller TV-sänd bingo, dels för andra som anordnar lotterier, dels för själva närradio- och kabel-TV-verksamheten.

Som framgått finns få erfarenheter av lotteriformen i Sverige. Verksamhet med lotterier och radio- och TV-verksamhet har över huvud taget hittills inte haft nämnvärda beröringspunkter. Det beror på att lotterier alltid har förbehållits ideella föreningar eller staten genom några få särskilda bolag och att dessa föreningar och bolag inte haft tillgång till något radio- eller TV-medium. Det beror vidare på att endast Sveriges Radio - före närradion och kabel-TV:n - kunnat bedriva rundradio-sändningar och att Sveriges Radio är ett företag som inte självt får anordna lotterier eller vidarebefordra andras lotterier i sina sändningar. Det har alltså inte funnits några möjligheter att genomföra egentliga lotterier i samband med radio- eller TV-sändningar. Läget har blivit ett annat genom närradion och kabel-TV:n. Genom närradion kan ideella föreningar gå ut i etern själva. De har också möjligheter att antingen självständigt bedriva sändningar eller delta i andras sändningar i kabel-TV, eftersom den verksamheten får bedrivas på långt friare villkor än dem som gäller för Sveriges Radio. Frågan om lämpligheten av att lotterier bedrivs i radio och TV har därför inte tidigare behövt uppmärksammas.

Det är en omsorg om både lotteriverksamheten och om radio- och TV-verksamheten som föranlett mitt uppdrag. Men bakom regeringens avvisande inställning till radio- och TV-bingon ligger uppenbarligen i

första hand farhågor för att kombinationen lotteri-rundradiosändning kan få menliga verkningar för lotterimarknaden i form av rubbade konkurrensförhållanden och även ett orättvist försteg för mindre angelägna lotteriändamål. Avståndstagandet från lotteriformen kan emellertid också motiveras av en viss oro för ogynnsamma följder för närradio- och kabel-TV-verksamheten som sådan. En programform med lotterier och aktiviteter i anslutning till dem står exempelvis bara vissa sändande sammanslutningar till buds. Och en dominans för en sådan programverksamhet är åtminstone inte vad närradion och kabel-TV:n primärt är tänkt för.

Lotteriverksamheten i Sverige är sedan länge ingående författningsreglerad. Bestämmelserna syftar väsentligen till att säkra att lotterier bedrivs på ett ansvarsfullt sätt och i former som ger garantier för att behållningen av dem tillfaller behöriga ändamål och i tillräcklig utsträckning. För de syftena krävs normalt tillstånd till lotteriverksamhet. Traditionella lotterier och bingo får bedrivas av ideella föreningar, och vissa särskilda typer av riksomfattande lotterier bära i statlig regi. Behållningen skall tillfalla allmännyttiga ändamål eller staten. Lotterier är en väsentlig inkomstkälla för det ideella föreningslivet och de bedrivs i konkurrens på en marknad med begränsat utrymme. För varje lotteriform finns ganska noggrant angivna förutsättningar – för bingo-spelet bl.a. betingade av att det gäller att rättvist fördela tillgången på lokaler för det.

Även för närradio- och kabel-TV-verksamheten finns det en utförlig lagreglering. Dess syften är dock mera allmänna och därmed inte så i detalj utförda som för lotteriernas del. På det här området har det gällt att skapa förutsättningar för ett ordnat utnyttjande av tekniken och det begränsade utrymmet i etern och kablarna. Samtidigt har man velat söka länka in sändningsverksamheten i banor som tillgodoser de av riksdagen antagna kulturpolitiska målen, enkannerligen vidgad yttrandefrihet. Även här råder ett koncessionssystem, för närradions del med företräde för det ideella föreningslivet. I yttrandefrihetens intresse finns få begränsningar vad gäller innehållet i sändningarna.

Bristen på erfarenheter av den ifrågavarande lotteriformen och svårigheterna att någorlunda säkert förutse hur olika lotteriformer påverkar varandra har måst prägla min utredning. I det följande prövar jag om de få erfarenheter som finns av lotteriformen och de antaganden som kan göras om dess verkningar motiverar att åtgärder tillgrips mot den. Det gör jag genom att redovisa bl.a. vad som faktiskt förekommit i Sverige, Danmark och Norge, gällande lotteri- och medieregler, vissa synpunkter och önskemål från dem som berörs av lotteriverksamheten, i vilken utsträckning man med stöd av gällande regler kan styra utvecklingen och vilka överväganden som bör göras om man vill begränsa eller stoppa verksamheten.

Av redovisningen kommer att framgå att antagna negativa verkningar av radio- och TV-lotterier bör förebyggas genom åtgärder inom lotterilagstiftningens ram, dvs. inte genom regler som gäller de särskilda radio- och TV-medier som nu finns.

3 Ringon i Malmö och Norrtälje

3.1 Ringon i Malmö

Ringo-lotteri bedrevs i Malmö av Malmö Arbetarekommun under tiden 24.8.1985–31.5.1986. Tillstånd meddelades enligt följande:

1. 5.7.1985 för "Radio Bingo" med ett beviljat insatsbelopp om 240 000 kr. för tiden 24.8.1985–30.11.1985.

2. 18.11.1985 för "Radio Bingo", insatsbelopp 80 000 kr., försäljningstid 7.12.1985–28.12.1985.

3. 13.12.1985 för "Lotteri med efterhandsdragning (Ringo)", insatsbelopp 230 000 kr., försäljningstid 1.1.1986–1.3.1986.

4. 24.2.1986 för "Lotteri med efterhandsdragning (Ringo)", insatsbelopp 390 000 kr., försäljningstid 8.3.1986–31.5.1986.

Lotteriet var upplagt på följande sätt:

Lotterna bestod av lotthäften som vart och ett innehöll tre lotter. Lotterna utgjordes av ett bingolikhnande rutsystem med 60 siffror från 0 till 75. På varje lott fanns ett serienummer och ett lottnummer. Lotterna såldes i olika butiker, främst konsumbutiker, och tobaksaffärer, bensinstationer och av enskilda föreningsmedlemmar i Malmö. *Dragningen* förrättades i föreningens närradiosändningar varje lördagseftermiddag mellan klockan 14 och 15. Dag och tid fanns angiven på lotthäftet. Därvid drogs så många nummer som behövdes tills på någon lott en vågrät rads alla siffror fanns med. Den lotten hade då utfallit med

vinst, "Ringo". Detta kunde fastställas under sändningens gång i studion med hjälp av telefonkontakt med en datacentral i Stockholm. Där fanns en dator i vilken alla lotter med sina sifferkombinationer hade matats in. Dragna nummer offentliggjordes också i tidningen Arbetet söndagen efter sändningsdagen. Vinnare hade en månad på sig att hämta ut vinsten efter denna publicering. Detta skulle ske hos Arbetsrekommunen i Malmö. Vinnare kunde emellertid även ringa direkt till närradiostudion och tala om att han vunnit. Hans lottnummer kunde då kontrolleras med hjälp av datorn och vinnaren fick en ytterligare vinst, en s.k. snabbhetspremie, 100, 50 eller 25 kr. stor. Alla vinster utgjordes av presentkort.

Vinstplanerna varierade med antalet under en vecka marknadsförda lotter (å-pris per häfte tio kr.). Enligt vinstplanen för exempelvis 3 000 lotter uppgick det sammanlagda vinstvärdet i första dragningsomgången till 2 000 kr., i andra till 4 700 kr. och i tredje till 8 000 kr. Första pris i första omgången var 1 000 kr., i andra 3 000 kr. och i tredje 5 000 kr. Snabbhetspremierna uppgick till 100 kr., 50 kr. eller 25 kr. Enligt villkoren för lotteriet föll snabbhetspremierna inom den fordrade vinstsumman om 50 % av det beviljade insatsbeloppet.

Ett Ringo-program kunde tillgå på följande sätt. Exemplet är hämtat från sändningen 9.11.1985.

I studion fanns utom programledaren länsstyrelsens kontrollant. Vidare medverkade två personer från "Närradiotjänst" i Stockholm med tillgång till den dator i vilken samtliga lotter fanns inprogrammerade. Tre "Ringo"-spel, A, B och C, genomfördes. En vågrät rad om fem nummer skulle ge vinst. I Ringospel A var första pris 400 kr. Efter det att tio nummer dragits (med hjälp av kulor) och ropats ut kunde "datastaben" meddela att 34 lotter hade fyra nummer i rad. För dessa krävdes alltså bara ytterligare en rätt siffra för att de skulle utfalla med vinst. Efter ytterligare två dragna nummer kunde datastaben fastställa att på två lotter hade vinst, "Ringo", utfallit. Dessa fick då dela på förstapriset. Härfter talade programledaren om att den av dessa två, som inom tretio sekunder först ringde upp studion, skulle få en snabbhetspremie om 50 kr. I det här fallet ringde ingen och de 50 kr. "frös inne". Härfter

drogs nummer för andra priset, 200 kr. Denna gång fick fyra lotter dela på priset. En lottinnehavare ringde nu inom trettio sekunder och fick 25 kr. som extrapris. Tredje priset, 100 kr., fick två vinnare dela. En av dem ringde och fick 25 kr. Härpå följde Ringospel B och C, första pris 1 400 kr. respektive 5 000 kr., snabbhetspremie 50 och 25 kr., vilka genomfördes på liknande sätt. – Vid sammanlagt nio tillfällen (nio dragningar) fanns alltså möjlighet för vinnare att ringa, i detta program 21 lottinnehavare, och vid fyra tillfällen ringde någon och kom fram.

3.2 Ringon i Norrtälje

I Norrtälje startade "Ringo"-lotteriet 17.8.1985 och pågick, som i Malmö, t.o.m. 31.5.1986. Det bedrevs i alliansform av Norrtälje socialdemokratiska arbetarekommun, Centerns kommunorganisation i Norrtälje, Moderata samlingspartiet i kommunen och Folkpartiets kommunförning. Tillstånd meddelades av länsstyrelsen i Stockholms län 24.6.1985 för "bingospel" med ett beviljat insatsbelopp om 140 000 kr. för tiden t.o.m. 15.10.1985 samt 11.10.1985 och 18.12.1985 för "Lotteri med efterhandsdragning (Ringo)" för tiden t.o.m. 31.5.1986.

Lotteriet omfattade 500 lotter à tio kr. per vecka. De flesta lotterna såldes i de fyra partiernas regi. Dessutom fanns i början fem försäljningsställen, från och med november 1985 tio i Norrtälje och tio inom övriga delar av kommunen. Vinsterna utgjordes av presentkort från Köpmannaföreningen och Konsum.

Lotteriet var upplagt på i stort sett samma sätt som det i Malmö. Dragningsresultaten offentliggjordes i ett program varje lördagseftermiddag. "Snabbhetspremier" på normalt 75 kr. kunde fås av vinnarna. Exempelvis delades högst 300 kr. ut i denna form i ett lotteri med en vinstsumma på 2 500 kr. En skillnad mot förfarandet i Malmö är dock värd att notera. Ofta förrättades nämligen inte dragningen i efterhand – alltså i programmet – utan den var gjord i förväg – före lottförsäljningen – och kontrollerad med dator. I programmet lästes då bara dragningsresultaten upp – ett från kontrollsynpunkt icke invändningsfritt sätt. Länsstyrelsens tillstånd saknade villkor för dragningen.

10

The first part of the paper is devoted to a general discussion of the problem of the existence of solutions of the system of equations (1) for arbitrary values of the parameters α and β . It is shown that the system has solutions for all values of the parameters α and β if the function $f(x)$ is continuous and has a bounded derivative. The second part of the paper is devoted to a detailed study of the properties of the solutions of the system of equations (1) for arbitrary values of the parameters α and β . It is shown that the solutions of the system of equations (1) are unique and depend continuously on the parameters α and β . The third part of the paper is devoted to a study of the asymptotic properties of the solutions of the system of equations (1) for arbitrary values of the parameters α and β . It is shown that the solutions of the system of equations (1) have the asymptotic properties of the solutions of the system of equations (2) for arbitrary values of the parameters α and β . The fourth part of the paper is devoted to a study of the stability properties of the solutions of the system of equations (1) for arbitrary values of the parameters α and β . It is shown that the solutions of the system of equations (1) are stable for arbitrary values of the parameters α and β . The fifth part of the paper is devoted to a study of the properties of the solutions of the system of equations (1) for arbitrary values of the parameters α and β . It is shown that the solutions of the system of equations (1) have the properties of the solutions of the system of equations (2) for arbitrary values of the parameters α and β . The sixth part of the paper is devoted to a study of the properties of the solutions of the system of equations (1) for arbitrary values of the parameters α and β . It is shown that the solutions of the system of equations (1) have the properties of the solutions of the system of equations (2) for arbitrary values of the parameters α and β . The seventh part of the paper is devoted to a study of the properties of the solutions of the system of equations (1) for arbitrary values of the parameters α and β . It is shown that the solutions of the system of equations (1) have the properties of the solutions of the system of equations (2) for arbitrary values of the parameters α and β . The eighth part of the paper is devoted to a study of the properties of the solutions of the system of equations (1) for arbitrary values of the parameters α and β . It is shown that the solutions of the system of equations (1) have the properties of the solutions of the system of equations (2) for arbitrary values of the parameters α and β . The ninth part of the paper is devoted to a study of the properties of the solutions of the system of equations (1) for arbitrary values of the parameters α and β . It is shown that the solutions of the system of equations (1) have the properties of the solutions of the system of equations (2) for arbitrary values of the parameters α and β . The tenth part of the paper is devoted to a study of the properties of the solutions of the system of equations (1) for arbitrary values of the parameters α and β . It is shown that the solutions of the system of equations (1) have the properties of the solutions of the system of equations (2) for arbitrary values of the parameters α and β .

4 Det ekonomiska utfallet av Ringon

När det gäller det ekonomiska utfallet av Ringospelen i Malmö och Norrtälje ger de till länsstyrelserna ingivna redovisningarna anledning till följande kommentarer.

Först skall nämnas något om kraven i allmänhet på bingospelens och de vanliga lotteriernas ekonomi.

Enligt riktlinjerna för bingospel krävs att det behållna nettot av spelinkomsterna uppgår till minst 15 %. För andra lotterier krävs i allmänhet att nettot utgör minst 25 % av inkomsterna. Man godtar sålunda att bingon medför högre kostnader – bl.a. för vinster – för anordnaren än vad vanliga lotterier gör. När nettobehållningen skall anges som en andel av inkomsterna räknas bingoskatten med bland övriga utgifter för spelet. Motsvarande gällde emellertid inte för lotterivinstskatten, som alltså hölls utanför vid beräkningen av nettoandelen i vanliga lotterier. Den räknades in i vinsternas värde. Sistnämnda skatt avskaffades från och med 1986.

För båda spelformerna gäller vidare generellt att hälften av insatserna skall gå åter till spelarna i form av vinster. För bingon, som ju är uppbyggd så, att spelet bedrivs i flera spelomgångar och kontinuerligt en längre tid, gällde 1985 att hälften av insatsbeloppet under en dag skulle delas ut som vinster och att i varje spelomgång vinstandelen skulle vara 40 %. Numera räcker det om vinstandelen under en månad uppgår till 50 % och om vinstandelen i varje spelomgång är minst 30 %.

Med hänsyn till att i bingospel varje utlovad vinst också delas ut, medan i vanliga lotterier vissa vinster kan falla ut på osålda lotter eller inte

avhämtas, beräknas vinstandelen för bingo på de faktiska insatserna och för andra lotterier på de insatsbelopp som skall förekomma enligt planen för lotteriet.

När länsstyrelserna i Stockholm och Malmö först beviljade tillstånd för Ringospel utgick man från att det rörde sig om ett sedvanligt bingospel och man fastställde villkor såsom för bingo. Det innebar att spelet också i skattehänseende behandlades som bingo. Sedermera beviljade tillstånd förenades emellertid med villkor såsom för vanligt lotteri.

Nyss nämnda förhållanden och det ovanliga spelsättet (vad gäller dragningen och utlämningen av vinster) och även den korta tid varunder spelet bedrevs gör att en analys av de ekonomiska utfallen av spelen i Norrtälje och Malmö inte ger särskilt säkra besked om hur ett Ringospel ter sig ekonomiskt vid en jämförelse med andra lotterier eller hur det skulle te sig ekonomiskt om det bedrevs mera kontinuerligt, i normal konkurrens och i övrigt under mera stadgade förhållanden.

Av redovisningarna för Malmöspelet framgår att genomsnittligen drygt 2 000 lotter kunde säljas varje vecka. Eftersom spelet inte pågick varje vecka synes omkring 3 000 lotter ha sålts per spelvecka. En nedgång märktes under perioden efter mordet på Olof Palme. Från förenings sida har man uppgivit att som mest 5 000 lotter torde kunna säljas under en vecka.

För Norrtälje ligger genomsnittet på omkring 400 sålda lotter. Lotteriet omfattade 500 lotter varje vecka. Även här sjönk lottförsäljningen kraftigt efter Palmemordet.

Nettobehållningen i Malmö uppgick för perioden augusti-november 1985 till drygt 25 %, för perioden december 1985 till cirka 12 %, för perioden januari-februari 1986 till cirka 14 % och för perioden mars-maj 1986 till 1 %. Därvid bör beaktas att de båda första perioderna inte har belastats med några annonskostnader, vilka, såvitt framgår av redovisningarna för de två senare perioderna, är relativt höga.

Resultatet i Norrtälje för perioden augusti–12 oktober 1985 blev en förlust på cirka 7 000 kr. av en omsättning på cirka 38 000 kr. Orsaken till förlusten torde vara att i genomsnitt endast cirka 350 lotter kunde säljas varje vecka. Nettobehållningen uppgick för perioden 14 oktober–december 1985 till cirka 12 % och för perioden januari–maj 1986 till cirka 13 %. Överskottet gick oavkortat till Norrtälje närradioförening.

I ett hänseende ger redovisningarna klara besked. Det gäller utgifterna för lotterimateriel, som i själva verket är så höga att de förklarar varför Ringospelens lönsamhet understiger den nivå som normalt brukar krävas. En jämförelse med beviljade insatsbelopp (antalet tillhandahållna lotter) ger vid handen att lottkostnaderna utgjort omkring 20 % av dessa. Motsvarande kostnad för vanlig bingo är omkring 3 %. I allmänhet överstiger lottkostnaderna i lotterier inte 10 %. Kostnaderna i Ringon beror på datorbearbetningen av lotterna och den datorservice som behövde utnyttjas under sändningens gång. Både i Norrtälje och Malmö anlitate anordnarna samma "serviceföretag", nämligen "AB Närradio-tjänst", som då var ensamt i branschen. Detta företag är också initiativtagare till idén med Ringo.

Det är tydligt att om Ringospelen skall kunna bedrivas lönsamt måste lottkostnaderna och kostnaderna för datorstödet sänkas. Det kan kanske uppnås genom större konkurrens på marknaden för lottillverkning och bland dem som erbjuder datorhjälp. Men troligen förutsätter lönsamhet i stället en annan uppläggning av lotteriet, dvs. en annan typ av lotter och – om datateknik behövs – tillgång till egen programvara och egen eller hyrd dator så att bl.a. telefonsamband under sändningen inte behövs.

5 Några synpunkter från anordnarna i Malmö och Norrtälje

Johnny Örbeck och Jerker Eriksson, lotteriföreståndare resp. programledare i *Malmö*: Radiobingon gav förhållandevis goda intäkter. I själva verket var ett av skälen att börja behovet av inkomster för att täcka de ökande kostnaderna för närradioverksamheten. Det gällde att ta vara på alla tänkbara finansieringsformer. Vidare gav programformen spänning och god underhållning och allmän PR för närradiokanalen. Nya grepp behövs för att möta den allt svårare konkurrensen från statens spelverksamhet. Hela programformen framstår som oskyldig. Vinstbeloppen är små och kan redan därför inte hota de traditionella bingospelelen. Under speltiden framkom heller ingen kritik från dem som anordnar sådana. Radiobingon torde engagera en annan publik än den som går på bingo. Det finns anledning att tro att de som spelar traditionell bingo gör det i mindre grad för att gynna anordnaren och ändamålet än de som deltar i andra lotterier. I Malmö verkar sålunda deltagandet i det radiosända lotteriet ha skett mest i syfte att gynna arbetarrörelsen. Man önskar fortsätta med radiobingon.

Kajsa Hansson, lotteriföreståndare, centern, och Olle Olsson, socialdemokraterna, *Norrtälje*: Förklaringen till att bara politiska partier blev tillståndshavare i Norrtälje är att de var de enda som kunde samsas och att man tyckte det var bråttom att komma igång med spelet. Utfallet blev dåligt, men det beror inte på att idén med Ringon var förfelad utan på de höga kostnaderna för lotterna och datakörningen. Det blev ett fantastiskt gensvar från allmänheten, och fortfarande undrar många när Ringon kommer tillbaka. Det måste finnas möjligheter att styra Ringon så, att den godkänns igen. Erfarenheterna och synpunkterna är annars i stort sett desamma som för Malmös del.

6 Några synpunkter från anordnare av vanligt bingospel i Norrtälje

Samtliga lotteriföreståndare för de bingospel i Norrtälje kommun, som bedrevs samtidigt med Ringon, har intervjuats. De är eniga om att någon påverkan från Ringo på bingospelen ej kan konstateras.

Staffan Lindström, lotteriföreståndare för Edsbro IF:s bingospel:

Edsbro IF bedriver sitt bingospel under maj-oktober varje lördag samt efter midsommar 8 gånger på onsdagar. Ringon är inget problem för Edsbro IF:s bingospel som storleksmässigt är mycket större (1,6 milj. kr./år) och det största spelet i kommunen. Lindström tror att det är en annan typ av spelare som är med i Ringon. Han har själv lyssnat på närradions Ringosändningar, men har ej deltagit i Ringon.

Lars Andersson, lotteriföreståndare för BK Vargarnas bingospel som är det näst största spelet i kommunen med en omsättning på drygt 500 000 kr.:

Spelet bedrivs under perioden maj-september på måndagskvällar som bilbingo i idrottsparken i Norrtälje. Resten av året bedrivs bingospelet i Roslags- resp. Rodenskolan, även då på måndagskvällar. Jag kan inte säga att det märkts någon konkurrens från Ringon. Det skulle kunna vara så att vissa äldre människor i stället valde Ringon, men det har jag inga bevis för. Min egen fru har varit med i Ringon så jag känner till den. Nettot på vårt bingospel har minskat, men det beror nog på konkurrensen från andra bingospel.

Lennart Joelsson, lotteriföreståndare för Hallsta IK:s bingospel (omsättning drygt 400 000 kr.):

Hallsta IK bedriver sitt bingospel på torsdagar, bilbingo under tiden maj–september och storbingo september–maj. Jag har läst om Ringon i tidningen, men jag har aldrig lyssnat på den. Vi har ej märkt något av Ringon men däremot märkt av konkurrens från ett nystartat bingospel i Rö, som också bedrivits på torsdagar. (Rö ligger cirka 50 km söder om Hallstavik.)

Tord Signell, Rimbo IF:s lotteriföreståndare (bingospelet omsätter ca 400 000 kr.):

Jag tror ej att Ringon har påverkat vårt bingospel. Människor som spelar bingo vill komma ut och träffa andra människor, men det är svårt att bedöma en eventuell påverkan. Sport på TV påverkar bingon, främst tennis och alpint.

Rimbo IF spelar storbingo på lördagar, samma tid som Ringon.

Stig Andersson, lotteriföreståndare för Roslagsbro IF:s bingospel:

Bingospelet bedrivs på söndagar. Ringon har ej någon påverkan på vårt bingospel. Vår bingo aktiverar folk i motsats till Ringon.

7 Synpunkter från Sveriges närradioförbund

Styrelseledamöterna i Sveriges närradioförbund Evald Carlsson, Nybro, Bernt Stenmark, Sandviken, och Sven-Eric Svensson, Karlstad, hade utsetts att representera förbundet i frågor om radiosänd bingo. Deras uppfattning härom sammanfattar jag på följande sätt.

Det bör vara tillåtet att bedriva lotteriverksamhet i närradion, väsentligen av två skäl: den kan ge intäkter och den kan ge stoff till attraktiva program. Verksamheten bör emellertid förbehållas närradioföreningarna, som alltså bör vara enda tillståndshavare av de sändande föreningarna på en sändare, så att intäkterna kan användas för gemensamma närradioändamål och så att det i övrigt skapas rena linjer i verksamheten. Möjligheten att bedriva lotteri i närradion står ju öppen bara för relativt få av de sändande föreningarna, och det leder till orättvisa mellan dem. När på så sätt bara vissa föreningar får lotteritillstånd kommer närradion att utnyttjas enbart för att tjäna pengar, vilka dessutom går till bara den lotterianordnande föreningens egen verksamhet. Pengarna bör i stället gå till ortens närradioverksamhet i allmänhet via närradioföreningarna.

Lotteriet skulle kunna bedrivas på följande sätt. Lotter skulle säljas på olika ställen på orten (i kiosker, affärer, mackar eller av enskilda medlemmar i de olika föreningar som är med i närradion). På lotterna skulle finnas uppgifter bl.a. om sändningstid för dragningen. Den som under programmets gång får bingo och först ringer upp studion skulle få en mindre vinst utöver huvudvinsten. Alla med rätt bingorad skulle emellertid få vinst. Dragningsresultatet skulle meddelas dels i närradiostationens s.k. slinga, dels genom en lista tillgänglig på inköpsstäl-

lena. Vid varje tillfälle under dragningen är det bara några få som kan ha bingo varför de tekniska arrangemangen kring telefonerandet kan bemästras. Erfarenhetsmässigt är program i vilka lyssnarna kan delta, särskilt genom att ringa till studion, mycket uppskattade.

Närradioföreningarna har viktiga administrativa och samordnande uppgifter inom närradion. Avgörande för närradions utveckling är bl.a. deras hjälp åt föreningar som vill börja sända närradio med exempelvis närradiojuridiken, STIM-avtalen, kontakterna med televerket, studio-faciliteter och teknik. Närradioföreningarna och närradion har också, om ock i annan skala, en kulturuppgift lik Sveriges Radios. Flera medverkande föreningar, ett breddat programutbud, ett större intresse och deltagande från allmänheten, ja en allmän vitalisering av föreningsliv och annan aktivitet på orten genom ett mycket viktigt medium – allt är vällovliga ändamål, värda att stödja, även med lotteriintäkter.

Närradioföreningarna har emellertid knappt om medel. Bidragen från medlemsföreningarna är den huvudsakliga inkomstkällan. I övrigt får man låna. Kommunala bidrag förekommer sporadiskt eller inte alls. I Sandviken har kommunen genom åren gett bidrag bara några få gånger – 2 000 à 3 000 kr. för att genomföra särskilda evenemang. Nybro kommun har bidragit med 10 000 kr. om året. I Karlstad har kommunen en gång anslagit 60 000 kr. i samband med att en ny studio inrättades (för 75 000 kr.) och nya lokaler inreddes (för 80 000 kr.), detta sedan verksamheten pågått i sju år. I Karlstad kostar driften av studion 25 000 kr. per år, hyran för lokaler uppgår till 7 000 kr. per år och hyran till televerket för sändare till 11 440 kr per år.

Ett bingolikhande lotteri i närradion kan också ha en social funktion på så sätt att också andra, t.ex. handikappade eller äldre, än de som vanligen går till en bingolokal kan få vara med om ett trevligt tidsfördriv.

Verkningarna för andra lotterianordnare på närradioorten torde bli marginella. Antag att i Nybro säljs 500 lotter à tio kr. varje vecka under 50 veckor, en omslutning om 5 000 kr. $\times 50 = 225\,000$ kr./år. I Nybro finns en bingolokal i vilken dels Nybro Idrottsförening och Nybro Ridklubb i allians bedriver dagbingo i form av automatbingo med en tillå-

ten omslutning om 4 milj.kr., dels dessa och några andra föreningar bedriver kvällsbingo tre kvällar i veckan med en omslutning om 5 milj. kr., allt för ett år. Andra slags lotterier i Nybro har en omslutning om 1 milj.kr. Bingon omsätter cirka 1,7 miljarder kr. om året i Sverige. Radiobingo på 100 orter med en omfattning som i Nybro skulle omsätta cirka 22,5 milj. kr. Eventuell konkurrens från radiobingon skulle kunna minskas genom villkor vid tillståndsgivningen att inte sända när kvällsbingo pågår. Radiobingon torde för övrigt locka en helt annan publik än den som spelar traditionell bingo.



8 Översikt över länsstyrelsernas och lotterinämndens behandling av "Ringo"

Länsstyrelsen i Stockholms län 1985-06-24: Tillstånd till bingospel till de i lotterialliansen Norrtälje Närradio ingående föreningarna under lördagar t.o.m. 1985-10-15, insatsbelopp 140 000 kr. Dragning i samband med närradiosändning. Vinnare som ringer får snabbhetspremie + ordinarie vinst. Dragnummerna offentliggörs också i lokalpressen.

Länsstyrelsen i Malmöhus län 1985-07-05: Tillstånd till bingospel till Malmö Arbetarekommun under tiden 1985-08-24 - 11-23. Insatsbelopp 240 000 kr.

Skrivelse från Lotterinämnden 1985-09-02 att Ringo skall ses som lotteri, ej bingospel, jfr avsnitt 9.

Länsstyrelsen i Stockholms län beviljade 1985-10-11 och 1985-12-18 ansökningar från lotterialliansen Norrtälje Närradio om tillstånd till lotteri med efterhandsdragning (Ringo) under tiden t.o.m. 1986-05-31.

Länsstyrelsen i Malmöhus län beviljade 1985-11-18, 1985-12-13 samt 1986-02-24 ansökningar från Malmö Arbetarekommun om tillstånd till lotteri med efterhandsdragning (Ringo) under tiden t.o.m. 1986-05-31.

Länsstyrelsen i Skaraborgs län avslog 1986-01-18 ansökan om Ringo av Falköpings socialdemokratiska arbetarekommun med hänvisning till utredningsuppdraget. Lotterinämnden avslog besvaren 1986-02-28.

Länsstyrelsen i Stockholms län avslog 1986-03-07 ansökan om Ringo från Österåkers arbetarekommun med hänvisning till utredningsuppdraget och till lotterinämnadens beslut.

Länsstyrelsen i Malmöhus län avslog 1986-05-21 ansökan om Ringo från Malmö Arbetarekommun med hänvisning till lotterinämnadens beslut angående Ringo. Lotterinämnaden avslog besvären 1986-06-16.

Länsstyrelsen i Östergötlands län avslog 1986-05-30 ansökan om Ringo från Norrköpings Arbetarekommun med hänvisning till dels att Ringon kan stjäla marknadsandelar från den ordinarie lotterimarknaden, dels att den beräknade nettobehållningen blir oacceptabelt låg.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län avslog 1986-07-31 ansökan om Ringo från Gävle Närradioförening med hänvisning till utredningsuppdraget. Lotterinämnaden avslog besvären 1986-09-12.

Länsstyrelsen i Malmöhus län avslog 1986-10-08 ansökan om Ringo från Malmö Arbetarekommun med hänvisning till dels att behållningen från tidigare bedriven Ringoverksamhet varit otillräcklig, dels att det sätt på vilket spelet bedrivs kan locka spelare från bingohallarna.

9 Närmare redovisning av vissa länsstyrelsebeslut och skrivelsen från lotterinämnden

Av översikten framgår att länsstyrelserna i Stockholm och Malmö i juni och juli 1985 meddelade tillstånd till ifrågavarande närradiolotteri med villkor såsom för bingo. Lotterinämnden tillställde i anledning härav samtliga länsstyrelser en av kanslichefen underskriven skrivelse 1985-09-02 med följande innehåll.

Närradiolotteri benämnt "Ringo"

Länsstyrelsen i Stockholms län meddelade i beslut den 24 juni 1985 de i lotterialliansen Norrtälje Närradio ingående föreningarna tillstånd till bingospel under lördagar t.o.m. 15 oktober 1985 med ett insatsbelopp av 140 000 kr. Lotteriet genomförs enligt följande:

Lotterna: Varje lotthäfte innehåller tre lotter. Lotterna utgörs av ett bingolikhnande rutsystem med totalt 60 siffror från 0-75, där en del siffror kan förekomma flera gånger. På varje lott finns dessutom dels ett serienummer och dels ett lottnummer. Försäljning skall ske genom olika butiker viss tid före dragning.

Dragning: Dragning förrättas i samband med sändning i närradion en viss dag och en viss tid som finns angiven på lotten. Så många nummer dras och uppropas som behövs för att på någon lott en vågrät rads alla siffror skall finnas med, varvid lotten har utfallit med vinst. Detta kan kontrolleras från studion med hjälp av en dator i vilken alla lotter med sina sifferkombinationer finns inprogrammerade.

Vinstutdelning: Vinnare kan direkt ringa till närradion och tala om att han vunnit genom att uppge lottnumret. Att lott med detta nummer har vunnit kan omedelbart kontrolleras med hjälp av datorn. Vinnaren erhåller då en s.k. snabbhetspremie förutom ordinarie vinst. Dragna nummer offentliggörs även genom lokalpressen. Vinnare har en månad på sig att hämta ut vinsten efter publiceringen.

Hela vinstlotten måste visas upp när vinsten hämtas ut. Vinst utgörs av presentkort.

Lotterinämnden definierade i yttrande till Utbildningsdepartementet den 8 februari 1985 (dnr 16/1985 över ansökan från Svenska Skidförbundet att få anordna "skidbingo") begreppet bingo på följande sätt: 'Bingospel är ett begrepp som används i lotterilagen. Det är främst därför av vikt att detta begrepp har en fast och entydig innebörd. Skillnaden mellan bingospel och egentligt lotteri bestämmer hur tillstånd till respektive spel kan ges. Bingospel är till sin karaktär sådant att tillstånd har kommit att förbehållas lokala föreningar. Detta förhållande har sedan i praxis upphöjts till en självständig princip till de lokala föreningarnas förmån. Nämnden anser att det inte finns anledning att frånga de lokala föreningarnas förtur till bingomarknaden liksom de f.ö. även har förtur till fasta försäljningsställen för lotterier. Beteckningen bingo och bingospel bör därför i allmänhetens intresse förbehållas det "äkta" bingospelet. Det är således också för allmänheten viktigt att dessa definitioner för bingo-spel respektive lotteri inte suddas ut.

Bingospel utmärks av att deltagarna i spelet med hjälp av en bingo-lott som har siffror ordnade i ett visst mönster (bricka), följer dragningen av siffror och då draget nummer motsvarar nummer på lotten markeras detta. När gjorda markeringar utgör ett visst mönster uppstår vinst och spelaren måste genom att ropa bingo begära vinsten, innan nästa nummer dras. Spelaren måste vara närvarande, eftersom hans omedelbara medverkan fordras för spelets bedrivande och för att han skall kunna bevaka sin vinst. Vinsten går nämligen genast förlorad, om han inte avropar den, innan nästa nummer dras.

I lotteri däremot förblir vinnaren vid sin vinst till en i tillståndsvillkoren föreskriven preskriptionstid, oftast två månader efter försäljningstidens slut.'

Enligt lotterilagens tillämpning, som denna utformats i lotterinämnden, är ifrågakvarande närradiospel inte bingospel utan annat lotteri.

Lotterinämnden överväger att i författning utfärda föreskrifter för tillståndsprövningen m.m.

Skrivelsen från lotterinämnden föranledde de nämnda länsstyrelserna att därefter ge tillstånd till "Lotteri med efterhandsdragning (Ringo)" och med villkor såsom för traditionella lotterier. Bara länsstyrelsen i Malmö föreskrev särskilda villkor. De hade i beslutet 24.2.1986 följande lydelse.

Slumpmässig dragning skall förrättas av kontrollanten varje lördag i närradion mellan kl. 14.00 och 15.00 under tiden den 5 mars t.o.m. den 31 maj 1986. Lottförsäljningen skall vara avslutad och samtliga osålda lotter skall vara omhändertagna och överlämnade till kontrollanten innan dragningen förrättas. Vinnande lottnummer meddelas i radion under programtid samt annonseras i tidningen Arbetet söndag efter varje dragning.

Länsstyrelsen i Mariestad var den första som avslog en ansökan om "Ringo". Det skedde med följande motivering.

Enligt bifogade utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 28 november 1985 anser regeringen att lotteriverksamhet av nämnda slag inte bör anordnas i närradion. Ansökningen lämnas utan bifall, enär länsstyrelsen på grund av regeringens uttalande inte anser sig böra medge tillstånd till lotteriverksamhet av ifrågavarande slag.

Sedan sökanden överklagat anförde lotterinämnden i beslut 28.2.1986:

Regeringen har den 28 november 1985 bemyndigat vederbörande statsråd att tillkalla särskild utredare angående viss lotteriverksamhet i närradio. Lotterinämnden - som anser att tillstånd till sådan lotteriverksamhet inte skall ges under utredningstiden - avslår besvären.

Länsstyrelsen i Stockholm avslog 7.3.1986 en ansökan om "Ringo" med hänvisning till nämndens beslut 28.2.1986. Sökanden, arbetarekommunen i Österåker, anförde i besvär bl.a.: "Vi anser att ansökan bör beviljas av det skälet att Ringo för närvarande sker på 2 orter i Sverige och där är godkänt. - - - Lotteriet är enligt vår kännedom ej heller förbjudet utan godkänt som lotteriform. Dispyten avser former för dragning av vinstnummer. Skulle dragningen ske före sändning i närradion förmodar vi att det inte skulle strida mot några regler att läsa upp vinstlistan i programmet. Om så är fallet anser vi att tillstånd skall ges med den justeringen av vår ansökan."

Lotterinämnden avslog 4.4.1986 besvären med samma motivering som i beslutet 28.2.1986.

I sitt avslagsbeslut 21.5.1986 uttalade länsstyrelsen i Malmö:

Regeringen har den 28 november 1985 bemyndigat vederbörande statsråd att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utreda frågor om lotteriverksamhet i närradio. Regeringen har därvid uttalat att lotteriverksamhet inte bör förekomma i närradion.

Lotterinämden har härefter i ett nyligen avgjort ärende i strid mot tidigare meddelat beslut funnit att tillstånd inte bör ges för lotteri av det aktuella slaget under den tid som utredning om denna verksamhet pågår. För sin del har länsstyrelsen svårt att finna att enbart den omständigheten att en utredning tillsatts utgör ett tillräckligt skäl att inte medge tillstånd. Med hänsyn emellertid till att lotterinämden är sista instans i lotteriärenden anser länsstyrelsen sig inte böra frånga nämndens praxis. Ansökan bör därför avslås.

Länsstyrelsen i Linköping anförde i sitt avslagsbeslut 30.5.1986 följande.

Norrköpings Arbetarekommun har hos länsstyrelsen ansökt om tillstånd att anordna ett s.k. ringoloteri med en sammanlagd omslutning om 200 000 kr. Dragningsresultatet skulle tillkännages bl.a. genom Norrköpings närradio.

Vid sammanträde 1986-02-03 på länsstyrelsen med representanter för Norrköpings Arbetarekommun, Moderata Samlingspartiet och Närradiotjänst Aktiebolag, Stockholm har planerna närmare presenterats. Därvid angavs bl.a. att ringopaket om 500, 1 000, 2 000 och 3 000 lotthäften kostade respektive 1 150, 2 300, 4 400 och 6 300 kr. Vid sammanträdet underrättade länsstyrelsen sökanden att länsstyrelsen övervägde att avslå ansökningen.

Med anledning av erfarenheter från utlandet finns anledning tro att ifrågavarande ringoloteri kan bli en så populär spelform att lotteriet kan stjäla stora marknadsandelar från den ordinarie lotterimarknaden. Många ideella föreningar som för sin verksamhet är beroende av lotterimedel kan då riskera att hamna i en svår situation. Eventuellt skulle det kunna övervägas att lämna tillstånd för ringoloteri till en mycket bred lotteriallians. De angivna riskerna skulle då kunna minskas. Under inga omständigheter bör i vart fall för närvarande ifrågakomma att ge tillstånd av närmast ensamrättskaraktär till en enda organisation.

Vid tillståndsgivningen för lotterier prövar länsstyrelsen alltid bl.a. att lotteriet ger rimlig vinst till den ideella föreningen. Som riktnärke för vanliga lotterier kräver länsstyrelsen härvid en nettobehållning till föreningen om minst 25 procent och tillåter högst cirka 5 procent som ersättning till lotterikonserter m.fl. I nu ifrågavarande ringoloteri skulle tillståndshavaren få en beräknad nettobehållning om cirka 17 procent medan lotterna och datasystemet skulle dra en kostnad om cirka 23 procent. Den procentuella vinstandelen som be-

räknas gå till lotterianordnaren blir oacceptabelt låg och utgör därför i sig hinder mot lotteritillstånd.

Redan med hänsyn till vad sålunda anförts bör tillstånd inte meddelas för sådant lotteri som avses med ansökningen. Med hänsyn till denna länsstyrelsens inställning saknas anledning att ta ställning till vilket organisationsled inom det socialdemokratiska partiet som lämpligen står som sökande för denna typ av lotteri.

Länsstyrelsen avslår ansökningen.

101	102	103	104	105	106	107
108	109	110	111	112	113	114
115	116	117	118	119	120	121
122	123	124	125	126	127	128
129	130	131	132	133	134	135
136	137	138	139	140	141	142
143	144	145	146	147	148	149
150	151	152	153	154	155	156
157	158	159	160	161	162	163
164	165	166	167	168	169	170
171	172	173	174	175	176	177
178	179	180	181	182	183	184
185	186	187	188	189	190	191
192	193	194	195	196	197	198
199	200	201	202	203	204	205
206	207	208	209	210	211	212
213	214	215	216	217	218	219
220	221	222	223	224	225	226
227	228	229	230	231	232	233
234	235	236	237	238	239	240
241	242	243	244	245	246	247
248	249	250	251	252	253	254
255	256	257	258	259	260	261
262	263	264	265	266	267	268
269	270	271	272	273	274	275
276	277	278	279	280	281	282
283	284	285	286	287	288	289
290	291	292	293	294	295	296
297	298	299	300	301	302	303
304	305	306	307	308	309	310
311	312	313	314	315	316	317
318	319	320	321	322	323	324
325	326	327	328	329	330	331
332	333	334	335	336	337	338
339	340	341	342	343	344	345
346	347	348	349	350	351	352
353	354	355	356	357	358	359
360	361	362	363	364	365	366
367	368	369	370	371	372	373
374	375	376	377	378	379	380
381	382	383	384	385	386	387
388	389	390	391	392	393	394
395	396	397	398	399	400	401
402	403	404	405	406	407	408
409	410	411	412	413	414	415
416	417	418	419	420	421	422
423	424	425	426	427	428	429
430	431	432	433	434	435	436
437	438	439	440	441	442	443
444	445	446	447	448	449	450
451	452	453	454	455	456	457
458	459	460	461	462	463	464
465	466	467	468	469	470	471
472	473	474	475	476	477	478
479	480	481	482	483	484	485
486	487	488	489	490	491	492
493	494	495	496	497	498	499
500	501	502	503	504	505	506
507	508	509	510	511	512	513
514	515	516	517	518	519	520
521	522	523	524	525	526	527
528	529	530	531	532	533	534
535	536	537	538	539	540	541
542	543	544	545	546	547	548
549	550	551	552	553	554	555
556	557	558	559	560	561	562
563	564	565	566	567	568	569
570	571	572	573	574	575	576
577	578	579	580	581	582	583
584	585	586	587	588	589	590
591	592	593	594	595	596	597
598	599	600	601	602	603	604
605	606	607	608	609	610	611
612	613	614	615	616	617	618
619	620	621	622	623	624	625
626	627	628	629	630	631	632
633	634	635	636	637	638	639
640	641	642	643	644	645	646
647	648	649	650	651	652	653
654	655	656	657	658	659	660
661	662	663	664	665	666	667
668	669	670	671	672	673	674
675	676	677	678	679	680	681
682	683	684	685	686	687	688
689	690	691	692	693	694	695
696	697	698	699	700	701	702
703	704	705	706	707	708	709
710	711	712	713	714	715	716
717	718	719	720	721	722	723
724	725	726	727	728	729	730
731	732	733	734	735	736	737
738	739	740	741	742	743	744
745	746	747	748	749	750	751
752	753	754	755	756	757	758
759	760	761	762	763	764	765
766	767	768	769	770	771	772
773	774	775	776	777	778	779
780	781	782	783	784	785	786
787	788	789	790	791	792	793
794	795	796	797	798	799	800
801	802	803	804	805	806	807
808	809	810	811	812	813	814
815	816	817	818	819	820	821
822	823	824	825	826	827	828
829	830	831	832	833	834	835
836	837	838	839	840	841	842
843	844	845	846	847	848	849
850	851	852	853	854	855	856
857	858	859	860	861	862	863
864	865	866	867	868	869	870
871	872	873	874	875	876	877
878	879	880	881	882	883	884
885	886	887	888	889	890	891
892	893	894	895	896	897	898
899	900	901	902	903	904	905
906	907	908	909	910	911	912
913	914	915	916	917	918	919
920	921	922	923	924	925	926
927	928	929	930	931	932	933
934	935	936	937	938	939	940
941	942	943	944	945	946	947
948	949	950	951	952	953	954
955	956	957	958	959	960	961
962	963	964	965	966	967	968
969	970	971	972	973	974	975
976	977	978	979	980	981	982
983	984	985	986	987	988	989
990	991	992	993	994	995	996
997	998	999	1000	1001	1002	1003
1004	1005	1006	1007	1008	1009	1010
1011	1012	1013	1014	1015	1016	1017
1018	1019	1020	1021	1022	1023	1024
1025	1026	1027	1028	1029	1030	1031
1032	1033	1034	1035	1036	1037	1038
1039	1040	1041	1042	1043	1044	1045
1046	1047	1048	1049	1050	1051	1052
1053	1054	1055	1056	1057	1058	1059
1060	1061	1062	1063	1064	1065	1066
1067	1068	1069	1070	1071	1072	1073
1074	1075	1076	1077	1078	1079	1080
1081	1082	1083	1084	1085	1086	1087
1088	1089	1090	1091	1092	1093	1094
1095	1096	1097	1098	1099	1100	1101
1102	1103	1104	1105	1106	1107	1108
1109	1110	1111	1112	1113	1114	1115
1116	1117	1118	1119	1120	1121	1122
1123	1124	1125	1126	1127	1128	1129
1130	1131	1132	1133	1134	1135	1136
1137	1138	1139	1140	1141	1142	1143
1144	1145	1146	1147	1148	1149	1150
1151	1152	1153	1154	1155	1156	1157
1158	1159	1160	1161	1162	1163	1164
1165	1166	1167	1168	1169	1170	1171
1172	1173	1174	1175	1176	1177	1178
1179	1180	1181	1182	1183	1184	1185
1186	1187	1188	1189	1190	1191	1192
1193	1194	1195	1196	1197	1198	1199
1200	1201	1202	1203	1204	1205	1206
1207	1208	1209	1210	1211	1212	1213
1214	1215	1216	1217	1218	1219	1220
1221	1222	1223	1224	1225	1226	1227
1228	1229	1230	1231	1232	1233	1234
1235	1236	1237	1238	1239	1240	1241
1242	1243	1244	1245	1246	1247	1248
1249	1250	1251	1252	1253	1254	1255
1256	1257	1258	1259	1260	1261	1262
1263	1264	1265	1266	1267	1268	1269
1270	1271	1272	1273	1274	1275	1276
1277	1278	1279	1280	1281	1282	1283
1284	1285	1286	1287	1288	1289	1290
1291	1292	1293	1294	1295	1296	1297
1298	1299	1300	1301	1302	1303	1304
1305	1306	1307	1308	1309	1310	1311
1312	1313	1314	1315	1316	1317	1318
1319	1320	1321	1322	1323	1324	1325
1326	1327	1328	1329	1330	1331	1332
1333	1334	1335	1336	1337	1338	1339
1340	1341	1342	1343	1344	1345	1346
1347	1348	1349	1350	1351	1352	1353
1354	1355	1356	1357	1358	1359	1360
1361	1362	1363	1364	1365	1366	1367
1368	1369	1370	1371	1372	1373	1374
1375	1376	1377	1378	1379	1380	1381
1382	1383	1384	1385	1386	1387	1388
1389	1390	1391	1392	1393	1394	1395
1396	1397	1398	1399	1400	1401	1402
1403	1404	1405	1406	1407	1408	1409
1410	1411	1412	1413	1414	1415	1416
1417	1418	1419	1420	1421	1422	1423
1424	1425	1426	1427	1428	1429	1430
1431	1432	1433	1434	1435	1436	1437
1438	1439	1440	144			

10 Närradioverksamheten

Med närradio avses etersända rundradiosändningar av ljudradioprogram med begränsad räckvidd. Sådan har funnits sedan 1979, först på försök, sedan 1985 permanentad. Verksamheten regleras i närradiolagen (1982:459) och lagen (1982:460) om ansvarighet för närradio.

Närradion benämns ofta föreningarnas radio. Det hänger samman med att syftet med närradion är att ge lokala ideella föreningar möjlighet att på sin verksamhetsort sända meddelanden om sina aktiviteter och i övrigt ge spridning åt sina budskap. I enlighet därmed är närradion förbehållen enbart ideella föreningar (samt församlingar inom svenska kyrkan). För rätt att sända krävs tillstånd, som beviljas av en särskild statlig myndighet, närradionämnden.

Närradiolagen ställer upp vissa krav för att en förening skall få sändningstillstånd. Uppfylls dessa kan tillstånd inte vägras. Kraven är följande: Föreningen skall vara organiserad så, att den kan betraktas som en juridisk person. Den skall ha varit verksam inom sändningsområdet under minst ett år innan tillstånd beviljas. Den får inte ha bildats för att sända närradio, dvs. den förväntas huvudsakligen bedriva annan verksamhet än närradiosändning.

Med hänsyn till att det är mycket lätt att bilda en ideell förening som har karaktären av en juridisk person – stadgar skall antas och styrelse utses – kan även mycket små föreningar komma ifråga för närradiotillstånd. Samtliga föreningar, som rättsordningen betraktar som ideella, är kvalificerade för närradion, t.ex. även de som har ekonomiska syften utan att bedriva ekonomisk verksamhet, såsom fackföreningar och

branschorganisationer. Även odemokratiskt uppbyggda föreningar eller föreningar med odemokratiska syften får vara med.

Även kraven på föreningsverksamhetens inriktning och omfattning är små. Närradiolagen tillämpas så, att endast sådana föreningar som uppenbart enbart inriktas på sändning av närradio vägras tillstånd.

Med dessa regler står sändningsmöjligheter i närradion öppna för nära nog samtliga lokala ideella föreningar.

Närradions sändningar är avsedda att täcka ett område som omfattar omkring fem kilometer från sändaren. På ungefär en tredjedel av de orter som har närradio är räckvidden dock större – från tio till trettio kilometer från sändaren. Det finns ett önskemål hos de flesta närradiosändande föreningar att sändningen skall täcka hela den kommun där sändaren är belägen.

Det får inte förekomma kommersiell reklam i närradiosändningarna. Det får vidare inte sändas s.k. centralproducerade program, dvs. program som är avsedda att sändas över flera närradiosändare. Meningen är att därmed slå vakt om sändningarnas lokala karaktär. I övrigt finns – utöver bestämmelserna om yttrandefrihetsbrotten – inga begränsningar för innehållet i programmen. Dock finns särregler för de s.k. närradioföreningarna.

På varje ort där närradiosändningar förekommer samverkar de sändande föreningarna i en sammanslutning, i närradiolagen benämnd närradioförening. Anslutningen till den föreningen är på de allra flesta orter nära nog total. I Stockholm är dock bara omkring hälften av föreningarna medlemmar. Endast i Malmö har det uppstått två närradioföreningar.

Närradioföreningens huvuduppgift är att samordna och administrera verksamheten på orten. I dess regi upprättas sålunda scheman för fördelning av sändningstiden. Föreningen har också hand om kontakter med närradionämnden, televerket och STIM m.m. På många orter tillhandahåller den också en studio. Även närradioföreningar kan få sänd-

ningstillstånd. Med hänsyn till att dessa föreningars huvuduppgift borde förbli just samordning och administration infördes 1985 kraftiga begränsningar i deras sändningsrätt. Deras programverksamhet skulle endast få bestå av programtablåer över kommande närradioprogram och annan information om närradioverksamheten, sändningar från evenemang av gemensamt intresse för tillståndshavarna på orten och – i begränsad omfattning – kommunal information. Därutöver skulle de få låta sammanslutningar på orten provsända under kortare tid.

Närradioverksamheten har stor omfattning. Sändningar förekommer sålunda på drygt hundra orter, väl spridda över landet. Genomsnittligen sänds över 30 timmar i veckan på varje ort. Antalet beviljade sändningstillstånd närmar sig hösten 1987 tvåtusen. Fördelningen av tillstånden på föreningskategorier var i augusti–september 1987 följande: Kyrkor och samfund 22,5 %, politiska organisationer 26,7 %, studieförbund 7 %, idrottsföreningar 5,3 %, nykterhetsorganisationer 2,6 %, alla övriga bara några procent var.

När det gäller fördelningen av sändningstiderna ter sig bilden något annorlunda. Andelen för kyrkor och samfund är drygt 40 %, för politiska organisationer omkring 20 %. Detta innebär ändå en uppgång för de senare, påbörjad i samband med valen 1985, och en viss nedgång för de förra. Student- och elevorganisationernas sändningar upptar omkring 8 % av total sändningstid, sport- och idrottsföreningar omkring 2 %, nykterhetsorganisationer drygt 1 %. Närradioföreningarnas sändningstid uppgår bara till mellan en och två procent. Under sommarmånaderna ökar den dock betydligt enär ett tjugutal av dessa föreningar sänder s.k. turist- eller sommarradio.

De allra flesta närradioföreningar är medlemmar i intresseorganisationen Sveriges närradioförbund.

11 Verksamheten med kabel-TV

Regler för verksamheten med kabel-TV finns i lagen (1985:677) om lokala kabelsändningar. Den gäller trådsändningar av både radio- och TV-program som når fler än 100 bostäder. För sådana kräver lagen tillstånd, vilka meddelas av en särskild myndighet, kabelnämnden. Sändningarna omfattar normalt högst en kommun.

Två typer av sändningar kan förekomma, nämligen satellitsändningar och egensändningar. Satellitsändningar består av vidaresändningar av programkanaler från kommunikationssatelliter. Egensändningar är andra sändningar än vidaresändningar. De utgör motsvarigheten på TV-sidan till närradiosändningarna, "när-TV".

Endast två slags subjekt kan komma i fråga för tillstånd till lokala kabelsändningar. De är nätinnehavaren – den som äger eller på annat sätt förfogar över kabelnätet – och det lokala kabelsändarföretaget – ett företag särskilt bildat för att bedriva lokala kabelsändningar. Båda kan få tillstånd till satellitsändningar men bara kabelsändarföretaget till egensändningar. Vidare kan båda få tillstånd att upplåta kanaler åt andra för egensändningar. Det rör sig då om en hel kanal, i vilken man ensam bedriver sändningar.

F.n. pågår sändningar i kabelnät i ett 70-tal kommuner, men kabelnämnden har beviljat tillstånd som berör det dubbla antalet. Under hösten 1987 beräknas omkring 300 000 bostäder vara anslutna till tillståndspliktiga kabelnät, dvs. sådana som omfattar fler än 100 bostäder. Anslutningstakten är f.n. drygt 10 000 bostäder i månaden – en något långsammare takt än vad branschen väntat sig.

De allra flesta tillstånd gäller satellitsändning och upplåtelse av kanaler för egensändningar. Antalet kabelnät för vilka sådana tillstånd beviljats uppgick vid halvårsskiftet 1987 till 202. Av dem innehades 134 av televerket, resten av allmännyttiga bostadsföretag, privata kabel-TV-bolag, bostadsrättsföreningar, samfälligheter och enskilda fastighetsägare.

Endast 14 lokala kabelsändarföretag har hittills etablerats och beviljats tillstånd för egensändningar.

Det åligger kabelsändarföretaget att vid utövandet av sändningsrätten sträva efter vidaste möjliga yttrandefrihet och informationsfrihet. Det innebär bl.a. att företaget bör låta andra – enskilda, föreningar, företag etc. – medverka i programverksamheten.

Möjligheten att sända program i kabel-TV står sålunda öppen för i stort sett var och en, antingen såsom medverkande i kabelsändarföretagets programverksamhet eller, efter upplåtelse, i en egen kanal. Någon begränsning till ideella föreningar, som i närradion, finns inte.

Möjligheterna för "var och en" att ägna sig åt sändningsverksamhet i kabel-TV är emellertid praktiskt sett begränsade. Den som bedriver egensändningar i en upplåten kanal förväntas göra så under förhållandevis lång tid, och han är också ensam om kanalen. Det säger sig självt att härför krävs resurser, som inte står var och en till buds. Detsamma kan, om än i något mindre mån, sägas om den som på ett någorlunda självständigt sätt vill medverka i det lokala kabelsändarföretagets sändningsverksamhet.

Det finns ganska få regler för innehållet i kabelsändningar. Av intresse att nämna här är i första hand att det för egensändningarnas del finns förbud mot att medge kommersiell reklam i dem och att sända s.k. sponsrade program. Vidare är det förbjudet att i egensändningar vidareända program som samtidigt sänds i en annan eller flera andra kommuner. Det går därför inte att binda samman kabelnät i flera kommuner och samtidigt sända program över ett större område.

Kanaler har upplåtits i ett tjugotal nät. Det finns ingen sammanställning över vilka som utnyttjat dessa sändningsmöjligheter eller av omfattningen av sändningarna i de upplåtna kanalerna. Sändningstiderna tycks emellertid variera avsevärt, från mera regelbundna sändningar till några timmar under några dagar eller bara någon timme en enda dag. Det är sällsynt att ideella föreningar ägnar sig åt denna typ av sändningsverksamhet. Oftast har det rört sig om företag av olika slag, bl.a. tidningar, någon gång en kommun.

12 Lotteriregleringen

Lotteriverksamhet regleras av lotterilagen (1982:1011) som gäller sedan den 1 januari 1983. Den bygger på huvudprinciperna att alla lotterier som anordnas för allmänheten fordrar tillstånd och att behållningen av lotterier skall tillfalla ideella ändamål eller gå till det allmänna.

I det följande begränsas redovisningen av lotteriregleringen till de delar av den som är av intresse för frågor om radio- eller trådsänd bingo.

I Danmark (se avsnitt 16.2) bedriver många närradiostationer omfattande lotterier bland medlemmarna i deras "lyssnarföreningar". Dessa lotterier kan enligt dansk rätt anordnas utan tillstånd, eftersom de betraktas som medlemslotterier. Enligt svensk rätt gäller att sådana lotterier anses anordnade för allmänheten – och därmed är underkastade lotterilagens bestämmelser – om de med hänsyn till omfattningen av dem eller till villkoren för deltagande i dem är att jämföras med offentliga lotterier (4 § tredje stycket lotterilagen).

I lotterilagen anges uttömmande vilka typer av lotterier som får anordnas. Med några undantag gäller lagen endast offentliga lotterier, dvs. sådana som anordnas för allmänheten. I fråga om några av dem, såsom roulettspel och vissa lotterier som får anordnas utan tillstånd, ges detaljerade föreskrifter. Övriga lotteriformer reglerar lagen bara i deras huvuddrag. I första hand gäller detta de s.k. traditionella lotterierna eller lotterier i egentlig mening, varmed i lotterilagen förstås sådana lotterier där antalet insatser och vinster samt värdet av dessa är bestämda i förväg enligt en uppgjord plan. Vinsterna utgörs i allmänhet av varor eller presentkort på varor.

Till de traditionella lotterierna hör det vanliga sedellotteriet men inte bingospelet, eftersom det anses att varken insatser eller vinster eller värdet av dem kan bestämmas i förväg i en plan för bingon på samma sätt som för sedellotteriet.

De traditionella lotterierna och bingospelet regleras i 11 och 12 §§ lotterilagen. Den form av radiosänd bingo som förekommit i Sverige har beviljats enligt dessa regler. Det torde inte vara praktiskt möjligt att bedriva ett sådant lotteri enligt några andra bestämmelser i lotterilagen.

Bingospel och traditionella lotterier får enligt 11 § lotterilagen normalt anordnas endast av svenska juridiska personer som är ideella föreningar. Föreningen måste ha till huvudsakligt syfte att främja allmännyttigt ändamål inom landet och i sin verksamhet huvudsakligen tillgoda sådant ändamål. Vidare skall föreningen i regel vara "öppen" på så sätt, att den inte vägrar någon inträde som medlem. Enligt 12 § skall vid tillståndsprövningen enligt 11 § särskild hänsyn tas till vilket behov av lotteriinkomster som sammanslutningen kan anses ha för sin verksamhet samt till det utrymme för lotterier som kan antas finnas på marknaden. Vidare föreskriver 12 § att tillstånd får meddelas endast när det kan antas att lotteriet kommer att lämna sammanslutningen skäligen avkastning. Enligt 13 § prövar länsstyrelsen frågan om tillstånd.

Traditionella lotterier kan också anordnas enligt 14 § lotterilagen efter tillstånd av polismyndigheten. För dem gäller då särskilda förutsättningar, bl.a. att insatser och vinster skall vara bestämda enligt en uppgjord plan och att värdet av varje insats får uppgå till högst tio kr. och värdet av högsta vinsten till högst 500 kr. I regel får tillstånd meddelas bara om lotteriet kan antas lämna skäligen avkastning. Ett tillstånd får avse en tid om tre år. Under en tolv månadersperiod får insatsbeloppet uppgå till högst 30 000 kr.

Av intresse för frågan om radiosänd bingo är också 18 § lotterilagen om de s.k. massmedielotterierna. Enligt denna får utan tillstånd anordnas lotteri i samband med utgivande av tryckt periodisk skrift eller i samband med rundradiosändning eller trådsändning som sker med stöd av tillstånd av regeringen eller kabelnämnden, om genom lotteriet utses

pristagare som har deltagit i en tävling som har anordnats i skriften, rundradiosändningen eller trådsändningen. Ytterligare förutsättningar är att det inte som villkor för deltagandet i lotteriet fordras att skriften innehas eller att insats erläggs samt att värdet av högsta vinsten uppgår till högst 500 kr.

Ett tillstånd att anordna lotteri får enligt 5 § lotterilagen meddelas endast om det kan antas att verksamheten kommer att bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt samt enligt meddelade föreskrifter, villkor och bestämmelser. Sådana villkor och bestämmelser meddelas av tillståndsmyndigheten i samband med tillståndsgivningen med stöd av 6 § lotterilagen. Med föreskrifter avses de verkställighetsföreskrifter som lotterinämnden enligt sin instruktion får utfärda.

De huvudsakliga förutsättningar för de traditionella lotterierna och bingon som anges i lotterilagen kompletteras i stor utsträckning genom de nämnda villkoren och föreskrifterna. Härtill kommer de råd och anvisningar som lotterinämnden som central tillsynsmyndighet utfärdar.

Det framgår av 11 § och förarbetena till den att långtifrån alla ideella föreningar kan få lotteritillstånd. Bland dem som inte kan komma ifråga är i första hand de som inte har till syfte att främja ett allmännyttigt ändamål och inte heller i sin verksamhet tillgodoser ett sådant ändamål. Därmed utesluts föreningar med ändamål att tillgodose medlemmarnas ekonomiska eller därmed jämförliga intressen, såsom fackföreningar, branschorganisationer och villaägareföreningar. Åtskilliga mindre föreningar och föreningar med mer eller mindre säregna ändamål uppfyller inte heller kravet att främja ett allmännyttigt ändamål. Odemokratiska föreningar är också uteslutna. Öppenhetskravet innebär i första hand att medlemskap inte får vägras på godtyckliga grunder. Det innebär också att föreningar som hämtar sina medlemmar från en bestämd, begränsad krets av personer, ett slags intresseföreningar, i regel inte kan komma i fråga för lotteritillstånd.

Nu nämnda begränsningar i fråga om en förenings ändamål och karaktär m.m. gäller, som framgått, inte alls för en förening som söker tillstånd att sända närradio. Mer än hälften av de sändande närradioför-

eningarna kan därmed inte få något lotteritillstånd, jfr mera härom i avsnitt 14.

Lotterinämnden utfärdar varje år ingående rekommendationer och föreskrifter för tillståndsgivningen enligt 11 § lotterilagen i fråga om bingospel. Föreskrifterna ger en god bild av hur långt nämnden kan sträcka sig i detaljregleringen av bingon. De illustrerar också lagstiftningstekniken. Som framgått reglerar lotterilagen i 11 § bara huvudragen av lotterierna. Detta innebär emellertid inte att ett otal tänkbara varianter kan inrymmas under den paragrafen. I själva verket har lagstiftaren utgått ifrån och avsett – utan att detaljerat beskriva dem – vissa bestämda, gängse typer av lotterier. En av dem är "bingo". Ett tillstånd till "bingo" betyder sålunda tillstånd till bingospel av traditionell typ. Detta tydliggörs genom lotterinämndens föreskrifter samt villkoren vid tillståndsgivningen. Kanslichefens vid lotterinämnden förut anmärkta skrivelse (avsnitt 10) är ett exempel på hur ett lotteri med vissa särdrag, såsom bingo med närradiodragning, kan typbestämmas med hänvisning till vad lagstiftaren faktiskt förutsatt om de olika spelens karakteristika. Det sagda ger anledning att ställa frågan hur pass stora möjligheterna är att genom föreskrifter och villkor reglera nya lotteriformer så, att de hålls inom de av lagstiftaren tänkta ramarna. Jag återkommer härtil i avsnitt 17.3

I föreskrifterna (1987 års, se Kommerskollegiets författningssamling KFS 1986:17) karakteriseras bingo inledningsvis som ett spel där spelaren befinner sig på spelplatsen och där köper sin lott (bingobricka) och också är närvarande då dragning förrättas nummer för nummer och ropar bingo (kräver vinst) så snart han kunnat markera nummer i viss ordning. Härefter ges föreskrifter av bl.a. följande innehåll.

Under *behovsprövning*: "Tillståndets storlek får inte överstiga vad organisationens verksamhet skäligen motiverar. Länsstyrelsen måste vidare beakta att fördelningen av spelmarknaden mellan de olika föreningarna blir rättvis med hänsyn till spelmarknadens omfattning och föreningens behov. - - Den beräknade nettobehållningen i bingospelet skall beaktas när det gäller att fastställa en förenings insatsbelopp."

Under *behållning*: "Behållningen i bingospel skall vara minst 15 procent."

Under *insatser*: "Som villkor för deltagande i bingospel får inte krävas inträdesavgift, medlemskap i förening, eller dylikt."

Under *vinster*: "För varje månad skall minst 50 procent av insatserna utlottas i form av vinster. I varje särskild insatsomgång skall minst 30 procent av insatsbeloppet utbetalas."

I övrigt ges föreskrifter under rubrikerna tillståndsbeslut, spelregler, marknadsföring, spel- och vinstplan, kostnader i bingospel, serviceföretag, kontroll, bingospelets förvaltning.

I prop. 1987/88:141 om ändring i lotterilagen (1982:1011), m.m. föreslår regeringen att penningvinster skall få förekomma i både 11 §- och 14§-lotterier. Enligt förslaget skall tillstånd till sådana 11 §-lotterier som bedrivs inom en kommun ges av en kommunal nämnd. Vidare föreslås att tillstånd att bedriva lotterier enligt 14 § ersätts med registrering hos den kommunala nämnden. I samband därmed föreslås slopad prövningen av dessa lotteriers ekonomiska förutsättningar. Vinstmaximum, 500 kr., föreslås behållas men det totala insatsbeloppet höjts, till 300 000 kr. under en treårsperiod.

13 Vilka kan få både sändningstillstånd och lotteritillstånd?

Endast ideella föreningar kan ges tillstånd att sända närradio. Kraven i övrigt för tillstånd är emellertid små. Som huvudregel räcker det att föreningen varit verksam i någon omfattning under minst ett år innan tillstånd söks.

Möjligheterna att få lotteritillstånd enligt 11 § lotterilagen är också förbehållna ideella föreningar. I viss utsträckning kan även andra slags organisationer ges tillstånd. De krav som ställs på en ideell förening eller en organisation med ideell verksamhet för att den skall kunna komma ifråga som lotterianordnare går emellertid mycket längre än de krav som gäller för att få närradiotillstånd. Sålunda fordras att organisationen är öppen och demokratiskt uppbyggd, att den i sin verksamhet främjar ett allmännyttigt ändamål och att den haft verksamhet i mer än ett års tid. Andra förutsättningar för lotteritillstånd är att organisationen kan påvisa ett visst behov av medel, att utrymme finns på marknaden för det aktuella lotteriet och att lotteriet ger rimlig avkastning. Härtill kommer en allmän lämplighetsprövning av organisationen.

De angivna kraven för lotteritillstånd gör att ett stort antal av de föreningar som får sända närradio aldrig kan påräkna att få tillstånd att bedriva lotterier enligt 11 § lotterilagen. Ett exempel är de s.k. närradioföreningarna, vilka av flera skäl inte kan komma ifråga, bl.a. därför att de är slutna. Andra exempel är odemokratiska föreningar, stödföreningar och intresseföreningar av olika slag, hyresgästföreningar, fackföreningar, branschorganisationer, bildningsförbund, s.k. musikföreningar, hobbyföreningar, små eller "udda" föreningar m.fl.

Omvänt finns det vissa organisationer som, om det finns särskilda skäl, kan få lotteritillstånd men ej ges rätt att sända i närradio, såsom ekonomiska föreningar och stiftelser. Givetvis faller också sådana föreningar bort, som inte är lokala i närradiolagens mening.

En prövning mot de krav som ställs för att kunna ge en förening lotteritillstånd enligt 11 § lotterilagen av de föreningar som hösten 1987 sänder närradio på följande sex orter i Sverige ger vid handen
att av 28 föreningar i Helsingborg torde 14 kunna ges lotteritillstånd (varav hälften frikyrkosamfund),
att av 3 föreningar i Sandviken torde ingen kunna ges lotteritillstånd,
att av 68 föreningar i Malmö torde 19 kunna ges lotteritillstånd (varav de flesta politiska organisationer),
att av 14 föreningar i Norrtälje torde 9 kunna ges lotteritillstånd (varav de flesta frikyrkosamfund och politiska organisationer),
att av 11 föreningar i Karlstad torde 6 kunna ges lotteritillstånd,
att av 9 föreningar i Nybro torde 4 kunna ges lotteritillstånd.

Flertalet av de föreningar som jag här har funnit inte kunna komma ifråga för lotteritillstånd har uteslutits av det skälet att deras verksamhet inte lär kunna betecknas som allmännyttig.

Av de föreningar som jag funnit kunna komma ifråga är vidare endast ett mindre antal sådana, som normalt brukar ägna sig åt lotteriverksamhet, nämligen idrottsföreningar och socialdemokratiska organisationer.

Om man härefter ser på möjligheterna att medverka i kabelsändningsverksamhet och möjligheterna att erhålla lotteritillstånd blir bilden delvis en annan. Det hänger samman med att en mycket större krets av organisationer, t.ex. företag, ekonomiska föreningar och stiftelser, får sända kabel-TV än som får sända närradio. Andelen av dem som både kan få kabel-TV-tillstånd och lotteritillstånd är därmed mycket mindre än i närradion. Det lokala kabelsändningsföretaget hör till dem som inte kan tillåtas få lotteritillstånd.

14 Förhållandena i Norge

14.1 Närradio och när-TV

Verksamhet med närradio och när-TV pågår i Norge sedan 1981. När-TV sänds via både eter och kabel. Sändningarna sker enligt koncessionsvillkor fastställda av Kultur- og Vitenskapsdepartementet. De har ännu karaktären av försök och får bedrivas inom mycket vida ramar. Fördelningen av koncessioner, som handhas av departementet, görs efter ganska ospecificerade kriterier. I april 1987 presenterade departementet ett förslag (Ot.prp.nr. 47, 1986-87) till permanent ordning för verksamheten. Till grund för det förslaget ligger en utredning av en kommitté, den s.k. Nærkringkastingsnemnda, redovisad i en slutrapport i september 1986. Förslaget har behandlats av stortinget under hösten 1987, och ny lagstiftning gäller från och med 1988. I motsats till i Sverige gäller samma regler för närradio och när-TV, "nærkringkasting".

För närradio- och när-TV-sändningarna gäller enligt koncessionsvillkoren bl.a. *att de inte får strida mot norsk lag, att det skall finnas en "ansvarlig redaktør" för dem, bosatt inom sändningsområdet, att de väsentligen skall bestå av program med lokal anknytning, att de inte får innehålla reklam och att upptagningar av programmen skall göras och bevaras.* Tillsynen av verksamheten åvilar departementet, som kan suspendera eller dra in koncessionen vid brott mot koncessionsvillkoren.

I den permanenta ordningen för verksamheten görs endast en väsentlig ändring av villkoren, nämligen av reklamförbudet. Sålunda tillåts - på

försök t.o.m. 1991 – reklam i närradiosändningarna, (ej i när-TV). I övrigt anges att koncessionsgivningen skall övertas av kommunstyrelsen.

Från att först ha varit en storstadsföreteelse förekommer numera närradiosändningar i alla Norges fylken och med god utbredning på landsbygden. Närmare trehundra koncessionshavare bedriver regelbundna sändningar i 91 koncessionsområden. Dessa omfattar normalt en kommun men i många fall större områden – där detta faller sig naturligt. De flesta sändarna är privatägda, ofta av en av koncessionshavarna på orten som hyr ut sändningstider till andra. Det finns i genomsnitt tio koncessionshavare på varje sändare. I Oslo finns fyra sändare med ett fyrtiotal sändande organisationer.

Bland koncessionshavarna återfinns en rad ideella organisationer med olika inriktning, främst politisk eller religiös, vidare organisationer i olika former med enda syfte att driva radiosändningar. Även några tidningar och kommuner finns med. Enligt den nya ordningen skall också fortsättningsvis få begränsningar gälla beträffande vilka som skall kunna komma i fråga för koncession. I förarbetena till lagförslaget anges i det hänseendet bara att näringsidkare, landsomfattande organisationer, kommuner och privatpersoner är uteslutna. För tidningar gäller att de inte ensamma får inneha koncession. De och enskilda personer, företag och näringsidkare är, sägs det, hänvisade till att delta endast i samverkan med varandra och andra intressenter i en för närradion särskilt bildad förening.

Samverkan kring närradiosändningarna är f.ö. en vanlig företeelse i Norge. En effekt härav – eller kanske en förutsättning för samverkan – är ett utmärkande drag i den norska närradioverksamheten, nämligen det att omkring en tredjedel av koncessionshavarna – oftast just i samverkan – bedriver en s.k. allmänradio. Därmed förstås en förhållandevis professionellt skött radio med ett allmänt innehåll, en "NRK-modell i miniutgave". Någon ändring härvidlag innebär inte den nya ordningen. Tvärtom anges i propositionen att ett viktigt syfte med närradion är att lokalt komplettera Norsk Rikskringkastings programutbud.

När-TV (nærfjernsyn) har, naturligt nog, mindre omfattning än närradion. Sändningar har bedrivits inom drygt 30 områden (varav i 8 via etern) av ett femtiotal koncessionshavare. Av dem har bara omkring hälften sänt någorlunda regelbundet, de flesta i Oslo, Bergen och Trondheim. F.n. pågår sändningar inom knappt 10 områden. Bland koncessionshavarna finns tidningar, politiska och religiösa organisationer, byalag och bostadsföreningar samt sammanslutningar som bildats särskilt för att sända TV.

Sammanfattningsvis skiljer sig verksamheten med närradio och när-TV i Norge på flera punkter från den svenska:

- samma regler gäller för närradio och när-TV
- färre regler för innehållet i sändningarna
- sändningarna avser att täcka en hel kommun, för TV ofta flera kommuner
- genom samverkan i olika former kan även enskilda personer, tidningar och näringsidkare delta
- organisationer bildade enbart för sändningsverksamhet kan få koncession
- allmänradio är vanlig
- etersändning av TV tillåten
- sponsorstödda program tillåtna
- reklam i radio tillåten från 1988.

Den ekonomiska basen för närradio- och när-TV-verksamheten utgörs - som i Sverige - väsentligen av tillskott från koncessionshavaren själv och närstående organisationer. Andra inkomstkällor, var och en liten, är försäljning av sändningstid, sponsrade program (särskilt i när-TV), sändning av icke-kommersiella meddelanden, s.k. lyd- eller textplakater, frivilliga licenser, gåvor o.likn. Enligt de nya reglerna kommer här till, för ljudradions del, reklamintäkterna. Om dessa sägs uttryckligen att de skall användas för finansiering av närradion. En femtedel härav skall dock överföras till Nærkringkastingsnemnda för vidare fördelning bland landets närradiosändande föreningar. För flera närradiostationer har radiobingo gett goda inkomster, särskilt på landsbygden och mindre orter.

14.2 Lotteriverksamheten

Lotteriverksamheten i Norge regleras av lagstiftning från 1939. Den kompletteras genom särskilda föreskrifter, som utfärdas av vederbörande departement (justis-) – ett karakteristiskt drag i norsk lagstiftningsteknik, som visar sig också på kringkastingsområdet.

Enligt reglerna fordras det i allmänhet tillstånd för att få anordna lotterier. Sådana ges för lokala lotterier av polismyndighet, för andra av justisdepartementet. Tillstånd får ges endast till förmån för samhällsnyttiga eller välgörande ändamål. Vinsterna får inte utgöras av pengar eller värdepapper och skall uppgå till minst 25 % av den tillåtna omslutningen.

Utan tillstånd får föreningar, sammanslutningar eller institutioner – för nyssnämnda ändamål – anordna lotterier om vinsterna inte överstiger ett av departementet bestämt belopp (5 000 kr.) och försiggår inom ett avgränsat område och med dragning omedelbart efter det att lottförsäljningen avslutats.

Vid interna föreningsmöten eller -fester får anordnas lotterier, bl.a. s.k. intern bingo, vilkas samlade vinstvärde inte överstiger 1 500 kr. Bara "ordinära" medlemmar får då delta. För annan bingo, s.k. offentlig bingo, gäller att insatserna inte får överstiga 3 kr., högsta vinsten inte får överstiga 1 500 kr. och det samlade vänstvärdet inte 4 000 kr. Tillstånd ges för en tremånadersperiod och begränsas till högst 30 arrangemang.

En viss fördelning av utrymmet för lotterier på marknaden brukar göras på det sättet att landslotterier, landsdelslotterier och lokala lotterier inte får bedrivas samtidigt. Annars prioriteras bland ändamålen, men praxis har därvidlag blivit allt liberalare.

Bingo (storbingo och variantbingo) har stor utbredning i Norge och torde f.n. omsätta inemot en miljard kr. om året. Som i Sverige är det särskilt idrottsföreningar som bedriver bingo. Reglerna är i stort sett de-

samma som i Sverige, dock med nämnda låga värdegränser. Vid tillståndsgivningen tas hänsyn till konkurrensen på marknaden, bl.a. genom att föreningens behov provas och visst överskott krävs i tidigare spelomgångar. Genomsnittligen var överskottet 1981 17 %. Enligt ett utredningsförslag skall det fordras ett överskott om minst 10 % av omsättningen. En förening kan också få bara ett bingotillstånd om året.

Intern bingo förekommer bara i blygsam omfattning.

14.3 Radio- och TV-bingo

Genom beslut av justisdepartementet 11.11.1985 infördes en "prøveordning" för 1986 enligt vilken närradiostationer som fått koncession kunde få tillstånd att anordna bingospel över närradion till förmån för sin verksamhet. En station kunde få tillstånd till högst 30 (sedermera 52) arrangemang, maximerat till ett program i veckan. Enligt prøveordningen skulle de vanliga reglerna för offentlig bingo gälla "så langt de passer". Bl.a. de tidigare redovisade begränsningarna i fråga om insatser och vinster skulle därmed tillämpas. Av de särregler som utfärdades bör följande citeras:

Gevinstene skal være til stede i studio når arrangementet begynder. Trekningen skal foregå i studio under sending. Efter hvert som nummer trekkes skal de ved hjælp av et kontrollbrett eller på annen måte registreres. Det skal også forefinnes en masterperm eller kontrolliste for kontroll av om en bong er solgt og har gitt bingo. Til kontrollen kan også anvendes dataanlegg. Bare spillere som under sendingen ringer inn og sier fra om at man har fått bingo kan erverve gevinst. Gevinst kan bare utleveres mot fremleggelse av bongen.

Bland reglerna bör man lägga märke till en skillnad mot vad som gäller för dansk och svensk radiobingo: bara den som ringer till studion (och kommer fram) har chans till vinst.

Genom beslut av departementet 1.7.1986 infördes samma möjligheter att spela bingo för när-TV-stationerna.

Prøveperioden har sedermera förlängts tills vidare.

Nærkringkastingsnemnda redovisar i sin sluttrapport erfaringheterna av bingoverksamheten i nærradion under vinteren och våren 1986 på följande sätt.

Bingo i nærradio

Fra februar 1986 ble det gitt tillatelse til et begrenset forsøk med radiobingo. Opplegget har i hovedsak vært likt det danske. Bingotillatelsen ble gitt av Justisdepartementet og den praktiseres etter lotteriloven. Det finnes ingen sentral registrering av nærradiokonsesjonærer som har benyttet seg av denne muligheten. Nærkringkastingsnemnda anmodet i april nærradioene om å gi opplysninger om eventuelle bingo- forsøk. Det kom svar fra 38 konsesjonærer som hadde utfyllt et forholdsvis omfattende spørreskjema. Da konsesjonærene rapporterte til nemnda, hadde de avvirket fra 1 til 26 bingo-program. De fleste hadde erfaringer fra 8-12 bingo- runder.

Erfaringene er meget forskjellige. Noen typiske uttalelser fra rapportene:

"I tillegg til kjærkomne inntekter, har bingosendingane trekt til seg nye lyttargrupper."

"Salget har gått betraktelig ned de siste omganger (våren) - så vi ser det an. Kanskje salget tar seg opp igjen til høsten. Vi håper det, for bingoen er den eneste sikre inntektskilde vi har."

"Det er for mange formelle regler for utlevering, innlevering og salg av bonger. Det krever for mye arbeid i forhold til forholdsvis liten inntekt pr. arrangement. Forutsatt et bedre og enklere salgsapparat og en viss økning i omsetningen vil bingoen kunne bli et positivt tilskudd til radioens økonomi."

"Mye jobbing for svært lite utbytte."

"Lotto er en hard konkurrent."

"Vi anser dette som en betydningsfull inntektskilde, og håper på fortsatt anledning til dette fra høsten av."

"Radiobingo kan bli et godt tilskudd. Vi må imidlertid ha opp premieverdiene, samt ha lov til å forhåndstrekke som i Danmark."

"Vi har tapt økonomisk på bingoen."

"Bingo gjør at vi kan overleve som amatører uten alt for mye annet arbeid for å skaffe midler til utstyr og drift."

"Kan bli meget inntektsbringende i seks vintermåneder."

Det mest vanlige er å sende bingo en dag i uka. Sendingen varer vanligvis en time eller noe lengere. Noen legger sendingen opp som et

rent bingo-program, andre som et underholdningsprogram med bingo som det sentrale.

Det er store forskjeller i bruttoinntekt – fra om lag 3 000 pr uke opp til 40 000. De fleste har imidlertid bruttoinntekter på 7 000–15 000 pr uke. I fra dette går så premiene, som for de flestes vedkommende utgjør kr. 4 000 pr uke, og andre kostnader. Det er også store variasjoner mellom ukene. Tendensen var synkende. Det kan enten skyldes at interessen reelt sank eller at man gikk mot en lysere årstid.

Man kunne ha fryktet at de tradisjonelle bingoarrangører ville reagere negativt, men dette ser ikke ut til å være skjedd i nevneverdig grad.

Nærkringkastingsnemnda trekker disse konklusjoner:

Særlig for nærradio i bygde- og småbyområder synes radio-bingo å kunne bety noe for økonomien, men bingo vil for de aller flestes vedkommende *ikke* kunne bli en hovedkilde for finansiering. I større byer vil radio-bingo normalt ikke få den oppslutning som trenges.

Radio-bingo synes ikke å ha skadet de tradisjonelle bingo-arrangører.

Nämnden tillställde 1986 koncessionshavarna ett antal frågor om vilka önskemål de hade i fråga om finansieringen av sin närradioverksamhet. Ett klart flertal önskade offentligt stöd till den och möjligheter till reklamfinansiering. Intresset för bingospel som inkomstkälla var rätt ringa, en knapp tredjedel önskade använda det, en lika stor andel önskade det inte. Resten svarade inte eller ansåg att det inte spelade någon roll.

På samma frågor var det bara en av fjorton när-TV-koncessionärer som svarade att bingospel var önskvärt.

Nämnden uttalade i sin rapport att radiobingo också fortsättningsvis borde vara en tillåten form för finansiering.

Utvecklingen under resten av 1986 och under 1987 bekräftar nämndens erfarenheter och antaganden. Intresset för radiobingo har mattats. I Oslo har man slutat med den. Bara på mindre orter och på landet längs kusten har det gått förhållandevis bra, om än intäkterna är små. På flera orter i Nordnorge har radiobingo dock blivit en viktig inkomstkälla. Inga uppgifter om negativa verkningar för andra lotterier eller

bingospel på orten har kommit fram. Snarare sägs det ha medfört viss stimulans för det vanliga bingospelet.

I när-TV har bingo spelats på tre ställen i södra Norge. En tidning sände i Sandvika sex program under hösten 1986. Försäljningsresultatet räckte emellertid inte till för att göra verksamheten lönsam och man fortsatte inte. I Sarpsborg och på en ort i Østfold utgjorde TV-bingo inslag i underhållningsprogram under sändningssäsongen 1986-87. Det ekonomiska utfallet blev sådant att man uttryckt tvekan om en fortsättning.

Radio- och TV-bingon i Norge har inte gett upphov till någon debatt. Den har dock orsakat viss diskussion om reklam- och sponsringsreglerna på grund av att företag skänkte vinster till lotterierna.

I propositionen med förslag till permanent ordning för närradio- och när-TV-verksamheten görs inga särskilda uttalanden om bingospelen. Det noteras endast att "prøve"-tiden förlängts på obestämd tid.

15 Förhållandena i Danmark

15.1 Närradio och när-TV

Verksamhet med lokalradio (närradio) inleddes i Danmark 1982. Tillstånd till sådana sändningar ges av kommunala nämnder till lokala sammanslutningar, bolag, föreningar eller liknande med den enda uppgiften att bedriva just radiosändningar. Även kommuner kan få sändningsrätt, om syftet är att förmedla kommunal information och ställa utrustning till förfogande för andra som vill sända.

De lokala tillståndsgivande nämnderna är förankrade i ortens föreningsliv, men närradion är inte en föreningsradio som i Sverige. Den sammanslutning eller det företag som har sändningstillstånd äger och driver själva radio- eller TV-stationen och fördelar sändningstider bland dem som önskar sända. Möjligheterna att sända närradio är sålunda inte som i Sverige förbehållna ideella föreningar. I början av 1987 hade drygt 200 tillstånd beviljats av över hundralet lokala nämnder. De flesta lokalradiostationer har en bestämd inriktning, i regel socialdemokratisk eller religiös. Även så är det utmärkande för dansk närradio att många stationer bedriver allmän programverksamhet, de syftar till att vara ett lokalt alternativ till Danmarks Radio.

Lyssnarna bidrar med omkring en tredjedel till kostnaderna för verksamheten genom medlemsavgifter, insamlingar och -bingospel. Närradioorganisationerna själva bidrar med ungefär lika mycket. I övrigt svarar bl.a. stat och kommun för cirka en fjärdedel av kostnaderna genom direkta stöd i begränsad omfattning men huvudsakligen genom arbetsmarknadspolitiska åtgärder. Reklam får inte förekomma.

Det finns ett trettiotal lokala TV-stationer varav omkring hälften sänder via etern. De flesta ägs av fackföreningsrörelsen. Andra ägs av kommuner eller lokaltidningar, men tillståndshavare är ett företag eller en förening, i vilka kommunen eller tidningen är delägare eller medlem utan att ha ett bestämmande inflytande.

15.2 Lotteriverksamheten

Regler för lotteriverksamheten i Danmark finns i "Cirkulære om bortlodning", nr. 6, av den 17 januari 1984. De har fastställt av justitsministeriet med stöd av lagstiftning från 1800-talet. De motsvarar i Sverige närmast bestämmelser meddelade i förordning, dock att de kan ändras genom beslut av ministern ensam.

Cirkuläret innefattar en mindre långtgående reglering av lotterierna än den svenska lotterilagen. Bl.a. får ganska omfattande s.k. medlemslotterier anordnas utan tillstånd. Den radiosända bingon hör till denna kategori.

För andra lotterier än sådana som anordnas bara för medlemmarna krävs tillstånd. Ett sådant meddelas av "politimesteren" och det är föreningar, institutioner eller kommittéer som kan komma ifråga. Det räcker om föreningen etc. består av minst tre i landet bosatta personer. Tillståndet meddelas endast till förmån för välgörande eller andra allmännyttiga ändamål. Vinsterna får inte bestå av pengar eller värdepapper. Det krävs att 40 % av omsättningen går till de nämnda ändamålen. Arrangören skall efter det lotteriet avslutats offentliggöra räkenskaper över lotteriet och en redovisning av hur behållningen använts. Sistnämnda villkor måste ha uppfyllts innan nytt lotteritillstånd kan erhållas.

Som nämnts får medlemslotterier anordnas utan tillstånd. Villkoren för sådana är bl.a. följande. Endast föreningens eller organisationens medlemmar får delta. Endast varuvinster och till ett högsta värde av 1 000 kr. får förekomma. Omsättningen får inte överstiga 50 000 kr. Föreningens ändamål får inte enbart vara att anordna lotterier.

Att endast medlemmar får delta innebär knappast någon begränsning av kretsen av lottköpare. Sålunda kan man bli medlem samtidigt som lotten köps. Det är tydligt att de danska medlemslotterierna med den svenska lotterilagens synsätt bör betraktas som anordnade för allmänheten.

15.3 Radio- och TV-bingo

Verksamhet med radio- och TV-sänd bingo har fått stor utbredning i Danmark. I augusti 1987 sänds sålunda 72 bingospel i närradio och sju i TV. Normalt sänds en gång i veckan med vissa uppehåll. Starten skedde i augusti 1983.

Samtliga radiosända bingospel är s.k. medlemslotterier och bedrivs sålunda utan tillstånd. Oftast är det radiostationens lyssnarförening som anordnar lotteriet. Sålunda drivs Radio Viborg av Viborg Lokalradio Forening med över 10 000 medlemmar, inemot en tredjedel av alla hushåll inom området. Även "indirekta" medlemmar finns – genom ett slags kollektivanslutning kan arbetsplatser, föreningar, kyrkor och därmed deras medlemmar vara medlemmar i radioföreningen. Därmed är förutsättningarna givna för ett omfattande medlemslotteri. Ett medlemskap i en lyssnarförening kostar omkring 100 kr. Någon gång kan det vara en idrottsförening eller exempelvis Lions som står för lotteriet. De bingospel som sänds i TV anordnas dock efter tillstånd. För att uppfylla kravet att behållningen skall tillfalla ett allmännyttigt ändamål brukar det vara en idrottsförening som står för arrangemanget. Denna köper tid av TV-stationen och brukar förbli ensam om lotteriverksamheten. Principen "först till kvarn" gäller.

Av allt att döma är bingoverksamheten mycket framgångsrik. Det finns ett marknadsutrymme som medger exempelvis Radio Viborg (o. 60 000 inv.) att bedriva radiosänd bingo två gånger i veckan och omsätta omkring 6 milj.kr. årligen (i bästa fall säljs då nära 10 000 lotter i veckan) och flera TV-stationer i Odense (o. 140 000 inv.) att sända tre bingospel i veckan och en radiostation där att sända bingo en gång i

veckan. Under två och ett halvt år har en TV-station i Odense spelat in cirka en milj.kr.

Som ytterligare exempel från 1986–1987 kan nämnas att radiostationer i Ringsted (knappt 12 000 hushåll) sålt genomsnittligen 1 500 bingolotter i veckan, i Kalundborg (knappt 10 000 hushåll) nära 2 000 i veckan och i Vordingborg (8 000 hushåll) ett antal varierande mellan 4 722 och 2 303 under 1987.

En av orsakerna till de radio- och TV-sända bingospelens framgång torde vara att marknaden för lotterier i Danmark inte på långt när är så utnyttjad som i Sverige. Det enda lotteri som danska staten bedriver är sålunda tips. De rikstäckande lotterierna är få, f.n. bara Varelotteriet och Landbrugslotteriet. Bingoverksamhet förekommer bara som föreningsarrangemang på kvällarna. Ständigt öppna bingohallar finns inte.

Spelen tillgår på ungefär samma sätt som berättats om för Malmös del. Det förekommer emellertid ingen direktkontakt med någon datorcentral under sändningen. Lotteriet är förhandsdraget. Vinsternas värde kan uppgå till kanske 2 000 kr. Den som per telefon kommer fram till studion kan få en "förhöjd vinst", till ett värde som varierar mellan 200 och 1 000 kr. De dragna talen publiceras också i ortstidningarna.

Det finns uppgifter om att en halv miljon människor deltar i radio- eller TV-bingo varje vecka. Normalt kostar en bingolott tio kr. Omsättningen på ett år kan antas närma sig en halv miljard kr. För de flesta radio- och TV-stationer sägs bingointäkterna vara den viktigaste inkomstkällan näst medlemsavgifterna.

Arrangörerna sköter lotteriverksamheten själva. Bingohäftena säljs under veckan före dragningen i radio eller TV på varuhus, bensinmackar, i kiosker och affärer. Lottmaterialet tillhandahålls i nästan samtliga fall av ett företag i Vordingborg, Danish Entertaining and Production Agency (DEPA), som också ombesörjer förhandsdragningen och åtminstone i inledningsskedet ställer upp med rådgivning och praktiska upplysningar. Bingohäftena importeras f.ö. från Edsbyns Tryckeri AB.

De danska lotteribestämmelserna saknar regler som ger möjligheter att fördela marknadsutrymmet bland konkurrerande föreningar och ändamål. Det förhållandet att vissa föreningar på TV-sidan har skaffat sig nära nog monopol på verksamheten och att på radiosidan intäkterna går till radiostationen tycks inte ha föranlett någon debatt om hur lotteriverksamheten bör ordnas. Från politiskt håll (socialdemokraterna) har tvärtom ifrågasatts att upphäva föreskriften om att minst 40 % av omsättningen skall gå till det välgörande eller allmännyttiga ändamålet och att även s.k. lyssnarföreningar vid TV-stationer skall kunna få lotteritillstånd.

Omkostnaderna är måttliga. Genomsnittligt uppgår lottmaterialet inklusive förhandsdragningen med datateknik till omkring 5 % av omsättningen. 10 % går till lottförsäljarna, 30 % till TV-stationen och 25 % till arrangören. Resten återgår i vinster. På radiosidan kan så mycket som hälften komma själva stationen och lyssnarföreningen till godo.

10

11

12

13

14

15

16 Överväganden

16.1 Inledning

De radio- och TV-sända lotterier som förekommer i Danmark och Norge och har förekommit i Malmö och Norrtälje kallas av anordnarna och deltagarna för ett slags bingo. Anledningen därtill är förstås att lotteriet har en del drag av det traditionella bingospelet: bingobrickor används, speldeltagarna markerar på dessa nummer allteftersom de dras, den som vinner ropar av vinsten. Som framhållits från lotterinämnadens sida rör det sig ändå inte om bingo i lotterilagens mening. Bingon skiljer sig nämligen från de egentliga, traditionella lotterierna (sedellotterierna) främst genom att lotterna bara kan köpas i spellokalen, att deltagarna måste vara närvarande under dragningen, att vinnare omedelbart måste kräva vinsten genom att ropa bingo innan dragningen fortsätter och att alla vinster faller ut – inga blir kvar hos anordnaren på osålda lotter. Radio- och TV-bingon har inte dessa väsentliga karaktéristika. Också förhandsdragningen, i den mån den förekommit, betar spelet karaktären av bingo.

Radio- och TV-bingo måste därmed anses vara ett sådant "annat lotteri" som avses i 11 § lotterilagen. De vinster som kan komma dem till del som på visst sätt deltar i sändningen gör att lotteriet praktiskt taget inte kan anordnas enligt någon annan paragraf i lotterilagen. Det hade annars varit tänkbart att lotteriet hade kunnat falla in under de s.k. frisektorlotterierna, vilka regleras i 14 § lotterilagen. Den paragrafen förutsätter nämligen att antalet utfallande vinster kan exakt bestämmas på förhand. Detta är emellertid inte utan komplicerad datorteknik möjligt att åstadkomma, om det är ett bingoliknande lotteri som skall bedrivas – som alltså ger vinst på en kombination av tal. Arbete och

kostnader härför torde utan vidare spränga budgeten för så små lotterier som ryms inom 14 §.

Bedömningen av tänkbara former av radio- och TV-sända lotterier skall därmed i första hand utgå ifrån att förutsättningarna i 11 och 12 §§ lotterilagen gäller för dem. Men man måste beakta möjligheten att radio och TV kan komma till användning även i lotterier som anordnas enligt 14 § i lagen.

Anledningen till att det ifrågakomna lotteriet har uppmärksamats är att delar av det har förekommit i närradion och kan tänkas förekomma i kabel-TV.

Om denna typ av lotteriaktivitet skall förhindras eller regleras på något annat sätt bör som jag ser det först två nyckelfrågor tas upp till diskussion.

Eftersom rimligtvis inte all användning av radio och TV i lotterisammanhang kan förbjudas eller regleras måste den icke önskvärda delen av den lotteriverksamhet som sker i samband med radio eller TV avgränsas på ett tillfredsställande sätt.

Man måste vidare göra klart i vilken utsträckning redan gällande regler medger ingripanden mot sådan ej önskvärd användning av radio och TV i lotterisammanhang.

Slutsatserna av dessa diskussioner tar jag till utgångspunkter för övervägandena om lämpligheten av att införa restriktioner.

16.2 Vilket slags lotteriverksamhet bör regleras?

I 18 § lotterilagen (LL) beskrivs en viss typ av s.k. massmedielotterier. Beskrivningen avser ett lotteri anordnat i samband med utgivande av tryckt periodisk skrift eller i samband med rundradiosändning eller trådsändning varigenom utses pristagare som deltagit i en tävling som anordnats i skriften eller sändningen. Härutöver anges bl.a. den förut-

sättningen att det som villkor för deltagande i lotteriet inte fordras att skriften innehas eller att insats erläggs. Denna typ av lotteri får anordnas utan tillstånd.

Regeln i 18 § innebär en kraftig begränsning av möjligheterna att fritt bedriva lotteriverksamhet i tidningar, radio och TV. Enligt förarbetena var meningen därmed att tidningsföretag inte längre skulle kunna bedriva "egentlig lotteriverksamhet" (Lotteriutredningens betänkande, SOU 1979:29, Lotterier och spel, s. 418). Och i propositionen 1981/82: 170 Lotterilag m.m. uttalas att bestämmelsen inte tillåter att lottdragning anordnas som enbart grundar sig på exempelvis ett prenumerantregister eller på vissa bilnummer eller utdelade lottsedlar (s. 80, 132).

Nu nämnda begränsning har inte alltid uppmärksamats. Sålunda har det förekommit att en tidning lottat ut vinster på nitlotter i penninglotteriet. Här finns ingen föregående tävlingsuppgift för deltagarna, och lotteriet är därför otillåtet. Samma gäller för det fallet – vilket skett – att en bingolott medföljer en dagstidning och där sedan ett antal siffror publiceras i tidningen under ett visst antal dagar. Deltagarna skall på sin bingolott markera de siffror som dras dag för dag och när alla nummer på lotten är markerade har vinst utfallit. Den lotteriformen kan inte heller betraktas som bingospel. Även ett lotteri benämnt telefonbingo har förekommit. Det går till så att tidningen drar sex siffror, och vinner gör den som har alla sex siffrorna i sitt telefonnummer, om han inom föreskriven tid ringer till tidningen och säger att han har bingo.

18 § innehåller sålunda en – mycket snäv – bestämning av ett slags lotteri som kan anordnas i bl.a. rundradiosändning. Motiven till paragrafen anger en annan – mycket vid – bestämning av ett lotteri som skulle kunna tänkas anordnat i radio och TV, men som alltså faller utanför paragrafen. Några exempel därpå har jag nyss gett. Utom nu nämnd lotteriaktivitet kan allehanda åtgärder eller förfaranden med anknytning till lotterier förekomma i tidningar eller vidarebefordras i radio och TV. Sålunda offentliggörs ju ofta dragningsresultat i sådana medier. Sveriges TV:s "Tipsextra" kan ses som en variant av ett sådant offentligtgörande. Och i tidningar görs reklam för lotterier eller lämnas andra upplysningar om dem. Det är tydligt att ett förbud mot eller en

annan sorts reglering av radio- och TV-sända lotterier förutsätter att det går att tämligen precist ange vilket slags lotteriverksamhet som avses med förbudet etc. En sådan avgränsning gör jag i detta avsnitt.

För att återgå till 18 § LL riktar sig denna enligt motiven till tidnings- och radioföretagen. Såsom kommersiella företag kan tidningar inte få tillstånd att anordna lotterier. Det är opraktiskt att tänka sig att andra lotterianordnare än själva företaget skulle bedriva delar av sin lotteriverksamhet i företagets tidning. Vad gäller radioföretagen har det hittills bara varit fråga om Sveriges Radio och dess dotterföretag, och inte heller dessa företag kan få tillstånd till lotterier enligt lotterilagen, (men av regeringen). Med hänsyn till reglerna för deras programverksamhet kan de inte tillåta lotterianordnare att bedriva egna lotterier i deras sändningar. Några möjligheter att bedriva lotteriverksamhet i massmedier i andra former än dem 18 § anvisar har sålunda egentligen inte funnits. Därmed saknas erfarenheter, utöver av den radiosända bingon, som skulle kunna ge konkretion åt en definition av radio- eller TV-sända lotterier.

Med ett radio- eller TV-sänt lotteri menar jag ett lotteri som "bedrivs" i en radio- eller trådsändning. I lotterilagen används uttrycket anordna ett lotteri för att mera allmänt beskriva den verksamhet som tillståndet avser och uttrycket bedriva ett lotteri när det tillåtna området för det avses. Många gånger torde uttrycken vara utbytbara, men när själva förfarandet vid lotterier avses synes ordet bedriva vara ändamålsenligare.

I första hand vill jag begränsa betydelsen av att "bedriva lotteri" i radio- eller trådsändning på följande sätt.

Ett lotteri kan anses bedrivet i radio- eller trådsändning om sändningen tas till hjälp i lotteriet på så sätt att vissa lotterideltagare, nämligen lyssnare och tittare, erbjuds vinstmöjligheter som inte står öppna för andra än dem som tar del av programmet. Själva sändningen är då ett nödvändigt led i lotteriet eller i en del av lotteriet, och det är en förutsättning för att få **vinstchans** att man lyssnar till eller ser på sändningen. Med denna **bestämning** faller en rad aktiviteter i lotterisamman-

hang som till äventyrs kan förekomma i radio och TV utanför regleringen. Denna träffar sålunda inte meddelanden av dragningsresultat eller upplysningar om lotteriet som sådant (t.ex. om försäljningsställen, lottpris, dragningstidpunkt eller vinster). Bestämningen gäller t.ex. inte heller det fallet att ett program byggs upp kring dragningen i ett vanligt lotteri utan att vinstfördelning sker i programmet. Man skulle kunna tänka sig att TV-sändning skedde från en bingohall – och att lotter sålts i förväg som kunde ge vinst på vissa nummer, att avhämtas i efterhand. Dessa lottköpare behöver ju inte se på programmet och "ropa av" någon vinst. Förfarandet är bara ett annat, mera jippobetonat sätt att meddela dragningsresultat. Förfarandet har förekommit i Sveriges TV, där man dock fick upphöra med det eftersom det innebar ett otillbörligt gynnande av ett affärsdrivande företag – Tipstjänst.

Den här beskrivna definitionen av ett förbjudet lotteriförfarande har den fördelen att den ger ett klart besked om vad som är tillåtet och förbjudet.

Om man emellertid anser att även exempelvis TV-sända lotteriprogram med lotteridragning (men utan vinstfördelning) i programmet bör hindras, måste särskilt bestämmas att också dragningsmomentet täcks av uttrycket "bedriva lotteri". Från synpunkten av tydlighet kan bestämningen även med den utvidgningen accepteras. Tveksamheten gäller att det kan bli svårt att dra gränsen mot meddelanden av redan föreliggande dragningsresultat. Detta kan ju göras i underhållande, programmässiga former med intervjuer med uppringande eller närvarande vinnare. I Norrtälje var ibland dragningen gjord innan! Genom närmare föreskrifter med stöd av lotterilagen bör dock även ett förbud med denna omfattning kunna göras tydligt nog.

Det bör anmärkas att ett lotteri kan anses "bedrivet" i rundradiosändning även om anordnaren av lotteriet är en annan än den som ansvarar för sändningen. Särskilt i kabelsändningar är det tänkbart. Som anförts tidigare är något sådant inte förutsatt i 18 § LL.

16.3 Om möjligheterna att med stöd av gällande lotterilag hindra eller reglera radio- och TV-sända lotterier

Lotterinämnden har efter besvär dit i några beslut avslagit ansökningar om att få anordna närradiosänd bingo, låt vara uttryckligen endast med hänvisning till pågående utredning. Som emellertid övervägandena i beslut av länsstyrelserna i Östergötlands och Malmöhus län visar (avsnitt 9) kan det sättas ifråga om inte redan gällande lagstiftning ger möjligheter att vägra tillstånd till radiosända lotterier eller i vart fall möjligheter att genom allmänna föreskrifter eller genom särskilda villkor vid tillståndsgivningen tillse, att sådana lotterier bedrivs inom mer eller mindre snäva ramar.

Lotteriutredningen anförde i sitt betänkande (jfr s. 332, 432 och 465) att den strävat efter att göra sitt lagförslag heltäckande i den meningen att det skulle omfatta också nya och för dagen okända lotteri- och spelformer. Det syftet menade utredningen sig kunna uppnå genom att i sitt lagförslag åt de tillståndsgivande myndigheterna och lotterinämnden uppdra att utarbeta detaljbestämmelser i form av villkor och föreskrifter. I prop. (s. 36) anslöt sig departementschefen till utredningens förslag när det gällde den allmänna uppläggningsen av regleringen. Hans motivering i övrigt till regleringen ger dock intryck av att han haft något lägre ambitioner i fråga om lagens omfattning än utredningen (jfr s. 36–37 och 100–101). Jag skall utveckla detta närmare i det följande. Men det sagda ger i varje fall ytterligare fog för frågan om någon ytterligare reglering alls behövs för att komma till rätta med radiosända lotterier i önskvärd utsträckning.

Ovan har jag kommit till slutsatsen att den form av radiosänd bingo som bedrivits i Malmö och Norrtälje är ett traditionellt lotteri för vilket reglerna i 11 § LL gäller. Jag har vidare funnit att det inte är troligt att samma typ av lotteri kan falla in under de s.k. frisektorlotterierna, som regleras i 14 § LL.

I 4 § LL sägs att lotteri inte får anordnas i andra fall eller i annan ordning än som anges i lagen. Vilka dessa fall är anges mer eller mindre

utförligt i lagen. För s.k. kommersiella lotterier, såsom automatspel, roulettspel och även massmedielotterier är de givna reglerna ganska detaljerade. Detsamma gäller, åtminstone i fråga om insatser och vinster, sådana lotterier som får bedrivas "fritt" efter generellt tillstånd, dvs. dem som regleras i 14 §. För andra lotterier åter, såsom bingo och traditionella eller egentliga lotterier, anges förutsättningarna för att få anordna dem bara i sina huvuddrag (11 och 12 §§). Några av dessa förutsättningar, t.ex. att marknadsutrymme skall finnas och skälig avkastning kunna antas, är mycket oprecisa och tånjbara. Det kan därför antas att tillståndsmyndigheten har vissa möjligheter att med hänvisning till dem inte bara närmare reglera utan faktiskt vägra tillstånd för exempelvis radiosända lotterier. De nämnda länsstyrelsebesluten är exempel på det.

Här angiven reglering är till sin natur sådan att det inte är förutsebart om tillstånd kommer att beviljas eller ej. Det gäller naturligtvis särskilt i fall där nya spridningsformer för lotteriet introduceras. Det kan säkert antas att utnyttjandet av radio- eller TV-sändning för ett lotteri har svårbedömda verkningar för konkurrensen och lönsamheten. På längre sikt stabiliseras emellertid marknaden och erfarenheter vinnas av lotteriformens lönsamhet m.m. Sålunda kan det hävdas att det rör sig om inledande svårigheter som med stöd av 12 § kan bemästras efter hand. Men innan ett sådant stabilare, för sökandena mera förutsebart, läge inträtt får man räkna med oenhetlighet i bedömningen hos de tillståndsgivande myndigheterna – än avslag, än mer eller mindre ingripande villkor för lotteriet. Den ojämna tillgången till medierna i fråga, som kan bero på rent praktiska hinder eller på bristande vilja att engagera sig i dem, ökar farhågorna för sådan oenhetlig bedömning. Det kan vidare vara så, att ett läge, i och för sig präglad av balans i fråga om tillgång och efterfrågan och av godtagbar lönsamhet, inte bör accepteras av andra skäl. Denna lämplighetsprövning gör jag i avsnitt 16.4. För dem som menar att ett sådant läge inte är önskvärt räcker uppenbarligen inte de medel till som 12 § tillhandahåller för att reglera lotterier i samband med radio- eller TV-sändning. De åter som accepterar de nya spridningsformerna kan måhända med rätta hävda att dessa medel ger ett alltför oenhetligt, osäkert resultat.

Frågan är då om förutsebarheten kan ökas genom de möjligheter lotterinämnnden har att genom verkställighetsföreskrifter, rekommendationer eller prejudikat styra tillståndsgivningen. Vidare bör uppmärksammas de möjligheter som de tillståndsgivande myndigheterna har att förknippa ett tillstånd med villkor för hur lotteriet skall bedrivas.

Lotterinämnndens befogenhet att utfärda verkställighetsföreskrifter och särskilt den tillståndsgivande myndighetens rätt att föreskriva särskilda villkor ger lotterilagen vissa drag av ramlag. Utmärkande för en s.k. ramlag är att den anger vissa huvuddrag av regleringen, vilken sedan fylls ut genom mer detaljerade regler, beslutade av antingen regering-
en eller en förvaltningsmyndighet.

Med verkställighetsföreskrifter brukar i första hand förstås tillämpningsföreskrifter av rent administrativ karaktär. Dit räknas emellertid också i viss utsträckning föreskrifter som fyller ut en lag i materiellt hänseende. För att sådana kompletterande föreskrifter skall kunna betraktas som verkställighetsföreskrifter krävs att lagregleringen inte därigenom tillförs något väsentligt nytt. I verkställighetsföreskriftens form kan således inte föreskrivas något som för enskildas del innefattar ett helt nytt åliggande eller ingrepp. Inte heller kan det i verkställighetsföreskriftens form göras andra slags avsteg från innehållet i den bakomliggande lagen (jfr prop. 1973:90 s. 211).

Det saknas motivuttalanden om lämpligheten av att använda radio eller TV i lotterisammanhang. Regleringen av de s.k. massmedielotterierna ger enligt min mening inte heller underlag för slutsatser om hur man genom en tolkning av lotterilagen bör ställa sig till radio- eller TV-sändning av lotterier. Med hänsyn härtill skulle en föreskrift av lotterinämnnden av innehåll att radio- och TV-sändning förbjöds i samband med lotterier innebära att ytterligare en väsentlig förutsättning för lotterier ställdes upp, överraskande för sökandena. Redan de tillstånd som några länsstyrelser gett ger en god fingervisning om att ett sådant förbud skulle uppfattas på det sättet av en sökande.

Jag menar därför att lagstiftningen inte ger möjlighet att genom verkställighetsföreskrifter hindra radio- eller TV-sändning av lotterier.

Som framgått antog lotteriutredningen att dess förslag innebar långtgående möjligheter att från starten reglera nya lotteri- och spelformer, (jfr s. 432), i första hand genom de villkor som kan uppställas för lotterier i samband med att tillstånd meddelas. Det torde emellertid förhålla sig med villkoren på samma sätt som med lotterinämndens föreskrifter, dvs. med villkoren kan man inte nå längre än med föreskrifter. Härom är följande att säga.

I den mån det rör sig om mera generella villkor kan lotterinämnden inte dessa i sina föreskrifter, så som skett för bl.a. bingospelet. Mera ad-hoc-betonade villkor utfärdar den tillståndsgivande myndigheten.

I praxis förekommer en rad villkor för de lotterier som anordnas enligt 11 och 12 §§. Dessa tar sikte på lotteriets omslutning såsom insatsernas och vinsternas värde, proportionen mellan vinstvärde och insatsbelopp, nettobehållningen, lotternas och vinsternas beskaffenhet, i viss utsträckning inkomsternas användning, förutsättningarna för användning av serviceföretag, tid och område för lotteriets bedrivande, dragningstidpunkt m.m.

Av lotteripropositionen framgår genom anförda exempel på möjliga villkor (s. 119, 121, 123 och 126) att det i huvudsak är i just de nyss nämnda hänseendena som villkor kan ställas upp. För lotterierna i 11 § kan nästan alla de villkor som förekommer hänföras till de allmänna förutsättningarna i 12 §. I själva verket torde villkor som ställs upp behöva på något sätt relateras till dem. Annars skulle de representera ett slags lagstiftning på egen hand av myndigheterna.

Möjligheterna att villkora tillstånd är emellertid ändå inte uttömda med de nu beskrivna. Av 5 § LL följer nämligen att de tillståndsgivande myndigheterna har att tillse att lotterier bedrivs på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. Denna bestämmelse skall enligt propositionen (s. 118) tolkas mot bakgrund av de huvudsakliga syftena med lotteriregleringen. Ett av dessa syften är att speldeltagarnas intressen skall bevakas bl.a. så, att vinster fördelas rättvist och att lotterier inte för med sig skadeverkningar av ekonomisk, social eller personlig natur.

Bestämmelsen i 5 § ger i viss utsträckning möjlighet att genom ytterligare villkor se till att vissa ovederhäftiga drag i ett lotteri elimineras. Utrymmet för att "villkora bort" förutsebara ovederhäftiga inslag i ett lotteri torde dock vara begränsat. Närmare till hands ligger, såsom lagtexten anger, att lotteriansökningen avslås.

Det kan enligt min mening inte hävdas att radio- eller TV-sändning av ett lotteri skulle strida mot huvudsyftena med lotteriregleringen. Det kan dock hävdas att en lotteriform där vinsterna fördelas enbart bland dem som kan lyssna eller se på sändningen och därtill komma fram på telefon ter sig så chansartad att det kan sägas att vinstmöjligheterna inte är lika för alla. Förhållandet ter sig än mer otillfredsställande om lotteriets försäljningsområde är påtagligt större än närradios eller kabel-TV:ns täckningsområde. Vissa lottköpare får ju då mindre vinstchanser än andra. Det kan möjligen också hävdas att lotteriets spridningsform otillbörligt lockar barn och ungdom att spela. Invändningar som dessa förtjänar beaktande. Betänkligheterna mot lotteriformen bör dock kunna mildras genom att villkor meddelas om vinsternas antal och storlek. Sådana villkor menar jag bör kunna ges med stöd av 5 §. Om lottförsäljningsområdet och mediets täckningsområde inte sammanfaller kan lotteriformen avslås med stöd av samma paragraf. Jag återkommer härtill vid min allmänna lämplighetsprövning av lotteriformen i avsnitt 16.4.

Jag anser vidare att ett förbud mot lotteriformen grundat på mera allmänna antaganden om dennas menliga verkningar för konkurrensen på lotterimarknaden inte kan grundas på 5 §.

I detta sammanhang bör också sägas något om möjligheterna att med tillämpning av närradioregler och regler för kabel-TV styra eller begränsa lotteriverksamhet i sändningarna. Bland dessa regler finns relativt få som gäller innehållet i sändningarna, och bara en av dem – den som inskränker de s.k. närradioföreningarnas rätt att sända (11 § närradiolagen) – lägger hinder i vägen för lotteriprogram. Bara i undantagsfall, i samband med sändning från ett evenemang av gemensamt

intresse för tillståndshavarna på orten, skulle man kunna tänka sig en lotteridragning i närradioföreningens regi.

Förbudet mot kommersiell reklam i sändningarna torde inte kunna åberopas mot reklam för föreningslotterier, möjligen någon gång mot långtgående reklam för verksamheten i en bingohall. Det står i varje fall utan vidare klart att det är ändamålslost att lita till reklamförbudet, om man vill hindra den typ av bedrivande av lotteri i programmen som jag i avsnitt 16.2 menar att ev. restriktioner kan gälla.

I övrigt medför den aktuella medielagstiftningen bl.a. att samma program inte kan sändas samtidigt på flera närradioorter eller, för kabel-TV:s del, i flera kommuner. Vidare kan enligt lagstiftningen, på sedvanligt sätt, vid tvist om sändningstider, lotteriprogram begränsas i tiden eller hänvisas till annan tidpunkt, om andra föreningar kan anses ha större intresse av den omtvistade tiden.

Sammanfattningsvis menar jag att gällande lotterilagstiftning ger följande möjligheter att reglera radio- eller TV-sända lotterier.

1. Lotterinämnden kan inte i verkställighetsföreskriftens form förbjuda användningen av radio- eller TV-sändning i samband med lotterier.
2. Den tillståndsgivande myndigheten kan med stöd av 12 § lotterilagen på sedvanligt sätt i vissa fall vägra tillstånd för radio- och TV-sända lotterier med hänvisning till bristande marknadsutrymme eller lönsamhet. Med stöd av samma paragraf kan villkor utfärdas om antalet sändningar och tidpunkterna härför. Paragrafen ger dock inte stöd för ett förbud mot att använda radio eller TV på grund av ett allmänt antagande om att spridning via radio eller TV skulle ge ett orättvist försteg i konkurrensen.
3. Den tillståndsgivande myndigheten kan med stöd av 5 § lotterilagen vägra tillstånd för lotterier enligt 11 och 14 §§ lotterilagen om de är avsedda att bedrivas *enbart* i radio- eller TV-sändning. Sådana lotterier kan villkoras på det sättet att de vinster som kommer enbart lyssnare

eller tittare till del starkt begränsas till antal och storlek. De kan helt förbjudas om sändningarna inte når hela lottförsäljningsområdet.

Det kan konstateras att man i den lotteriverksamhet som förekommit i Malmö och Norrtälje har använt radiosändning i ungefär den omfattning och på det sätt som gällande lotterireglering enligt mina slutsatser ger möjligheter till.

16.4 Bör radio- och TV-användningen inskränkas ytterligare?

Lotterilagstiftningen har de övergripande syftena att skydda speldeltagarna mot ohederligheter, att säkra att behållningen av lotterier kommer nyttiga ändamål till godo och att motverka skador av ekonomisk, social och personlig natur. Syftena uppnås på olika sätt genom en förhållandevis restriktiv och i vissa fall detaljrik reglering av lotteriverksamheten. Exempel på tillvägagångssätt är att ett nära nog generellt tillståndstvång uppställs, att verksamheten styrs mot vissa bestämda typer av lotterier, att kontroll sker före, under och efter verksamheten och att insatser och vinster i spelen begränsas.

För att behållningen skall förbehållas och i rimlig omfattning tillfalla nyttiga ändamål begränsas antalet möjliga anordnare och en prövning görs av deras behov av lotterimedel, av deras förmåga att bedriva verksamheten någorlunda lönsamt och av vilket utrymme på marknaden som finns för lotteriet i fråga. Denna prövning av behov, lönsamhet och utrymme framträder mycket tydligt i fråga om bingospelet, bl.a. genom den fördelning av lokalutrymme i rum och tid som görs. Även för lotterier, som får bedrivas efter generellt tillstånd enligt 14 § lotterilagen – de s.k. frisektorlotterierna – kan man säga att en prövning har gjorts på förhand av utrymme och behov genom att det i lagen har angivits ett omsättningstak och begränsningar av insatser och vinster. För dessa lotterier görs också en lönsamhetsprövning.

Det lotteri som faktiskt förekommit i rundradiosändning är som jag framhållit ett traditionellt lotteri som lånat drag av bingospelet. Hu-

vudvinsterna utfaller på vissa sifferkombinationer, som i bingospelet, men de "ropas inte av" utan tillfaller alla med rätt markerade siffror och kan avhämtas i efterhand, som i det vanliga lotteriet. Härutöver kan extravinsten erhållas av dem som har rätt bingorad och får kontakt med anordnaren per telefon under sändningens gång. Extravinsterna är små och ligger utanför det stipulerade vinstvärdet.

Såvitt jag har funnit medför gällande lotterilagstiftning att ett lotteri kan bedrivas i rundradio endast inom de här beskrivna, snäva ramarna. Huvudvinsterna kan sålunda inte – som i Norge – förbehållas bara dem som lyssnar eller tittar på sändningen och får kontakt med studion per telefon. Jag har också funnit att restriktioner mot radio- och TV-användning i samband med lotterier rimligen bara kan avse sådan verksamhet som innebär att lotteriet "bedrivs" i radio och TV i den mening som jag redovisat i avsnitt 16.2.

Frågan är då om förutsättningarna för prövningen av behov, lönsamhet och utrymme på marknaden enligt 12 § lotterilagen väsentligt förändras av att lotteriet delvis bedrivs i närradio eller kabel-TV. I själva verket kan restriktioner mot radio- och TV-användning i samband med lotterier enligt min mening inte med någon större tyngd motiveras med andra skäl än det att tillgången till radio och TV skulle ge ett orättvist försteg i konkurrensen på marknaden i förhållande till andra anordnare av lotterier. Innan jag går in på den aspekten vill jag nämna och diskutera några argument för och emot radio- och TV-lotterier, som jag mött, vilka inte direkt tar sikte på konkurrensfrågan.

De som har programverksamhet i närradio har i första hand som skäl för att få ägna sig också åt lotterier i sändningarna anfört att detta ger inkomster åt anordnaren. Man har också framhållit att ett sådant programinnehåll är nöjsamt, spännande och attraktivt, särskilt genom att lyssnarna kan delta aktivt under sändningarna. Övriga argument för tillåtande av radio- och TV-lotterier, som förts fram, är i sammanfattning följande.

Radio- och TV-lotterier ger möjligheter åt många att delta i ett bingoliktande lotteri vilka inte kan eller vill bege sig till en särskild bingolo-

kal. Det är ett oskyldigt nöje med små insatser och vinster. Det kan locka nya grupper av lyssnare och kan engagera människor i det "egentliga" föreningslivet. Det vitaliserar föreningslivets lotteriverksamhet, som inte utvecklats på grund av att de statliga lotterierna brett ut sig så mycket. Nya former måste till i den konkurrensen. Lotterilagen kan inte representera en slutgiltig reglering. Förbud råder mot exempelvis penningautomater, kedjebrevsspel och kommersiella kasinon. För ett förbud mot radio- och TV-användning i lotterisammanhang kan inte rimligen åberopas skäl som har en tyngd i paritet med de skäl som ligger bakom dessa förbud. Det är allmänt sett inte rimligt att föreningarna inte skulle få utnyttja ett så viktigt kommunikationsmedel som närradion, vilken har betraktats som likställd med en föreningstidning och vars innehåll myndigheterna i stort sett inte lägger sig i.

Argument som de nu nämnda är det ibland inte möjligt, ibland inte ändamålsenligt att gendriva. Som jag antytt tidigare bör de dock kunna få stryka på foten, om man kan påvisa att konkurrensen om lotterimarknaden allvarligt snedvrids av lotterier i radio och TV. Skäl av annat slag mot sådan lotteriverksamhet har inte heller förts fram i nämnvärd utsträckning. Några av dem är följande, som jag vill kommentera.

Behållningen av radio- och TV-lotterier kommer närradio- eller kabel-TV-verksamhet tillgodo på bekostnad av annan, mera egentlig, "genuin", föreningsverksamhet. Därmed skall väl förstås en medieverksamhet som inte är till fördel för föreningen utan utvecklats till en sysselsättning för sig, till nöje för några få. – Det har emellertid aldrig ansetts ändamålsenligt i lotterisammanhang att genom föreskrifter styra en förenings användning av lotterimedlen. Särskilt om styrningen skulle innebära att olika slags föreningsverksamhet behövde värderas, ter den sig också olämplig.

Lotterier i radio och TV lockar för många att spela eller spela för mycket. – Det rör sig dock om förhållandevis små, kommunomfattande lotterier med begränsade möjligheter att delta. Argumentet ter sig också ihålligt med tanke på de stora möjligheterna att spela på de statliga lotterierna och den ohämmade reklamen för dem.

I närradion, med tiden kanske också i kabel-TV, är på många håll tillgänglig, attraktiv sändningstid begränsad. Det kan befaras ökad konkurrens om den på grund av lotterisändningar till förfång för sådan programverksamhet som närradion och kabel-TV:n egentligen är till för. Närradion och egensändningarna i kabel-TV kan komma att få karaktären av spel och dobbel. – I den mån sådana farhågor är att ta på allvar möter det ändock betänkligheter att motivera ingripanden mot verksamheten utifrån åsikter om programinnehållet och utrymmet i mediet. Saken har också yttrandefrihetsrättsliga aspekter, vilket jag berör i avsnitt 17. Det är f.ö. knappast sannolikt att bilden av en närradio eller kabel-TV oacceptabelt fylld av lotterier förverkligas. Föreningslivet mäktar inte med en så omfattande lotteriaktivitet, och genom villkor vid tillståndsgivningen – och även i viss utsträckning när närradiotiderna fördelas – kan sändningstiderna ransoneras.

Andra argument kring radio- och TV-lotterier tar sikte på att möjligheterna att få närradio- eller kabel-TV-tillstånd resp. lotteritillstånd inte sammanfaller för de olika organisationer som förekommer i dessa sammanhang. Även om det är givet att organisationer har olika förutsättningar dels att bedriva programverksamhet, dels att effektivt bedriva lotterier, menar man att lotterier i samband med radio- och TV förstärker orättvisor mellan organisationerna. – Ett stort antal föreningar som har eller kan få tillstånd att sända närradio kan aldrig få lotteritillstånd. Detsamma gäller många av de organisationer o. likn. som får sända i kabel-TV. Rätt många av dem som sänder närradio brukar f.ö. inte ägna sig åt lotteriverksamhet, såsom vissa politiska och religiösa organisationer, eller vill av olika anledningar inte göra det. Några få föreningar som kvalificerar sig i lotterisammanhang kan inte få sändningstillstånd i närradion, enär de inte är lokala i närradiolagens mening. Viktigare är att många fler i och för sig kan få närradio- eller kabel-TV-tillstånd men inte brukar ägna sig åt programverksamhet eller av olika anledningar inte vill göra det. När man på detta sätt framhåller de skiftande möjligheterna att kombinera de olika verksamheterna närmar man sig konkurrensaspekten. Att utjämna "orättvisorerna" härvidlag skulle emellertid innefatta väsentliga ändringar av grundläggande förutsättningar för de ifrågakomna verksamheterna. Det kan sägas att det inte är lyckligt om många föreningar skulle kän-

na sig tvingade att starta programverksamhet bara för att hålla ställningarna på lotterimarknaden. I viss utsträckning skulle ett frivilligt samgående om lotteriet, ett slags alliansbildning, kunna råda bot på det förhållandet, så som skedde i Norrtälje. Ett sådant samgående kan emellertid inte framtingas, än mindre kan en förening åläggas att dela sin programtid med en annan förening. Det är sålunda inte möjligt att skapa ledig kapacitet i radio- eller TV-kanalen med hänvisning till behov och beräknat netto, så som kan ske i fråga om bingolokalerna. Här kan anmärkas att lotterilagen inte ger befogenhet att vägra en förening lotteritillstånd bara därför att den är den enda som kan eller vill använda radio eller TV i samband med lotteri.

I detta sammanhang kan tas upp Närradioförbundets tanke att förbehålla de s.k. närradioföreningarna rätten att radiosända lotterier, jfr avsnitt 7. Tanken har fördelarna att programverksamhet med lotteri dragning lättare kan begränsas, att konkurrensen både om närradiotider och lotterimarknaden kan minskas och att intäkterna kan fördelas mellan många deltagare i närradion. Viktiga hänsyn talar emellertid emot förslaget. Inte alla föreningar på en ort är anslutna till föreningen – ett exempel är Stockholm med en blott 50-procentig anslutning – och även om närradioföreningens verksamhet kan komma också andra än medlemmarna till godo, har de kanske varierande nytta eller intresse av den. På ett ställe i landet har det funnits två närradioföreningar och det finns inga hinder att bilda nya. Mer avgörande än så är dock att en närradioförenings ändamål knappast kan betecknas som allmännyttigt i lotterilagens mening. Det rör sig också om en sluten förening i den lagens mening. Lotteriprogram torde också innebära att en närradioför enings rätt att driva programverksamhet måste utvidgas. Förbundets tanke kräver sålunda ändringar både av lotterilagen och närradiolagen i principiellt viktiga hänseenden. För sådana ändringar vill man också gärna se paralleller på kabel-TV-området, men jag har svårt att upptäcka lämpliga sådana.

Konkurrensaspekten

Ett legitimt skäl för begränsningar av radio- och TV-användning i samband med lotterier är, som jag redan framhållit, påvisade eller säkert antagna menliga verkningar av det distributionssättet för lotteri-marknaden.

Det är erfarenhetsmässigt svårt att bedöma verkningarna av olika typer av lotterier för andra lotterier, än svårare när det gäller nya varianter av lotteriformer vis-à-vis mera traditionella former. En erfarenhet bl.a. är att marknadsutrymmet är olika för olika lotterier. Det är ganska irrationella bevekelsegrunder som styr spelverksamheten.

Om man ser till faktiska erfarenheter ger upplysningar från Malmö och Norrtälje inte belägg för några påvisbara effekter av de där bedrivna radiolotterierna på andra lotterier, såsom bingospelet. Med hänsyn till radiolotteriernas ringa omfattning och korta varighet har jag inte bedömt det vara någon större mening i att göra några närmare undersökningar, men några bingo- och lotterianordnare har tillfrågats, och de säger sig inte ha märkt några tydliga verkningar för de egna spelen. Ett antagande man gjorde i Malmö var att de som spelar bingo i lokal gör det i mindre grad för att gynna anordnaren och ändamålet än de som deltar i andra lotterier. Med andra ord verkar det förhållandevis goda deltagandet i det radiosända lotteriet där ha berott på att man ville gynna arbetarrörelsen. Detta kan vara en illustration av tesen att olika spel har var sin marknad. En expansion på den ena går inte utan vidare ut över den andra.

För att få ett bättre verklighetsunderlag för bedömningen av följderna av en utbyggd spelverksamhet i lokal radio och TV för andra lotterianordnare eller för själva medieverksamheten får blickarna riktas mot Danmark och Norge.

Som vi sett kan radiobingo i *Danmark* bedrivas som medlemslotteri utan tillstånd, sålunda utan prövning av ändamålet med lotteriet och marknadsutrymmet för det. Lotteriformens framgång tyder på att outnyttjat utrymme för den fanns – bl.a. är det vanliga bingospelet inte li-

ka spritt som i Norge och Sverige. Vidare bedrivs statliga lotterier och andra riksomfattande lotterier i långt mindre utsträckning än i Sverige. TV-bingon fordrar visserligen tillstånd och är därmed förbehållen sammanslutningar med ideella ändamål. Genom liberala avgifter till TV-stationen kommer ändå en betydlig del av intäkterna TV-verksamheten till godo. Det har t.o.m. antytts att lotterireglerna skulle kunna ändras så, att intäkterna kunde tillfalla TV-verksamhet direkt. Någon mera ingående prövning av behov och utrymme görs inte. Dessutom är det vanligt att mindre än 30 % av omslutningen återgår som vinster till lottköparna. Detta torde vara en mycket viktig förklaring till att radiostationerna kan driva bingon med sådan framgång. Bingospelet har blivit den näst viktigaste inkomstkällan för närradiostationerna – efter medlemsavgifter eller ägartillskott. Myndigheterna har inte signalerat några ingripanden. Spelet tycks överhuvudtaget accepteras utan diskussion. Spelet tycks nu vila på en grundmurad popularitet, stödd också av en kraftig marknadsföring. Eftersom det i stort sett inte finns mer än en anordnare per station tar spelet upp en ringa del av sändningstiden. Ordningen ter sig som den Närradioförbundet i Sverige tänkt sig.

De danska erfarenheterna kan såvitt jag funnit inte överföras till Sverige. Därtill är förutsättningarna för att driva lotterier i Danmark alltför olika dem i Sverige.

Så till erfarenheterna från *Norge*. I det landet har frågan om de ekonomiska förutsättningarna för att driva lokal radio och TV uppmärksamats mycket. Myndigheterna har också tillmötesgått önskemål om inkomstkällor genom att tillåta reklam och genom att införa den särskilda "prøveordningen" för bingospel. Som bekant anser svenska myndigheter att åtminstone närradiosändningarna får klaras av inom den gängse föreningsbudgeten.

När-TV och den typ av professionellt bedriven allmänradio som finns i Norge har ett stort behov av säkra och regelbundna inkomstkällor. Bingospelet torde emellertid enligt dem jag talat med inte kunna utvecklas till en sådan. Främst beror det på begränsningarna av insatser och vinster. Regeln att bara den som ringer under programmets gång kan få vinst lär också begränsa utvecklingsmöjligheterna, har man

framhållit. Det är troligt att bingospelet därmed bara kan bli "ett trevligt inslag" i programverksamheten. TV-bingon har mött ganska ljust gensvar.

Anledningen till att "prøveordningen" infördes är att många koncessionshavare inte hade kunnat få tillstånd enligt lotterilagstiftningen och att närradioverksamhet inte självklart kan betecknas som ett samhällsnyttigt ändamål. Ordningen synes inte ha väckt debatt mot den bakgrunden.

Synpunkten att närradio- och när-TV-sändningar inte bör användas för lotteriverksamhet har inte framförts.

Konkurrensspekter tycks ha spelat en underordnad roll. I varje fall har farhågor för negativa verkningar på lotterimarknaden inte besannats.

Radio- och TV-bingon i Norge ter sig ungefär så som man skulle kunna tänka sig den utvecklad i Sverige. Men det finns några viktiga skillnader som gör en jämförelse litet vanskelig. Sålunda är det själva "stationen" som driver spelet och som får intäkterna – Närradioförbundets idé. Vinstchanserna kommer bara uppringande lyssnare och tittare till del och vinsterna är små. Denna ordning, som inte är tänkbar i Sverige, gör att man kanske vågar dra slutsatsen att spelverksamheten, om den kommer igång i Sverige, blir mer omfattande här än i Norge. Detta trots att de norska stationernas karaktär av allmänradio gör det dyrare att sända närradio i Norge och därmed mera angeläget att söka efter alla tänkbara inkomstkällor än i Sverige.

Vad kan då – i brist på faktiska erfarenheter och utan goda möjligheter att dra slutsatser av vad som pågår i Danmark – antas om den tänkbara utvecklingen i Sverige i fråga om användningen av radio och TV i lotterisammanhang?

Det har redan sagts att det är irrationella faktorer som styr utvecklingen på lotterimarknaden. Framgång för ideella lotterier beror annars också på förhållanden som inte är så lätt mätbara, såsom vilja och ork

att bedriva dem. Kanske bara en sak kan sägas säkert – det är att om en lotteriform ger goda intäkter fortsätter man med den, och andra kommer att vilja anordna samma eller liknande lotteri. Antaganden som kan återföras på ekonomiska förutsättningar är därför bäst grundade.

I Malmö och Norrtälje ville man gärna fortsätta. I Malmö nådde man åtminstone inledningsvis ganska goda ekonomiska resultat, kanske dock beroende på nyhetens behag. Mot slutet gick det sämre. I Norrtälje såldes inte så många lotter, trots frivilliga insatser för att sprida lotteriet även utanför huvudorten. Lotteriet var, trots samgåendet, litet och intäkterna små. En av förklaringarna till att spelet gick ganska trögt (utom de höga kostnaderna) kan kanske vara just samgåendet mellan fyra skilda politiska organisationer. En drivfjäder till lottköp saknades därmed, den att man av ideella skäl vill gynna anordnaren. Kvar står dock att programmen på båda ställena mötte gott gensvar, och de ansvariga hyser förhoppningar om att en nystart skulle slå väl ut. På vissa håll vet jag att man delar dessa förhoppningar och önskar få starta. De flesta av dem är föreningar som inte normalt bedriver lotterier. De har inte heller, att döma av mina kontakter, gjort en realistisk analys av möjligheterna att klara av verksamheten. De har önskat att göra som i Malmö och Norrtälje eller mera ospecificerat efterlikna den danska modellen. Företrädare för Riksidrottsförbundets distrikt i Göteborg har sålunda aviserat planer på att sända bingospel i kabel-TV efter danskt mönster. Sändningarna skulle ske från en bingohall och bidra till att folk lockades till lokalen. Å andra sidan har några länsstyrelser avslag på ansökningar om radiobingo och kännedomen om lotterinämnens stopp för den gjort att inte särskilt många föreningar har gett tillkänna utarbetade önskemål och planer om att starta radiolotterier. Mitt intryck är dock att många föreningar, etablerade på lotteriområdet, står beredda att på något sätt genom närradio eller kabel-TV marknadsföra sina lotterier.

Av en enkät som Närradioförbundet gjorde våren 1986 – då Ringon pågick – framgår att intresset för radiobingo var ganska ljumt. 48 närradioföreningar fick då besvara frågan "Vill ni på er ort sända/spela Ringo och i så fall hur många närradiosändande föreningar på orten är intresserade?" 4 svarade ja, 18 svarade nej, 8 svarade "endast några en-

staka föreningar", 16 svarade "frågan har inte varit aktuell/inte diskuterats/det finns inget uttalat intresse/vet ej". Förbundet sammanfattade: "Visat intresse för Ringo 12, inget intresse eller tveksam 36."

Som jag redovisat bör enligt förbundets mening lotterier sändas enbart i närradioföreningens regi.

Vid ett sammanträffande med företrädare för fjorton riksorganisationer, verksamma på lotterimarknaden, i Mariefred den 22 september 1986, därvid från utredningen deltog experterna Göte Andersson och Torsten Fagerlund, uttalade endast några få en bestämd mening om Ringon. Några av dem (från Riksidrottsförbundet, KFUK-KFUM, IOGT-NTO) var klart för att Ringo borde tillåtas i närradio och kabel-TV. Dessa menade att effekterna för den vanliga bingon skulle bli helt marginella, snarast fördelaktiga för den. En företrädare för A-lotterierna befarade risk för kaos om alla föreningar på en närradioort ville vara med.

Jag vågar påstå att intresset för radio- och TV-lotterier i stort sett är ganska måttligt – man drar sig för att sätta igång den apparat det innebär att bedriva sådana lotterier. Men många är givetvis beredda att "hoppa på vagnen" om lotterierna börjar gå bra.

Bortsett från några få idrottsföreningar och politiska organisationer (socialdemokratiska) bedriver inga av de närradiosändande föreningarna 11 §-lotterier. Bilden är alltså den att om radiolotterier kommer igång skulle det innebära, antingen att många nya föreningar började syssla med lotterier eller att många föreningar, som brukar bedriva lotterier, började syssla med programverksamhet – om enbart uppbyggd kring lotteriet är svårt att förutsäga.

Det är också svårt att förutsäga hur stor andel av utrymmet på lotterimarknaden som en utbyggd verksamhet med medielotterier skulle uppta. Några tal, satta i relation till varandra, ger följande bild. Bingoverksamheten omsätter i dag omkring 1,7 miljarder kr., de traditionella lotterierna omkring 800 milj.kr., varav frisektorlotterierna kanske hälften. Det har antagits att bara en organisation i Malmö skulle kunna

sälja 2 000 lotter à tio kr. i veckan i kanske 40 veckor = 800 000 kr.; i Norrtälje 350 lotter för samma pris och under samma tid = 140 000 kr.; i Nybro säg 500 lotter enligt samma förutsättningar = 200 000 kr. Antag vidare att antagandena för Nybros del skulle gälla för 100 närradioorter. Då skulle radiolotterier omsätta 20 milj.kr. Detta tal ter sig relativt blygsamt även om man antar att nästan hela beloppet skulle utgöra en ökad försäljning av lotter, eftersom de flesta anordnarna skulle vara nya på marknaden. Den tänkbara omslutningen av radiolotterier på ett antal olika orter ter sig emellertid mer beaktansvärd än tänkbara tal för hela landet. Säsongen 1985-86 fanns lotteritillstånd med en omslutning av, i Norrtälje avseende bingo 3,49 milj.kr. och avseende traditionella lotterier 626 650 kr., i Nybro avseende bingo drygt 9 milj.kr. och avseende traditionella lotterier knappt 1,5 milj.kr. (onormalt mycket), i Sandviken avseende bingo 10,125 milj.kr. och avseende traditionella lotterier 290 500 (onormalt litet, antagligen beroende på att bingon drivs av idrottsklubbarna SIF och SAIK som därmed saknar behov av ytterligare lotteriintäkter), i Karlstad avseende bingo 16,73 milj.kr. och avseende traditionella lotterier knappt 3 milj.kr. I Helsingborg fanns under samma tid bingotillstånd för 25,108 milj.kr. och i Malmö för 94,354 milj.kr. Åtminstone för Norrtälje och Sandviken och liknande "mindre" orter skulle radiolotterier ta upp en fullt märkbar och beaktansvärd andel.

För att lyckosamt kunna bedriva ett radiolotteri och speciellt ett TV-lotteri fordras en rätt betydande organisation och ihärdiga arbetsinsatser. Det gäller ju att sälja många lotter inom ganska korta tidsfrister. I en realistisk analys av förutsättningarna för lotteriet är det också av stor vikt att tänka igenom vilken typ av spel som kan antas vara attraktivt för mediaspridning. Då utgår jag ifrån att det är en förutsättning för spelets popularitet att lyssnare och tittare kan delta aktivt på ungefär samma sätt som bingospelaren i en lokal. En annan, enklare variant av spelet, med kanske bara vinstfördelning på ett nummer som i sedellotterierna, kan knappast antas bli en attraktiv spelform. Men i ett lotteri, som liknar bingon, där alltså vinstmöjligheterna beror på att fem olika tal kombineras, blir det för lotterianordnaren tekniskt sett så krångligt att hålla reda på utfallande vinstbongar att datorstöd krävs. Detta problem uppkommer inte i Norge, där varje vinst skall "ropas av"

genom ett telefonsamtal. I viss utsträckning kan problemet göras mindre genom förhandsdragning, som i Danmark, men förfarandet är omständligt och från kontrollsynpunkt inte att rekommendera. Man bör också komma ihåg att det i Danmark delas ut färre vinster (15–25 %) än vad svensk lagstiftning och praxis föreskriver. När lottmaterialet och dragningens fortgång på detta sätt måste datorbearbetas blir spelet – och det framgår av de ekonomiska redovisningarna från Malmö och Norrtälje – så pass dyrbart att redan lönsamhetskravet torde stoppa många projekt, jfr länsstyrelsens i Östergötlands län avslag på radio-bingoansökan, redovisat i avsnitt 9. Idén att sända direkt från en bingo-hall med vinstfördelning även till hemmasittande tittare förutsätter alltså stora investeringar i en avancerad utrustning.

Det kan ju tänkas att små, enklare datorsystem kan utvecklas för ifrågavarande typ av spelverksamhet. Men troligare är att större system, tillhandahållna av resursstarka anordnare (och kanske förbehållna bara dem) eller av serviceföretag kommer till användning och att flera anordnare går samman om dem. Datorn kan då komma att likna bingo-hallen, och det gäller att fördela tillgänglig plats i den. Den uppgiften kompliceras för den tillståndsgivande myndigheten av att samtidigt tillgänglig sändningstid skall fördelas. I detta sammanhang bör man dock komma ihåg att närradions sändningar inte täcker mer än en kommun, ofta ett mindre område inom denna, och att kabel-TV fortfarande når långt ifrån alla kommuninvånare. Samsändningar över flera områden får inte ske.

Även om sålunda möjligheterna att med framgång bedriva lotterier i radio och TV tycks begränsade finns det skäl att överväga ingripanden.

En synpunkt är sålunda att datortekniken kan skapa ytterligare en flaskhals på lotterimarknaden, lik den begränsade tillgången på bingo-lokaler, med fördelningsproblem som är svårare att bemästra än lokal-frågan.

En annan viktig synpunkt är att många föreningar inte kan eller vill gå ut i närradio eller kabel-TV och därmed missgynnas. Den är viktig därför att det missförhållandet bara på ett otillräckligt sätt kan rättas

till genom den sedvanliga prövningen av behov, lönsamhet och marknadsutrymme.

Ytterligare en synpunkt är att närradio- och kabel-TV-täckningen på många ställen inte sammanfaller med lotteriets försäljningsområde. Vissa deltagare i lotterier som säljs över större områden skulle därmed kunna ges bättre chanser att vinna än andra. Och bara om påtagliga skillnader kan förutses mellan sändnings- och försäljningsområdena torde 5 § lotterilagen kunna åberopas som stöd för ett förbud mot lotteriet eller mot dragning och vinstfördelning i radio och TV i fråga om sådana lotterier.

Om vidare de s.k. frisektorlotterierna bedrivs i radio och TV står inte ens prövningen av behov och marknadsutrymme till buds. Ej heller de ekonomiska förutsättningarna kommer att prövas, om regeringsförslaget i prop. 1987/88:114 antas.

Då det måste antas att radio- och TV-stöd i form av direkt spel i mediet ger ett stort försteg, ej heller rättvist fördelat, gentemot andra lotterianordnare – i varje fall av traditionella lotterier – är det med hänsyn till det synsätt som präglar lotterilagen befogat att förbjuda radio- och TV-användning i lotterisammanhang.

17 Berörs yttrandefriheten i radio och TV?

Ett spörsmål som behöver uppmärksammas är om ett förbud eller andra restriktioner mot att anordna och bedriva lotterier i samband med radio- eller TV-sändningar kan betraktas som en begränsning av yttrandefriheten. Om det är så, måste nämligen omsorgsfullt prövas om regleringen är förenlig med de föreskrifter som finns i 2 kap. 12 och 13 §§ regeringsformen (RF) och i den särskilda ansvarighetslagstiftning som gäller för närradio- och kabelsändningar.

Bestämmelserna i RF anger utförligt i vilka fall det är möjligt att begränsa yttrandefriheten. Bl.a. ställs upp ett generellt krav på särskilt viktiga skäl härför. Ansvarighetslagstiftningen ger uttryck åt principen att missbruk av yttrandefriheten i närradio och kabel-TV får medföra ansvar bara när gärning som innefattar yttrandefrihetsbrott föreligger.

Det spörsmål som behandlas här kan klargöras först genom att man ser efter hur begreppet yttrandefrihet skall tolkas i den nämnda lagstiftningen. Bedömningar som gjorts i tryckfrihetsrättsliga sammanhang är därvid av betydelse.

Uppfattningen att det är fråga om att inskränka yttrandefriheten är befogad bara om den ifrågasatta regleringen syftar till att begränsa just rätten att yttra sig, dvs. om den i vårt fall utformas så, att en viss typ av programverksamhet förbjuds. Om regleringen därtill tas in i den lagstiftning som gäller mediet ifråga och fogas in i dess sanktionssystem – vilket jag finner olämpligt av andra skäl – framträder karaktären av rättighetsinskränkning mycket tydligt. För en sådan reglering behöver då åberopas skäl som hänför sig till hur man menar att yttrandefrihe-

ten i närradio och kabel-TV bör utnyttjas. Jag har tidigare berört skäl av det slaget men finner det tveksamt om de har den tyngd som förutsätts i RF.

Det är emellertid inte nödvändigt att fullfölja det nyss antydda resonemanget. Om nämligen förbudet eller restriktionerna mot radio- och TV-sända lotterier utformas som en reglering av sättet att anordna och bedriva lotterier ter sig saken rättsligt annorlunda. I själva verket finns flera bestämmelser i lotterilagstiftningen som får verkningar för möjligheterna att i olika medier anordna och bedriva lotterier eller företa andra åtgärder med anknytning till lotterier. Sålunda får s.k. massmedielotterier bedrivas fritt bara inom mycket snäva ramar (18 § LL). Ett förbud finns (19 § LL) mot att främja deltagande i otillåtna lotterier genom att t.ex. sprida meddelanden om dem i tidning eller radiosändning. Om man så vill kan redan det allmänna kravet på tillstånd att bedriva lotterier ses som ett hinder att anordna dem i olika medier.

Det är en vedertagen uppfattning att inte varje yttrande i tryckt skrift är skyddat mot ingripanden vid sidan av tryckfrihetsförordningen (TF). Enligt uttalanden i förordningens förarbeten beror det på att grundlagsskyddet för tryckfriheten inte sträcker sig längre än vad som följer av det syfte som bär upp rättigheten. Tryckfriheten har till syfte att säkerställa ett fritt meningsutbyte och en allsidig upplysning. Med hänsyn till det syftet skyddas inte yttranden som saknar samband med den fria åsiktsbildningen i samhället. De kan vara lagstridiga i annat hänseende än som ett överskridande av gränserna för tryckfriheten. (Jfr SOU 1983:70 Värna yttrandefriheten s. 183, prop. 1975/76:209 Fri- och rättigheter i grundlag s. 139, 141). Rättsutvecklingen har klarlagt att därför exempelvis förfaranden i strid mot lotteriregleringen, som sker i tryckt skrift, skall bedömas oberoende av TF:s bestämmelser. (SOU 1975:75 Medborgerliga fri- och rättigheter s. 284 och NJA 1961 s. 715).

RF:s yttrandefrihetsbegrepp överensstämmer med motsvarande begrepp i TF, (prop. 1975/76:209 s. 141). Restriktioner för lotterier i samband med rundradiosändningar kan mot den här bakgrunden inte anses utgöra någon begränsning av yttrandefriheten i RF:s mening. Där-

med kränker inte heller ett förbud mot radio- och TV-sända lotterier de principer som ansvarighetslagstiftningen för radio och TV bygger på.

18 Ett lagförslag

Ett förbud mot att använda radio och TV för lotterier motiveras av omsorgen om att lotteriregleringens syften uppnås. På grund därav och flera andra skäl är det givet att förbudet hör hemma i lotterilagen. En reglering inom medielagstiftningen skulle, som jag pekat på i avsnittet om de yttrandefrihetsrättsliga aspekterna, behöva bli en sanktionering i efterhand och därmed slumpmässig och ineffektiv. Det är dock en huvudtanke att i stort sett all lotteriverksamhet får bedrivas först efter tillstånd. Vidare kan förutses att nya radio- och TV-sändningsmöjligheter öppnas. Regler för lotterier bör finnas samlade på ett ställe.

För att hindra att radio- och TV-sändning används i samband med lotterier behövs en uttrycklig bestämmelse i lotterilagen. Såvitt jag har funnit kan praktiskt sett bara s.k. 11 §-lotterier bedrivas i radio och TV, åtminstone om lotteriet skall ha bingokaraktär. Uppfinningsrikedomen på det här området är emellertid stor och kanske kan det förutses att ett s.k. frisektorlotteri läggs upp så, att även det kan förekomma i radio och TV. Med hänsyn därtill bör förbudet mot att sända radio- och TV-lotterier gälla för båda dessa typer av lotteri. Om utvecklingen skulle gå dithän att förbudet anses föra för långt, finns alltid möjligheten för regeringen att ge tillstånd till sådana lotterier.

Den lagtekniska lösning jag stannat för är att knyta an till bestämmelsen i 18 § lotterilagen om de s.k. massmedielotterierna och – i 12 och 14 §§ samma lag – ange att det inte är tillåtet att bedriva lotteri i rundradiosändning eller trådsändning som sker med stöd av tillstånd av regeringen eller kabelnämnden.

Med hänsyn till att lotterilagen representerar en sådan typ av lagstiftning vars tillämpning i ovanligt stor utsträckning styrs av motivuttagen och vidare av föreskrifter och villkor kan uttrycket "bedriva lotteri i rundradiosändning eller trådsändning etc." ges den större eller mindre omfattning som jag redovisat i avsnitt 16.2.

Förslag till

Lag om ändring i lotterilagen (1982:1011)

Härigenom föreskrivs i fråga om lotterilagen (1982:1011) att 12 och 14 §§ skall ha följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

12 §

I sådant lotteri som får anordnas med stöd av 11 § får vinsterna inte utgöras av pengar eller värdepapper. Om lotteriet får bedrivas inom flera län, får tillståndsmyndigheten dock medge att vinster utgörs av värdepapper.

Vid tillståndsprövning enligt 11 § skall särskild hänsyn tas till vilket behov av lotteriinkomster som sammanslutningen kan anses ha för sin verksamhet samt till det utrymme för lotterier som kan antas finnas på marknaden. Om det inte finns särskilda skäl till annat, får tillstånd meddelas endast när det kan antas att lotteriet kommer att lämna sammanslutningen skäligen avkastning.

I sådant lotteri som får anordnas med stöd av 11 § får lotteriverksamheten inte bedrivas i rundradiosändning eller trådsändning som sker med stöd av tillstånd av regeringen eller kabelnämnden.

14 §

Lotteri, vilket inte är kedjebrevsspel eller liknande spel eller automatspel, roulettspel, tärningsspel, kortspel eller bingospel enligt 1 § tredje stycket eller 7-11 §, får efter tillstånd anordnas av en sådan sammanlutning som avses i 11 § och som är verksam huvudsakligen inom endast en kommun, under förutsättning

1. att antalet insatser och vinster samt värdet av dessa är bestämda enligt uppgjord plan etc.
2. att vinsterna inte utgörs av pengar eller värdepapper,
3. att värdet av varje insats uppgår till högst tio kronor,
4. att värdet av högsta vinsten uppgår till högst 500 kronor,
5. att det sammanlagda värdet av vinsterna motsvarar minst hälften av insatsernas värde,
6. att lotteriet bedrivs endast inom den eller de kommuner där sammanslutningen är verksam,

7. att lotteriet inte bedrivs i rundradiosändning eller trådsändning som sker med stöd av tillstånd av regeringen eller kabelnämnden, samt

- | | |
|--|--|
| <p>8. att insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som sammanslutningen med stöd av denna paragraf anordnar under en tolv månadersperiod uppgår till högst 30 000 kronor.</p> | <p>8. att insatsernas sammanlagda belopp i de lotterier som sammanslutningen med stöd av denna paragraf anordnar under en tolv månadersperiod uppgår till högst 30 000 kronor.</p> |
|--|--|

Om det inte finns särskilda skäl till annat, får tillstånd meddelas endast när det kan antas att lotteriet kommer att lämna sammanslutningen skäligen avkastning.

Denna lag träder i kraft den 1 januari 1989.



Statens offentliga utredningar 1988

Kronologisk förteckning

1. Översyn av utlänningslagsstiftningen. A.
2. Kortare väntan. A.
3. Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott? A
4. Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. UD.
5. Samerätt och sameting. Ju.
6. Provnings och kontroll i internationell samverkan. I.
7. Frihet från ansvar. Ju.
8. En ny skyddslag. Fö.
9. Sverigeinformation och kulturutbyte. UD.
10. Rätt adress. Fi.
11. Öppenhet och minne. U.
12. Civil personal i försvaret. Fö.
13. Handel med optioner och terminer. Fi.
14. Översyn av bostadsrättslagen m.m. Bo.
15. Medborgarkommissionens rapport om svensk vapenexport. SB.
16. SÄPO - Säkerhetspolisens inriktning och organisation. Ju.
17. Reklamskatten. Fi.
18. Rapport av den parlamentariska kommissionen med anledning av mordet på Olof Palme. Ju.
19. U-lands- och biståndsinformation. UD.
20. En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolområdet. U.
21. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. Fi.
22. Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. Fi.
23. FILESTA - Ett internationellt institut för värdering av miljöriktig teknik. UD.
24. Lotteri i radio och TV. U.

Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Statsrådsberedningen

Medborgarkommissionens rapport om svensk vapen-
export. [15]

Justitiedepartementet

Samerätt och sameting. [5]
Frihet från ansvar. [7]
SÄPO-Säkerhetspolisens inriktning och organisation.
[16]
Rapport av den parlamentariska kommissionen med
anledning av mordet på Olof Palme. [18]

Utrikesdepartementet

Kunskapsöverföring genom företagsutveckling. [4]
Sverigeinformation och kultursamarbete. [9]
U-lands- och biståndsinformation. [19]
FIIESTA - Ett internationellt institut för värdering av
miljöriktig teknik. [23]

Försvarsdepartementet

En ny skyddslag. [8]
Civil personal i försvaret. [12]

Finansdepartementet

Rätt adress. [10]
Handel med optioner och terminer. [13]
Reklamskatten. [17]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 1. [21]
Ny taxeringslag - Reformerad skatteprocess. Del 2. [22]

Utbildningsdepartementet

Öppenhet och minne. [11]
En förändrad ansvarsfördelning och styrning på skolom-
rådet. [20]
Lotteri i radio och TV. [24]

Arbetsmarknadsdepartementet

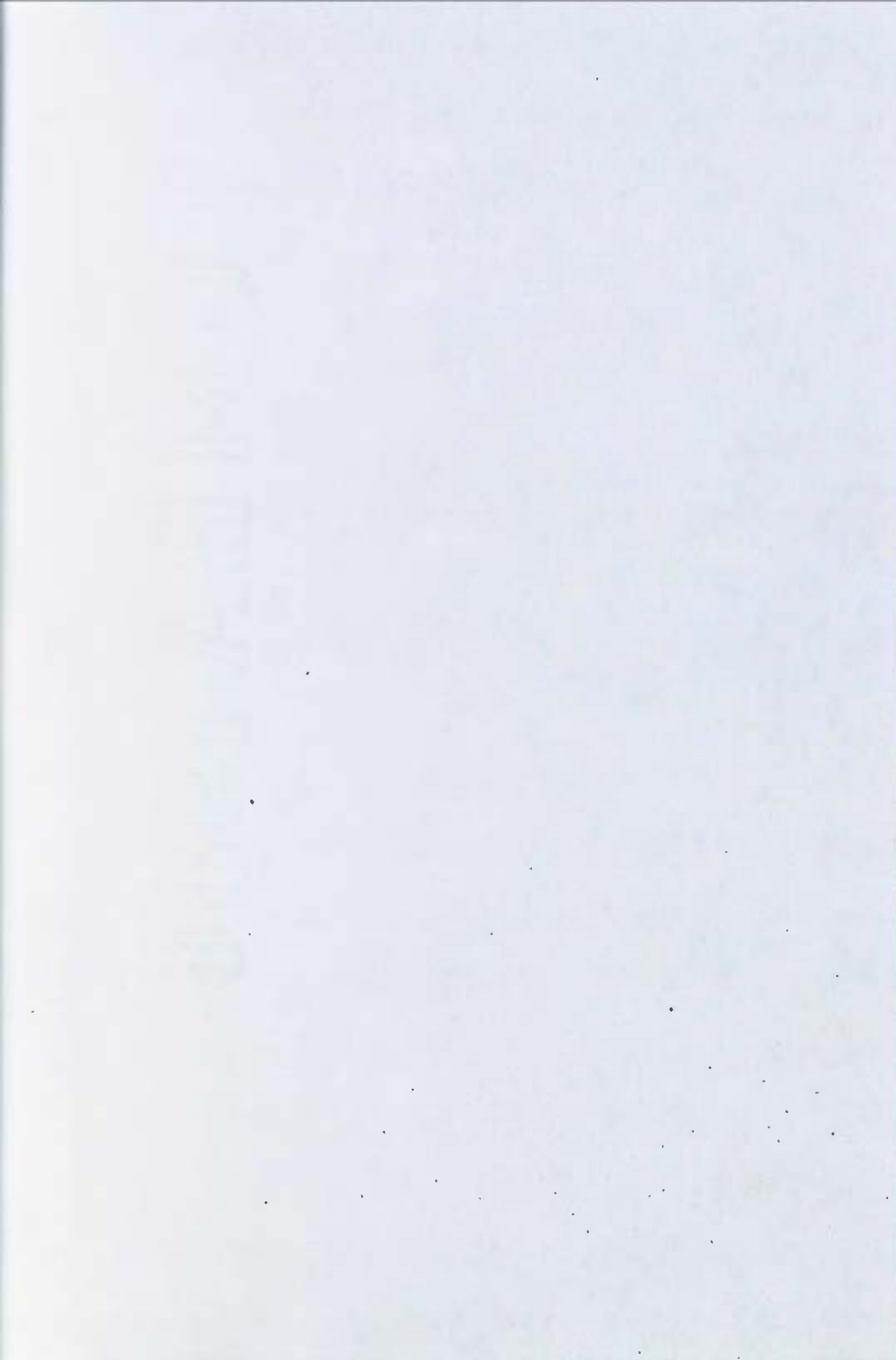
Översyn av utlänningslagstiftningen. [1]
Kortare väntan. [2]
Arbetsolycka - "olycka" eller arbetsmiljöbrott?[3]

Bostadsdepartementet

Översyn av bostadsrättslagen m.m. [14]

Industridepartementet

Provning och kontroll i internationell samverkan. [6]



Statens offentliga utredningar 1988

Systematisk förteckning

Regeringsutredningar

Regeringsutredningar utgavs följande antal stycken
1988: 17

Justitiedepartementet

Regeringsutredning 1988: 10

Upplysning 1988: 22

ÄMBESAMMANFATTNING: Regeringsutredningar
1988

Sammanfattning av de offentliga utredningarna 1988
innehålls i avsnitt 24 (sid 298) i 1988: 10

Utrikesdepartementet

Regeringsutredning 1988: 11 Regeringsutredning 1988: 12

Regeringsutredning 1988: 13 Regeringsutredning 1988: 14

Regeringsutredning 1988: 15 Regeringsutredning 1988: 16

REGERINGENS SAMMANFATTNING AV DE OFFENTLIGA
UTREDNINGARNA 1988

Försvarsdepartementet

Regeringsutredning 1988: 17

Översyn av försvaret 1988: 18

Familjedomstolsdepartementet

Regeringsutredning 1988: 19

Regeringsutredning 1988: 20 Regeringsutredning 1988: 21

Regeringsutredning 1988: 22

Regeringsutredning 1988: 23 Regeringsutredning 1988: 24

Regeringsutredning 1988: 25 Regeringsutredning 1988: 26

Utbildningsdepartementet

Regeringsutredning 1988: 27

Regeringsutredning 1988: 28 Regeringsutredning 1988: 29

Regeringsutredning 1988: 30

Arbetsmarknadsdepartementet

Regeringsutredning 1988: 31 Regeringsutredning 1988: 32

Regeringsutredning 1988: 33

Regeringsutredning 1988: 34 Regeringsutredning 1988: 35

Hälsöändepartementet

Regeringsutredning 1988: 36 Regeringsutredning 1988: 37

Industriella departementet

Regeringsutredning 1988: 38 Regeringsutredning 1988: 39

ALLMÄNNA FÖRLAGET

ISBN 91-38-10164-5
ISSN 0375-250X