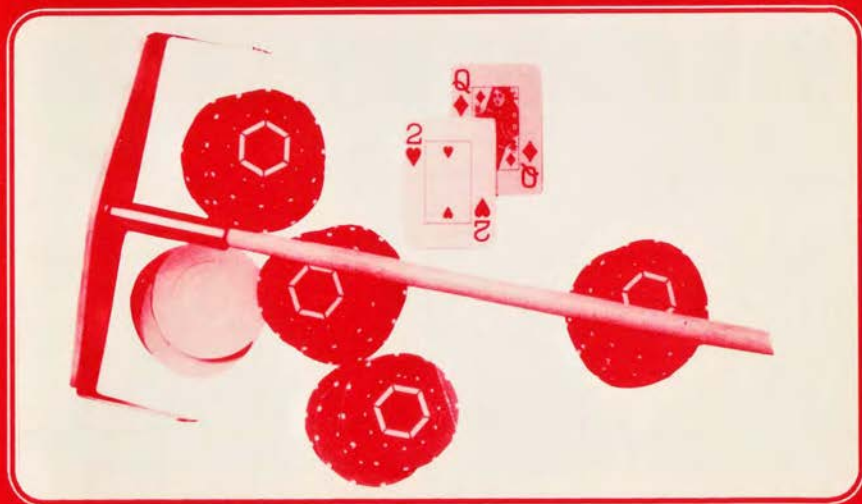


Ref K13 02

Kartläggning av kasinospel

– enligt internationella regler



Betänkande av arbetsgruppen för kartläggning
av viss kasinoverksamhet

SOU

1992:28



Statens offentliga utredningar
1992:28
Finansdepartementet

Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler

Betänkande av arbetsgruppen för kartläggning av viss
kasinoverksamhet
Stockholm 1992:28

SOU och Ds kan köpas från Allmänna Förlaget, som också på uppdrag av regeringskansliets förvaltningskontor ombesörjer remissutsändningar av dessa publikationer.

Adress: Allmänna Förlaget
Kundtjänst
106 47 Stockholm
Tel 08/739 96 30
Telefax: 08/739 95 48

Publikationerna kan också köpas i Informationsbokhandeln, Malm Morgsgatan 5, Stockholm.

REGERINGSKANSLIETS
OFFSETCENTRAL

Stockholm 1992

ISBN 91-38-13014-9
ISSN 0375-250X

Till Statsrådet Bo Lundgren

Genom beslut den 21 november 1991 bemyndigade regeringen statsrådet Lundgren att tillkalla en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga den internationella kasinoverksamheten i våra grannländer.

Som ordförande förordnades den 13 december 1991 verkställande direktören Åke Hallman och som sekreterare förhandlingschefen David Andersson. Till expert i arbetsgruppen utsågs samma dag departementssekreteraren Bo Netz.

Arbetsgruppen får härmed överlämna betänkandet Kartläggning av kasinospel enligt internationella regler.

Stockholm i mars 1992

Åke Hallman

/David Andersson

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Utredningsuppdraget	13
1.1 Direktiven	13
1.2 Analys av direktiven, avgränsningar och mål.	13
1.3 Arbetets bedrivande	14
1.4 Hearings	14
1.4.1 Minnesanteckningar från hearing med Svenska Penninglotteriet AB 1992-01-21	15
1.4.2 Minnesanteckningar från hearing med AB Trav & Galopp 1992-01-09	16
1.4.3 Minnesanteckningar från hearing med Tipstjänst AB 1992-01-28.	16
1.4.4 Minnesanteckningar från förberedande möte med representanter för Cherryföretagen AB 1992-01-16	17
1.4.5 Minnesanteckningar från förberedande möte med representant för Knutsson Casino AB 1992-01-20	18
1.5 Studieresor	19
1.5.1 Allmänt.	19
1.5.2 London	20
1.5.3 Köpenhamn	20
1.5.4 Hamburg	21
1.5.5 Warszawa	22
1.5.6 Helsingfors.	23
1.5.7 Åland	24
1.6 Ordlista	25
2 Tidigare utredningar	27
2.1 Allmänt	27
2.2 1969 års Punktskatteutredning (Ds Fi 1972:2).	27
2.3 1969 års Punktskatteutredning (Ds Fi 1974:7).	28

2.4	1972 års Lotteriutredning (Ds H 1976:3)	29
2.5	1972 års Lotteriutredning (SOU 1979:29-30)	30
2.6	1987 års Lotteriutredning (SOU 1987:52)	31
2.7	Lotterier i radio och TV (SOU 1988:24)	32
2.8	Turism i Norrbotten (SOU 1990:103) med bilagan "Utredning om kasinon i Sverige" (1989-04-28)	32
2.9	1989 års Spelskatteutredning (SOU 1990:56)	33
2.10	Penninglotteriet och Tipstjänst - spelbolag i samverkan (RRV Fg 1991:1)	34
2.11	Spelmarknadsutredningen (Ds Fi 1991:51)	34
2.12	Riksdagsbehandling under senare tid	36
2.13	Initiativ från företag, organisationer och myndigheter	36
2.14	Sammanfattning av behandling av kasinofrågan under 1970- och 1980-talet	37
3	Kasinospel i Sverige och grannländerna t.o.m. år 1990.	39
3.1	Allmänt	39
3.2	Svensk roulette och Black Jack, regler och omfattning	39
3.3	Kasinospel inom övriga nordiska länder	40
3.4	Kasinospel i Västeuropa	41
3.5	Kasinospel i Östeuropa	42
3.6	Coopers & Lybrands EG-rapport	43
4	Kasinoverksamhetens utveckling fr.o.m. 1991	45
4.1	Allmänt	45
4.2	Förhållandena i Sverige och Norge	45
4.3	Internationellt kasinospel i Danmark	46
4.3.1	Verksamhetens omfattning	46
4.3.2	Samhällets krav och bestämmelser	47
4.3.3	Beskattning	48
4.3.4	Erfarenheter av hittillsvarande verksamhet	48
4.4	Internationellt kasinospel i Finland	49
4.4.1	Verksamhetens omfattning	50
4.4.2	Samhällets krav och bestämmelser	51
4.4.3	Beskattning	51
4.4.4	Erfarenheter av hittillsvarande verksamhet	51
4.4.5	Särskilt om kasinospel på Åland	54
4.5	Kasinospel i några grannländer utanför Norden	55
4.5.1	Allmänt	55

4.5.2	Kasinospel i Storbritannien	55
4.5.3	Kasinospel i Tyskland	58
4.5.4	Kasinospel i Polen	60
4.6	Några viktiga erfarenheter	61
4.7	Påverkan på annat legalt spel om pengar	64
4.8	Sociala aspekter, samband med ekonomisk brottslighet eller annan brottslighet	65
5	Konsekvenser av etablering eller utebliven etablering av internationellt kasinospel i Sverige	69
5.1	Allmänt	69
5.2	Den svenska spelmarknaden	69
5.3	Påverkan från ett "öppnare Europa"	70
5.4	Kasinospel som underlag för beskattning	71
5.5	Påverkan på valutaströmmar	73
5.6	Påverkan på brottslighet	74
5.7	Företagsekonomiska bedömningar	75
5.8	Berörda myndigheter och samhällskostnader	76
6	Slutsatser och förslag	77
6.1	Arbetsgruppens övergripande bedömning	77
6.2	Arbetsgruppens förslag	77

Bilagor

1	Direktiven 1991-11-21	79
2	Spelregler för de vanligast förekommande kasinospelen	81

Sammanfattning

Den kartläggning av kasinospelet i Sveriges grannländer som arbetsgruppen genomfört har omfattat Finland med Åland, Danmark, Storbritannien, Tyskland och Polen. Vi har studerat kasinospelets omfattning vad avser typ av spel (roulett, Black Jack, chemin de fer m.m.) och ekonomiskt utbyte för de opererande företagen. Vidare har vi fört diskussioner med olika tillsynsmyndigheter om reglerna för kasinospel samt vilka angränsande positiva och negativa företeelser som dylikt spel om pengar för med sig. Arbetsgruppen har också försökt utröna vilken påverkan på övrig spelmarknad som kasinospel har.

F.r.o.m. 1992 är det i vår närhet enbart tre västeuropeiska länder som inte tillåter internationella kasinon (varmed avses spel med i princip obegränsade insatser) nämligen Irland, Norge och Sverige. I vårt land finns inget direkt förbud mot kasinospel men det absoluta förbudet mot att inneha och driva spel med penningutbetalningsautomater, s.k. enarmade banditer, samt de begränsade insatserna vid roulett- och Black Jack-spel som regleras i lotterilagen, gör det i praktiken omöjligt att anordna internationellt gångbart spel.

Danmark och Finland är exempel på länder som så sent som under 1991 gett tillstånd till internationellt kasinospel efter det att erforderliga ändringar i lagstiftningen genomförts. I båda dessa länder har, i allt väsentligt, de motiv för dylikt kasinospel som lagts till grund för tillstånden varit desamma som de som framförts i den svenska debatten. Främjande av turism, begränsande av valutautflöde samt motverkande av illegalt spel har därvid varit de främsta.

Även inom det forna öst-blocket har sådana förändringar skett som möjliggjort inrättande av kasinon. Här har inte bara varit fråga om tillstånd att bedriva spel om pengar på t.ex. internationella hotell. Även frågan om lokalbefolkningens tillstånd till entré till berörda lokaler har näst omregleras. Detta har medfört att ett antal kasinon öppnats i t.ex. Polen. Till en början enbart genom spel med västerländsk hårdvaluta men numera också med polska sloty.

Arbetsgruppen har också studerat två länder med lång tradition av kasinospel med obegränsade insatser, nämligen Tyskland och Storbritannien med sina 32 resp. 120 kasinon. Karaktäristiskt för dessa länder är att samhällets attityd och regleringarna i mindre utsträckning tar sikte på sociala och moraliska aspekter på penningspel och mera på en strävan efter säkerhet och ordning i verksamheten.

Det har inte i siffror gått att belägga om kasinospel på den nivå som här behandlas konkurrerar med andra legala penningspel såsom rikslotterier, tips eller spel på hästsport. De bedömare som arbetsgruppen talat med - kasinooperatörer och tillsynsmyndigheter - menar att kasinospel är ett eget marknadssegment och att en måhända blygsam överströmning av spelare sker från banspelet på hästsport. Någon ytterligare konkurrens torde inte föreligga om kasinon får den miljömässiga utformning som förekommer på kontinenten.

Arbetsgruppen har självklart ägnat särskilt intresse åt de två nyöppnade kasinona i Köpenhamn och Helsingfors. I Danmark är huvudstadens kasino ett av sex introducerade under 1991. Det i Helsingfors kompletterar för Finlands del ett kasino av tidigare datum på Åland.

Vad det framförda motivet för ökad turism anbelangar har de två huvudstadskasinona inte hitintills i någon i siffror belagd utsträckning förmått öka densamma. Både från dansk och finsk sida framförs att det är lokalbefolkningen, kompletterat med näringslivets resenärer, som utgör besöksbasen. Från de danska landsortsstäder där kasinon etablerats har uttryckts klara besvikelser vad beträffar attraktionskraften på turister. Endast Åland kan sägas ha en bas för sitt spel bland denna kategori.

Beskattningen av kasinospelet i Västeuropa varierar kraftigt vad avser reglementerade procentsatser. Storbritannien har den lägsta beskattningen av bruttovinsten, i snitt ca 33 % medan Tyskland har den högsta om ca 80 %. Mellan dessa båda länder ligger Danmark med 65 % beskattning av kasinots inspelade pengar. I Finland belastas kasinospelet enbart med en smärre stämpelavgift då överskottet går till sociala ändamål. Med bruttovinst avses här det inom kasinokretsar använd ordet "win". I Polen beskattas enligt bestämmelserna det till spelmarker inväxlade beloppet - Drop - med en omsättningsskatt å 2,5 %. Nettovinsten från kasinospelet beskattas därefter med normal bolagsskatt om 40 %. Den verkliga beskattningen i Polen är emellertid en helt annan.

Generellt hävdas att kasinoskattens nivå bör avvägas med stor omsorg. Det bör eftersträvas en balans mellan samhällets krav på inkomster från spelet och spelarnas/kasinoägarnas önskemål om låg beskattning.

Erfarenheterna från Tyskland anses tala för att en hög beskattning av inspelat belopp leder en del arrangörer över från legalt till illegalt uppträdande. Arbetsgruppen kan i detta avseende inte framföra annat än vad som upprepas i diskussioner och vad som framförs från myndighetsföreträdare utan att själv kunna analysera påståendena ytterligare.

När det gäller hantering och reglering av drickspengar till spelbordets personal, främst vid vinst på enkla nr, anses det olyckligt om dessa extrabetalningar till personalen skall läggas till grund för beskattning hos kasinot. Till oss har framförts både från kasinoögares sida och deras personal, att drickspengarna enbart bör ligga till grund för den personliga inkomstskatten. Den höga nivån på skatt i Tyskland, 80 % nödvändiggör emellertid att drickspengarna hanteras som rörelsepengar. Då detta förfarande ansluter illa till vad som anses vara internationell kutym uppstår inte sällan irritation mellan spelare och funktionär.

Att det inom kasinospelet runt om i Europa omsätts betydande belopp torde vara ett understatement. Omsättningen, räknat i vanliga företags-ekonomiska termer, används dock inte som något relevant mått på ekonomins omfattning. I stället mäts vad som betecknas "drop" med vilket menas inväxlad summa efter det att spelet avbrutits för dagen samt "win" som betecknar inspelat belopp under en speldag.

Som jämförelse kan Storbritanniens samlade "drop" och "win" under ett verksamhetsår, som omfattar hela 120 kasinon, användas. Senaste redovisningsperiod 1990/91 nåddes 1 936 resp. 355 miljoner pund vilket innebar en uppgång med 3 % jämfört med året innan. Statens inkomster uppgick därmed till ca 110 miljoner pund.

Arbetsgruppens absoluta intryck när det gäller tillsyn och kontroll av kasinospelet, såväl från samhället som från kasinoooperatören, är att knappast något lämnats oberört. Själva spelet kontrolleras rigoröst av närvarande övervakare och medelst elektronisk utrustning. Den mera irrationellt insatta kontrollen från särskilda spelmyndigheter eller andra samhällsorgan synes enligt arbetsgruppen väl anpassad. Från exempelvis Gaming Board i London hävdas dessutom att deras inspektörer har det bästa samarbete med kasinots säkerhetstjänst. Inte sällan är det säkerhetstjänsten som tar initiativ vilka senare Gaming Board följer upp.

Arbetsgruppen har i samband med överläggningar med olika företrädare för branschen funnit att några förutsättningar visat sig viktigare än andra när det gäller att uppnå en framgångsrik kasinorörelse. Förutom det grundläggande befolkningsunderlaget måste både samhället och kasinoföretagen ha bärkraftiga motiv för engagemanget. Med dessa motiv

som utgångspunkt kan sedan anpassade mål formuleras för den operativa verksamheten. En dylik strategi ger den nödvändiga stadgan åt verksamheten och ger samverkande myndigheter och organisationer likformiga signaler om vart statsmakterna syftade med beslutet om kasinoverksamhet.

Om regeringen finner det ändamålsenligt att öppna för möjligheter till kasinospel av internationellt slag och därmed lägga fram förslag till ny lagstiftningen beträffande spel med penningutbetalningsautomater samt ändringar i nu gällande bestämmelser om högsta insatser vid roulett- och kortspel m.m. för denna typ av kasinospel anser arbetsgruppen att följande mer detaljerade beslutsunderlag bör tas fram.

- 1 Policydokument som redovisar förslag till statsmakternas kommande syn på lotterier och spel, hur internationellt kasinospel skall förhålla sig till nuvarande lotterilagstiftning samt var den principiella gränsen skall dras mellan spel som tillåts och sådana spel och lotterier som samhället inte kan acceptera.
- 2 Underlag för beslut angående statens inkomster från de nya kasinospelen, form för beskattning, om drickspengar skall tillåtas eller inte samt i vilken mån kommunalskattelagen skall var tillämplig.
- 3 Underlag för beslut om staten skall bedriva det internationella kasinospelet i egen regi eller om tillstånd skall kunna ges för privat näringsverksamhet.
- 4 Förutsättningar för koncession, såväl beträffande statens krav som formerna för ansökan.
- 5 Underlag för beslut om samhällets tillsyn och kontroll.
- 6 Förslag till erforderlig lagstiftning och övriga bestämmelser.

Enligt arbetsgruppens mening kan ovanstående beredningsuppgift lösas enklast genom att arbetsgruppen ges nya direktiv, omvandlas till en kommitté och förstärks med erforderliga sakkunniga samt eventuellt ytterligare experter.

1 Utredningsuppdraget

1.1 Direktiven

Uppgiften är att kartlägga viss kasinoverksamhet i Sveriges grannländer. Föredragande statsrådet anmäler i direktiven att ett inrättande av kasinon med internationell utformning bl.a. aktualiserats genom några riksdagsmotioner och det faktum att sådana kasinon öppnats i Danmark och Finland under 1991.

Direktiven framhåller vidare att arbetsgruppen, utöver de rent spelinriktade frågorna, skall belysa konsekvenser hos våra grannländer av att kasinon etablerats såsom eventuell positiv inverkan på turism och valutaflöden eller negativa sociala verkningar. Kartläggningen skall också ge en bild av den eventuella påverkan på övrig legal spelverksamhet av typ tips eller toto som bedrivs på nationell nivå samt om kasinon kan motverka illegalt spel.

Arbetsgruppen skall även bedöma kasinoverksamhetens ekonomiska utbyte sett från operatörens utgångspunkt i företagsekonomiska termer och från statens beträffande skattekraft. Samhällets behov av organ för tillsyn och kontroll skall studeras.

Direktiven bifogas som *bil. 1*.

1.2 Analys av direktiven, avgränsningar och mål

Det uppdrag som lämnats till arbetsgruppen är huvudsakligen av deskriptiv karaktär. Direktivet har tolkats så att föredragande statsrådet önskar en faktaorienterad redovisning över vad som avses med begreppet kasino, det regelsystem som i allmänhet kringgärdar verksamheten och de erfarenheter som finns att tillgå hos operatörer och ansvariga myndigheter.

Utöver detta läser arbetsgruppen direktivet så att bedömningar bör göras angående ett kasinos roll i samhällslivet - om än begränsat. Kartläggningen skall innehålla sådana uppgifter om effekter av nya etable-

ringar inom nordiska grannländer, och uppgifter om befintligt spel i t.ex. Tyskland och Storbritannien, som möjliggör teoretiska jämförelser med svenska förhållanden. Därvid skall arbetsgruppen föra en diskussion om effekter av såväl inrättande av kasinon i Sverige som om detta inte kommer att ske.

1.3 Arbetets bedrivande

Kartläggningen omfattar tre faser. Först har arbetsgruppen läst in ärendet och sammanträffat med de närmaste intressenterna nämligen de större svenska kasinoföretagen samt de statliga spelbolagen och aktiebolaget Trav & Galopp. Därefter har gruppen genomfört ett studiereprogram som omfattat besök hos och överläggningar med kasinoooperatörer och berörda myndigheter i Danmark, Finland, Storbritannien, Tyskland och Polen. Den tredje fasen har omfattat värdering av insamlat material samt kompletterande överläggningar med mindre eller marginellt berörda aktörer.

Som *bil. 2* återfinns en detaljerad beskrivning av spelreglerna för de vanligen återkommande spelen ingående i ett internationellt kasino. När det gäller de typiskt svenska reglerna för kasinospel av förströelsekaraktär på restauranger m.m. finns beskrivning över spelregler i bl.a. betänkandet *Lotterier och spel* (SOU 1979:29). Dessa svenska regler är i princip samma som de internationella så när som på de begränsade insatserna och vinsterna.

1.4 Hearings

Arbetsgruppen har genomfört utfrågningar av företrädare för de två statliga spelföretagen AB Tiptjänst och Svenska Penninglotteriet AB. Vidare har sammanträffanden skett med AB Trav & Galopp samt de två största kasinoföretagen Cherryföretagen AB och Knutsson Casino AB. Medan de tre förstnämnda aktiviteterna kan karaktäriseras som typiska hearings genomfördes de två senare mötena såsom förberedelser för de studiebesök som senare genomfördes.

1.4.1 Minnesanteckningar från hearing med Svenska Penninglotteriet AB 1992-01-21

Hearingen genomfördes i form av samtal mellan Åke Hallnäs och Penninglotteriets VD Leif Forsberg.

Leif Forsberg från Penninglotteriet (PL) hälsades välkommen till överläggningarna med arbetsgruppen. Syftet med sammanträffandet var att arbetsgruppen skulle få lyssna på PL:s synpunkter på spelmarknaden och på eventuellt internationellt kasinospel.

Enligt Forsbergs bedömning utgör internationellt kasinospel inget direkt hot mot PL:s verksamhetsområde. Beroende på hur ett eventuellt tillstånd för penningutbetalningsautomater utformas torde PL behöva följa utvecklingen extra noga då vissa beröringspunkter kan förekomma.

Leif Forsberg delade det synsätt som flera bedömare framfört till arbetsgruppen angående statens förmodade intresse för ytterligare skatteinkomster från spel. "Det finns förmodligen enklare sätt att komma åt dessa pengar än genom kasinospel", menade Forsberg.

Om nya spelformer introduceras växer spelmarknaden, hävdade Leif Forsberg. Detta är en erfarenhet som vunnits sedan gammalt. Internationellt kasinospel utgör förmodligen ett eget marknadssegment som drar till sig "de hårda" spelarna. PL:s spel attraherar i första hand spelare av det motsatta slaget.

Skulle lagstiftaren öppna möjligheterna för internationellt kasinospel inklusive penningutbetalningsautomater är PL definitivt intresserat av att driva den verksamheten. Kasino är ett nummerspel och passar därmed PL. Man klarar såväl säkerhets- som soliditetsfrågorna. Enligt Forsberg finns därför ingen anledning för staten att inrätta ytterligare ett spelbolag.

Frågan om misstankar om illegalt spel berördes. Leif Forsberg ville inte utge sig för att ha några säkra uppgifter om detta men tippade på en omsättning på ca 300 milj. kr per år. Även PL tillsammans med ATG "drabbas" ibland av samröre med illegalt spel. Det förekommer vid enstaka tillfällen att något av bolagens ombud vid sidan av sin legala uppgift driver parallella illegala spel på sin utrustning. Bolagen ser allvarligt på detta och kan, om så bedöms erforderligt, dra in ombudslicensen.

Leif Forsberg tror, till skillnad från många andra bedömare, att det på sikt skulle kunna gå att driva ett lönsamt kasino på Gotland. Ön har efter de omvälvningar som skett österut goda möjligheter att utveckla såväl sin turistindustri som konferensverksamheten. Bedömningen bygger emeller-

tid på en långsiktig utveckling där kasinohuvudmannen måste ha uthållighet.

Det kan knappast vara lämpligt att predestinera en viss marknadsandel till folkrörelserna såsom sagts med idén att avdela kasinospelet just för deras ändamål. Man bör vara vaksam för kulturella yttringar och det kan knappast vara så att t.ex. idrottsrörelsen och kasinospel ligger i anslutning till varandras grundläggande idéer, menade Leif Forsberg avslutningsvis.

1.4.2 Minnesanteckningar från hearing med AB Trav & Galopp 1992-01-09

Hearingen genomfördes i form av samtal mellan Åke Hallman och ATG:s VD Gert Lindberg.

Mötet avsåg att få del av Gert Lindbergs syn på spelmarknadens utveckling under de senaste åren samt vilka effekter han bedömde ett eventuellt internationellt kasinospel skulle få.

Gert Lindberg konstaterade att den svenska spelmarknaden utvecklats svagt under de senaste åren. Konsekvenserna av att en speciell spelform utvecklats starkt var oftast att någon annan i stället stagnerade eller minskade. Mätt i reala värden hade någon volymtillväxt inte skett de senaste åren. Lindberg framhöll vidare att om staten var angelägen om att ytterligare lägga sig vinn om intäkter från organiserat legalt spel, borde förutsättningar för detta i så fall föreligga inom de befintliga spelbolagens nuvarande spelformer. Eventuella internationella kasinon torde väsentligen bara ta marknad från nuvarande spel inom t.ex. hästsportens område.

Några synpunkter på faktiskt förekommande illegalt kasinospel hade inte Lindberg mer än att han allmänt sett anade förekomsten.

1.4.3 Minnesanteckningar från hearing med Tipstjänst AB 1992-01-28

Hearingen genomfördes såsom samtal mellan Åke Hallman och Tipstjänsts verkställande direktör Rickard Frigren, den administrativa direktören Ove Prim samt informationschefen Göran Wessberg.

Tipstjänst förklarade att man hade ett klart intresse för ett framtida ansvar i samband med introduktion av internationellt kasinospel. Man framhöll bl.a. att det knappast kunde behövas inrättas något ytterligare statligt spelbolag för att kunna hantera kasinospel i ordnade former.

Tipstjänst, exempelvis, torde snabbt arrangera de nödvändiga förutsättningar för ett kasino.

Rickard Frigren spekulerade kring möjliga lokaliseringar. Han framhöll att ett internationellt kasino torde kräva ett omfattande lokalt befolkningsunderlag samt, dessutom, betydande strömmar av affärsresenärer, turister samt personer med speciellt intresse för kasinospel. Tidigare bedömningar att kasino skulle kunna drivas inom icke urbana turistorter och motsvarande, avvisades. I princip torde endast Stockholm, Göteborg och Malmö vara tillräckligt befolkningsstarka.

Vidare ansåg Frigren att internationellt kasinospel skulle komma att täcka in ett eget spelmarknadssegment och i allt väsentligt därför enbart attrahera vissa totalisatorspelare (banspelare). Därmed skulle inte den befintliga marknaden påverkas i särskilt stor utsträckning.

1.4.4 Minnesanteckningar från förberedande möte med representanter för Cherryföretagen AB 1992-01-16

Mötet hade efter vänlig inbjudan från direktören och delägaren Per Hamberg förlagts till Cherryföretagens lokaler i syfte att arbetsgruppen skulle kunna bekanta sig med kasinobordens och penningutbetalningsautomaternas konstruktion och funktion.

Per Hamberg och Bill Lindvall gav arbetsgruppen en sammanfattande redogörelse över hur kasinospel och spel med "enarmade banditer" utvecklats under ca 30 år. Informationen kunde med fördel delas in i två avsnitt; perioden 1960 till och med 1978 då man utvecklade penningautomatspelet och restaurangrouletterna och perioden efter 1979-01-01 då automaterna förbjöds enligt riksdagens beslut 1978-11-30.

Cherryföretagen har numera undergått en återuppbyggnad och man driver för närvarande ca 150 restaurangrouletter i Sverige, fyra kasinon enligt internationell typ i Polen respektive Jugoslavien samt ytterligare verksamhet i t.ex. Rumänien och tidigare benämnda Sovjetunionen.

Cherryföretagen omsatte år 1990 306 milj.kr och hade i medeltal 284 anställda (helårstal) varav ett 50-tal är stationerade utomlands.

Den svenska spelmarknaden diskuterades. Från representanterna för Cherry framhölls att det inte finns en på förhand given spelmarknad i Sverige utan att olika spel "mutar in" olika segment. Kasinospel blir ett nytt sådant segment och torde inte påverka den befintliga spelmarknaden i alltför hög utsträckning. En viss överströmning från travet förutses dock.

Inte heller trodde man från Cherrys sida att det internationella kasinospellet skulle ta marknad från restaurangrouletterna.

Beträffande förekomsten av illegalt kasinospel i Sverige anfördes från Cherry misstankar om viss utbredning i de tre storstäderna. Ett legaliserande av internationellt kasinospel under kontrollerade former förutsågs neutralisera det illegala spelet.

Lotteriutredningen hade varit i kontakt med Cherryföretagen. Till denna utredning hade överlämnats ett färdigt "folkrorelsekoncept" för internationellt spel med roulett, Black Jack och penningutbetalningsautomater. Arbetsgruppen fick del av samma material.

Cherry-representanterna förutsåg att samhället, om lagstiftningen framdeles skulle komma att ändras, självklart skulle ta ett fast grepp om verksamheten. Den operativa uppgiften torde nog må bästa av att bransch-kunniga organisationer fick i uppdrag att lösa, menade man.

Arbetsgruppen fick del av följande material från Cherryföretagen:

- * Coopers & Lybrand: Gambling in the single market
- * Ernst & Young: Jämförande skattebestämmelser vid kasinospel i Europa
- * Finska Penningautomatföreningen: Sociologisk undersökning
- * Socialhögskolan i Umeå: Empirisk studie om spelares attityder
- * Spelregler och synpunkter på skattebestämmelser

1.4.5 Minnesanteckningar från förberedande möte med representant för Knutsson Casino AB 1992-01-20

Åke Hallman hälsade Ingrid Jerneborg från Knutssonbolagen AB välkommen till överläggningen med arbetsgruppen i syfte att diskutera den svenska spelmarknaden sett från ett branschföretags perspektiv.

Ingrid Jerneborg berättade om Knutssonbolagens verksamhet. I Sverige driver man 100-talet restaurangrouletter. Vidare har bolaget verksamhet i bl.a. Ryssland och Jugoslavien. Man har totalt omkring 500 anställda, de flesta på deltid. Branschen är i dag ansträngd såväl beträffande den svenska som utländska marknaden. I Sverige mest beroende på vikande konjunkturer för restaurangerna.

Beträffande misstankar om illegalt spel i Stockholm anförde Jerneborg att kortspel (Poker och Black Jack) hade ökat och att det utan tvivel drevs ett antal illegala kasinon i Stockholm. Jerneborg trodde att det, även om kasinospellet legaliserades, skulle vara svårt att få kontroll över allt spel.

Ingrid Jerneborg bedömde vidare att det troligen finns "plats" för tre internationella kasinon i Sverige, företrädesvis då i Stockholm, Göteborg och Malmö. Hon spekulerade vidare om möjligheterna att driva ett mobilt kasino på Gotland under sommaren och i Åre på vintern. Det senare förslaget dock med viss skepsis. Det är inte materialet utan människorna som kostar pengar vid drift av kasinon. Kontrollfrågorna måste lösas rigoröst.

Även om staten tar på sig huvudmannaskapet för eventuella framtida kasinon torde det vara nödvändigt att överlåta driftansvaret på bransch-kunnigt folk.

När det gäller regelärenden samt branschens uppträdande gentemot myndigheter m.m. samverkar Knutsson med Cherry.

Inom Knutssonbolagen anser man att Sverige bör eftersträva att införa den finska modellen där kasinospel och penningautomater får drivas såväl tillsammans som var för sig.

Förekomsten av s.k. Junkets (charterresor för spelsugna från land där kasinospel är förbjudet till land där spelet är tillåtet) diskuterades. Ingrid Jerneborg trodde inte att det med Junkets skulle gå att locka internationella spelare till Sverige. Dessutom ansåg hon att det knappast skulle vara lönsamt heller med tanke på den omfattande administration som krävdes.

1.5 Studieresor

1.5.1 Allmänt

Arbetsgruppens direktiv slog fast att studier skulle genomföras i Sveriges grannländer. Danmark och Finland föll sig självklara som resmål då nya kasinon öppnats så sent som under 1991 i dessa länder. Norge tedde sig ointressant för besök då man där inte kommit längre än vårt land med tankar på en kasinoreform. Polen däremot hade relativt sent inrättade kasinon och arbetsgruppen bedömde det särskilt intressant att se hur spelet bedrivs i en före detta planekonomi.

Storbritannien och Tyskland valdes ut därför att länderna har en gammal kasinotradition och en del intressanta avvikelser sinsemellan beträffande driften. Av dessa kan nämnas regleringen av drickspengar och kontrollinstanser.

1.5.2 London

Besöket i London genomfördes 1992-02-04 - 06. Arbetsgruppen deltog i firma Tottenham & Co:s seminarium angående harmonisering och liberalisering av etableringsbestämmelser för kasinospel inom den europeiska gemenskapen (EG). Enligt de uppgifter som arbetsgruppen inhämtat pågår ett harmoniseringsarbete inom EG med strävan att förbättra förutsättningarna för konkurrens mellan de spelföretag som arbetar gränsöverskridande.

Arbetsgruppen återkommer senare i denna rapport till EG:s initiativ och till EG:s tolkning att spel om pengar under ordnade affärsmässiga former troligen ingår i Rom-fördragets bestämmelser om ekonomisk affärsverksamhet.

I studieresan ingick även ett möte med den brittiska tillsynsmyndigheten Gaming Board. Vi fick träffa myndighetens huvudsekreterare Tom Kavanagh och dess chefsinspektör William Galston. Tillsynen bedrivs utifrån en särskild lag "The Gaming Act" som är jämförelsevis detaljerad och som därför i mångt och mycket detaljstyr handläggningen av etableringsärenden och fältarbetet för inspektörerna. Det upplystes om att samarbetet fungerade bra mellan styrelsens inspektörer och kasinoföretagens egna säkerhetsmän.

Fyra kasinobesök genomfördes. I Storbritannien krävs medlemskap i kasinoklubben för entré tillstånd. Genom tillmötesgående bl.a. från Cherryföretagens internationelle direktör, Mr Jim Wrethman, kunde arbetsgruppen beredas tillträde till kasinona Clermont Club, Ritz Club, Palm Beach Club och Victoria. Dessa var av skiftande karaktär, från utomordentligt exklusivt till mera vardagsbetonat och gruppen fick en bestämd känsla av hur viktigt det är att avväga kasinots interiör och miljö mot den publik som beräknas utgöra basen för kasinospelet.

1.5.3 Köpenhamn

Besöket i Danmark genomfördes 1992-02-19 - 20 varvid möten ägde rum med företrädare för Casino Copenhagen, Justitieministeriet och polismyndigheten. Casino Copenhagen hade startat verksamheten i början av 1991. Kasinot var ett joint venture mellan SAS Hotel och Casino Austria. Det utgjorde ett av sex nyöppnade kasinon i Danmark.

Genom tillmötesgående från Casino Copenhagens direktörer Geoff Taylor och Erik Jensen fick arbetsgruppen genomföra studiebesök vid kasinot såväl under spelets gång som under tid då kasinospelets ingång-

sättning förbereddes. Vi noterade den synnerligen omfattande kontroll som utövades då spelmarkerna räknades upp för varje spelbord och då penningutbetalningsautomaternas räkneverk m.m. lästes av.

Kasinot var inrymt i ljusa och trevliga lokaler. Då golvytan redan bedömts för liten i förhållande till spelintresset, pågick en omfattande utbyggnad.

Diskussionerna med kasinots företrädare rörde frågor om vilken typ av gäster man ville attrahera, påverkan på turismen i Danmark, läget i utkanten av Köpenhamn, entréavgiften och kontrollen av gästerna samt säkerhetssystemets utbyggnad. Vi diskuterade även hur drickssystemet hanterades och avvägningen mellan antal spelbord och penningutbetalningsautomater.

Under mötet med Justitieministeriets representanter samtalades främst om lagstiftningen och vilka bedömningar som gjordes innan lagarna formulerades. Vi berörde även de politiska uppfattningarna före legaliseringen och efter. Det var uppenbart att danskarna hade haft en nära nog politisk konsensus kring kasinofrågan. Man ansåg att lagstiftningen så här långt fungerade väl och att samarbetet mellan ministeriet, polisen och kasinonas säkerhetsmän var gott.

Vid mötet med Köpenhamnspolisen framhölls att det illegala spelet, som onekligen tidigare varit ett problem, numera i det närmaste var utmönstrat. Man varnade för internationella ligor som reste runt bland kasinon, särskilt nyöppnade. Vidare önskade man framföra att det hade varit bättre om tillsynen koncentrerats till en myndighet och inte, som nu, till de berörda lokala polismyndigheterna.

1.5.4 Hamburg

Arbetsgruppen hade tidigare fått inbjudan från Spielbank Hamburg och besöket genomfördes 1992-03-02. Genom kasinots försorg hade sammanträffanden även ordnats med företrädare för den i delstaten berörda polismyndigheten samt Finansdepartementet.

I Tyskland har kasinospel bedrivits under lång tid av såväl privata som statliga intressen. Huvudsakligen styrs verksamheten utifrån samhällets intresse sett från delstatens finansministerium. Detta bekräftar att kasinospel är en helt igenom delstatlig angelägenhet, också beträffande beskattningens utformning.

Spielbank Hamburg bestod av ett kasino inrymt på Hotel InterContinental och några spelautomathallar på "strategiska" platser i Hamburg såsom vid centralstationen och på nöjesgatan Reeperbahn. Enligt uppgift var detta Tysklands näst största kasinoföretag.

Arbetsgruppen var förberedd på att den utomordentligt höga beskattningen av bruttoöverskottet från spelverksamheten som gäller för alla delstater i Tyskland - i genomsnitt ca 80 % - utgjorde en ansträngande belastning på kasinots rörelseresultat. Detta bekräftades enligt vår mening till viss del av de intryck som gavs vid samtalen och under studiebesöken.

Ett annat bestående intryck var det praktiska samarbete beträffande den ekonomiska kontrollen som utövades av kasinots anställda tillsyns- och kontrollpersonal och Finansministeriets tjänstemän. Dessa fanns hela tiden tillstädes i spellokalerna. En penningutbetalningsautomat kunde exempelvis inte ses över med mindre än att både kasinots och statens personal med var sin nyckel öppnade för tillsyn.

Det hade före besöket framförts till arbetsgruppen att bl.a. beskattningsnivån drev vissa entreprenörer bort från den legala spelmarknaden till de kriminella spelen. Detta bekräftades inte av den kriminaldirektör vi talade med.

Spielbank Hamburg lämnade 1991 ett bruttoöverskott på ca 110 miljoner tyska mark. Av beloppet gick ca 90 miljoner mark i skatt. Av dessa härrörde 1/3 från roulett- och Black Jack-spel medan 2/3 kom från spel på automater.

1.5.5 Warszawa

Kasinospelet hade i slutet av 1980-talet kommit igång i några av de största polska städerna. Huvudkonkurrenter hade redan från början varit svenska Cherryföretagen och österrikiska Casino Austria.

Arbetsgruppen besökte 3-4 mars 1992 Warszawa och Orbis Casino Ltd som var inrymt på hotell Victoria InterContinental. Kasinot drevs av Cherryföretagen i samarbete med den polska resebyrån Orbis. Ett visst mått av inhemskt kapital krävdes för koncession.

Arbetsgruppen kunde konstatera - efter en bred genomgång av förutsättningarna för drift av kasinoverksamhet i Polen - att vad som i branschanknutna skrifter m.m. uppgivits gälla inte alls visade sig vara giltigt. Cherrys representant gav en omfattande och ytterst målande be-

skrivning över de vedermödor som förevarit under mer än tre års verksamhet.

Betecknande var att de polska myndigheterna i mycket begränsad omfattning sörjde för den löpande kontrollen av verksamheten medan de, i princip när som helst, kunde bestämma att nya förutsättningar skulle gälla. Beskattningsreglerna hade t.ex. i praktiken en helt annan utformning än vad som var sagt och skrivet i samband med tillståndsgivningen. Det förelåg inte möjlighet att lita på varken lagstiftningen eller civilrättsliga avtal, uppgav man.

Arbetsgruppens intryck var att den som investerar i spelverksamhet i Polen måste ha möjlighet till långsiktigt engagemang för att få del av resultatet. För närvarande hade Cherry fyra kasinon i Polen och det vi besökte omfattade både ett traditionellt roulett- och Black Jack-spel på hotellet och en större spelhall med 100-talet automater på annat ställe i Warszawa.

Cherryföretagen uppger att rörelseresultatet för deras del varit gott om man ser till avkastningen från investeringsperiodens början. Detta beror på att beskattningen i början var låg och att bolaget varit relativt försiktig beträffande investering i lokaler och liknande samt varit noggrann vad avser kontroll av anställd personal.

Det senare menar man från branschens sida vara av stor betydelse för att verksamheten skall kunna drivas regelrätt. En ovan "besättning" vid spelborden blir alltid utsatt för alldeles speciellt intresse från mindre nogräknade spelare som ser möjlighet till kvalificerat fuskspel.

1.5.6 Helsingfors

Arbetsgruppen genomförde studiebesöket i Helsingfors den 12 och 13 mars. Det hade planerats i samråd med Penningautomatföreningens förre tekniske direktör Lauri Marri och omfattade besök på kasinot på hotell Ramada President, besök på ett "minikasino" (Täyspotti) i centrala staden samt besök hos RAY industriens tillverkning av spelautomater. Genom direktör Marttis försorg hade också förberetts möten med polismyndigheten i Helsingfors samt med företrädare för de finska inrikes- och socialministerierna.

Vid besöket på kasinot, med det officiella namnet "Casino RAY", tilläts gruppen även få studera den omfattande TV-övervakningen samt kontrollrummet med monitorerna. Själva kasinot var helt nyinrett för ändamålet och den finska förmågan att skapa vackra offentliga miljöer

hade avsatt tydliga spår. Arbetsgruppen konstaterade att spelborden och automaterna hölls åtskilda och störde inte varandras publik.

Den finska penningautomatföreningen (PAF på svenska och RAY på finska) har ensamrätt på drift av alla spelautomathallar och minikasinon liksom man nu med ensamrätt tilldelats koncession för kasinospel i Helsingfors. Enligt Lauri Martti hade den politiska behandlingen av kasinotillståndet gått förhållandevis snabbt när frågan till sist visat sig mogen för åtgärd.

I mötet hos helsingforspolisen deltog såväl polismästaren som vice polismästaren. Båda ansåg att kasinospellet hitintills hade varit problemfritt och både företrädde ståndpunkten att legaliseringen hade till stor del tagit udden av de illegala spelet. Man redovisade också för oss den säkerhetsplan som utarbetats för kontroll av kasinospel.

Inte heller regeringsrepresentanterna hade några negativa synpunkter att förmedla. De fäste självklart stort avseende vid de goda inkomster som staten fick från automat- och kasinospelen eftersom Penningautomatföreningen är en allmännyttig organisation som lämnar hela överskottet till samhällets förmån.

Direktör Martti upprepade flera gånger att den svenska spelmarknaden av honom bedömdes som ekonomiskt avsevärt starkare än den finska. Därför borde den potentiella volymen för ett i Sverige riksomfattande automat- och kasinospel av internationell utformning överstiga det finska bruttoöverskottet som i svenska kronor uppgår till omkring 2 miljarder kronor.

1.5.7 Åland

Tillsammans med direktör Lars Proko vid den Åländska penningautomatföreningen hade arbetsgruppen den 11 mars förberett överläggningar med berörda Åländska myndigheter och politiker från Landskapsstyrelsen. Vi fick även träffa den svenske generalkonsuln Nils-Gösta Damberg och föra samtal med honom om erfarenheterna från Åland.

Kasinot på Åland var inrymt i hotell Arkipelags nöjesavdelning. Det anslöt till baren och till nattklubben. Spelet bedrevs på fyra spelbord och ett 20-tal spelautomater. Insatserna var av internationell karaktär men ändå med viss begränsning som ansågs passa kasinots gäster. Till skillnad från flera av de tidigare kasinon som arbetsgruppen besökt utgjorde de turister som besökte Åland en viktig målgrupp.

Penningautomatföreningen på Åland drev den mindre spelhall i anslutning till hamnen och vidare hade man koncession på allt kasinospel som förekom på passagerarbåtar registrerade i Mariehamn.

Arbetsgruppen träffade polismästaren och socialdirektören vid ett möte på Mariehamns polishus. Man kunde inte erinra sig några problem med det tillämpade spelet trots att det bedrivits i nuvarande form under ett antal år. Till en del kunde detta naturligtvis tillskrivas den sociala kontrollen i det förhållandevis lokala samhället. Samtidigt ville man poängtera att kasinospelet var en naturlig del av den service man önskade erbjuda gästerna och därför värnade extra om att bibehålla insatserna på en anpassad nivå.

1.6 Ordlista

Nedan redovisas betydelsen av några vedertagna begrepp inom kasinobranschen.

Spelbord

- DROP** Den totala mängd pengar, checker, traveller cheques, credit cards och, i förekommande fall, krediter etc. som växlas till marker eller chips vid kassa (the cash desk) och vid spelborden.
- WIN** Den summa som återstår sedan alla spelare har växlat in de marker eller chips som spelarna inte har förlorat eller man har vunnit. Detta betecknas med ett annat uttryck "Gross table income". (Erfarenhetsmässigt brukar win utgöra 20 % av drop beräknat på en längre period).
- TIPS** Summa av casinot (eller personalen) erhållen drinks, vilken stoppas i speciella cash-boxar. Andelen drinks varierar mycket främst beroende på vilken beskattningsform som tillämpas. I Danmark och Tyskland kallas tips för "tronc".

Spelautomater

Man talar allmänt inte om bruttoomsättningen på spelautomater dvs. det totala antal pengar som brutto omsätts. På räkneverken står TOTAL PLAY eller TOTAL IN. Begreppen används endast internt för kontroll- och statistikändamål.

WIN Istället talar man om WIN eller inspelat belopp, dvs. det belopp som kvarstår sedan man från TOTAL PLAY (TOTAL IN) dragit från TOTAL WIN eller TOTAL OUT (=direktutbetalda vinster från automaten) och HAND PAID (= manuellt utbetalda vinster av jackpots eller när fel uppstår).

Med vinstprocent avses hur stor del av omsättningen som utbetalas totalt i vinster. Normalt ligger vinstprocenten för moderna spelautomater på casinon på ca 85-95 %, med en tendens att öka. Vinstprocenten är vanligtvis högre när insatsnivån är högre. Maskinen behåller med andra ord 5-15 % av den totala omsättningen. Man kan alltså spela 7-20 gånger med ett mynt innan det är förlorat genomsnittligt. Vinstprocent beräknas olika mellan spelbord och automater. För borden ser man det från casinots sida och för automaternas ur spelarens.

Övrigt

PROFIT Företagsvinst efter kostnader och spelskatt.

NET Företagsvinst efter bolagsskatt.

PROFIT

2 Tidigare utredningar

2.1 Allmänt

Reglering av spel och lotterier har under den senaste tjugoårsperioden behandlats av ett flertal utredningar. Även beskattningen av spel har prövats av flera kommittéer. Vid några tillfällen har kasinospel och angränsande typ av spel om pengar behandlats. Nedan redovisas summariskt vilka statliga utredningsinsatser som gjorts inom spel och lotteriområdet och vad genomgångarna därefter lett fram till.

2.2 1969 års Punktskatteutredning (Ds Fi 1972:2)

Genom tilläggsdirektiv i september 1970 fick punktskatteutredningen uppgiften att behandla frågor rörande beskattning av spelautomater och liknande företeelser.

Utredningen kom fram till att spel på s.k. enarmade banditer och spel på roulett borde beskattas genom en fastställd procentsats på behållningen av spelet efter avdrag för vinstutbetalning. Bingospellet borde däremot beskattas med en procentsats på de av spelarna erlagda insatserna.

Utredningen föreslog att berörda former av skattepliktigt spel endast skulle få bedrivas efter särskilt tillstånd. Vidare kom man fram till att det högsta insatsvärdet på både automatspel och roulett även framdeles borde vara mycket begränsat.

Punktskatteutredningen från 1969 kom emellertid att behandla frågan om internationellt kasinospel i Sverige utan att ha haft det explicita uppdraget i direktiven. Det framgår i utredningstexten att man, trots de reformer som föreslogs beträffande såväl restaurangrouletter- och automater som bingospel, inte egentligen trodde sig om att komma tillrätta med det illegala penningspel som florerade. Därför fann man sig föranlåten att gå in på frågan om inte tiden var mogen för ett internationellt kasinospel i vårt land. Härigenom borde man, menade utredningen, kunna nå en balans mellan allmänhetens intresse för ett högre spel om pengar och ett legalt och kontrollerat utbud.

Med bl.a. erfarenheterna från Storbritanniens problem med illegala kasinon under 1960-talet i färskt minne och de förbättringar som inträffat efter införandet av "The Gaming Act" 1968, ansåg punktskatteutredningen att frågan om internationella kasinon borde undersökas skyndsamt.

De förslag som lades fram av 1969 års punktskatteutredning beträffande automatspel och restaurangrouletter kom i allt väsentligt att genomföras den 1 april 1973 genom förordningen (1972:820) om skatt på spel.

2.3 1969 års Punktskatteutredning (Ds Fi 1974:7)

Chefen för Finansdepartementet efterkom sedermera 1969 års punktskatteutrednings krav på en särskild utredning angående internationellt kasinospel. Punktskatteutredningen fick därmed möjlighet att fullfölja sina tankar på ett utvidgat kasinospel. Det finns skäl för kasinoverksamhet av internationell typ, menade punktskatteutredningen. Legalt kasinospel skulle säkerligen effektivt bidra till att minska det illegala spelet, hävdades vidare. Det borde också ge gynnsamma effekter på turistnettot och valutaströmmarna. Genom en legaliserad kasinoverksamhet skapas förutsättningar för en effektiv beskattning som skulle komma att tillföra det allmänna betydande intäkter, avslutade utredningen motivsamlingen.

De allmänna riktlinjerna bör utgå ifrån att kasinon drivs under statens överinseende och att vinsten tillfaller staten. Några skäl för att specialdestinera inkomsterna från kasinospel till sociala eller kulturella ändamål föreligger inte, ansåg man.

Ett särskilt statligt kasinobolag borde bildas för ändamålet men det borde stå detta bolag fritt att själv driva verksamheten eller anlita entreprenör. Riksskatteverket borde vara beskattningsmyndighet. Utredningen förutsåg plats enbart för ett fåtal kasinon i Sverige. Möjlighet till etablering på särskilt framträdande turistorter borde övervägas om erfarenheterna från storstadsetableringarna inte talade emot detta.

Det förutsågs att roulett- och Black Jack-spel skulle behövas kombineras med spel på penningutbetalningsautomater.

Punktskatteutredningen lämnade också heltäckande författningsförslag för den allmänna regleringen, skatteregler samt för erforderliga ändringar i brottsbalken.

2.4 1972 års Lotteriutredning (Ds H 1976:3)

Lotteriutredningen hade regeringens uppdrag att utreda regleringen av lotteriverksamheten. Det saknades, menade handelsministern, en enhetlig syn på samhällets reglering och särskilt utifrån konsumentens intressen. Utredningsuppdraget var inte strikt begränsat till vad som tidigare ingått i lotteriförordningen utan det ankom på utredningen att närmare pröva vilka verksamhetsformer som borde omfattas av regleringen på området. Även frågor om tillsyn och kontroll borde uppmärksammas av utredningen, särskilt beträffande mekaniska spelautomater och rouletter.

Lotteriutredningen lade 1975 fram ett delbetänkande (Ds H 1975:1) Statligt spelautomatföretag.

Utredningen oroades av att spelautomaterna hade kommit att utvecklas mot en ren kommersiell verksamhet. Detta ansågs stå i strid med lotterilagstiftningens bakomliggande syften att behållningen borde tillfalla det allmänna och inte automatutställaren.

Resultatet av övervägandena ledde fram till ett förslag om förbud mot privata innehav av spelautomater och att staten med ensamrätt borde driva automatspelet.

Betänkandet ledde inte fram till någon proposition. Remissvaren var allmänt sett återhållsamma gentemot utredningens förslag.

Hösten 1975 beställde riksdagen en skyndsam utredning om ett förbud mot automatspel. Riksdagens initiativ följde av att några motionärer ansåg att de enarmade banditernas utveckling ingav allvarlig oro. Utsatta grupper såsom ungdomar, arbetslösa och pensionärer ansågs lockas till överdrivet spel.

Näringsutskottet instämde i motionärernas bedömning och ansåg att automatspelet, såsom det kommit att utvecklas, var oacceptabelt.

Sedan april månad 1973 hade tillstånd till spel med penningutbetalningsautomater givits i samband med restaurangrörelse eller nöjeställning samt i samband med bingospel. Från att ha varit menat som komplement till andra former av näringsverksamhet menade lotteriutredningen att automaterna hade kommit att bli huvudattraktion i vissa miljöer. Det expanderande automatspelet hade härigenom fått en från social synpunkt oacceptabel utveckling och risk förelåg för "att spelare drabbas av ekonomisk misär" hävdade utredningen. Särskilt de enkronas-automater som var konstruerade så att spelaren under en följd av spel kan vinna sammanlagt över 100 kr, s.k. förhöjd vinstchans, ansågs behäftade med särskild dragningskraft.

Utredningen under dåvarande konsumentombudsmannen Sven Heurgrens ledning intog en helt igenom negativ hållning till spelautomater och menade att de borde förbjudas. Det är "principiellt otillfredsställande och stötande att allmänhetens spelbenägenhet får nyttjas i enskilt vinstsyfte på det sätt och i den omfattning som nuvarande regler medger" underströk han och menade att de svenska spelreglerna faktiskt visade sig liberala i en internationell jämförelse.

Trots risken att det illegala spelet skulle kunna komma att öka vid ett förbud mot spelautomater kom utredningen fram till att enarmade banditer med enkronasinsats helt borde förbjudas. Endast automater av ren förströelsekaraktär med mycket låga insatser och vinster kunde tänkas tillåtas i tivolimiljöer eller motsvarande.

För att motverka ett utvecklande av illegalt spel skulle även själva innehavet av spelautomater förbjudas. Detta senare förbud skulle fördröjas i tre månader jämfört med spelförbudet så att de s.k. utställarföretagen skulle kunna avyttra sina automater.

Riksdagen kom därefter att följa utredningens rekommendationer och förbudet mot spel med enarmade banditer infördes fr.o.m. 1 januari 1979. Innehavsförbudet fördröjdes till den 1 juli samma år.

2.5 1972 års Lotteriutredning (SOU 1979:29-30)

I sitt slutbetänkande tog lotteriutredningen ställning till 1969 års punkt-skatteutrednings förslag om införande av internationellt kasinospel. Man hänvisade till ett tidigare yttrande som lotteriutredningen och Lotterinämnden gemensamt hade utformat. Enligt detta skulle införande av kasinon i Sverige - i direkt motsatsställning till vad den tidigare punkt-skatteutredningen anfört - medföra sådan stimulans av det allmänna spelintresset att underlaget för en illegal spelverksamhet skulle komma att öka.

Med detta synnerligen kortfattade motiv ansåg lotteriutredningen att man, vid förnyad prövning, inte kunde komma till annan slutsats än att avvisa tanken på tillstånd för etablering av internationella kasinon i Sverige.

I den proposition (1981:82:170) som regeringen senare lade på riksdagens bord behandlades över huvud taget inte frågan om internationellt kasinospel.

2.6 1987 års Lotteriutredning (SOU 1987:52)

En särskild utredare hade tillkallats för att lägga fram förslag som underlättade för folkrörelserna att förstärka sin ekonomi genom olika slag av lotterier, bl.a. bingo. Bakgrunden till uppdraget var att folkrörelserna under en följd av år förlorat marknadsandelar till de statligt dominerade spelbolagen beträffande spel och lotterier. Från att ha behärskat omkring 30 % av lotterimarknaden hade andelen under kort tid sjunkit till ca 20 %. En av orsakerna till detta var den snabba utvecklingen av nya spel hos särskilt Tipstjänst och Penninglotteriet. Även ATG:s spel Dagens Dubbel, som introducerades vid tiden för utredarens bedömningar, skulle senare också komma att påverka marknadsbilden för s.k. snabba spel.

Utredaren lade fram förslag på förenklingar för folkrörelserna när det gäller hantering av traditionella lotterier. Vidare föreslogs förbättrade vinstplaner och penningvinster för lotterier och bingospel.

Beträffande frågan att inrätta ett nytt svenskt spelbolag, ägt av folkrörelserna och med uppgift att sköta folkrörelsernas ekonomiska försörjning, anförde utredaren sammanfattningsvis följande.

Ett folkrörelseägt spelbolag skulle kunna tillföra ägarna avsevärda summor. Att det rör sig om miljardbelopp inses snabbt vid en jämförelse med den finska Penningautomatföreningens verksamhet. En förutsättning för framgång för detta spelbolag är emellertid att det sedan 1979 gällande förbudet för penningutbetalningsautomater upphävs.

Utredaren ansåg emellertid att ett förslag om återgång till de enarmade banditerna och reglerna för dessa var meningslöst att lägga fram då varken regeringen eller riksdagen bedömdes acceptera en sådan utveckling.

Skulle ett folkrörelsedominerat bolag bildas skulle det alltså endast få hantera den spelverksamhet som i dag är godkänd och huvudsakligen bedrivs av privata vinstintressen. Allt godkänt kasinospel (av restaurangrouletttyp), förströelsespel av olika slag samt spel på båtar i internationell trafik borde kunna skötas av detta bolag.

Till detta senare ställde sig utredaren mycket tveksam. Det hade hävdats från olika experters sida att verksamheten med den svenska varianten av kasinospel och förströelsespel inte kan bli lönsam på sätt som är nödvändigt för syftena med ett folkrörelseägt spelbolag.

De beslut som statsmakterna sedermera tog som följd av 1987 års lotteriutredning innebar bl.a. förenklade förfaringssätt vid spel med traditionella lotterier inom folkrörelserna samt från år 1988 införande av penningvinster vid bingospel. Enligt den senaste utfärdade förordningen på området kan högsta vinsten i samband med bingospel nu uppgå till ett helt basbelopp (fr.o.m. 1992 = 33 700 kr).

2.7 Lotterier i radio och TV (SOU 1988:24)

En särskild utredare hade tillkallats med uppgift att utreda frågor om lotteriverksamhet som anordnas i samband med närradio- och kabelsändningar.

Utredaren kom fram till att sådana traditionella eller egentliga lotterier som regleras i lotterilagen inte bör få bedrivas i radio eller TV. Så hade inte heller skett sedan maj 1986 då dessförinnan det i Malmö och Norrtälje förekommit ett slags bingolikhande spel i närradioprogram.

2.8 Turism i Norrbotten (SOU 1990:103) med bilagan "Utredning om kasinon i Sverige" (1989-04-28)

Upphovsmännen till rubricerade bilaga, direktörerna Gert Karlsson och Bill Fransson, hade av regeringen tilldelats var sitt uppdrag att överväga möjligheterna att utveckla turismen på Gotland och i Norrbotten.

De båda utredarna fann att den tidigare alltför ensidiga koncentrationen på investeringar i anläggningar borde luckras upp och kompletteras med ändringar av befintliga regelsystem i olika turistattraktioner. Härigenom borde det föreligga möjligheter att skjuta fram vissa mera "spektakulära" inslag i den turistiska bilden, ansåg man.

Inrättande av kasino av internationell typ kunde vara ett sådant inslag. Att kasinospel såsom enskild företeelse skulle kunna vända turistströmarna hävdades inte men som komplement till andra åtgärder borde kasinospel försva sin plats.

Intressant att notera är emellertid, anser arbetsgruppen, den markering som görs beträffande etablering. Kasinon bör inte förläggas till större befolkningskoncentrationer och under inga förhållanden torde det finnas utrymme för mer än ett eller två kasinon i Sverige.

Slutsatsen från utredarna blir att det behövs en ny utredning för att belysa frågor om huvudmannaskap, beskattning, tillsyn samt regler i övrigt.

2.9 1989 års Spelskatteutredning (SOU 1990:56)

En särskild utredare hade tillkallats för att genomföra en översyn av beskattningen av de spel som bedrivs av Svenska Penninglotteriet AB, AB Tiptjänst och AB Trav och Galopp. Den beskattning som gällde vid tiden för översynen följde olika system beroende på vilket bolag som arrangerade spelen. Penninglotteriets och Tiptjänsts spel beskattades efter vad som kallades en lotterivinstskatt med 30 % av vinstens värde inklusive skatten (42.86 % av vinstens värde exklusive skatt). Skatt på ATG:s spel togs ut i form av en omsättningsskatt på 11 % av insatserna upp till 3 700 miljoner kronor (1991) och med 8 % på överstigande insatser.

Utredaren hade inte i uppdrag att granska beskattningen av övriga spel och lotterier. Då det kan vara av intresse att ta del av en del allmänna resonemang om skattenivå på olika spel och beskattningens effekter redovisas nedan vad utredaren kom fram till och hans övergripande resonemang.

Ett spelskattesystem bör karaktäriseras av konkurrensneutralitet mellan olika former av spel och mellan operatörerna. Vidare bör de senare inte på grund av skattesystemet känna begränsningar när det gäller motiv att utveckla nya spelformer till nytta för spelintresset och staten genom ökade skatteinkomster, menade utredaren.

Olika spelskattemodeller undersöktes. I ett av betänkandets kapitel görs ekonomisk-teoretiska modeller som visar hur olika skattesystem slår på olika spel med skiftande vinståterbetalningsnivåer. Texten behandlar även förhållandet att statens inkomster och beskattningens effekter är beroende av graden av konkurrens på spelmarknaden.

Det finns enligt utredaren fyra tänkbara spelskattemodeller nämligen omsättningsskatt, skatt på bruttoöverskottet, skatt på nettoöverskottet samt skattefrihet. Den sistnämnda modellen självklart kombinerad med förutsättningen att staten själv är spelanordnare. Efter genomgång av de olika modellernas för- och nackdelar ur olika aspekter såsom spelvolym, vinståterbetalning eller rationalitet i driften av spelverksamheten kommer utredaren fram till att en enhetlig skatt på speloperatörens bruttoöverskott

(bruttoöverskott = spelarens insats minus vinståterbetalningen) bör införas.

Det anses att skatt på bruttoöverskottet får det mest konkurrensneutrala utfallet och den minst snedvridande effekten om man tar hänsyn till att skattefrihetsmodellen på grund av speloperatörernas skiftande karaktär inte kan tillämpas. Genom att bruttoöverskottet används som skattebas tillåts inga andra avdrag än vinståterbetalningen. Ett incitament till fortlöpande rationalisering av administrationen finns alltså kvar.

Statsmakterna beslöt senare att fr.o.m. 1 januari 1992 införa en ny lotteriskatt för de tre spelbolagen om 35 % av bruttoöverskottet.

2.10 Penninglotteriet och Tipstjänst - spelbolag i samverkan (RRV Fg 1991:1)

Riksrevisionsverkets förvaltningsrevision av rubricerade spelbolag hade som syfte att utröna om samverkan mellan de båda av staten till 100 % ägda bolagen kunde gynna ägaren genom större kostnadseffektivitet i organisation och verksamhet. Då RRV inte går in på något område som gränsar till det kartläggningsarbete som nu är aktuellt lämnas rapporten här utan vidare kommentar.

2.11 Spelmarknadsutredningen (Ds Fi 1991:51)

En arbetsgrupp tillkallades för att se över organiseringen av statliga spel och lotterier. Härvid skulle arbetsgruppen bl.a.

- * kartlägga hur konkurrensen har utvecklats på spelmarknaden i Sverige och bedöma effekterna av denna utveckling
- * göra en översiktlig kartläggning av hur spel och lotterier har organiserats av staten i några andra länder av intresse
- * förutsättningslöst studera olika lösningar för hur statliga spel och lotterier kan organiseras
- * även kunna ta upp andra frågor som bedömdes leda till ökad effektivitet på den statligt styrda spelsektorn.

Arbetsgruppen har beskrivit varför staten, sett ur ett historiskt perspektiv, ansett sig böra styra en betydande del av spelmarknaden. Bolagen har först bildats som privata företag för att därefter förstatligas för att säkerställa insyn och kontroll i spelverksamheten och för att tillse

att verksamheten bedrivs i ändamålsenliga former. Även det fiskala motivet torde ha haft en stor betydelse. Vidare skall staten ha möjlighet att beakta sociala risker vid utformning av olika spelformer. För att ytterligare understryka detta refereras även föredragande statsrådets syn i prop. 1987/88 om lotterilagen med i huvudsak motsvarande innehåll.

Arbetsgruppen sammanfattar enligt följande den roll som staten har på spelmarknaden

- * att genom lagstiftning, förordningar och tillstånd säkerställa att spelverksamheten sker i ordnade och kontrollerade former. En viktig roll i sammanhanget är att tillse att negativa sociala effekter av spelandet kan beaktas och att allmänheten ges erforderlig insyn i verksamheten
- * att uppbära inkomster till statskassan från spelbolagens verksamhet
- * att som ägare svara för utveckling av de egna bolagens verksamhet och därigenom minska riskerna för illegalt och okontrollerat spel.

Det problemområde som arbetsgruppen formulerar rör huvudsakligen förhållandet att Tipstjänst och Penninglotteriet successivt kommit att utveckla spel av liknande karaktär inom nummerspelsmarknaden. Denna utveckling har skett bl.a. genom det utbyggda ombudsnätet och under senare tid genom att Penninglotteriet får nyttjanderätt i ATG:s decentraliserade datasystem.

Arbetsgruppen har prövat ett antal organisationsmodeller där spel och organisationsenheter integreras på olika sätt. Enligt den bedömning som görs finns ingen direkt naturlig gränsdragning mellan Tipstjänst och Penninglotteriet. Den gränsdragning som bedöms mest ändamålsenlig innebär att

- * Penninglotteriet svarar för traditionella lotterier (lotterier där köpt lott utgör spelkvitto och vinstbevis) samt övriga nummerspel av lågvinstkaraktär och med fast vinstplan
- * Tipstjänst svarar för idrottsanknutna spel och nummerspel av högvinstkaraktär med löpande odds
- * ATG svarar som hitintills för spel på hästar

För folkrörelsernas del konstateras att deras lotterier och bingospel regleras i lotterilagen (1982:1011). De flesta av folkrörelsernas lotterier prövas av Lotterinämnden när det gäller rikstäckande aktiviteter. I övrigt hanteras lotterier för föreningar (motsv.) av länsstyrelse eller kommun. Bingotillstånd lämnas av länsstyrelse.

Spelmarknadsutredningen berör inte kasinospel på annat sätt än att konstatera att dessa spel drivs av privatföretag i förvärvssyfte. Kasinospel

av svensk typ får ordnas i samband med offentlig nöjestillställning inom nöjespark eller liknande anläggning eller i samband med restaurang-
rörelse.

2.12 Riksdagsbehandling under senare tid

Under riksmötena 1989/90, 1990/91 och i samband med årets allmänna motionstid har frågan om tillåtelse av penningutbetalningsautomater och inrättande av kasinospel av internationell typ behandlats. Det är företrädesvis samma motionärer som återkommit i frågan år från år men år 1992 hade ytterligare några riksdagsledamöter visat kasinofrågan uppmärksamhet.

Såväl 1989/90 som 1990/91 avlog riksdagens kulturutskott motionärernas yrkanden. Utskottet hänvisade bl.a. till den av dåvarande regeringen aviserade översynen av lotterilagen (pågående Lotteriutredning) samt Lotterinämnadens kartläggning av roulett- och kortspelsverksamhet. Även de yrkanden som primärt byggde på turistutredningen om Gotland/Norrboten avlogs.

Utskottet hänvisade också till föreliggande kartläggning av internationellt kasinospel i Sveriges närhet.

2.13 Initiativ från företag, organisationer och myndigheter

Företrädare för de svenska kasinoföretagen bl.a. Cherryföretagen och Knutssonbolagen har vänt sig till regeringen för att få till stånd en ändring av den maximerade insatsen vid spel av förströelsekaraktär på den svenska typen av roulett och Black Jack. Sedan tiotalet år tillbaka har insatsen på roulett varit maximerad till 2 kronor per insatsmöjlighet och 10 kronor vid spel på Black Jack.

Kasino är en personalkrävande verksamhet för den som driver spelet med ambitionen att hålla hög spelsäkerhet och noggrann kontroll. Då inflationen under 1980-talet kraftigt gröpt ur insatsens värde anser man från kasinobranschens företag att det företagsekonomiska utbytet blivit alltför svagt och man har ser sig tvingade att stänga en del spelbord med uppsägning av croupierer och säkerhetspersonal som följd.

Fram till 1992 hade branschen inte fått något definitivt besked från regeringen (Civildepartementet) i ärendet. Det har dock kommit till arbetsgruppens kännedom att en ändring av maximerade insatser förbereddes i början av mars månad.

Inför sommarens stora begivenhet i bl.a. Stockholm, Europamästerskapen i fotboll, har idrottsföreningen Djurgården tillsammans med Cherryföretagen uppvaktat finansdepartementet med syftet att få tillstånd att anordna internationellt kasinospel på restaurang Berns.

Initiativet besvarades den 30 januari av biträdande finansministern varvid han framhöll att han skulle avvakta kasinokartläggningens rapport innan något initiativ till ändring av nuvarande bestämmelser skulle övervägas.

2.14 Sammanfattning av behandling av kasinofrågan under 1970- och 1980-talet

Frågan om tillstånd att bedriva internationellt kasinospel i Sverige har onekligen böljat fram och tillbaka under de senaste tjugo åren. Även försättningsarna för den svenska varianten av roulett och Black Jack har debatterats, dock inte med samma ytterligheter i argumentfloran som beträffande kasino med internationella regler.

Argumenten för och emot kasinospel har hela tiden rört sig inom några begränsade områden. Till kasinospelets fördel, har man hävdad, talar att det kan befrämja turism, att det motverkar illegalt spel om pengar och att det positivt påverkar valutaströmmar. De ökade skatteinkomster som staten kan få är självklart också en fördel.

Mot inrättande av internationellt kasinospel har anförts risk för negativa sociala konsekvenser för spelarna, misstanke om att olämpliga ungdomsmiljöer kan uppstå som följd av ett spelautomattillstånd samt att kasinospel kan påverka de befintliga statliga riksspelen negativt.

Som generell, genomgående kommentar i debatten har funnits att ett internationellt kasinospel skall bedrivas så att det allmänna förbehålls överskottet så när som på den ersättning operatören behöver.

Den mest negativa inställningen till kasinospel, även såsom det bedrivs i dag, framfördes av 1972 års lotteriutredning. Man redovisade där sin principiella inställning att lotteri och spel inte bör få anordnas i enskilt vinstintresse. Enbart den omständigheten att traditionen burit fram den rådande ordningen med restaurangrouletter fick utredningen att acceptera

läget. Till en utbyggnad mot internationellt spel var man genuint negativ. Utredningen framförde till och med den åsikten att ett legalt nationellt kasinospel skulle väcka ytterligare intresse för illegal spelklubbsverksamhet.

Mot dessa åsikter har, som ovan framförts, ansetts att en legalisering av kasinospel med obegränsade insatser tar död på det kriminella spelet och fångar in pengar i skattesystemet som annars skulle falla utanför.

3 Kasinospel i Sverige och grannländerna t.o.m. år 1990

3.1 Allmänt

Syftet med redovisningen i detta kapitel är att beskriva den förändrade syn på kasinospel som inträffat i Sveriges närhet. Det gäller såväl inom Väst- som Östeuropa. Vidare beskrivs omfattningen av och reglerna för den svenska varianten av kasinospel av förströelsekaraktär.

3.2 Svensk roulette och Black Jack, regler och omfattning

Roulett-, tärnings- och kortspel kallas gemensamt för kasinospel. Eftersom kasinospel innebär spel om pengar får inom landet sådant spel inte anordnas för allmänheten i andra fall eller i annan ordning än som bestäms av regeringen eller som anges i lotterilagen (1982:1011). Att roulette-, tärnings- och kortspel i den form de här behandlas anses som lotterier framgår i lotterilagens första paragraf.

Roulett- och tärningsspel regleras närmare i lotterilagens 9 §, kortspel i 10 §.

Prövningen av tillstånd för kasinospel ankommer på länsstyrelsen i det län där spelet skall bedrivas. Numera, fr.o.m. 1 juli 1991, är det emellertid Lotterinämnden som är tillsyns- och kontrollmyndighet. Det är innehavaren av den lokal vari spelet skall bedrivas som tilldelas tillståndet. Som förutsättning för tillstånd till roulette- och Black Jackspel gäller att spelen anordnas i samband med offentlig nöjestillställning inom nöjespark eller liknande anläggning eller i samband med restaurangrörelse med tillstånd att servera alkoholdrycker.

Kasinospellet i Sverige spelas efter i princip samma regler som gäller internationellt utom vad beträffar de hos oss begränsade insatserna och vinsterna. Genom dessa strängare regler anses kasinospellet i Sverige inte som ett äventyrligt spel utan som ett förströelsespel. Frågan om vilka

spel som kan anses vara äventyrliga eller inte regleras i brottsbalkens 16 kap. 14 §.

För roulett- och tärningsspel får värdet av spelarens insats på varje särskild vinstmöjlighet uppgå till högst 2 kronor. Värdet av högsta vinsten på varje särskild vinstmöjlighet uppgår till högst insatsen x 30.

För kortspelet Black Jack är högsta insatsen 10 kronor och högsta vinst är insatsen x 1 ½.

Penningutbetalningsautomater (s.k. enarmade banditer), som allmänt sett anses nödvändiga som kompletterande spel för att kasino i internationell form skall vara lönsamt, är i lag förbjudna i Sverige (1982:1011 7 och 8 §§).

Kasinospel bedrivs som framgått ovan främst i restaurangmiljö. De två stora bolagen i branschen, Cherryföretagen och Knutssonbolagen, har vardera över hundralet roulettbord utplacerade tillsammans med bord för Black Jack-spel. Även mindre företag opererar i branschen. En bedömning leder därvid till att det totala antalet kasinospel i Sverige bestående av både roulett- och Black Jack-spel för närvarande uppgår till omkring 350.

3.3 Kasinospel inom övriga nordiska länder

Det bedrevs inget kasinospel av internationell karaktär inom de nordiska länderna före år 1991. Gemensamt för ländernas synsätt var att äventyrliga spel, även kallade hasardspel, inte accepterades. Däremot gavs tillstånd till olika varianter av roulett- eller kortspel med så starkt begränsade insatsmöjligheter att spelen enbart kan anses ha tillfredsställt ett förströelsemoment. I sina detaljer kunde lagstiftningen skilja sig ganska avsevärt. Norge, till exempel, tillät endast en chokladhjulsbetonad form av roulettspel. En ordning som faktiskt fortfarande består.

I Danmark förekom kasinospel med begränsade insatser och vinstmöjligheter på näringsställen och på några ställen som kallades för minikasinon.

Även beträffande spel på penningutbetalningsautomater förelåg en övergripande samsyn såtillvida att i de länder där automater tilläts betala ut vinst i kontanter var insatserna mycket begränsade. I varierande grad tilläts slumpautomater och sådana automater vars spel kunde påverkas genom spelarnas skicklighet.

Enbart Finlands hantering av utbetalningsautomater är i detta sammanhang av mera allmänt intresse.

Den finska Penningautomatföreningen bildades 1932 (det finns en särskild förening på Åland) och har i dag 90 medlemmar. Dessa karaktäriseras av att ha en social och humanitär inriktning av verksamheten. Penningautomatföreningens styrelse förordnas till hälften av statsrådet (regeringen) och till den andra hälften av föreningens stämma. Penningautomatföreningen har ensamrätt på utplacering av spelautomater, omkring 7 000 spelställen med över 12 000 placerade automater, och överskottet, under år 1990 ca 1,6 miljarder finska mark, fördelas bland medlemsorganisationerna. Det kan nämnas att de viktigaste understödsobjekten 1990 var:

- boendeservice för sjuka äldre och andra specialgrupper
- hemtjänstverksamhet samt olika åtgärder som främjar hemmaboende och öppen vård
- folkhälso- och handikapporganisationernas regionala verksamhet
- mentalvård

Det förtjänar påpekas att Penningautomatföreningen sköter all verksamhet kring automatspelet. Man har till och med egen tillverkning av spelautomater samt begränsad export.

3.4 Kasinospel i Västeuropa

Kasinospellets kulturella och kommersiella rötter kan sökas företrädesvis i Västeuropa. Den utveckling som skett i Frankrike, Tyskland och Storbritannien har haft stor inverkan på verksamhetens senare utbredning över världen.

Kasinospel är tillåtet i nästan alla västeuropeiska länder. Undantagen begränsas till Irland och Norge samt till småstaterna Lichtenstein, Andorra och San Marino. I flera västeuropeiska länder, såsom Schweiz och Sverige, avviker, som tidigare anförts, reglerna avsevärt genom att man där enbart tillåter låga insatser. I Belgien, för att nämna ytterligare ett enskilt exempel, bedrivs internationellt kasinospel enligt någon form av "administrativt erkännande" från myndigheterna trots att spelformen inte är tillåten enligt belgisk lag.

I staten Monaco, det kanske mest omtalade stället för kasinospel, har verksamheten på senare år genomgått en påtaglig förändring. Från att ha karaktäriserats som ett ställe för uteslutande elegant och exklusivt spel har kasinona i Monaco numera även möjlighet att tillfredsställa en mera amerikainspirerad spelform där smokingklädda gentlemän är mera sällan förekommande.

Kasinospel i Västeuropa kringgärdas av ett omfattande regelsystem. I sina detaljer kan reglerna skilja sig åt men gemensamt för alla länders ordningar är att de eventuellt förekommande moraliska betänkligheterna balanseras av en kraftig beskattning av spelets rörelseöverskott. Även beskattningsreglerna varierar och inom federationer, såsom Tyskland, tillåts delstaterna ha avgörande inflytande över reglernas uppbyggnad.

Enligt den redovisning som finns i kapitel 4 nedan är skattesatserna mycket skiftande mellan länderna. Detta beror naturligtvis på varje lands syn på beskattning av olika inkomstkällor. För kasinospelets del utgör dessutom reglerna för drickspengar i samband med vinst en viktig aspekt i förhållande till nivån på bruttovinstbeskattningen. I Storbritannien är det förbjudet att lämna dricks och där tillämpas en maximal bruttovinstskatt på strax över 33 %. I Tyskland däremot ligger beskattningsnivån på ca 80 % och där "avtvingas" spelarna mer eller mindre dricks såsom nödvändig inkomstkälla för kasinot.

3.5 Kasinospel i Östeuropa

Järnridåns kollaps och Berlinmurens fall under 1989 utgjorde inte, vilket annars kanske förutsätts, något startskott för introduktion av kasinospel i Östeuropa. Trots de närmast självklara problem som följer den som arbetar med spel om pengar under kommunistiskt styre, har kasinon drivits sedan relativt lång tid tillbaka i t.ex. Ungern, Bulgarien och Jugoslavien.

Den formel för accepterande av kasinospel som ansvariga politiker använt sig av i såväl det tidigare Sovjetunionen som Ungern (bl.a. refererad i *Gazette of the U.S.S.R Supreme Soviet*, No. 26 1981) lyder i en engelsk översättning: "Gaming has nothing to do with ideology, it has to do with money. No casino was ever founded on ideological grounds. Our wasn't either". En närmast mästerlig förklaring till en filosofisk paradox.

Inom det tidigare östblocket användes kasinospel företrädesvis för att tillfredsställa ett behov hos turister från väst. Samtidigt blev kasinospel ett sätt att locka till sig västlänternas valuta. Huvudregel var att ingen inhemsk valuta växladades in för kasinospel och endast utländska besökare var välkomna att spela.

I Jugoslavien öppnades det första kasinot (före första världskriget bedrevs kasinospel utmed Adriatiska kusten) under 1963. Utbyggnaden skedde därefter i storstäderna och turistorterna och vid slutet av 1980-talet fanns 21 kasinon. Kännetecknande för dessa öststatskasinon var att de drevs efter marxistiska principer (om nu detta ens är tänkbart i sammanhanget) och kasinoarbetarna kontrollerade därmed ledningspersonalen. Marskalk Tito använde turistnäringen och därmed också kasinospel i en strävan till öppenhet gentemot väst som i sin tur skulle skydda för ett angrepp från Warszawa-pakten.

Ungern öppnade möjligheterna för kasinospel 1981. Genom en långsam och mycket försiktig orientering av näringslivet mot väst gavs utrymme även för spel om pengar. Dock med samma begränsningar beträffande de egna innevånarna som resten av östblocket tillämpade. Inte förrän under 1990 välkomnades ungrarna till spelborden. Spelet bedrevs med tyska mark.

Utvecklingen i Bulgarien sedan 1979 kan sägas ha skett på enahanda sätt.

I övriga Östeuropa såsom Tjeckoslovakien, Polen, Rumänien och före detta Östtyskland introducerades emellertid kasinospel som en följd av kommunistregimernas fall. De individuella kasinona har ofta etablerats i samarbete med västeuropeiska operatörer. Även svenska företag har samarbete med hotell och restauranger därstädes. Som kuriosas kan nämnas att det svenska Knutssonbolagen driver kasinorörelse i ryska Murmansk.

3.6 Coopers & Lybrands EG-rapport

Det ansedda konsultföretaget Coopers & Lybrand presenterade förra året en mycket djupgående studie över den samlade spelmarknaden inom EG-länderna. Rapporten benämndes "Gambling in the single market" och den innehöll särskilda redovisningar för lotterier, tips, toto, bookmaking, lotto m.fl. spel samt redovisningar om kasinospel och automatspel. Coopers & Lybrands beskrivningar samt de slutsatser man kommit fram

till torde kunna tjäna som ett bland andra underlag för svenska överväganden de närmaste åren framöver.

Det föreligger samstämmighet mellan de uppgifter som Coopers & Lybrand publicerat för de länder som behandlas i förevarande betänkande och vad arbetsgruppen fått veta under studiebesöken. Även beträffande vissa slutsatser angående varför kasinospel tillåts, vilka motiv som är bärande ävensom vilka som är överdrivna och behovet av rigorös kontrollverksamhet, föreligger konsensus.

Coopers & Lybrand anser att det finns två förutsättningar för tilldelning av kasinokoncession som är viktigare än alla övriga. Det är för det första att sökanden måste kunna redovisa ett fläckfritt förflutet samt dokumenterade kunskaper angående drift av kasinospel. För det andra måste vederbörande ha en så god ekonomi och framför allt likvida medel att vederbörande kan klara varje krav som följer av spelet.

Rapporten innehåller fakta kring de nationella förutsättningar som sätts upp. Bl.a. är det vanligt att inhemskt kapital upp till viss procentsats måste komplettera huvudägaren om denne är av utländsk härkomst. Spanien kräver minst 75 %, Portugal 90 % och Danmark har t.ex. krävt joint venture med hotelloperatören.

Som kuriosa kan nämnas att Irlands förbud mot kasinospel är begränsat till roulett- och kortspel. Penningutbetalningsautomater tillåts och det finns ca 3 500 i landet.

4 Kasinoverksamhetens utveckling fr.o.m. 1991

4.1 Allmänt

Årtalet 1991 i rubriken är valt med tanke på de förändringar som inträffat i Danmark och Finland detta år. De beskrivningar i övrigt om förutsättningar för kasinospel i Storbritannien, Tyskland och Polen som görs är inte relaterade till några särskilda förändringar under 1991 utan är redovisade i detta kapitel som komplement och jämförelseobjekt visavi reglerna i Danmark och Finland. Syftet med de relativt detaljerade beskrivningarna är att läsaren skall kunna bilda sig en uppfattning om vad som krävs för svenska förhållanden om internationellt kasinospel skulle komma att tillåtas.

4.2 Förhållandena i Sverige och Norge

Inga förändringar som i någon avgörande grad påverkar förutsättningarna för kasinospel har inträffat i Sverige eller Norge under de senaste åren. De svenska bestämmelserna för s.k. restaurangrouletter, Black Jack-spel samt spel på automater med varuvinster är refererade i kapitel 2 ovan.

Norge tillåter inget av de traditionella kasinospelen. Däremot har det norska Röda Korset tillstånd att placera ut penningutbetalningsautomater med spel av skicklighetskaraktär och med begränsade insatsmöjligheter. Det förekommer i Norge även en alldeles speciell typ av roulettspel som ligger närmare reglerna för chokladhjul på Gröna Lund än internationellt kasinospel varför detta spel lämnas utan avseende här. Frågan om tillstånd att bedriva internationellt kasinospel övervägs för närvarande även i Norge.

4.3 Internationellt kasinospel i Danmark

4.3.1 Verksamhetens omfattning

Den danska lagstiftningen genomgick under år 1990 sådana förändringar att internationella kasinon tilläts etableras fr.o.m. 1991. Den nya lagstiftningen omfattar en förordning kallad Bekendtgørelse om spillekasinoer, Lov om spillekasinoer samt Lov om avgift af spillekasinoer. Vidare har det danska justitieministeriet också utfärdat en särskild anvisning om hur en ansökan i praktiken bör vara utformad nämligen "Notis om vilkår för tilladelse till Kasinodrift". Danska kasinon är privata företag.

Redan under 1991 etablerades sex kasinon i Danmark. Dessa finns i Köpenhamn, Helsingör, Odense, Vejle, Århus och Ålborg. Etableringarna har skett genom s.k. joint venture mellan erfarna kasinooperatörer och danska hotell och restauranger. Tre av kasinona har det österrikiska företaget Casino Austria som delägare medan Casinos Holland är delägare i ett och Bad Neuenahr Casino Company har intressen i de övriga två. Casino Austria anses vara världens största kasinooperatör.

Casino Copenhagen är det största av de nya danska kasinona. Det kommer fullt utbyggt att omfatta 21 spelbord och ett 150-tal penningutbetalningsautomater på en 3 000 m² stor spelyta. Vid tidpunkten för arbetsgruppens besök pågick utbyggnaden och antalet spelbord och automater i drift var begränsat.

De fem övriga kasinona omfattade vardera mindre än 125 m² spelyta.

I Danmark spelas roulette, Black Jack, Baccarat (eller chemin de Fer) samt spelas det på olika typer av automater såsom de traditionella "banditerna" och de modernare pokermaskinerna.

Insatserna varierar mellan 5 och 50 000 danska kronor vid spelborden och mellan 5 och 20 danska kronor vid penningutbetalningsautomaterna.

Den ekonomiska omfattningen av kasinoverksamheten är ännu så länge vansklig att bedöma. Några officiella årsredovisningar för det första verksamhetsåret föreligger ännu inte. Av de diskussioner som fördes kunde emellertid den slutsatsen dras att omsättningen (vilket i och för sig är en totalt ointressant siffra när det handlar om spel av denna typ) borde uppgå till över 1 miljard danska kronor, bruttoöverskottet kring 200 miljoner danska kronor och skatteinkomsten (65 % av bruttoöverskottet) till ca 130 miljoner danska kronor.

Antalet gäster per dag (öppet mellan kl. 14.00 och 04.00) varierar mellan veckans olika dagar. Något mera på helgdagar och något mindre

under veckans vardagar. Casino Copenhagen räknade med en genomsnittssiffra på 600 besökare medan de mindre kasinona vardera torde nå upp till hälften. Det ligger i sakens natur att bruttoöverskottet kan variera på ett helt annat sätt än besöksfrekvensen. Det antydde från ledningens sida att storspelarna undviker helgerna. Gästerna måste vara fyllda 18 år.

Av årets dagar håller man stängt endast under de fem tyngsta helgdagarna.

4.3.2 Samhällets krav och bestämmelser

Det är Justitieministeriet som bestämmer hur lagarna skall tillämpas på det enskilda kasinot samt fastställer de övriga regler som skall iakttas. Tillsynen över den allmänna ordningen samt driften av kasinot genomförs av berörd lokal polismyndighet. I Danmark finns ingen motsvarighet till den engelska myndigheten Gaming Board eller vår svenska Lotterinämd.

Kasinon är privat näringsverksamhet och det ankommer på den som till Justitieministeriet lämnar in en koncessionsansökan att övertyga om att förutsättningarna för verksamheten kan uppfyllas. En ansökan handläggs efter samråd med Industriministeriet och polismyndigheten. Det utfärdades nio optioner för kasinoetableringar i samband med att lagstiftningen ändrades. Myndigheternas syn i dag är att det kan sättas ifråga om inte t.o.m. dagens sex kasinon i Danmark är för många.

Justitieministern kan, som ovan nämnts, fastställa särskilda regler som för varje tillstånd kompletterar den generella lagstiftningen. Nedan följer en sammanfattning av de bestämmelser som är av grundläggande natur för de danska kasinona.

Justitieministern ger tillstånd i varje enskilt fall för maximalt 10 år. Tillståndet gäller för viss firma, för viss omfattning av kasinodriften och för viss angiven adress. Ändring av någondera av de grundläggande uppgifterna kräver en ny koncession.

Generellt ges tillstånd till roulett, Black Jack och Baccarat. Beslutet kan emellertid vara såväl begränsat som utvidgat i det enskilda fallet. Krav ställs på betryggande teknisk kontroll av spelutensilierna. Beslutet omfattar även frågan om penningutbetalningsautomater, som normalt medges upp till sju automater per spelbord, samt hur dessa skall kontrolleras.

Det skall finnas ett fastställt spelreglemente tillgängligt för alla gäster.

En koncession omfattar även regler för minimi- och maximinsats, att jetonger skall användas för insatser och vinstutbetalningar samt på vilket

sätt kontanta medel får växlas till spelmarker. Ett kasino i Danmark skall vara tillgängligt för allmänheten. Endast gäster över 18 år har tillträde. Det krävs att gästen betalar entré och kan förete godkänd legitimation.

Polisen är tillsynsmyndighet och har rätt att utan föregående anmälan besöka kasinot och få tillgång till det material som erfordras för att kunna bedöma om verksamheten bedrivs i enlighet med det givna tillståndet.

Bestämmelser om räkenskaper och revision följer i allt väsentligt vad som vanligtvis krävs av ett aktiebolag enligt t.ex. svensk bokföringslag och bestämmelser om god revisionssed.

Anställda vid kasinot måste vara fyllda 18 år. Den lokala polismyndigheten måste godkänna anställningen. För personalen finns också särskilda bestämmelser om förbud mot att ta emot gåvor från gästerna. Undantag finns emellertid i lagen beträffande den dricks som kollektivt kommer de anställda till del.

Drickssystemet i samband med t.ex. roulettspel fungerar så att gästen vid lite större vinster ger dricks (kallas *tronc* på danska) motsvarande insatsen på vinnande nummer. Den samlade dricksen för en redovisningsperiod uppgår inte sällan till så stort belopp att den täcker kasinots löpande löneutbetalning.

4.3.3 Beskattning

Kasinföretaget skall betala en avgift (skatt) om 65 % på bruttovinsten (summa insatser minus utbetalda vinster) för varje redovisningsperiod om en månad. Skulle räkenskaperna vara så bristfälliga att en bruttovinst inte kan beräknas kan skatteförvaltningen sköntaxera överskottet. Skatteförvaltningens personal har tillgång till kasinots lokaler och material på samma sätt som polisen.

På kasinots nettovinst tillämpas normal bolagsbeskattning.

Kasinovinster är icke skattepliktiga för vinnaren.

4.3.4 Erfarenheter av hittillsvarande verksamhet

Både Justitieministeriets och polismyndighetens företrädare ansåg att de erfarenheter som vunnits av ett års internationellt kasinospel i stort sett var goda. Det förelåg inget problem av sådan storleksordning att man ansåg behov av snara rättelser föreligga. Lagstiftningen fungerade väl ansåg man på Justitieministeriet och endast på en punkt, förbudet att betala drinkar och annan service inom kasinot med jetonger (spelmarker), önskade man en ändring, om lagen i framtiden blev föremål för översyn.

Polisen hade vissa synpunkter på bordens placering hos Casino Copenhagen samt att gästerna fick ta med sina drinkar till spelborden.

Utifrån något vidare bedömningar och som rekommendation till arbetsgruppen för den händelse man fick inflytande över upprättande av svenska bestämmelser önskade polismyndigheten framföra följande.

Tillsynsuppgiften skulle lösas på effektivare sätt om den inte var splittrad på de lokala polismyndigheterna. Kasinots kontrollörer och revisorer borde vara helt oberoende av kasinoföretaget, inte bara beträffande utnämning och legitimitet. Det borde inte vara kasinot som betalade för kontrollen. Vidare ansåg man det närmast nödvändigt att pågående spel videofilmades och gjordes tillgängligt för kontroll. Slutligen ville man råda kommande lagstiftare på området att lägga fast att växlingar och entréer skulle registreras.

Utifrån de bakomliggande motiven för legalisering av internationellt kasinospel såsom turistnettots förbättring, begränsning av illegalt spel samt valutaströmmarnas förbättring, anfördes bl.a. att det illegala spelet i det närmaste hade upphört. Visst kände man till att det inom olika klubbar för etniska minoriteter bedrevs spel som befanns ligga vid lagstiftningens ramar och även utanför. Någon likhet med den situation som rådde beträffande illegalt spel före lagstiftningens ändring finns inte numera.

När det gäller turismen hade man, som arbetsgruppen föreställt sig, inte någon känsla för reell påverkan. Detta motiv torde kunna utmönstras i den fortsatta debatten.

Inte heller förelåg det enligt danskarna någon koppling mellan kasinoverksamheten å ena sidan och prostitution eller annan brottslig verksamhet. Huruvida det längre tillbaka i olika finansieringskedjor förekom mera suspekt kapital hade man ingen kunskap om. Praktiskt sett ville man emellertid konstatera att pengar som passerar kasinospel i varje fall då blir beskattade där, om inte förr.

4.4 Internationellt kasinospel i Finland

Även i Finland ändrades lagstiftningen till förmån för kasinospel av internationell utformning så sent som i början av 1990-talet. Det var ändringarna i lotterilagen (nr 491 den 1 september 1965) och i penningautomatförfordningen (nr 676 den 29 december 1965) som möjliggjorde introduktion av ifrågavarande kasinospel. Bestämmelserna är så

utformade att det endast är den offentligrättsliga (finskt uttryck) föreningen Penningautomatföreningen som får bedriva spel på automater och kasinospel. I den ovan nämnda penningautomatförordningen regleras att inte bara spel om pengar är förbehållet denna förening utan ensamrätten omfattar också spel på förströelseautomater. Enda undantagen från denna rätt gäller musikautomater, tivolispel samt tidigare beviljade tillstånd till förströelsespel som inte gäller Penningautomatföreningen. Dessa senare får även förnyas.

Penningautomatföreningen och dess verksamhet regleras i särskilda bestämmelser i penningautomatförordningen. Med det ovan begagnade uttrycket offentligrättslig förening menas att föreningen i hög utsträckning styrs av det allmänna och att föreningens inkomster från den omfattande spelverksamheten går till olika allmännyttiga och ideella ändamål. Ytterligare preciseringar av föreningens verksamhet finns i avsnitt 3.3 ovan.

4.4.1 Verksamhetens inriktning

Som framgått av tidigare avsnitt har den finska Penningautomatföreningen en för nordiska förhållanden enastående verksamhet med penningbetalningsautomater. Det samlade resultatet under år 1990 från ca 7 700 spelställen och mer än 12 000 automater uppgick till omkring 1,6 miljarder finska mark (bruttoöverskott) som i allt väsentligt delades ut till välgörande ändamål.

I början av december förra året (2 december 1991) inleddes emellertid en ny era i Penningautomatföreningens historia. Då öppnade föreningen Finlands första kasino av internationellt snitt på Hotel Ramada President i Helsingfors. Kasinot omfattar för närvarande 12 spelbord (8 roulett och 4 Black Jack) och 95 penningutbetalningsautomater och har till sitt förfogande hela den tredje våningen på hotellet.

Kasinot på hotell President håller öppet mellan 12.00 och 03.00 veckans alla dagar. Under det första verksamhetsåret räknar kasinot med ca 250 000 gäster och ett spel som bör kunna ge ett bruttoöverskott om uppemot 80 miljoner finska mark. Enligt de överslagsberäkningar som görs i kasinokretsar innebär ett bruttoöverskott om 80 miljoner finska mark att över 3 miljarder måste omsättas mellan spelarna och kasinot.

Kasinot har 130 anställda som arbetar i fyra skift. De anställda har skolats in på sina respektive uppgifter via brittiska experter som ställts

till föreningens förfogande genom ett managementavtal med det svenska spelföretaget Cherryföretagen.

4.4.2 Samhällets krav och bestämmelser

Finland tillämpar ett likartat sätt att forma samhällets styrning av verksamheter som Sverige gör. Den finska riksdagen stiftar lagar som sätter normerna. Regeringen utfärdar därefter förordningar som mera i detalj klarar ut vilka krav som ställs. I detta fall föreligger en lotterilag (1 september 1965/491), en lag om förströelseautomater (27 maj 1976/426), en penningautomatförordning (29 december 1967/676) och en förordning om förströelseautomater (8 oktober 1976/845). Denna grupp författningar innehåller det mesta av bestämmelser som måste iakttas vid kasinospel och automatspel.

I penningautomatförordningens 1 och 2 §§ anges att Penningautomatföreningen har monopol på utplacering av alla spelautomater, ävenså de som bara tillfredsställer förströelse, och att det är regeringen som ger tillstånd till kasinospel. Vidare finns angett de viktigaste punkterna i regeringens beslut om kasinospel såsom giltighetstid, lokaliseringsort, spelens typ och antal, insatsernas maximibelopp, kasinots öppettider samt vilka betalningsmedel som är tillåtna.

Vidare finns stadgat att kasinospel endast förbehålls den som är över 18 år och automatspel (i princip) den som är över 15 år.

Även insatserna vid automatspel är reglerade av statsmakterna.

4.4.3 Beskattning

Det finska kasinospelet beskattas inte i egentlig mening då Penningautomatföreningen enbart bedriver ideell verksamhet. Företaget betalar enbart en stämpelskatt om 2,8 % av bruttoöverskottet.

4.4.4 Erfarenheter av hittillsvarande verksamhet

Kasinospel med internationella regler har som ovan sagts bara bedrivits under fyra månader i Finland. Erfarenheterna är med andra ord begränsade. Motsatsen gäller för spel på utbetalningsautomater. Här har Finland lång erfarenhet och det bedöms att tillgängligheten till automatspel är bland de mest omfattande över hela världen räknat. Av de över 1,6 miljarder finska mark som Penningautomatföreningen redovisar som

överskott kommer den helt övervägande andelen från penningutbetalningsautomaterna.

Arbetsgruppen har överlagt med ett antal representanter för den finska Penningautomatföreningen beträffande frågor om driften av spelverksamheten samt det ekonomiska utbytet. Deras beskrivning omfattar en i allt väsentligt positiv bedömning av verksamhetens utrustning, hur föreningen anpassat denna allteftersom de tekniska förutsättningarna ändrats och de motiv som låg bakom beslutet att starta kasinospel med internationella regler på hotel Ramada President i Helsingfors. Penningautomatföreningen har genomgående vinnlagt sig om att vara lyhörd för sin publiks önskemål om variation i spelet och man tog initiativ till ett kvalificerat kasino när man bedömde att spelformen inte längre skulle upplevas särskilt dramatisk av allmänheten. Att det ekonomiska utbytet har varit gott framgår med önskvärd tydlighet av föreningens årsredovisning för 1990.

Penningautomatföreningen har, som en form av mellanting mellan ett traditionellt kasino och de spelhallar som är vanliga ute i Europa, utvecklat vad man kallar "minikasinon". Dessa kasinon består i och för sig av många automater men innehåller även ett par spelbord för roulette eller Black Jack med jämförelsevis begränsade insatser. Minikasinona har blivit mycket uppskattade - de håller öppet redan från kl. 10.00 på förmiddagen men stänger å andra sidan vid 20.00-tiden - och tillfredsställer uppenbarligen en bred publiks intresse. Arbetsgruppen besökte ett dylikt spelställe och kunde konstatera att spelet bedrevs under god ordning.

Arbetsgruppen träffade under Helsingforsbesöket polismästaren och biträdande polismästaren i staden samt två representanter för vardera Inrikesministeriet och Social- och hälsovårdsministeriet. Dessa myndigheter hade varit ansvariga för samhällets bedömning vid tiden för lagreformerna. Man hade då att hantera de rådande politiska uppfattningarna och redovisade nu för oss de reaktioner man mötte samt erfarenheten av hur regelsystemet fungerat.

De finska myndigheterna hade bara positiva omdömen att ge. Polisen ansåg att de illegala spelklubbar som onekligen förekommit innan kasinot öppnade i Helsingfors nu hade förlorat marknaden. Man fann på det hela taget miljön kring och i kasinot som helt utan polisiärt anknutna problem. Det förekom varken prostitution, narkotikahandel eller ens vanlig fylla i kasinots närhet. Kasinot hade hitintills enbart varit till nytta i det allmänna ordningsarbetet.

Polismästaren redovisade vidare den kontrollverksamhet man bedrev samt de bestämmelser man hade satt upp för kasinots interna kontroll och säkerhetsarbete. Det hade varit ett krav från Inrikesministeriet att kasinots säkerhetsarrangemang godkändes av polisen.

Polismyndigheten i Helsingfors gör fortlöpande både anmälda och oanmälda besök i kasinot och ute på spelhallarna. Det fanns elva tjänstemän som var avdelade för kontrollverksamheten genom specialutbildning. Bevakningen bedrevs emellertid som rutin tillsammans med andra normala polisuppgifter. Polisen hade vidare utbildat kasinots egna säkerhetsmän vilka avlagt ed som ordningsmän och därmed kunde avgöra hur man ingriper med stöd av det allmännas maktbefogenhet.

Polisens granskningsuppgift beträffande kasinospelet omfattar allmän ordning och säkerhet. Man fäste stort avseende vid TV-övervakningen och kunde, när motiv förelåg, begära att få ta del av inspelningar.

Kasinots säkerhetspersonal och polisen har i säkerhetsplanen bestämt att utbyta information från respektive säkerhetsrapporter och dessutom minst årligen genomföra ett gemensamt seminarium för att öka kunskapen om kontrollarbetet genom erfarenhetsåtervinning.

Arbetsgruppen fick tillfälle att se ledningscentralen för kasinots TV-övervakning, bord för bord. Anläggningen var imponerande och torde vara omöjlig att föreställa sig för den som inte haft tillfälle till egen bedömning.

Arbetsgruppen har ovan poängterat att vi tagit del av en år 1989 genomförd sociologisk undersökning (Statistikcentralen i Finland) beställd av Penningautomatföreningen. Syftet med denna var att samla jämförelsematerial till tidigare undersökningar om spel, spelets eventuella olägenheter, samhällets omsorg avseende spelarna samt orsaker till intresset för spel. Undersökningen omfattade 3 000 personer i åldern 13-74 år och är statistiskt säkerställd. Nedan följer en summering.

Av de tillfrågade hade 83 % vid något tillfälle spelat på någon automat. Män spelade oftare och för mer pengar än kvinnor. Spelautomater med penningvinstchanser var populärare än förströelsespel. Den senaste månaden före undersökningen hade hela 60 % av männen och 28 % av kvinnorna provat lyckan. Pokerautomaterna ökade mest i popularitet. Den genomsnittliga insatsen per speltillfälle kunde uppskattas till något över 40 finska mark.

Den övervägande delen av allt spelande i Finland var av tillfällig karaktär. Två tredjedelar av de som spelat under de senaste två månaderna före undersökningen hade spelat högst tre gånger. Endast 10 % av de

spelande deltog i genomsnitt mer än en gång per vecka. Spänningen uppgavs av 35 % vara den viktigaste anledningen till deltagande.

Drygt 5 % ansåg sig ha förbrukat för mycket pengar eller tid på spel. Svaret omfattade emellertid alla former av spel, alltså även t.ex. lotto och trav. Man spelar i stort sett lika mycket i städerna som ute på den finska landsbygden. Skillnaden mellan länen var också liten. Sak samma gällde för spelarnas sociala bakgrund. Det noterades att pensionärer spelade i betydligt mindre omfattning än övriga. Människor med högre utbildning eller med s.k. högre social ställning spelade förvånansvärt mycket, ansåg sociologerna.

4.4.5 Särskilt om kasinospel på Åland

Ålands penningautomatförening driver ett kasino enligt internationella regler på hotell Arkipelag i Mariehamn. Kasinot innehåller bordspel för roulette och Black Jack samt ett 20-tal penningutbetalningsautomater. Föreningen - som är en s.k. offentligrättslig förening - driver också automatspel på andra ställen på Åland. Vidare driver man kasinospel på alla passagerarbåtar som är registrerade i Mariehamn.

Totalt omfattar verksamheten omkring 1 000 automater och ett 25-tal spelbord. Ålands penningautomatförening har ca 80 anställda och hade 1990 ett bruttoöverskott på 17,3 milj. finska mark. I princip används överskottet i sin helhet som stöd till allmännyttiga organisationer på Åland.

Kasinot på Arkipelag gav ca 3,5 milj. finska mark i årligt överskott. Spelhallen vid hamnen beräknades i genomsnitt ha 1 000 besökare per dag under högsäsong och varje besökande beräknades spela för 40 finska mark.

Kasinospelet på Åland emanerar ur ett privat initiativ från 1964 då ett roulettbord lånades från Sverige (!) och nöjesfältet Gröna Lund. Under ett 25-tal år bedrevs spelet på Åland i princip på samma sätt som vid svenska restaurangrouletter förutom att man hela tiden haft möjlighet att spela på penningutbetalningsautomater. 1989 ändrades förutsättningarna och numera spelar man enligt internationella regler. Dock med vissa begränsningar avseende insatserna så att dessa skall upplevas som anpassade till den åländska publiken.

Ålands penningautomatförening leds av en styrelse som domineras av den åländska landskapsstyrelsen. Det är också denna styrelse som beslutar om fördelningen av överskottet. De övergripande bestämmelser

som föreningen arbetar under är en lotterilag (LL om lotterier 15 april 1966) och en penningautomatförordning (21 december 1972) som Landskapsstyrelsen utfärdat.

Inom föreningen och inom Landskapsstyrelsen övervägs för närvarande en förändring beträffande administrationen av bidragen från kasinots inkomster. Hela det senare arbetet avses överlätas till Landskapsstyrelsens kansli i syfte att renodla Penningautomatföreningens verksamhet till de rent professionella kasinofrågorna. Därmed skulle föreningens inbetalning av överskottet till Landskapsstyrelsen kunna vara jämförbar med en normal skatteinbetalning.

Arbetsgruppen hade överläggningar med Ålands polismästare och socialdirektör angående spelet. Det hade inte förekommit några anledningar till ingripanden eller andra undersökningar från myndigheternas sida. Man erinrade dock om vikten av att kontrollera åldersgränsen 18 år vid spelhallar i anslutning till passagerarbåtshamnen.

Arbetsgruppen träffade vidare representanter för Landskapsstyrelsen. Dessa politiker bekräftade den närmast problemfria situationen beträffande kasinospel på Åland men erinrade samtidigt om att de begränsningar som införts för insatserna syftade till att anpassa spelets karaktär till rådande förhållanden på ön och att dessa begränsningar förmodligen varit betydelsefulla för den gynnsamma utvecklingen.

4.5 Kasinospel i några grannländer utanför Norden

4.5.1 Allmänt

Arbetsgruppen har gjort ett mycket begränsat urval av länder för studium av det 25-tal där det bedrivs internationellt kasinospel. Enligt direktiven skulle också endast "grannländer" kartläggas. De länder som beskrivs nedan är Storbritannien, Tyskland och Polen.

4.5.2 Kasinospel i Storbritannien

Det totala antalet kasinon i England, Skottland och Wales uppgår för närvarande till 120. Av dessa finns 20 i centrala London.

Kasinospel regleras utifrån bestämmelserna i Gaming Act 1968, Chapter 65 och uttolkas och tillämpas av the Gaming Board. Lagstiftningen från 1968 är ingalunda den första på området. Lagar om kasinospel har funnits i Storbritannien sedan medeltiden. Gaming Act

utgör emellertid ofta en modell för uppbyggnad av ny lagstiftning i de länder som under senare tid introducerat kasinospel.

Enligt de brittiska bestämmelserna tillåts roulett (såväl fransk som amerikansk men endast med en "nolla") punto banco, baccarat, Black Jack och craps. Varje kasino får endast hålla två penningutbetalningsautomater. De kasinon som arbetsgruppen besökte i centrala London var av skiftande storlek och karaktär.

Det är allmänt känt att de "riktiga storspelarna" söker sig till London. Trots att Londons kasinon utgör 20 % av antalet står de för mellan 60 och 70 % av den samlade bruttovinsten som utgör omkring 400 miljoner pund eller ca 4,4 miljarder kronor per år.

Kasinospelet i Storbritannien sker inom slutna sällskap (några problem att bli medlem föreligger dock inte för besökande med rätta förutsättningar), det får inte marknadsföras utan skall enbart tillfredsställa ett redan befintligt spelbehov. Det får heller inte förekomma någon form av artistuppträdande i samband med spelet. Av dessa regleringar följer alltså att det knappast är för att dra till sig turister som engelsmännen bedriver kasinospel. Den slutliga bekräftelsen på detta utgör 48-timmarsregeln. Enligt denna beviljas inget klubbmedlemskap förrän 48 timmar förflutit sedan ansökan lämnades.

Tillsynsmyndigheten Gaming Board handlägger tillståndsärenden för såväl kasinot som den personal som arbetar med spel. Myndigheten hade ca 75 anställda varav hälften utgjorde tillsynspersonal som arbetade ute på fältet. Dessa inspektörer var ofta tidigare polismän. En kuriositet för brittiskt kasinospel är att de anställda är förbjudna att ta emot dricks från gästerna. En annan är att kasinon enbart får etableras inom särskilda "areas" som anges i Gaming Act. Rent allmänt bör framhållas att samarbetet mellan de olika kasinonas säkerhetspersonal och tillsynsmyndighetens inspektörer fungerar bra och att Gaming Board naturligtvis utgör en synnerligen stark maktfaktor i branschen.

Skattesystemet för kasinospel lades om så sent som under år 1980. Före utfärdandet av "the Finance Act of 1980" beskattades inte bruttoöverskottet. I stället betalade kasinona en form av fastighetsskatt samt avgifter på varje bord och spelautomat. Avgifterna på spelautomaterna kvarstår emellertid efter omläggningen till en bruttovinstskatt.

Skattenivåerna ses över årligen men har inte ändrats sedan 1984. Skatteskalen är progressiv enligt nedanstående tabell:

Skattesats	Årlig bruttovinst
2,5 %	mindre än £750 000
12,5 %	£750 000 - £4 500 000
25 %	£4 500 000 - £9 000 000
33,3 %	större än £9 000 000

De olika licenserna som Gaming Board godkänner debiteras enligt nedan:

- * första licens £26 200
- * årlig förnyelsekostnad £5 600
- * överlåtelsekostnad £5 800
- * licens för spelautomat £2 820 per styck
- * övrig förnyelsekostnad £1 104
- * personalicens £55 per styck

Kasinots "bankgaranti" brukar uppgå till omkring 5 000 x max insats + 25 %.

Alla skatter och avgifter betalas till skattemyndigheten. Avgifterna är så avpassade att de också skall täcka kostnaderna för Gaming Board. Statens totala årliga inkomster från kasinospel i Storbritannien uppgår till ca 60 miljoner pund.

Brittiska kasinon håller öppet mellan kl. 14.00 och 04.00. Sprit serveras inom kasinots lokaler men inte i absolut anslutning till spelborden. Kasinot får inte bevilja krediter och om check används i stället för kontanter vid växling till spelmarker måste checken vara exakt daterad och skall lösas in inom två bankdagar. En spelare har rätt att återlösa en utställd check under samma spelkväll.

Gaming Board anser att man sedan den nya lagstiftningen togs i bruk 1968 i huvudsak har slagit undan benen på det illegala spelet. Vad man känner till är det endast inom Londons China Town som det förekommer illegalt täringsspel.

4.5.3 Kasinospel i Tyskland

Liksom i Storbritannien söker kasinospelet i Tyskland sitt ursprung från medeltiden. Anteckningar från 1378 visar att staden Frankfurt am Main använde sig av allmänna spellokaler i syfte att öka stadens inkomster. En annan historisk notering är att kasinon var vanligt förekommande på olika kurorter under 1700- och 1800-talen.

Samhällets tolerans av kasinospel har varit lite fram och tillbaka i Tyskland. Under senare delen av 1800-talet och under 1900-talet, fram till Tredje Rikets uppkomst, accepterades inte kasinospel på grund av att detta "uppmuntrade omoral, vidskepelse och hade en allmänt negativ påverkan på familjelivet". Nationalsocialisterna, däremot, "ansågs ointresserade av hur tysken i allmänhet roade sig".

Efter det Tredje Rikets fall tillät de allierade att kasinon öppnades i begränsad utsträckning. I samband med 1950 års nya konstitution för dåvarande Västtyskland kom kasinoverksamheten att delegeras till en delstatlig angelägenhet. Till yttermera visso nödgades några delstater att ta över det operativa ansvaret för driften av kasinon då tidigare innehavare inte uppfyllt reglerna. Numera regleras kasinospelet av bestämmelser från 1973 som stadgar att kasinon kan lokaliseras även på andra platser än traditionella rekreationsorter. Sedan 1980 har centralregeringen delegerat till delstatsregeringarna att ansvara för beskattning av kasinospel. Därmed är kasino en i huvudsak delstatlig angelägenhet i Tyskland.

Det finns ett 30-tal kasinon i drift i Tyskland. Enligt International Casino Law (Gabot, Thompson och Tottenham 1991) spelas det för omkring 30 miljarder tyska mark per år med en sammanlagd bruttovinstsumma på strax under 1 miljard. Med en genomsnittlig skatt på 80 % av bruttoöverskottet får delstaterna gemensamt in mellan 700 och 800 miljoner mark per år.

En väsentlig skillnad mot förhållandena i Storbritannien är att tyska kasinon kan konkurrera om gästerna genom att anordna kultur- och underhållningsaktiviteter, om än inte i direkt anslutning till kasinolokalen. Dessa kompletterande arrangemang uppskattas av delstaterna och ses som ett tillskott till kulturlivet i delstaten.

De flesta kasinon i Tyskland är privatägda. Det förekommer dock samägande mellan det allmänna och entreprenörer. I några undantagsfall förekommer även rent statliga kasinon. Reglering av tillsyn av kasinospel har som ovan nämnts överförs från den federala nivån till delstaterna. Bestämmelserna omfattar skattesatser, minimiålder för spel mellan 18 och

21 år, var kasinona får lokaliseras, tid för löpande tillstånd, dagliga öppethållandetider, dagar då kasinot måste hållas stängt samt vilka spel som tillåts. Kontroll och tillsyn sköts av såväl delstatliga tjänstemän som av kasinots egna säkerhetsmän. De olika kasinona får utbyta information om individer som misstänks för fusk eller andra oegentligheter. Kasinona har i praktiken ensamrätt till spel inom sin region.

Av det ovanstående framgår att det tyska samhällets krav på ordning och reda inom kasinospelet överensstämmer väl med vad som gäller i Storbritannien. Avvikelse går att finna beträffande regleringen av penningutbetalningsautomater där det i Tyskland inte förekommer någon antalsbegränsning men väl en restriktion såtillvida att dessa automater måste placeras avskilda från den lokal där roulett- och Black Jack-spel bedrivs.

Det är också vanligt i Tyskland att gästerna får betala en entréavgift till automathallarna om en eller två mark. Även till kasinots spelbord tas entréavgift ut. Normalt håller kasinona öppet mellan kl. 15.00 och 03.00.

Kasinospelet legitimeras genom att innehavaren tilldelas en licens av delstatens inrikesministerium. Sökande av licens avkrävs förmåga att presentera bankgaranti, ett godtagbart curriculum vitae samt erforderlig branschvana. Det brukar ankomma på den lokala polismyndigheten att undersöka bakgrundsfakta.

Den hos kasinot anställda personalen innehar ingen särskild legitimation. Den avlönas på samma sätt som sker i Danmark, alltså genom "tronc". Kritiker mot systemet att personalen skall avlönas via ett kollektivt drickssystem brukar hävda att de gäster, som medvetet eller på grund av okunskap om dricksens betydelse underlåter att lämna denna "gåva" behandlas med mindre tillmötesgående av personalen. I Tyskland anses denna lite olustiga situation förstärkas av att beskattningen av bruttoöverskottet är så hög. Drickspengarna blir inte bara en nödvändighet för avlönning av personalen. En betydande del av kasinoföretagets eget rörelseresultat måste inhämtas från dessa av gästerna "frivilligt" lämnade gåvor. Denna senare omständighet har föranlett vissa delstater att införa en speciell skatt på drickspengarna. I Hamburg uppgick den till 4 %.

Beskattningen bestäms av respektive delstat. Den normala skattesatsen är 80 % av bruttoöverskottet. I vissa delstater är beskattningen ännu högre på grund av specialskatter. Skatten betalas in dagligen.

I Tyskland finns exempel på särskilda "turistortskasinon". De på Borkum och Norderney stänger under vintersäsongen utom vad beträffar penningutbetalningsautomaterna.

Spielbank Hamburg som arbetsgruppen besökte ansågs vara Tysklands näst största kasino med totalt omkring 300 anställda. Kasinot består av en 1 000 m² stor våning med roulett- och Black Jack-bord på Hotel InterContinental samt ytterligare tre spelhallar med penningutbetalningsautomater i olika delar av Hamburgs city. Det ägs av privata intressen och är det enda med tillstånd i staden som har omkring 1,6 miljoner invånare.

Erfarenheterna de allra senaste åren från det tyska kasinospelet säger att den höga skattesatsen håller på att driva ut en del spel från det legala området till det illegala. Detta ville emellertid den tyska polisen inte först tillstå. Då Finansdepartementets företrädare modererade diskussionen något kunde arbetsgruppen förstå att det fanns viss substans i påståendena.

4.5.4 Kasinospel i Polen

Kasinospelet introducerades i Polen åren 1988 och 1989. Det första företaget, Casinos Poland, var ett joint venture mellan Polens statliga flygbolag LOT och Casino Austria. Senare under 1989 och 1990 tillkom flera kasinon i bl.a. Warszawa, Posen, Poneslau, Stettin och Minsk. Det svenska Cherryföretagen startade kasinon i bl.a. Warszawa, Krakov och Sopot. Cherryföretagens kasino i Warszawa, som officiellt heter Orbis Casino Ltd, har varit igång i mer än tre år och är ett joint venture med bl.a. Orbis resebyrå i Polen. Det krävs samarbete med ett polskt företag för att kunna tilldelas koncession. Finansdepartementet och en handläggande myndighet vid sidan av ministeriet beslutar om koncession.

Förutsättningen för en utländsk investering i kasinoverksamhet i Polen var att man kunde räkna med skattefrihet (tax holidays) under de tre första åren. Kasinot skulle enbart taxeras med 2,5 % omsättningsskatt på det till spelmarker inväxlade beloppet (Drop). Därmed skulle kasinot kunna räkna med en under tre år gällande resultatförbättring med 15 % räknat på bruttoöverskottet (Win) jämfört med vad den normala bolagsskatten om 40 % av nettovinsten skulle innebära. Att dessa förutsättningar visade sig vara teori och inte praktiskt tillämpbara återkommer arbetsgruppen till nedan.

Det har i samband med de första kasinoetableringarna i Polen antytts att fältet varit alltför öppet för lycksökare med tveksamma erfarenheter och kunskaper inom kasinobranchen. I decentraliseringens glädjerus ställde de lokala myndigheterna inte tillräckligt höga krav på operatörer-

na. En annan faktor, som måhända bidragit till att kasinoverksamheten i Polen inte varit tillräckligt stram, är den osäkra beskattningssituationen. Polen ger som sagts ovan sken av att tillämpa ett system där utländska investerare får tre skattefria år vad avser bolagsskatten, som annars normalt uppgår till 40 %. Denna omständighet innebär självklart en stor fördel under kort tid men omständigheten måste självklart tas i särskilt beaktande vid en långsiktigt verkande investering.

Det visade sig, fick arbetsgruppen på ort och ställe redovisat, att de bestämmelser som skrivits in i koncession angående skatten inte kom att tillämpas när verksamheten kommit igång. Erfarenheten blev att myndigheterna från tid till annan godtyckligt ändrade bestämmelserna såväl beträffande olika avgifter för kasinots utskänkningsställe som för skatterna.

Skattefriheten varade i praktiken i sex månader. Efter den perioden höjdes omsättningsskatten till 5 %. Senare ändrade myndigheterna beskattningen till en bruttovinstskatt om 30 % som därefter höjdes till 35 %. Av skattefriheten blev intet och av omsättningsskatten blev en bruttovinstskatt.

De polska myndigheterna tillåter drickspengar. Emellertid har drickspengarna inte blivit sedvana bland gästerna och personalen eftersträvar inte heller drinks i sitt agerande såsom fallet är t.ex. i Tyskland. En av förklaringarna till detta förhållningssätt är att man numera spelar med den inhemska valutan Sloty och inte med US-dollar eller med tyska mark. Gästerna i kasinot och i den till företaget hörande spelautomathallen utgjordes av omkring 70 % polacker 30 % utlänningar. Det företags-ekonomiska överskottet från kasinospellet var fortfarande acceptabelt, menade Cherryföretagens representant, men myndigheternas handläggning av beskattningsärendena ingav oro för framtiden.

Som en följd av att utländska investerare inte kunde lämnas trygghet i de avtal som slutits hade heller inte överenskommer om fortsatta samarbetsprojekt kommit till utförande.

4.6 Några viktiga erfarenheter

Det har för arbetsgruppen med skärpa understrukits från branschexperters sida att motivet för införande av internationellt kasinospel måste vara ordentligt genomdiskuterat innan beslut tas. Man menar att den som sätts att ansvara för driften av ett kasino måste veta vilka bevekelsegrunderna

varit från beslutsfattarnas sida för att kunna ge kasinot en karaktär som stämmer med dessa syften.

Av de motiv som hittills varit uppe till debatt accepteras självklart och stryks under att det illegala spelet icke kan överleva annat än på enstaka ställen om internationella kasinon öppnas. Experterna menar att valutamotivet inte skall underkännas men att detta inte är av mer än marginell betydelse. En ökande turism tror man däremot inte alls på. Det är ett alltför överdrivet motiv bland de diskuterade. Turism är mestadels en familjeangelägenhet och det framstår som rimligt att anta att det sparbelopp som avsatts för semesterresan knappast rymmer några extra slantar för kasinospel. De bransch-kunniga menar att man måste erkänna att det internationella kasinospelet inrättas därför att man vill tillfredsställa ett icke uppfyllt spelbehov bland de potentiella gästerna. Detta behov kan finnas hos lokalbefolkningen lika väl som hos nationella eller internationella besökare på kasinoorten.

Vidare krävs en öppen attityd till de utan tvivel stora förtjänster som kan göras på arrangemang av kasinospel. Det anses självklart från operatörernas sida att samhället tar ett fast grepp över styrningen, regelsystemet och normgivningen beträffande vinstutdelningen. Är man från statens sida dessutom beredd att frimodigt inse att det går att tjäna in icke obetydliga skatteinkomster från kasinospel, föreligger goda förutsättningar för att operatören kan utveckla kasinospel i förhållande till ortens förutsättningar som gemensamt gagnar både samhället och kasinoperatören.

Vidare menar man från branschens sida att det är relativt ointressant vem som tilldelas huvudmannskapet för kasinoverksamheten. Dagens restaurangrouletter drivs med privat vinstsyfte som utgångspunkt. Den formen är också vanlig ute på kontinenten vid drift av internationella kasinon. Det är dock ingen för branschen onormal situation att samhället i en eller annan form självt förbehåller sig att ansvara för verksamheten med någon bransch-kunnig firma som "gör jobbet". Staten kan alltid se till att överskottet fördelas i acceptabla former.

Det väsentliga är att man, innan lagarna skrivs för koncession, daglig drift samt beskattning, är helt klar över varför man vill inrätta kasinon, hur man vill driva verksamheten och hur överskottet skall användas.

Dricksfrågan är ett annat genomgående spörsmål som visat sig hanteras olika från land till land. Erfarenheten talar för att man måste bestämma sig för hur drickspengarna skall redovisas och användas innan man bestämmer lämplig beskattningsnivå. Från de tyska kasinona finns det en

kvarvarande besk eftersmak av att en gäst delvis behandlas i förhållande till den dricks (tronc i Tyskland) han lämnar. En sådan ordning bör undvikas genom att regelsystemet anpassas till den kultur som merparten av gästerna främst företräder.

Säkerhetssystemet i vid bemärkelse är naturligtvis avgörande för ett kasinos förmåga att vinna de spelande gästernas förtroende. Säkerheten beträffande hantering av kontanta medel brukar tilldra sig tillräcklig uppmärksamhet från operatörens sida utan att bestämmelserna behöver omfatta alla detaljer. Däremot är säkerhets- och kontrollfrågorna kring gästernas tillträde mera av bedömningskaraktär och kräver avvägningar från samhällets sida som gränsar till personliga integritetsfrågor. Det kan gälla krav på identifiering och registrering, det kan gälla bedömning av entréavgifternas storlek och det kan gälla TV-övervakning och videoinspelning av pågående spel.

Beroende på hur man i ett senare hypotetiskt beslut reglerar huvudmannaskapet för internationellt kasinospel måste även de diskussioner om harmonisering och liberalisering av nuvarande EG-medlemmarnas kasinoregleringar vägas in. Kommer man att tillåta privata intressen att stå bakom spelet måste man också bestämma om enbart nationella företag skall tilldelas koncession eller om man på en gång öppnar för utländsk konkurrens.

Det pågår för närvarande diskussioner inom EG som skall klargöra förutsättningarna för gemensamma bestämmelser om spel där slumpen avgör vinstmöjligheten. Dessa överläggningar befinner sig fortfarande i ett förberedande stadium och man har ännu inte allmänt accepterat EG-kommissionens preliminära utgångspunkter att t.ex. kasinospel kan vara affärsverksamhet och därmed kräver EG-reglering i överensstämmelse med Rom-fördraget.

I samband med mässan "Amusement Trade Exhibition" i London i februari i år höll Dr Helmut Schmitt von Sydow (head of the Services Section of DG III vid EG-kommissionen), som ansvarar för spelärenden inom EG, ett anförande under rubriken "Gaming in the single market".

Anförandet bestod huvudsakligen av ett resonemang kring den hållning till spel av olika slag som EG i framtiden kan komma att utveckla. Dr Schmitt von Sydow beskrev fyra alternativ som var för sig kunde bli föremål för fortsatt intresse. Dessa var:

The zero option, där EG-kommissionen inte förutsattes göra något alls utan där varje medlemsland kunde fortsätta hantera spelverksamheten som hittills. Ett av de motiv som framförts till förmån för "zero-

optionen" var att spel om pengar borde anses kriminellt och att det endast skulle tillåtas inom stater som ansåg legalisering av spel vara enda utvägen för att bekämpa illegalt spel och tvättning av svarta pengar.

The first option, innebar att de nationella regleringarna av spelverksamhet skulle ställas under EG-domstolens prövning för att få kontrollerat om de var förenliga med Rom-fördraget som förbjuder hinder för handel och rörlighet.

The second option, innebar att kommissionen tar initiativ till harmonisering av befintliga nationella spellagar för att förbättra spelsäkerhet och underlätta för människorna i de olika medlemsstaterna att förstå spelen.

The third option, innebar att kommissionen låter utarbeta direktiv som liberaliserar de olika ländernas regler för spelverksamhet i syfte att förbättra konkurrensen och förhindra att staterna ger direkt stöd till egna spelorganisationer eller utfärdar exklusiva rättigheter för egna eller inhemska bolag.

Av ovanstående framgår att det för närvarande inte är definitivt klarlagt om spel om pengar skall anses ingå i Rom-fördragets bestämmelser om "economic activity" men att det allmänna opinionsläget tycks tala för att så senare blir fallet.

Slutligen har arbetsgruppen förstått att det är nödvändigt att den som ges koncession att utöva kasinospel verkligen har en ekonomiskt solid bas att stå på. En rejäl bankgaranti måste avkrävas vederbörande.

4.7 Påverkan på annat legalt spel om pengar

Det råder som framgått på annat ställe i detta betänkande delade meningar om huruvida ett internationellt kasinospel i Sverige påverkar andra etablerade spelformer. Representanter för totalisatorspelet är ganska övertygade om att kasinospel kommer att "stjäla" kunder från travets och galoppens banspel. Andra bedömare från de av staten dominerade spelformerna är inte lika övertygade och från kasinobranschen tror man att påverkan på de befintliga spelen kommer att vara ytterst marginell.

Någon avdömning mellan de divergerande uppfattningarna avser inte arbetsgruppen att ge sig in på. Däremot går det att lägga fram en del synpunkter som förmodligen har viss bäring i sammanhanget.

Enligt arbetsgruppens uppfattning kommer ett eventuellt kasinos utformning och inre miljö/atmosfär att vara styrande för den publik som

känner sig attraherad. Ett ytterst exklusivt kasino i Sverige skulle med stor sannolikhet ha svårt att få verksamheten att gå runt. Sådan miljö skulle sannolikt bara ett fåtal banspelare anse vara något alternativ. En mera vardaglig utformning exempelvis enligt det koncept som kasinot Victoria arbetar efter i London skulle säkert ha större dragningskraft. Där syntes gäster gå in en stund efter jobbet för avkoppling eller för att umgås med bekanta. En dylik mera otvungen miljö - dock inte på något sätt slarvig eller sliten - kan troligen locka såväl helt nya spelare som utöva viss dragning på konsumenter av idag befintliga spelformer.

Det karaktäristiska för kasinospelet är de betydligt snabbare spelformer som där förekommer jämfört med våra nuvarande snabba spel som Triss och Dagens Dubbel. Hur många "drag" man kan göra per minut på en automat har arbetsgruppen inte räknat efter men det uppges att - med lite flyt - det går att spela 90 roulettomgångar på en timme.

4.8 Sociala aspekter, samband med ekonomisk brottslighet eller annan typ av brottslighet

Arbetsgruppen har tidigare framhållit att den som vill driva frågan om introduktion av internationellt kasinospel i Sverige måste göra detta med en öppen attityd till spelets karaktär. Det är fråga om hasardspel där spelaren vet att vinsten i avgörande utsträckning påverkas av insatsens storlek. Spelet tillfredsställer ett spänningsmoment även med minimala insatser. Det roar och ger uppfyllelse åt den vinstdröm som varje deltagare i spelet säkert när. Kasinospelet fungerar bäst när gästen, trots en mindre förlust, gärna kommer tillbaka och spelar. Den som blundar för dessa fakta, eller som i stället för fram idéer som att kasinon måste inrättas till följd av EG-anpassning och liknande diffusa motiv, bör avstå från att engagera sig.

Emellertid behöver inte deltagande i hasardspel (hasard är franska och betyder bl.a. riskfylld) likställas med att spelaren förmodas gå barskrapad från kasinot. Sånt händer, men det är ytterligheter som också inträffar inom varje annan spelform. Vad samhället skall koncentrera sig på för att i möjligaste mån undvika negativa sociala konsekvenser är att kontrollera efterföljden av de bestämmelser som utfärdats. Såväl med avseende på driften som beträffande gästernas uppträdande.

Arbetsgruppen har tagit upp de sociala aspekterna med samtliga kasinoföreträdare och myndighetsrepresentanter som vi haft kontakt med.

Samtalen har rört möjligheter och eventuella skyldigheter för personalen vid kasinot att observera och reagera över beteenden hos individer eller grupper som inte är socialt acceptabla i ett välfärdssamhälle. Det har ibland varit nödvändigt, för att skapa förståelse för dessa frågeställningar, att relativt djupt förklara varför det svenska samhället fäster så stort avseende vid att undvika uppkomsten av miljöer som kan locka till ekonomiskt lättsinne. Vi har under dessa samtal inte bibringats någon uppfattning om att kasinospel skulle vara ett oönskat inslag i någondera lands kultur.

Arbetsgruppen har tagit del av några sociologiska uppsatser som behandlar spelares beteenden.

- Spel med Penningautomatföreningens spel (PAF 1989)
- En sociologisk analys av 1972 års lotteriutrednings betänkande (Lunds Universitet, 1976)
- Trav på Umåker (Socialhögskolan Umeå, 1974)

Materialet är gammalt och kan inte ligga till grund för någon bedömning från arbetsgruppens sida. Den uppsats som PAF ombesörjt är behandlad i detta betänkande. Vad analysen av lotteriutredningens betänkande "Enarmade banditer" beträffar kan man knappast ha annan åsikt än att detta opus är lika tendentiöst hållet till automatspelets försvar som själva betänkandet var hållet emot de s.k. banditerna.

Sekreteraren Tom Kavanagh vid brittiska Gaming Board framhöll för oss att man från deras sida helt lämnade till den enskilde gästen att avgöra om han ville spela bort sina pengar eller inte. Uppgiften för Gaming Board var att se till att lagstiftarens regler följdes till punkt och pricka. De moraliska aspekterna lämnades därhän.

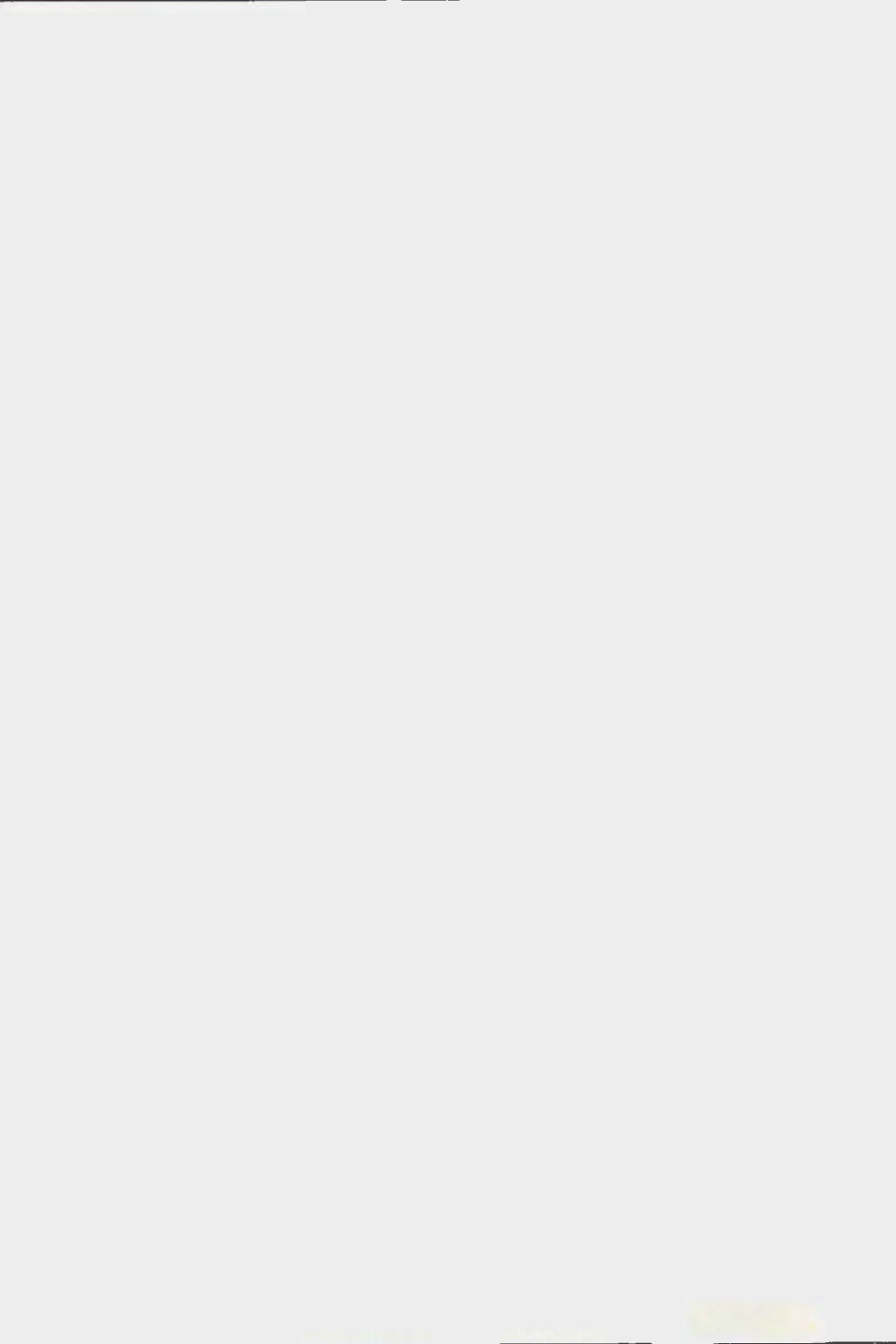
Från kasinoägarnas sida har man, föga förvånande, en annorlunda attityd till spelarens sociala situation än den som samhället företräder. Detta hindrar dock inte att även kasinoägarna vill ha socialt acceptabla förhållanden i sina lokaler. Vad man minst av allt önskar är att gästerna skall skadas - ekonomiskt eller socialt - av sitt spel. Man griper in om man märker att någon spelare gör insatser långt över den kapacitet som kan antas vara befintlig. På vår fråga hur man kan skilja ut olika spelares ekonomiska och sociala situation blir svaret att ett tränat öga sällan tar fel bland gästerna på ett kasino.

Arbetsgruppen har inte underlag för att göra några uttalanden som kan klargöra frågan om uppkomst av sociala problem till följd av ytterligare

en spelform om pengar. Att man från kasinoooperatörernas sida inte säger sig märka särskilt mycket får stå okommenterat. Att man från de tillsynsmyndigheter vi talat med i allt väsentligt bekräftat kasinoföretagens uppfattning gör det enklare att framföra åsikten.

Inte heller frågan om ett eventuellt samröre mellan internationellt förgrenad kriminalitet och kasinospel kan i detta sammanhang ges någon av fakta stödd redovisning. Arbetsgruppen menar att många alltför lättvindigt sprider dåligt underbyggda uttalanden om sociala och brottsliga problem i kasinospelens utmarker. Det kan måhända vara på sin plats att påpeka att ett av världens största kasinoföretag (Casino Austria) till övervägande del ägs av den österrikiska staten.

Enligt arbetsgruppens uppfattning är internationellt kasinospel ställt under en mycket omfattande kontroll. Både samhället och de opererande företagen är starkt engagerade i strävan att spelaren skall kunna känna att de regler som ställts upp - inte minst till skydd för spelaren själv - verkligen iaktas i full utsträckning. Detta torde också vara en betydelsefull pusselbit när det gäller att begränsa förutsättningarna för det illegalt bedrivna spelet.



5 Konsekvenser av etablering eller utebliven etablering av internationellt kasinospel i Sverige

5.1 Allmänt

I detta kapitel avser arbetsgruppen att beskriva den eventuella jordmån för internationellt kasinospel som föreligger i dagens Sverige. Därvid kommenteras de i direktiven angivna motiven för eller emot kasinospel genom att erfarenheter som vunnits, främst i Finland och Danmark, översätts till svenska förhållanden.

5.2 Den svenska spelmarknaden

Den svenska spelmarknaden består av de statsägda spelbolagen Penninglotteriet och Tipstjänst. Vidare administrerar ATG spelet på hästsporten och bedriver de allmännyttiga folkrörelserna traditionella lotterier och bingospel. Under 1991 uppgick den mätbara omsättningen på penningspel till omkring 20,6 miljarder kronor. Av dessa svarade de stora spelbolagen för ca 16,3 miljarder och folkrörelserna för resten. En enkel matematik visar att genomsnittssvensken spelar för mellan 6 och 7 kronor varje dag. En annan jämförelse som kan göras är att det totala spelbeloppet är något större än vad svenskarna varje år lägger ner på vin och starksprit.

Även om 20 miljarder är en hög siffra bör man ha i minnet att spelmarknaden under flera år inte expanderat i reala siffror utan knappat kunnat hålla inflationen stången. Den stora tillväxten som skedde på spelmarknaden under större delen av 1980-talet har inte fortsatt in i 1990-talet. Skälen till detta kan vara flera, bl.a. att en mättnad har inträffat. Samtidigt har den ekonomiska tillväxten i samhället varit svag för att det senaste året till och med ha varit negativ. Svensken har därmed inte varit beredd att använda sina besparingar till penningsspel.

Ovanstående bör därmed också ta död på myten att svenska folket skulle spela särskilt mycket under s.k. dåliga tider. Den statistik som finns om spelbolagens resultat talar om motsatsen.

Arbetsgruppen har som tidigare framhållits diskuterat förekomsten av illegalt spel i Sverige med branschexperter men inte fått några mera precisa uppgifter. Vi har också samtalat med förre kriminalkommissarien Stig Ohlsson vid Rikskriminalen som har många års erfarenhet av brottsbekämpning på området. Han menade att det illegala spelet i storstadsområdena Stockholm, Göteborg och Malmö var ett faktum och att det under vissa betingelser kunde uppgå till betydande belopp.

Stig Ohlsson ville dela in det illegala spelet i två typer. Bland invandrarna och speciellt inom samlingslokaler för olika etniska minoriteter kunde spel om pengar förekomma som låg närmare andra människors normala kulturmönster än medvetet brottsligt beteende. En annan typ av spel - av mera illasinnat slag - var det som bedrivs på vissa trav- och galoppbanor och som tenderade att övergå i andra former av illegalt spel när det sportsliga arrangemanget avslutats. Det senare bedömde Ohlsson vara av betydande storleksordning, kanske i vissa fall uppåt 30 % av den legala omslutningen för ett meeting.

Inrättande av kasinospel enligt internationella regler skulle enligt Ohlssons bedömning ta död på merparten av dagens illegala spel. Han hävdade att många som kommit i klammeri med rättvisan på grund av spel gjort detta just på grund av att de legala alternativen inte funnits.

Om staten bestämmer sig för att tillåta introduktion av internationellt kasinospel är den fråga som skall ställas om spelmarknaden är avgränsad till ovan nämnda 20,6 miljarder kronor i 1991 års penningvärde eller om kasinospel lockar ytterligare kapital till marknaden. Arbetsgruppen menar att det mesta talar för den senare hypotesen.

5.3 Påverkan från ett "öppnare Europa"

Arbetsgruppen har tidigare i betänkandet påstått att EG-frågan knappast är något motiv i sig för införande av ifrågavarande kasinospel. Den uppfattningen kvarstår. Om man emellertid förutsätter att kommande EES-avtal och därpå följande medlemskap i den gemensamma marknaden (EG) leder till större rörlighet bland bredare befolkningsgrupper är det självklart ingen nackdel att de olika kulturerna känner igen formerna för spel om pengar i de olika länderna.

Det har under flera år förutsatts att den svenska spelmarknaden kommer att utsättas för olika former av konkurrens utifrån. Redan i dag arbetar spelbolag med säte i London företrädesvis mot den svenska

marknaden. Skulle inte gällande lotterilag ställa hinder i vägen hade vi redan i dag sannolikt varit föremål för marknadsföring av lotterier och spel från de europeiska storbolagen.

Arbetsgruppen har ovan redovisat det harmoniseringsarbete på spelområdet som pågår inom EG. Det är ingen överdrift att påstå att det inom just spelbranschen finns starka krafter som önskar behålla den nuvarande protektionistiska hållningen. Rapporter från ett större seminarium i EG:s regi i december månad 1991 motsäger inte detta. Det seminarium för kasinoföretag som arbetsgruppen bevistade i London i februari detta år bekräftar förhållandet ytterligare. Det kommer med andra ord att ta lång tid innan några längre gående harmoniseringar inträffar. När det gäller liberaliseringar för gränsöverskridande spel och etableringar torde det ta ännu längre tid. I avsnitt 4.6 finns en redovisning över EG:s beredning av ärendet.

Närmast i tiden liggande förändringar, som påverkar den svenska marknaden, är planer på etablering av ett nordiskt lottospel och ett gemensamt stryktips på Europacup-matcherna för vissa länder.

5.4 Kasinospel som underlag för beskattning

Den sektor inom samhällslivet som svarar för utbud av rekreations- och fritidsaktiviteter kommer framdeles i allt högre utsträckning att kunna utgöra en bas för goda skatteinkomster. Från den bransch som sysslar med de olika typer av spel som här behandlas torde de allra högsta skatteinkomsterna, relativt sett, finnas att hämta. Detta följer av en vanlig sund skattepolitik där beskattningen följer betalningsförmågan. Något svårare kan det vara att bestämma på vilket sätt kasinospel skall beskattas och på vilken nivå skatten skall läggas. Det kan ibland vara frestande - vilket det finns exempel på - att lägga skattenivån så högt att källan i sig efter en tid börjar sina. Beskattning av kasinospel är med andra ord inte fråga om att maximalt taxera verksamheten utan det gäller att hitta rätt taxering. För kasinospel är den teoretiskt rätta nivån den som i ett långsiktigt perspektiv ger både staten och entreprenören ömsesidig fördel av att verksamheten växer. Den s.k. Laffer-kurvan tycks ha giltighet inom detta område.

Ytterligare en aspekt på beskattningen av kasinospel är att skattenivån skall upplevas så rättvis att inget illegalt spel uppkommer på grund av att förtjänstmöjligheterna uppväger risken. Erfarenheterna från några

delstater i Tyskland anses visa att eljest laglydigt kapital söker sig över till kriminell verksamhet när lönsamheten blir alltför dålig.

Revisionsfirman Ernst & Young TKD genomförde under 1991 en studie beträffande spelskattesystemet i Polen jämfört med några andra väst- och östländer. Undersökningen visade att det i princip är tre skatteformer som används för beskattning av kasinospel. Dessa tre är:

- * Spelskatt (Gaming tax)
- * Omsättningsskatt (Turnover tax)
- * Företagsskatt (Corporate tax)

Dessutom förekommer i något fall att staten tar ut en särskild "nöjes-skatt" ungefär sådan som tidigare förekom i Sverige.

Den vanligaste formen för beskattning av kasinospel är skatt på bruttoöverskottet. Med bruttoöverskott, eller "win" som den tekniska termen lyder, avses den förtjänst kasinot gjort efter att ha betalt vinsterna. Skatt på bruttoöverskottet tillämpas på både roulett- och Black Jack-bord och på penningutbetalningsautomater. "Win" brukar uppgå till ca 20 % av "drop" under en längre mätperiod.

Nedan redovisas några exempel på länder som använder sig av skatt på bruttoöverskottet:

- Holland	Gaming tax tables	33 1/3 %
	Slot machine tax	19 %
- Storbritannien	Gambling tax, max	33 1/3 %
- Spanien	Gambling tax, max	50 %
- Tyskland	Gambling tax	80 %
- Ungern	Gaming tax, tables	25 %
	Slot machine tax	60 %
- Danmark	Gambling tax	65 %
- Belgien	Gambling tax, max	40 %

Polen tillämpar enligt officiella källor, sedan kasinospelet blev legalt, en omsättningsskatt om 2,5 % av det till spelmarker inväxlade beloppet. I verkligheten är emellertid situationen en helt annan vilket redogjorts för under avsnitt 4.5.4 ovan.

Det är normalt att kasinoföretagen, där spelet beskattas direkt från bruttoöverskottet, också betalar vanlig företagsskatt på rörelsens nettovinst. Den skattesatsen brukar variera mellan 35 och 40 %. Två

intressanta undantag från denna huvudregel föreligger emellertid och det är Tyskland och Tjeckoslovakien.

Som framgått ovan bestämmer varje delstat inom den tyska federationen självt hur kasinospel skall beskattas. Nivån är emellertid ganska jämn och ligger på 80 % Hessen är ett undantag där ett skattetillägg gör att nivån når nära 90 % medan Bremen under introduktionsfasen lagt nivån på 65 %.

I Tyskland betalar dock inte kasinoföretagen någon företagsskatt på nettovinsten varför den teoretiska tyska spelskatten bör anges till ca 55 % om jämförelsen med andra länder skall bli riktig. Det förtjänar dessutom att påpekas att kasinopersonalen i Tyskland avlönas med hos företaget helt obeskattade drickspengar. Detta förhållande har medfört att delstaten Hamburg infört en omsättningsskatt på dricksen på 4 %.

Tjeckoslovakien tillämpar det motsatta förfaringssättet. Där beskattas endast den nettovinst som uppkommer när kasinots rörelsekostnader dragits av från bruttoöverskottet. Företagsskatten är 40 % i Tjeckoslovakien och anses därmed, ur ett kortsiktigt perspektiv, som gynnsam för kasinoverksamhet. Det råder generellt sett osäkerhet i vad mån de tidigare kommunistländerna kommer att behålla gällande regler eller ändra.

Det bör också framhållas att några av dessa länder tillämpar ett system med skattefrihet beträffande företagsbeskattningen (Tax holidays) under de två till tre första åren för verksamheten beträffande utländskt investerat kapital. Även här föreligger som tidigare nämnts stor osäkerhet.

I Finland betraktas Penningautomatföreningen som ett allmännyttigt företag som delar ut hela överskottet till behjärtansvärda ändamål. Därför betalar företaget enbart en stämpelskatt om 2.8 % på bruttoöverskottet.

5.5 Påverkan på valutaströmmar

Arbetsgruppen har tidigare i betänkandet sagt att turistmotivet förefaller något överdrivet bland de motiv som anförs till fördel för kasinoverksamhet. Därav följer att vi inte heller tror att kasinospel i Sverige, som enskild kraft, kommer att locka hit utländsk valuta. Arbetsgruppen menar att kasinospel kommer att upplevas, av turister och andra besökare, som ett tidigare saknat alternativ bland nöjesattraktionerna och därmed

självlklart bidra till en bättre helhetsbild av Sverige och den service som erbjuds.

Inte heller tror arbetsgruppen att det är så omfattande exportförluster som inträffar i dag på grund av att det samlade svenska spelbegäret inte är fullt tillfredsställt. Vad som allmänt sett kan uttalas är att introduktion av kasinon i Sverige kommer att verka i positiv riktning "åt båda hållen".

5.6 Påverkan på brottslighet

Bland alla illa underbyggda uppfattningar om kasinospel och aktiviteter i anslutning till detta som förekommer ges också tvärsäkra uttalanden om att legalt kasinospel skulle dra till sig mer av oaccepterade kringverksamheter än annan form av näringsverksamhet gör. De simplaste uppfattningarna går ut på att spelaren förlorar så mycket pengar på kasinospel att han måste skaffa sig dagligt rörelsekapital med kriminella medel.

En mera sofistikerat klädd tanke är att kasinospalet är en del av ett speciellt beteendemönster där "vissa identitetsuppfattningar och generella livsstilar hör ihop" (Sten Rönnberg, Stockholms universitet, 5 december 1991). Med denna tanke som utgångspunkt skulle man kunna hävda att en kasinospelare på väg mot ett spelberoende också ligger illa till beträffande alkoholkonsumtion och då skulle steget inte vara långt till ett olagligt beteende. Ovanstående Rönnberg påstår också följdriktigt att "det finns fler spelare bland missbrukare av alkohol och narkotika än bland befolkningen i allmänhet". En tredje avancerad misstanke som ibland "hummas fram" är att bakom de snygga företagsfasaderna gömmer sig ägarled som i grunden lever på ekonomisk brottslighet eller andra maffialiknande verksamheter. Arbetsgruppen har självklart inga egna kunskaper om det finns sanningshalt i ovanstående påståenden och i så fall hur mycket.

De diskussioner som förts om eventuella samband mellan spel i allmänhet och brottslighet har givit mycket av tro och lite av fakta i sammanhanget. Representanter för de svenska spelbolagen säger sig ha ringa kunskaper i ämnet och kan endast på förnuftsmässiga grunder misstänka att det t.ex. i Stockholm förekommer en del illegalt spel på olika klubbar. Den brottslighet som verifierats får betecknas som mindre omfattande. Det rör sig om för spelbolagen enstaka egna ombud som använt kundtillströmningen till totomater och liknande för att i egen regi sälja något otillåtet spel. Dessa har snabbt neutraliserats av spelbolagen.

Arbetsgruppens kontakter med polismyndigheter eller andra kontrollorgan på kasinootter ger en alltigenom entydig bild av spel och kriminalitet. Man hävdar att legalisering av kasinospel nästan helt tar bort marknaden för de illegala sällskapen. Inte heller anges att det i kasinonas närhet, varken fysiskt eller ekonomiskt, förekommer någon brottslighet som kunnat avslöjas. Man menar från myndigheternas håll att om det bland spelarna förekommer pengar som tjänats in ohederligt, så kommer de i varje fall till beskattning i samband med legalt kasinospel.

Ovan nämnde Rönnerberg framhåller också i sin rapport att spelare i allmänhet har ett starkt avståndstagande till kriminalitet. "En spelare stjäld aldrig - han bara lånar." Spelaren har en sträng moral, fortsätter Rönnerberg. Han tror sig kunna klara sina problem utan att begå kriminella handlingar. Ställs han senare inför fullbordat faktum, att inte kunna betala sina spelskulder, blir konsekvenserna emellertid av tråkigare slag.

5.7 Företagsekonomiska bedömningar

Ett kasinoföretag lever på mellanskillnaden mellan insatserna och den i det långa loppet uppkomna återbetalningen av vinster till spelarna. Detta kan exemplifieras med roulettspel.

Det finns 37 nummer på ett rouletthjul. Dessa består av siffrorna 0 t.o.m. 36. Oddset räknas emellertid ut som om det endast fanns 36 nummer. Oddset sätts alltså inte i förhållandet 1:1 utan i förhållandet 36/37, vilket är 0.973. Återbetalningsprocenten till spelarna är alltså i det långa loppet 97.3 % medan kasinots förtjänst blir 2.7 %. Det är denna princip för oddsuträkning som möjliggör förvärvsverksamhet med roulettspel. För penningutbetalningsautomater varierar den långsiktiga vinstutbetalningsprocenten mellan 85 och 95.

I avsnittet 5.4 har arbetsgruppen redovisat principer för beskattning av kasinospel, beskattning av företagets rörelsenetto samt hur de förhållandevis stora drickspengarna hanteras. Det är som uttalats av stor betydelse för det företagsekonomiska utbytet av kasinoverksamhet hur starkt skattetrycket är och på vilket sätt drickspengarna delas mellan kasinot och den anställda personalen.

Det kan vara vanskligt att försöka bedöma hur mycket pengar som totalt kan komma att omsättas inom ramen för ett svenskt kasinospel. De siffror som med någon relevans kan användas som jämförelse är uppskattningar från Danmark och Finland. Här har man beräknat att ca

500 - 800 personer per kväll besöker de största kasinona och att gästerna i genomsnitt spelar bort omkring 500 kronor. Vinsten för kasinot blir i ett sådant exempel runt 125 miljoner kronor och tänker man sig t.ex. tre kasinon i Sverige med ungefär samma mått på "win" och samma beskattningsnivå skulle bruttoöverskottet bli omkring 375 miljoner kronor och samhällets inkomster per år kunna uppgå till drygt 200 miljoner kronor. Här har inte vägts in eventuella inkomster som skulle vara möjliga att nå om penningutbetalningsautomater utplacerades i "finsk" omfattning.

Arbetsgruppen vill poängtera att ovanstående siffror enbart får betraktas som teoretiskt räkneexempel.

5.8 Berörda myndigheter och samhällskostnader

Kasinospel av internationell typ kräver som ovan nämnts att samhället redan från början tar ett fast grepp över tillsynen över spelet och anger inom vilka ramar verksamheten får bedrivas. Arbetsgruppen förutsätter att det mesta kommer att lagregleras eller i vart fall regleras av regeringen genom förordning. Vidare förefaller det rimligt att erforderliga tillämpningsanvisningar utfärdas av antingen regeringen i samband med koncessionsgivning (jämför spelbolagen) eller av Lotterinämnden som i den situationen bör skaffa sig den expertis som behövs. Några särskilda inspektörer på fältet kan knappast erfordras med det antal kasinon som arbetsgruppen föreställer sig. Det bör närmast ankomma på lokal polismyndighet alternativt skattemyndighet att sköta löpande tillsyn och kontroll.

Den ekonomiska tillsynen bör troligen ordnas genom att det i berörd författning stadgas att varje kasinoföretag måste knyta till sig minst en auktoriserad revisor. Denne skall även vara skyldig att tillse att dagskas-sor, spelmarker m.m. hanteras på betryggande sätt.

Det bör förutsättas att de myndigheter som har med saken att göra kan få tillgång till alla kasinots redovisningshandlingar ävensom TV-inspelningar och andra former av registrerad information.

6 Slutsatser och förslag

6.1 Arbetsgruppens övergripande bedömning

Danmark har ett års erfarenhet av spel på internationella kasinon. Finland har några månaders. Att dra några bestämda slutsatser för svenskt vidkommande från så kort tid vore alltför lättvindigt. Däremot går det att förmedla intryck och uttalanden som befunnits förstärka den uppfattning som arbetsgruppen själv fått vid studiebesöken.

Kasinospel på internationell nivå har varken i Danmark eller Finland påverkat samhällsbilden annat än att ytterligare en nöjesattraktion kan erbjudas lokalbefolkning och besökare. Med den resandefrekvens som de nordiska innevånarna under de senaste årtiondena utvecklat torde man i allmänhet kunna påstå att spelet knappast är särskilt upphetsande. Efter kort tid bör ett eller flera kasinon smälta in i samhällsbilden som en helt normal företeelse.

Arbetsgruppen bedömer att internationellt kasinospel bör försvara samma plats i den svenska kulturen som det numera gör i grannländerna Danmark och Finland. Denna övertygelse förstärks när erfarenheterna från utvecklingen i Storbritannien vägs in.

6.2 Arbetsgruppens förslag

Om regeringen, mot bakgrund av den kartläggning som redovisats i avsnitt 4 ovan, finner det lämpligt att ta fram ett fullständigt beslutsunderlag för senare övervägande om tillåtelse av kasinospel av internationell typ, bör följande material tas fram.

- 1 Policydokument som redovisar förslag till statsmakternas kommande syn på lotterier och spel, hur internationellt kasinospel skall inordnas i nuvarande lotterilagstiftning samt var den principiella gränsen skall dras mellan spel som tillåts och sådana spel och lotterier som samhället inte kan acceptera.

- 2 Underlag för beslut angående samhällets inkomster från de nya kasinospelen, form för beskattning, om drickspengar skall tillåtas eller inte samt i vilken mån kommunalskattelagen skall vara tillämplig.
- 3 Underlag för beslut om staten skall bedriva det internationella kasinospelet i egen regi eller om tillstånd skall kunna ges för privat näringsverksamhet.
- 4 Föresättningar för koncession, såväl beträffande statens krav som formerna för ansökan.
- 5 Underlag för beslut om samhällets tillsyn och kontroll.
- 6 Förslag till erforderlig lagstiftning och övriga bestämmelser.

Enligt arbetsgruppens mening kan ovanstående beredningsuppgift lösas enklast genom att arbetsgruppen ges nya direktiv, omvandlas till en kommitté och förstärks med erforderliga sakkunniga samt eventuellt ytterligare någon expert.

Bilaga 1

Direktiven

Regeringen bemyndigade den 21 november 1991 statsrådet Lundgren att tillkalla en arbetsgrupp med uppgift att kartlägga den internationella kasinoverksamheten i våra grannländer. Regeringsbeslutet har följande lydelse.

Bakgrund

I olika sammanhang har frågan om inrättande av kasinon av internationell utformning i Sverige behandlats.

I ett antal motioner i riksdagen på senare tid har förordats att kasinon av internationell typ bör inrättas på prov i Sverige.

I punktskatteutredningens betänkande (Ds Fi 1974:7) Skatt på spel föreslogs att ett antal kasinon skulle inrättas i Sverige, främst i våra största städer och på större turistorter. Verksamheten skulle bedrivas under statligt överinseende. Genom en sådan legal kasinoverksamhet skulle den illegala spelverksamheten motverkas, turismen främjas, valutautflödet begränsas och det allmänna tillföras inte oväsentliga inkomster. Utredningens förslag kom emellertid inte att läggas till grund för någon proposition till riksdagen.

Lotteriutredningen anförde i sitt huvudbetänkande (SOU 1979:29) Lotterier och spel att den inte funnit skäl att ansluta sig till tanken på kasinoverksamhet i vårt land.

I våra grannländer har emellertid kasinoverksamhet relativt nyligen etablerats på flera håll.

I Danmark började kasinoverksamhet bedrivas den 1 januari 1991 och idag drivs sex internationella kasinon i landet.

I Finland har en lag stiftats som möjliggör öppnande av internationella kasinon. I Helsingfors öppnar enligt planerna ett internationellt kasino i slutet av 1991.

På Åland har tre kasinon nyligen öppnats och i Polen har etablerats ett flertal kasinon.

I våra grannländer blir således spel på kasinon av internationel typ allt mer utbrett.

I övriga Europa är kasinoverksamhet etablerad i olika former sedan lång tid.

Utbyggnaden av kommunikationer och den ökade internationaliseringen har medfört att spel på kasino har blivit alltmer vanligt, även bland svenskar.

Uppdraget

Med anledning av de tidigare framförda utredningsförslagen och senare tids utveckling i våra grannländer finns nu anledning att kartlägga den successivt utbyggda kasinoverksamheten i vår nära omvärld samt konsekvenserna av denna utbyggnad.

Kartläggningen bör innefatta både en beskrivning av verksamhetens omfattning liksom av vilka regelsystem som i olika avseenden tillämpas. Härmed avses frågor om huvudmannaskap, hantering av koncessionsfrågor, beskattning, tillsyn, spelregler m.m., liksom om och i så fall vilka åtgärder som vidtagits för att undvika att verksamheten leder till negativa sociala följdverkningar.

I kartläggningen bör vidare ingå att belysa vilka effekter etablering av kasinon har medfört på spelmarknaden i stort samt för andra spelformer. I detta sammanhang bör även effekterna på det illegala spelandet belysas.

Vidare bör konkurrensläget gentemot kasinon i andra länder beskrivas, i syfte att ge en realistisk bild av vad som kan uppnås genom etablering av kasinon, alternativt vilka effekterna blir på sikt om kasinon inte inrättas i Sverige.

Kartläggningen bör även ge en bild av vilket ekonomiskt utfall kasinoverksamhet med internationella regler kan ge samt bedöma vilka kriterier som måste vara uppfyllda för att kasinoverksamhet skall kunna bära sina kostnader ur rent "företagsekonomisk" synvinkel.

Arbetet bör bedrivas skyndsamt och redovisas senast den 15 april 1992.

Bilaga 2

Spelregler för de vanligast förekommande kasinospelen

Roulett (fr=litet hjul)

Spelet startar på croupierens uppmaning.: "Place your bets, please". Medan spelarna placerar sina jetonger på önskade nummer eller kombinationer av nummer på spelbordet sätter croupieren kulan i rörelse runt rouletthjulet i motsatt rörelseriktning mot vad hjulet snurrar. När kulan börjar tappa fart meddelar croupieren: "No more bets, please", och kulan faller snart ner på vinstnumret.

Croupieren meddelar tydligt det vinnande numret och placerer en markör på bordet på platsen för vinstnumret. Alla som placerat jetonger på vinstnumret eller på kombinationer där detta nummer ingår har vunnit. De förlorade insatserna samlas in och ett nytt spel kan börja.

Spelbordet består av ett rouletthjul med nummer 0 t.o.m. 36. Dessa nummer är slumpvis placerade runt hjulet men varannat nummer är rött och varannat är svart. Bordet är klätt med en duk vars påtryck innehåller samma nummer. Vidare finns markeringar för vilka nummer som ingår i första, andra respektive tredje dussinet.

Utöver detta finns följande information påtryckt på duken:

<u>Fransk roulett</u>	<u>Amerikansk roulett</u>	<u>Betyder på svenska</u>
Rouge	Red	Alla röda nummer: 1,3,5,7,9,12,14,16, 18,19,21,23,25,27, 30,32,34,36
Noir	Black	Alla svarta nummer: 2,4,6,8,10,11,13,15, 17,20,22,24,26,28, 29,31,33,35

<u>Fransk roulett</u>	<u>Amerikansk roulett</u>	<u>Betyder på svenska</u>
Pair	Even	Alla jämna nummer: (2,4,6 etc. till 36)
Impair	Odd	Alla udda nummer: (1,3,5 etc. till 35)
Manque	Low	Låg (alla nummer från 1-18)
Passe	High	Hög (alla nummer från 19-36)
12P (premier)	1st 12	Första dussinnet (1-12)
12M (milieu)	2nd 12	Mittersta dussinnet (13-24)
12D (dernier)	3rd 12	Sista dussinnet (25-36)

Inom de av kasinot fastställda minimi- och maximiinsatserna, som skall finnas skyltade på varje bord, avgör spelaren själv hur han vill satsa. En översikt över insatsmöjligheterna framgår av nedanstående schema:

<u>Beteckning på fransk resp. amerikansk roulett</u>	<u>Betyder på svenska</u>	<u>Vinst: insats x oddset</u>
Plein/Strait Up	Ett enkelt nummer	Insats x 35
Cheval/Split	Två nummer brevid varandra	Insats x 17

Beteckning på fransk resp. <u>amerikansk roulette</u>	Betyder på svenska	Vinst: insats x oddset
Transversale plain/Street	Rad	Insats x 11
Carré/Corner	Fyrkant (4 nummer i kvadrat)	Insats x 8
Quatre premiers/ First Four	De första 4 numren (0,1,2,3)	Insats x 8
Transversale simple/Six Line	Block	Insats x 5
Douzaine/Dozen	12 nummer i första, mittersta eller sista dussinet	Insats x 2
Colonne/Column	12 nummer i en kolumn	Insats x 2
Rouge/Red- Noir/Black	Röd eller svart	Insats x 1
Pair/Even- Impair/Odd	Jämn eller udda	Insats x 1
Manque/Low- Passe/High	Låg eller hög (alla nummer från 1-18)	Insats x 1

När croupieren meddelat vinnande nummer samlar han som sagts ovan in de förlorade insatserna utom de jetonger som är placerade på vinstnumret eller på vinnande kombinationer. Dessa jetonger får ligga kvar och croupieren fördelar vinserna i förhållande till insatserna och

odds. Spelaren kan välja att fortsätta spelet eller att växla in vinsten i kontanter.

I samband med vinsutbetalningen är det kutym vid internationellt kasinospel att vinnaren "kastar" en eller flera jetonger till croupieren som tecken på att han delar med sig av sin glädje. Croupieren kvitterar ofta med orden: "Tack på personalens vägnar", och placerar dessa dricksjetonger i en särskild box. Dricksen delas sedan kollektivt.

Som framgått i betänkan detexten tillämpas drickssystemet olika i de länder där det tillåts.

Black Jack

Black Jack-spelet påminner om sällskapsspelet "Tjuogoett". Det spelas här emellertid med sex lekar om 52 kort per lek. Alla som deltar i spelet spelar mot croupiern. Det gäller för varje spelare att komma så nära summan 21 som möjligt.

Vid det halvrunda Black Jack-bordet finns sju spelplatser. Spelarna vid dessa sju platser kallas boxhållare och det lilla fält som finns påtryckt på spelduken kallas box. Det förekommer att spelare ställer sig bakom boxhållaren och deltar i spelet utan att kunna påverka dennes beslut beträffande köp av kort eller att stå över (s.k. bakomspel). Insatserna görs med jetonger som anpassas till kasinots regler om minimi- respektive maximiinsatser.

Spelet löper så att croupieren delar ut kort från vänster spelare mot de som sitter till höger. Korten läggs med teckensidan upp. Därefter får varje boxhållare ytterligare ett "öppet" kort medan croupieren ger sig själv ett "mörkt" kort. Croupieren frågar nu varje spelare om denne önskar ytterligare kort. Några spelare kommer därvid att få en poängsumma över 21 och har därmed förlorat sin insats. De spelare som endera fått 21 eller stannar under poängsumman 21 fortsätter spelet mot croupieren.

Nu visar croupieren sitt mörka kort och beroende på hans poängsumma har han ytterligare ett kort eller så stannar han. Croupierens val är fastställt i spelreglerna. Har han 16 poäng eller därunder måste han ta ytterligare ett kort. Har han 17 poäng eller däröver skall han stå över.

Alla bildkort har poängsumma 10. Esset gäller för 1 eller 11. Övriga kort har den summa som kortet visar. Den bästa kombinationen, Black Jack, är summa 21 med 2 kort. Till exempel ess + 10 eller ess + bildkort.

Den boxhållare som har Black Jack har vinnit. Såväl boxhållaren som den eller de spelare som deltagit genom bakomspel får sin insats x 1,5 tillbaka, dvs. vinsten betalas i förhållandet 3:2. Den som satsat 50 kr. får alltså ytterligare 25 kr. tillbaka, tillhoppa 75 kr. Har en boxhållare högre poängtal - som ligger närmare 21 - än croupieren får han sin insats tillbaka.

Är poängtalet lägre än croupierens förlorar spelaren sin insats. Att passera 21 brukar kallas att "bli tjock".

Om både spelaren och croupieren har Black Jack slutar spelet oavgjort. Detta gäller också när spelaren och croupieren har samma poängtal. Spelaren som varken vunnit eller förlorat kan endera spela vidare med samma insats, kan ändra insatsen eller kan återta den.

Om poängtalet för de första två korten är 9, 10 eller 11 kan boxhållaren välja att dubbla sin insats. Detta kallas "Double Down". Om han väljer detta får boxen endast ett kort ytterligare. Anledningen till att boxhållaren väljer att dubbla insatsen är förhoppningen om att få ett kort med högt tal och därmed komma så tätt inpå 21 som möjligt.

En spelare kan försäkra sig mot att croupieren får Black Jack. Om croupierens första kort är ett ess kan boxhållaren efter att ha tagit emot sitt andra kort "köpa en försäkring" genom att placera halva delen av den insats han gjort på bordets "Insurance" fält. Visar det sig att croupieren får Black Jack utbetalas försäkringen med 2:1. Om croupieren inte får Black Jack är försäkringen förlorad.

Om de två första korten i en box har samma värde (exempelvis två 9:or eller två 4:or) kan korten splittas förutsatt att spelaren placerar en ny insats på det "andra" kortet. Nu spelar alltså boxhållaren vidare med varje kort för sig. Man kan splittra upp till tre gånger varvid man totalt spelar med fyra oberoende spel samtidigt.

För varje "split" skall boxhållaren betala in ny insats och för varje "split" kan han även utnyttja sig av dubbling enligt vad som ovan sagts.

Om två ess splittras får boxhållaren bara ett nytt kort till varje Ess. Om detta kort är ett bildkort eller en 10:a gäller kombinationen inte som Black Jack utan bara som 21.

Baccara (eller Chemin de Fer)

Den som spelar Baccara skall alltid följa croupierens anvisningar. Baccara spelas med sex lekar om vardera 52 kort. Baccara-bordet har numrerade sittplatser. Kortet finns i en särskild låda, s.k. sko, varifrån

bankiren tar korten. Baccara-spelet går ut på att med två eller tre kort nå så nära poängsumman 9 som möjligt.

Varje spelare vid Baccara-bordet skall ansvara för skon i tur och ordning och han fungerar därmed som bankir så länge som han vinner. Spelaren kan emellertid själv välja att lämna skon till nästa spelare tidigare ("suite"). Bankirens motspelare kallas "pontes". Bara den motspelare som har den högsta insatsen kan vara aktiv i spelet och besluta om det tredje kortet.

Innan en spelrunda ("coup") startar bestämmer bankiren har mycket det skall spelas för. De övriga spelarna gör därefter sina insatser. Dessa insatser får inte överstiga det maximala belopp som bankiren fastställt. Bankiren och "den aktive spelaren", ponte, får vardera två kort. Om dessa så önskar kan de båda ges ett tredje kort enligt nedanstående regler.

Har bankiren två kort med poängsumma	skall han ges ett tredje kort	skall han icke ges ett tredje kort	har han fritt val
--	----------------------------------	--	----------------------

om motspelarens tre kort har följande summa

3	1-7 och 10	8	9
4	2-7	1 och 8-10	
5	5-7	1-3 och 8-10	4
6	6-7	1-5 och 8-10	

Ess gäller för 1. Bildkort och 10:or gäller för 0. Alla övriga kort gäller för sitt rätta värde.

När kortets poängsumma beräknas gäller bara summans ental (exempelvis $7+6=13$ som då gäller för 3). Den spelare som har poängtalet närmast 9 eller 9, har vunnit.

Om bankiren eller ponte har 8 eller 9 poäng med sina respektive första två kort (kallas "född vinnare") vänds dessa kort med poängsidan uppåt varvid motspelaren mister rätten att köpa ett tredje kort.

Har bankiren med sina första två kort en poängsumma om 3, 4, 5 eller 6 föreligger skilda regler för om han skall ges ett tredje kort eller inte. Reglerna framgår av schemat ovan.

Om ponten vinner betalar croupieren hela bankirens insats och fördelar vinsten bland alla motspelarna. Om banken vinner samlar croupieren in alla motspelarnas insatser till bankiren. Croupieren räknar bort en kommission till kasinot från alla vinster.

Statens offentliga utredningar 1992

Kronologisk förteckning

1. Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. U.
2. Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föreningar inne än ute. M.
3. Psykiskt stördas situation i kommunerna –en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. S.
4. Psykiatri i Norden –ett jämförande perspektiv. S.
5. Koncession för försäkringssammanslutningar. Fi.
6. Ny mervärdesskattelag.
– Motiv. Del 1.
– Förfatningstext och bilagor. Del 2. Fi.
7. Kompetensutveckling - en nationell strategi. A.
8. Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. Fi.
9. Ekonomi och rätt i kyrkan. C.
10. Ett nytt bolag för rundradiosändningar. Ku.
11. Fastighetsskatt. Fi.
12. Konstnärlig högskoleutbildning. U.
13. Bundna aktier. Ju.
14. Mindre kadmium i handelsgödsel. Jo.
15. Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. U.
16. Kroppen efter döden. S.
17. Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. S.
18. Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. S.
19. Långtidsutredningen 1992. Fi.
20. Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. S.
21. Bostadsstöd till pensionärer. S.
22. EES-anpassning av kreditupplysningslagen. Ju.
23. Kontrollfrågor i tull datoriseringen m.m. Fi.
24. Avreglerad bostadsmarknad. Fi.
25. Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. U.
26. Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. S.
27. Årarbetstid. A.
28. Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Fi.

Statens offentliga utredningar 1992

Systematisk förteckning

Justitiedepartementet

- Bundna aktier. [13]
- EES-anpassning av kreditupplysningslagen. [22]

Socialdepartementet

- Psykiskt stördas situation i kommunerna – en probleminventering ur socialtjänstens perspektiv. [3]
- Psykiatri i Norden – ett jämförande perspektiv. [4]
- Kroppen efter döden. [16]
- Den sista undersökningen – obduktionen i ett psykologiskt perspektiv. [17]
- Tvångsvård i socialtjänsten – ansvar och innehåll. [18]
- Statens hundscola. Ombildning från myndighet till aktiebolag. [20]
- Bostadsstöd till pensionärer. [21]
- Rätten till folkpension – kvalifikationsregler i internationella förhållanden. [26]

Finansdepartementet

- Koncession för försäkringssammanslutningar. [5]
- Ny mervärdesskattelag.
 - Motiv. Del 1.
 - Författningstext och bilagor. Del 2. [6]
- Fastighetstaxering m.m. – Bostadsrätter. [8]
- Fastighetsskatt. [11]
- Långtidsutredningen 1992. [19]
- Kontrollfrågor i tullmotoriseringen m.m. [23]
- Avreglerad bostadsmarknad. [24]
- Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. [28]

Utbildningsdepartementet

- Frihet – ansvar – kompetens. Grundutbildningens villkor i högskolan. [1]
- Konstnärlig högskoleutbildning. [12]
- Ledning och ledarskap i högskolan – några perspektiv och möjligheter. [15]
- Utvärdering av försöksverksamheten med 3-årig yrkesinriktad utbildning i gymnasieskolan. [25]

Jordbruksdepartementet

- Mindre kadmium i handelsgödsel. [14]

Kulturdepartementet

- Ett nytt bolag för rundradiosändningar. [10]

Arbetsmarknadsdepartementet

- Kompetensutveckling - en nationell strategi. [7]

Årsarbetstid. [27]

Civildepartementet

- Ekonomi och rätt i kyrkan. [9]

Miljö- och naturresursdepartementet

- Regler för risker. Ett seminarium om varför vi tillåter mer föroreningar inne än ute. [2]

