Näringsutskottets betänkande

1980/81:3

över motioner om kontroll av spelhallar och diskotek

Ärendet

I detta betänkande behandlas motionerna

1979/80:1418 av Eva Hjelmström (vpk), vari hemställs att riksdagen

1. hos regeringen hemställer om en utredning i syfte att kartlägga ägarförhållandena i spelhallsverksamhet som riktar sig till barn och ungdom,

2. hos regeringen begär förslag om en lagändring som gör det möjligt för kommunerna att förbjuda denna typ av barn- och ungdomsmiljöer,

1979/80:1437 av Hans Pettersson i Helsingborg (s) och Bengt Silfverstrand (s), vari hemställs att riksdagen hos regeringen anhåller om förslag av innebörd att sådana bestämmelser införs att kommun skall ge tillstånd till om etablering av diskotek och/eller spelhallar skall få ske.

Motionerna

Under hösten 1979 blev det känt att en rad ideella föreningar tagit över verksamheten i den mest beryktade av flipper- och spelhallarna i Stockholms city, anförs i motion 1979/80:1418. Samma spelhåla har, säger motionären, i utredningen Stockholms mörka sida, genomförd av Stockholms kommun, klassats som ett exempel på olämplig ungdomsmiljö, i vilken småpojkar i skolåldern spelat bort stora belopp. Där skall också ha förekommit brottslig verksamhet, såsom knarkaffärer och häleri, och troligen prostitution. Motionären uttalar att verksamheten vid denna spelhall fortfarande är lika destruktiv och meningslös som tidigare, även om de nya ägarna har infört en åldersgräns på 15 år. Ägarna kasserar in pengar som bl. a. går till verksamhet för välanpassade, skötsamma, starka och friska barn.

Liknande destruktiva miljöer finns också på andra håll, säger motionären. I dag finns ingen kartläggning av ägarförhållandena inom diverse spelhallsbolag. Det är fullt möjligt att staten bidrar till verksamheten inom sådana organisationer som driver flipper- och spelhallsverksamhet av nyss angiven typ. Motionären ser det som väsentligt att en kartläggning av ägarförhållandena inom denna bransch sker, för att man skall kunna undvika att skattemedel bidrar till olämpliga barn- och ungdomsmiljöer. Vidare är det väsentligt att kommunerna ges möjlighet att stoppa flipper- och spelhallarnas verksamhet där deras olämplighet är påvisad, anser motionären.

I motion 1979/80:1437 uttalas att det under de senaste åren har skett en kraftig utbyggnad av fritids- och nöjesindustrin i privat regi. Exempel på

sådan verksamhet är minidiskotek och spelhallar. Målgruppen 8–13 år är inte ovanlig för denna verksamhet. Spel om pengar och vadhållning är ofta förekommande. Samtliga sociala myndigheter torde vara överens om att denna verksamhet är av ondo, säger motionärerna. Verksamheten motverkar ofta kommunernas och föreningslivets strävan att ge ungdomarna ett meningsfullt och ansvarstagande nöjesliv. Med nuvarande lagstiftning har kommunerna ingen möjlighet att motverka etablering av denna skadliga verksamhet om inte hälsovårds- eller ordningsstadgan åsidosätts, anför motionärerna.

Lotteriutredningen

Lotteriutredningens förslag m. m.

Lotteriutredningen avgav år 1979 sitt huvudbetänkande (SOU 1979:29) Lotterier och spel. Tidigare hade utredningen avgivit delbetänkanden bl. a. om s. k. enarmade banditer.

Enligt direktiven skulle utredningen bl. a. granska den gällande regleringen av lotteri- och spelverksamheten och formulera de grundläggande principer som i framtiden bör gälla för samhällets reglering av verksamheten. I det följande redovisas kortfattat utredningens överväganden och förslag angående flipperspel och liknande spel, såsom elektroniska tv-spel, målspel och skjutare.

Utredningen konstaterar att flipperspelet har ökat starkt i omfattning under senare år. Samtidigt har denna spelform utsatts för kritik, främst från företrädare för skolan och skolan närstående organisationer och från sociala myndigheter.

Utredningen har funnit att kritiken mot flipperspelet är berättigad. Det kan därför finnas skäl att från sociala utgångspunkter reglera det kommersiella spelet på flipper och liknande apparater, anser utredningen. Varken nuvarande lagstiftning eller den av utredningen föreslagna lagen om lotterier och spel ger dock möjlighet till sådan reglering. Utredningen har därför kommit till uppfattningen att flipperspelet bör regleras i en särskild lag.

Enligt utredningens lagförslag får flipperspel och liknande inte utformas så att barn och ungdom otillbörligt lockas att delta. Länsstyrelsen får, om det behövs från social synpunkt, meddela innehavaren av lokal, där det finns flipperspel och liknande, föreskrifter om hur många spelapparater det får finnas inom lokalen. I föreskrifterna får också anges under vilken tid på dygnet anordningarna får hållas tillgängliga för spel eller tävlan. Länsstyrelsen får enligt förslaget även bestämma värdet på högsta insats och högsta vinst.

Det har av utredningen inte bedömts som nödvändigt att införa tillståndsplikt för rätten att ställa upp flipperspel och liknande apparater.

Enligt utredningens förslag skall länsstyrelserna på eget initiativ kunna

ingripa med de här nämnda föreskrifterna när missförhållanden uppstått och det från sociala synpunkter behövs ett ingripande. Ärenden av detta slag skall också kunna initieras hos länsstyrelsen av exempelvis polis, skolmyndigheter, kommuner och föräldraorganisationer.

Utredningens överväganden och förslag angående flipperspel och liknande grundar sig bl. a. på ett flertal skrivelser som har tillställts utredningen och på uppgifter som har framkommit i samband med hearings som utredningen hållit med olika instanser. Bland de problem som har tagits upp i dessa skrivelser och vid hearings kan nämnas följande. Skolungdomars spel på bl. a. flipperspel under raster och håltimmar uppges ha ökat i omfattning och brett ut sig i allt lägre åldrar. Vidare sägs att skolungdom har skolkat och i stället uppehållit sig i spelhallar. Viss kriminalitet bland barn och ungdom har också kunnat hänföras till spelintresset, bl. a. orsakad av att de spelat bort betydande penningsummor. Förekomsten av narkotikaförsäljning i spelhallar med flipperspel uppmärksammas av flera instanser.

Remissyttranden

Remissyttranden över lotteriutredningens huvudbetänkande har avgivits till handelsdepartementet av drygt 120 statliga myndigheter, kommuner, näringslivsorganisationer och fackliga organisationer. Av remissinstanserna har ett 30-tal yttrat sig angående flipperspel och liknande.

Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig angående flipperspel ser ett behov av att åtgärder vidtas för att man skall komma till rätta med de missförhållanden som kan förknippas med denna spelverksamhet. Många av instanserna vill dock förorda mer vittgående åtgärder än vad utredningen har föreslagit. Riksförbundet Hem och skola säger sig inte vara främmande för ett totalförbud mot flipperspel. Socialstyrelsen anser att utredningens åtgärdsförslag är bristfälligt och finner det motiverat med skärpta regler när det gäller spelverksamhet med flipperspel och liknande spel.

Bland åtgärder som i övrigt föreslås av remissinstanserna kan nämnas införande av etableringskontroll, tillståndsprövning, anmälningsplikt, typgodkännande och förverkandebestämmelser.

Förslag om införande av etableringskontroll eller tillståndsprövning för flipperspel och liknande framförs av bl. a. riksåklagaren, brottsförebyggande rådet (BRÅ), lotterinämnden och flera länsstyrelser. Anmälningsplikt vid etablering av flipperspel förordas av några länsstyrelser och polisstyrelser. Förslag om typgodkännande av spelapparater lämnas av rikspolisstyrelsen och Cherryföretagen AB. Riksåklagaren och polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt föreslår att utredningens lagförslag kompletteras med en förverkandebestämmelse med samma innebörd som 39 § i den föreslagna lotterilagen.

Rikspolisstyrelsen och lotterinämnden aktualiserar möjligheten att i Sverige tillämpa den lösning på problem i samband med flipperspel och

liknande som praktiseras i Finland. Med förströelsespel avses i Finland sådan spelanordning som mot betalning används i rent underhållningssyfte och som inte ger vinst i pengar, varor eller andra förmåner med penningvärde. Eftersom dessa spel inte ger den spelande vinst, berörs spelen inte av den finska lotterilagstiftningen. Polistillstånd krävs dock för uppställning av sådana apparater. Enligt lag den 27 maj 1976 om förströelseautomater skall samtliga sådana spel i Finland övertas av Penningsautomatföreningen. Spel uppställda senast i maj 1976 får dock finnas kvar i privat ägo till utgången av år 1981.

Några remissinstanser ifrågasätter behovet eller lämpligheten av de åtgärder som utredningen har förordat. Sveriges advokatsamfund vill inte tillstyrka att förslaget till lag om begränsningar i rätten att ställa upp vissa spelapparater m. m. läggs till grund för lagstiftning. Det är inte förenligt med rimliga krav på rättssäkerhet att ge länsstyrelserna möjlighet att ingripa på så vagt utformade grunder, anser Advokatsamfundet. Länsstyrelsen i Kronobergs län ifrågasätter om den föreslagna regleringen behövs. Knutssonbolagen AB anser att de sociala vådor som kan förknippas med flipperspel och liknande spel är överdrivna.

Betänkandet övervägs f. n. inom handelsdepartementet.

Svar på frågor i riksdagen

Justitieminister Håkan Winberg besvarade den 24 januari 1980 (RD 1979/80:70 s. 127) en fråga (1979/80:267) av Bonnie Bernström (fp) om han hade för avsikt att vidta några åtgärder för att förhindra att polisföreningar blir delägare i spellokaler. Justitieministern anförde att man kan ha olika meningar om det lämpliga i att en ideell förening som Stockholmspolisens idrottsförening är ekonomisk intressent i ett företag som driver en spellokal. Klart är emellertid, uttalade justitieministern, att regeringen inte har möjlighet att meddela några föreskrifter i detta hänseende. Det skulle innebära ett åsidosättande av den föreningsfrihet som är inskriven i grundlagen, sade justitieministern. Han erinrade också om att lotteriutredningen föreslagit att flipperspel och liknande spel skall regleras i en särskild lag.

Den 19 maj 1980 (RD 1979/80:146 s. 167) besvarade handelsminister Staffan Burenstam Linder en fråga (1979/80:457) av Sten-Ove Sundström (s) om han var beredd att verka för att spelhallar för ungdom, typ flipperhallar, skall förbjudas. Handelsministern pekade på att lotteriutredningen behandlat bl. a. flipperspel och liknande förströelsespel och därvid föreslagit att länsstyrelserna – om det behövs från social synpunkt – skall kunna begränsa antalet spelapparater och speltiden i lokaler med sådant spel. Beredningen av frågan är inte slutförd i handelsdepartementet. Ställning får tas i den proposition om ny lotterireglering som nu förbereds, sade handelsministern.

I samband med svar på en fråga (1980/81:32) om spelet Lotto meddelade handelsminister Burenstam Linder den 23 oktober 1980 att det skulle bli svårt för regeringen att under innevarande riksmöte hinna förelägga riksdagen en proposition grundad på lotteriutredningens förslag.

Skrivelser till handelsdepartementet m. m.

Till handelsdepartementet har i slutet av år 1979 och under år 1980 inkommit ett antal skrivelser med krav på att åtgärder vidtas mot flipperspel och liknande spel.

Bl. a. har sociala centralnämnderna i Göteborg, Eskilstuna och Luleå inkommit med sådana skrivelser. Där sägs bl. a. att problemen med flipperspel på nytt har aktualiserats. Skolk från skolan, stölder, skuldsättning, m. m., är några av de problem som enligt skrivelserna kan förknippas med flipperspel. De sociala skadeverkningarna av spelautomatverksamhet bedöms av en av de sociala centralnämnderna vara så allvarliga att någon form av tillståndsgivning erfordras för denna verksamhet. I andra skrivelser ställs mera långt gående krav, bl. a. att flipperspel skall förbjudas och att verksamheten i de s. k. flipperhallarna skall kunna stoppas av kommunerna.

Kommunfullmäktige i Stockholms kommun har i november 1980 i skrivelse till regeringen framfört krav på ändrad lagstiftning, så att kommunen får vetorätt mot spelhallar.

Utskottet

De två motioner som behandlas i detta betänkande innehåller yrkanden om att åtgärder skall vidtas för att komma till rätta med missförhållanden som kan förknippas med verksamheten vid spelhallar. De missförhållanden som uppgetts föreligga i dessa sammanhang är bl. a. att skolungdomar försummat skolarbetet på grund av flipperspel och gjort av med betydande penningsummor på spelet. Viss kriminalitet bland barn och ungdom har också kunnat hänföras till spelintresset. Narkotikaförsäljning i spelhallar har uppmärksammats på flera håll.

I motion 1979/80:1418 föreslås en utredning om ägarförhållandena i sådan spelhallsverksamhet som riktar sig till barn och ungdom. Motionären menar att de oklara ägarförhållandena inom spelhallsverksamheten kan medföra att staten med skattemedel bidrar till organisationer som driver sådan verksamhet och därigenom skapar olämpliga barn- och ungdomsmiljöer. I motionen föreslås också att kommunerna genom en lagändring skall ges möjlighet att stoppa spelhallarnas verksamhet.

I motion 1979/80:1437 sägs att verksamheten vid minidiskotek och spelhallar ofta motverkar kommunernas och föreningslivets strävan att ge ungdomarna ett meningsfullt och ansvarstagande nöjesliv. Motionärerna vill

att sådana bestämmelser skall införas att etablering av diskotek och spelhallar får ske endast om kommunen ger tillstånd.

Lotteriutredningen har i sitt huvudbetänkande (SOU 1979:29) Lotterier och spel behandlat bl. a. frågor om flipperspel och liknande – såsom elektroniska tv-spel, målspel och skjutare. Utredningen konstaterar att flipperspelet har ökat starkt i omfattning under senare år. Samtidigt har denna spelform kritiserats av bl. a. företrädare för skolan och för sociala myndigheter. Lotteriutredningen anser att denna kritik är berättigad och att det från sociala utgångspunkter är motiverat att det kommersiella spelet på flipper och liknande apparater regleras. Då varken nuvarande lagstiftning eller den av utredningen föreslagna lagen om lotterier och spel ger möjlighet till sådan reglering har utredningen lämnat förslag till en särskild lag om begränsningar i rätten att ställa upp vissa spelapparater m. m.

Enligt lagförslaget skall länsstyrelserna, om det behövs från social synpunkt, kunna begränsa spel med flipper och liknande spelapparater. Detta kan ske genom föreskrifter om hur många spelapparater som får förekomma i vissa lokaler och under vilka tider spel får förekomma.

Lotteriutredningens betänkande, som har remissbehandlats, övervägs f. n. i regeringskansliet.

Justitieministern har tidigare i år lämnat svar på en fråga i riksdagen (se s. 4) om han hade för avsikt att vidta några åtgärder för att förhindra att polisföreningar blir delägare i spellokaler. Han uttalade därvid att regeringen med hänsyn till den grundlagsenliga föreningsfriheten inte har möjlighet att meddela några föreskrifter i detta hänseende.

Enligt utskottets mening finns det anledning att se med allvar på de missförhållanden som hänger samman med flipperspel och liknande. Den oro som man hyser hos bl. a. sociala instanser och skolmyndigheter har kommit till uttryck i bl. a. flera skrivelser till lotteriutredningen och handelsdepartementet.

Utskottet finner det angeläget att statsmakterna så snart som möjligt vidtar åtgärder för att råda bot på dessa missförhållanden. Riksdagen bör enligt utskottets mening uttala sig för att regeringen skyndsamt lägger fram förslag till en lagstiftning om den berörda spelverksamheten. Utskottet förutsätter att regeringen utöver lotteriutredningens förslag noga överväger de synpunkter i ärendet som sociala myndigheter m. fl. har framfört i skrivelser till handelsdepartementet. Starka skäl tycks, såvitt utskottet nu kan bedöma, tala för att – som också har föreslagits i motionerna – kommunerna får ett väsentligt inflytande över verksamheten vid flipperhallar och liknande. Frågan om hur kommunens befogenheter skall kunna förenas med dem som statlig myndighet måste ha på spelområdet måste uppenbarligen noga prövas vid ärendets fortsatta beredning.

Ett förslag från regeringen i detta ärende bör enligt utskottets mening kunna lämnas separat och med förtur framför övriga delar av det komplex som lotteriutredningen har behandlat.

Utskottet föreslår att riksdagen gör ett uttalande i enlighet med vad utskottet här har anfört. Därmed tillgodoses motion 1979/80:1437 och motsvarande yrkande i motion 1979/80:1418.

Den sistnämnda motionen innehåller, som har sagts inledningsvis, också ett yrkande om att ägarförhållandena i spelhallsverksamhet som riktar sig till barn och ungdom skall kartläggas. Om den av utskottet förordade ordningen med ett väsentligt kommunalt inflytande över spelhallsverksamheten införs, synes det inte nödvändigt med någon landsomfattande undersökning av ägarförhållandena. Utskottet avstyrker motion 1979/80:1418 i nu nämnd del.

Utskottet hemställer

1. beträffande *lagstiftning om spelhallsverksamhet*
   att riksdagen med anledning av motion 1979/80:1418 yrkande 2 och motion 1979/80:1437 som sin mening ger regeringen till känna vad utskottet anfört,
2. beträffande *utredning om ägarförhållanden i spelhallsverksamhet*
   att riksdagen avslår motion 1979/80:1418 yrkande 1.

Stockholm den 4 december 1980

På näringsutskottets vägnar
INGVAR SVANBERG

Närvarande: Ingvar Svanberg (s), Johan Olsson (c), Hugo Bengtsson (s), Sven Andersson (fp), Nils Erik Wååg (s), Margaretha af Ugglas (m), Birgitta Hambraeus (c), Lennart Pettersson (s), Bengt Sjönell (c), Rune Jonsson (s), Hadar Cars (fp), Karl Björzén (m), Wivi-Anne Radesjö (s), Birgitta Johansson (s) och Lennart Blom (m).

Reservationer

av Margaretha af Ugglas, Karl Björzén och Lennart Blom (alla m)

1. Lagstiftning om spelhallsverksamhet (mom. 1).

Reservanterna anser

dels att den del av utskottets yttrande som börjar på s. 6 med "Enligt utskottets" och slutar på s. 7 med "motion 1979/80:1418" bort ha följande lydelse:

Enligt utskottets mening finns det anledning att se med allvar på de problem som tas upp i motionerna och som har kommit till uttryck i bl. a. flera skrivelser till lotteriutredningen och handelsdepartementet. Som nyss

nämnts har lotteriutredningen behandlat de problem som tas upp i motionerna och lämnat förslag i ett betänkande som f. n. övervägs av regeringen. Utskottet anser därför att det inte nu finns anledning för riksdagen att göra någon framställning till regeringen på grundval av de förslag om lagstiftning om spelhallsverksamhet som lämnas i motionerna.

Härutöver vill utskottet tillägga följande. Utskottet delar inte motionärernas uppfattning att man genom lagstiftning som möjliggör förbud mot flipperspel kan komma till rätta med missbruksproblem, kriminalitet bland skolungdom, skolk från skolan och andra problem som har satts i samband med spelet. Dessa djupare liggande mänskliga problem måste lösas på annat sätt och i ett större sammanhang. De måste t. ex. angripas i skolan där respekten för regler och normer på ett självklart sätt måste komma att prägla skolans vardagliga arbete. De måste tas upp i hemmen där föräldrarna måste besinna sitt stora ansvar för barnens fostran. Vidare måste barnen erbjudas positiva alternativ i form av meningsfylld fritidssysselsättning.

Med den av motionärerna förordade förbudsmöjligheten och etableringskontrollen följer krångel och byråkrati. Vidare finns betydande risker för att en illegal spelverksamhet kan uppstå. Förbud mot aktiviteter bör tillämpas med restriktivitet i ett öppet, demokratiskt samhälle.

Med vad här anförts avstyrker utskottet motion 1979/80:1437 och motsvarande yrkande i motion 1979/80:1418.

dels att utskottet under 1 bort hemställa

1. beträffande *lagstiftning om spelhallsverksamhet*
att riksdagen avslår motion 1979/80:1418 yrkande 2 och motion 1979/80:1437.

2. Utredning om ägarförhållanden i spelhallsverksamhet (mom. 2)

Reservanterna anser – under förutsättning av bifall till reservation 1 – att den del av utskottets yttrande på s. 7 som börjar med "Den sistnämnda" och slutar med "nämnd del" bort ha följande lydelse:

Den sistnämnda motionen innehåller, som har sagts inledningsvis, också ett yrkande om att ägarförhållandena i spelhallsverksamhet som riktar sig till barn och ungdom skall kartläggas. Utskottet anser inte att det f.n. finns behov av någon sådan utredning. Sålunda avstyrker utskottet motion 1979/80:1418 i nu nämnd del.

GOTAB 65887 Stockholm 1980