Regeringens proposition
1981/82:203

om kontroll över visst automatspel;

beslutad den 25 mars 1982.

Regeringen föreslår riksdagen att anta de förslag som har tagits upp i bifogade utdrag av regeringsprotokoll.

På regeringens vägnar

THORBJÖRN FÄLLDIN

KARL BOO

Propositionens huvudsakliga innehåll

I propositionen föreslås nya regler för anordnande av flipperspel och liknande automatspel. Reglerna avses bli intagna i en särskild lag. Enligt denna skall tillstånd krävas för att i förvärvssyfte anordna spel på mekanisk eller elektronisk spelautomat som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Ansökningar om tillstånd prövas av socialnämnden i den kommun där spelverksamheten skall anordnas. Socialnämnden skall enligt förslaget svara för tillsyn över spelverksamheten.

Förslaget medför vissa följdändringar i lotteriförordningen. Den nya regleringen föreslås träda i kraft den 1 juli 1982.

Förslag till
Lag om anordnande av visst automatspel

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag är tillämplig på spel som anordnas i förvärvssyfte på sådana mekaniska eller elektroniska spelautomater som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten.

Lagen gäller inte spel som anordnas på fartyg i reguljär trafik.

2 § Den som anordnar automatspel som avses i 1 § första stycket får inte otillbörligen locka barn eller ungdom att delta i spelet.

Den som anordnar spelet skall svara för att god ordning råder inom den lokal eller anläggning där spelet bedrivs.

Tillstånd

3 § Tillstånd krävs för att anordna automatspel som avses i 1 § första stycket på två eller flera spelautomater inom samma lokal eller anläggning. Detta gäller inte för automatspel som anordnas i samband med offentliga tillställningar av tillfällig karaktär.

Frågan om tillstånd prövas av socialnämnden i den kommun där spelverksamheten skall anordnas. Nämnden får ta ut avgift för prövningen enligt grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

4 § Vid prövning av tillstånd skall socialnämnden bedöma om spelverksamheten kan antas förorsaka bristande ordning eller kommer att bedrivas i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Vid prövningen skall särskilt beaktas sökandens lämplighet, lokalens ändamålsenlighet samt lokalens belägenhet.

5 § Tillstånd får förenas med föreskrifter om lägsta ålder för tillträde och tider när spelverksamheten får bedrivas samt andra föreskrifter som behövs för att motverka att spelverksamheten förorsakar bristande ordning eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom.

Om det efter tillståndsbeslutet uppkommer missförhållanden till följd av spelverksamheten, får socialnämnden meddela nya eller ändrade föreskrifter.

6 § Om automatspel, för vilket tillstånd har meddelats, anordnas i strid mot bestämmelsen i 2 § första stycket eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 §, får socialnämnden återkalla tillståndet.

Tillsyn

7 § Socialnämnden utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

För att utöva tillsynen har socialnämnden rätt att få tillträde till lokaler eller anläggningar där tillståndspliktigt automatspel anordnas och infordra upplysningar från den som anordnar spelet.

8 § Om den som anordnar tillståndspliktigt automatspel underlåter att lämna tillträde eller tillhandahålla upplysning enligt 7 § andra stycket, får socialnämnden förelägga vite.

För att bereda sig tillträde får socialnämnden vid behov anlita biträde av polisen.

Övriga bestämmelser

9 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar automatspel i strid mot 3 § första stycket eller bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

10 § Socialnämndens beslut enligt 5 § andra stycket eller 6 § gäller omedelbart om nämnden ej förordnar annat.

11 § Socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsstyrelsen genom besvär.

Länsstyrelsens beslut i fråga om vitesföreläggande får inte överklagas. Andra beslut av länsstyrelsen får överklagas hos socialstyrelsen genom besvär. Socialstyrelsens beslut får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

Den som vid ikraftträdandet anordnar automatspel för vilket tillstånd erfordras enligt denna lag och som före utgången av september 1982 har sökt tillstånd får fortsätta med verksamheten till dess ansökningen slutligt har prövats. Om socialnämnden inte meddelar tillstånd för fortsatt spelverksamhet, skall nämnden utsätta den tid inom vilken verksamheten skall ha avvecklats. Denna tid skall bestämmas så att skäligt rådrum ges för avvecklingen.

Förslag till
Lag om ändring i lotteriförordningen (1939:207)

Härigenom föreskrivs att 1 a § lotteriförordningen (1939:207)[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse *Föreslagen lydelse*

1 a §[2]

Automatspel som avses i 1 § tredje stycket må anordnas efter tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, lotterinämnden under förutsättning att spelet anordnas på fartyg i internationell trafik.

Automatspel av annan art än som avses i 1 § tredje stycket må anordnas

a) efter tillstånd av polismyndigheten under förutsättning

att spelet anordnas antingen i samband med offentlig nöjestillställning inom föreningslokal, annan samlingslokal eller nöjespark eller liknande anläggning eller i samband med tivolirörelse eller sådan restaurangrörelse, för vilken gäller tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt lagen (1977:293) om handel med drycker,

att värdet av spelarens insats utgör högst en krona per spel,

att högsta vinsten ej överstiger ett värde, som motsvarar tjugo gånger insatsen,

att tillståndsbeslutet, i original eller bestyrkt avskrift, finnes anbragt på väl synlig plats i lokalen;

b) efter tillstånd av länsstyrelsen under förutsättning

att spelet anordnas i samband med bingospel, som ej är eller kan jämställas med automatbingo,

att spelet anordnas för samma ändamål som bingospelet,

att värdet av spelarens insats utgör högst en krona per spel,

att högsta vinsten ej överstiger ett värde, som motsvarar tjugo gånger insatsen,

att tillståndsbeslutet, i original eller bestyrkt avskrift, finnes anbragt på väl synlig plats i lokalen.

Tillstånd enligt första stycket meddelas för spelanordnaren. Tillstånd enligt andra stycket a) meddelas för sådan nöjesarrangör eller rörelseidkare, som där avses, och tillstånd enligt andra stycket b) för den som erhållit tillstånd till bingospelet. Tillstånd gäller för viss tid.

---

[1] Förordningen omtryckt 1974:221.

[2] Senaste lydelse 1978:759.

Nuvarande lydelse	*Föreslagen lydelse*
Automatspel som *normalt* erbjuder vinst endast i form av *ett* frispel på automaten *må* anordnas utan tillstånd.	Automatspel som erbjuder vinst endast i form av frispel på automaten *får* anordnas utan tillstånd *enligt denna förordning. Föreskrifter om sådant spel finns i lagen (0000:000) om anordnande av visst automatspel.*

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

KOMMUNDEPARTEMENTET

Utdrag
PROTOKOLL
vid regeringssammanträde
1982-03-25

Närvarande: statsministern Fälldin, ordförande och statsråden Wikström, Friggebo, Dahlgren, Åsling, Söder, Johansson, Wirtén, Andersson, Boo, Petri, Eliasson, Gustafsson, Elmstedt, Ahrland, Molin

Föredragande: statsrådet Boo

Proposition om kontroll över visst automatspel

---

1. Inledning

Bestämmelser om lotterier och spel återfinns i lotteriförordningen (1939:207, omtryckt 1974:221, ändrad senast 1978:759). Dessa omfattar inte spel som ej ger någon vinst. Enligt förordningen får dessutom automatspel som normalt erbjuder vinst endast i form av ett frispel på automaten anordnas utan tillstånd. Härigenom är anordnande av spel på flipperspel och liknande automatspel undandraget kontroll.

Regeringen tillsatte år 1972 en utredning, lotteriutredningen[1] (H 1972:03), med uppdrag att utreda regleringen av lotteriverksamheten. Lotteriutredningen avlämnade i maj 1979 sitt slutbetänkande (SOU 1979:29 och 30) Lotterier och spel. Betänkandet innehåller förslag till en ny lag om lotteri och spel, vilken är avsedd att ersätta lotteriförordningen. Automatspel som enligt lotterförordningen får anordnas utan tillstånd omfattas inte av den föreslagna lagen om lotterier och spel. I stället föreslår lotteriutredningen att den spelverksamhet som ger vinst endast i form av frispel regleras i en särskild lag, nämligen lagen om begränsningen i rätten att ställa upp vissa spelapparater m. m. Enligt utredningens förslag skall länsstyrelserna med stöd av lagen kunna begränsa sådant spel om det behövs från social synpunkt. Någon förhandsprövning av spelverksamheten föreslås däremot inte.

[1] Generaldirektören Sven Heurgren, ordförande (sedan år 1975), riksdagsledamöterna Sven G. Andersson, Börje Nilsson, Ivar Nordberg och Karl-Eric Norrby samt direktören Holger Bergérus och förste länsassessorn Åke Rosén.

Vid remissbehandlingen utsattes lotteriutredningens förslag om åtgärder mot spel på flipperspel och liknande automatspel för kritik. Många remissinstanser förordade åtgärder som gick längre än vad utredningen hade föreslagit. Med anledning av väckta motioner (mot. 1979/80:1418 och 1437) hemställde riksdagen i skrivelse (NU 1980/81:3, rskr 1980/81:144) till regeringen den 21 januari 1981 att regeringen skyndsamt skulle lägga fram förslag till lagstiftning om den ifrågavarande spelverksamheten.

Inom kommundepartementet har upprättats promemorian (Ds Kn 1981:19) Kommunal kontroll över spelhallar – en olämplig ungdomsmiljö. Promemorian bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 1*.

Departementspromemorian har remissbehandlats. En sammanställning av remissyttrandena bör fogas till protokollet i detta ärende som *bilaga 2*.

Enligt vad jag har erfarit avser chefen för handelsdepartementet att föreslå regeringen att riksdagen skall föreläggas en proposition med förslag till lotterilag m. m. Avsikten är att propositionen skall innehålla förslag till en ny lotterilag som ersätter den nuvarande lotteriförordningen. Den nya lagstiftningen omfattar inte anordnande av automatspel som ger vinst enbart i form av frispel på spelautomater. Jag har i detta ärende samrått med cheferna för social- och handelsdepartementen.

2. Allmän motivering

2.1 Bakgrund

I den allmänna debatten har det under senare tid särskilt uppmärksammats att olämpliga ungdomsmiljöer har uppkommit i de spelhallar där spel på s. k. flipperspel och liknande automatspel bedrivs. Krav har därför rests på att denna spelverksamhet bör lagregleras. Sådana krav har också framförts i skrivelser till regeringen från kommuner, föreningar och enskilda.

I sitt år 1979 avlämnade slutbetänkande, Lotterier och spel, föreslog lotteriutredningen att spel på s. k. flipperspel och liknande automatspel skulle regleras genom en särskild lag. Enligt utredningens förslag skulle länstyrelserna, om det behövdes från social synpunkt, kunna begränsa spel på flipperspel. Enligt utredningens mening behövdes det inte någon förhandsprövning av spelverksamheten. Det borde räcka med att länsstyrelserna gavs möjlighet att ingripa om sociala missförhållanden uppstått. Vid remissbehandlingen av förslaget framhöll flertalet remissinstanser att åtgärder behövde vidtas för att komma till rätta med de missförhållanden som kan förknippas med spelverksamheten. Utredningens förslag till åtgärder i detta hänseende kritiserades. Många remissinstanser förordade åtgärder som gick längre än vad utredningen hade föreslagit.

I januari 1980 väcktes två motioner i riksdagen om verksamheten i spelhallar. Med anledning härav hemställde riksdagen i januari 1981 att

regeringen skyndsamt skulle lägga fram förslag till lagstiftning om denna spelverksamhet.

Kritiken mot spelverksamheten har alltså främst tagit sikte på spel på flipperspel och liknande automatspel. Flipperspel är en form av förströelsespel där spelaren stöter iväg en kula som sedan faller ner på en sluttande skiva. När kulan träffar vissa punkter på skivan får spelaren poäng som summeras i ett räkneverk. Med hjälp av fjädrande armar eller liknande anordningar kan spelaren hålla kulan i rörelse på planet och därmed i viss mån påverka spelets förlopp. Automatspel av liknande slag är skjutare, målspel och TV-spel. Spelen förekommer i flera varianter, där utgången i större eller mindre grad kan vara beroende på olika slumpfaktorer och på spelarens skicklighet. Gemensamt för flipperspel och liknande automatspel är att de visserligen fordrar insats men att de inte ger vinst i egentlig mening, dvs. i form av pengar, spelpolletter eller varor. Spelautomaterna kan vara konstruerade så att de erbjuder ett eller flera s. k. frispel, dvs. möjligheten till fortsatt spel utan betalning.

Frågor om lotterier och spel regleras i dag i lotteriförordningen. Enligt denna får automatspel som normalt erbjuder vinst endast i form av ett frispel på automaten anordnas utan tillstånd eller anmälan. Någon kontroll av spel på automater av den typ som jag nu har nämnt finns alltså inte. Mot denna bakgrund har inom kommundepartementet upprättats promemorian Kommunal kontroll över spelhallar – en olämplig ungdomsmiljö.

2.2 Behovet av åtgärder

Jag vill erinra om att frågorna om barns och ungdomars levnadsmiljö har kommit att uppmärksammas alltmer. Uppväxtvillkoren har drastiskt förändrats under de två senaste decennierna. Samhällsförändringarna har varit snabba och påfrestande för många människor. Uppsplittringen och sektoriseringen av samhället, utarmningen av miljöer, en ökad segregering och isolering har i synnerhet drabbat barn och ungdom. Ett stort antal utredningar, rapporter och dokument av barns och ungdomars uppväxtvillkor, som har gjorts under 70-talet belyser barns och ungdomars svårigheter under uppväxttiden.

I statens ungdomsråds rapport "Ej till Salu" understryks t. ex. vikten av att ha en helhetssyn på barns och ungdomars uppväxtvillkor. I rapporten läggs ett långtgående reformförslag som visar hur barn och ungdomar skulle kunna bli mer delaktiga i samhällsarbetet. Utredarna menar att detta är den viktigaste åtgärden för att uppväxtvillkoren skulle förbättras. Detta skulle också direkt motverka den kommersiella dominansen av de olämpliga ungdomsmiljöerna.

Till bilden av en vital demokrati på basnivå hör våra folkrörelser. Starka folkrörelser är en naturlig del i vårt samhälle. Folkrörelserna är viktiga ur demokratisk synpunkt eftersom de genom sina arbetsformer fostrar i

demokrati och utgör kanaler för människors uppfattningar i viktiga samhällsfrågor. Folkrörelserna fyller också viktiga sociala och kulturella funktioner och ger människor möjlighet till personlighetsutveckling, ansvarstagande och identitet. Ungdomsorganisationerna når ca 60 % av Sveriges barn och ungdom. Den som är verksam i en ungdomsorganisation, speciellt i en idéburen organisation, får möjlighet att ägna sig åt meningsfull sysselsättning.

Tyngdpunkten i samhällets insatser för barn och ungdom måste ligga på det förebyggande området. Trots samlade insatser för att motverka olämpliga ungdomsmiljöer har det förts en allt intensivare debatt om olämpliga ungdomsmiljöer och om vilka restriktioner som man bör vidta för att motverka uppkomsten av dessa. Med olämpliga ungdomsmiljöer avser jag i första hand miljöer som kan vara skadliga för ungdomars sociala utveckling. I vårt samhälle finns vissa grundläggande gemensamma värderingar om vad som är en dålig ungdomsmiljö. Alla är överens om att miljöer där det förekommer alkohol- och drogmissbruk, skadegörelse, våldshandlingar, annan kriminalitet eller prostitution är olämpliga. Vid sidan av dessa avarter, finns det också ungdomsmiljöer som säkert inte alla anser vara skadliga, men som från social- eller kulturpolitiska utgångspunkter kan bedömas som mindre lämpliga. Det kan t. ex. röra sig om passiviserande och kommersialiserade miljöer med brist på meningsfull sysselsättning. Det kan också gälla miljöer i vilka det finns få möjligheter till vuxenkontakter.

En olämplig ungdomsmiljö kan givetvis förekomma i andra sammanhang än just i spelhallarna. Det kan vara en miljö som främst fungerar som en samlingsplats utan att vara knuten till någon viss näringsverksamhet, t. ex. ett torg eller en park. Att olämpligheten kan vara kopplad till en miljö utan anknytning till viss näringsverksamhet eller med anknytning till en verksamhet som i sig själv inte kan anses olämplig, utgör särskilt från lagteknisk synpunkt ett problem. Det kan finnas åtskilliga exempel på miljöer som är sådana att de motiverar ett inflytande från samhällets sida, men det krävs olika typer av åtgärder. En generell analys av samtliga typer av ungdomsmiljöer skulle fordra långtgående undersökningar. Riksdagen har emellertid bedömt att det krävs skyndsamma lagstiftningsåtgärder mot missförhållandena inom spelverksamheten. Även i skrivelser från kommunalt håll har det ansetts särskilt angeläget att snabbt komma till rätta med spelhallarnas verksamhet. Det förhållandet att man i detta sammanhang inte kan undersöka och vidta åtgärder mot alla olämpliga ungdomsmiljöer får enligt min mening inte hindra att man nu ingriper och föreslår åtgärder mot en viss verksamhet. Till yttermera visso rör det sig här om en verksamhet och en miljö som mera generellt utsatts för åtskillig kritik och som av många anses gå stick i stäv med samhällets åtgärder för att förbättra uppväxt- och fritidsförhållanden för barn och ungdom.

I departementspromemorian har belysts de problem som är förenade med verksamheten i spelhallarna. Enligt vad som framhålls i promemorian är det

inte i första hand spelautomaternas konstruktion och utformning som har förorsakat kritik. Kritiken har enligt promemorian främst riktats mot den fritids- och ungdomsmiljö som spelhallarna utgör. I viss utsträckning har kritik också riktats mot spelverksamhet på enstaka apparater. Det framhålls i promemorian att spelhallar lätt kan bli ett tillhåll för personer med sådana sociala problem att de utövar ett dåligt inflytande på ungdomarna. Enligt promemorian är det känt att det förekommer handel med alkohol och narkotika i dessa miljöer. Ett grundläggande problem är att spelandet skapar ett penningbehov som kan utlösa viss kriminalitet såsom snatteri och häleri. I departementspromemorian föreslås det därför att någon form av lagreglering kommer till stånd för att motverka att spel på flipperspel och liknande automatspel orsakar missförhållanden.

Så gott som alla remissinstanser tillstyrker eller har inget att erinra mot att åtgärder vidtas för att motverka sociala missförhållanden i de s. k. flipperhallarna. Flera remissinstanser anser dock att de åtgärder som föreslås inte är tillräckliga. Någon remisinstans menar å andra sidan att kritiken mot spelhallarna är överdriven. Ytterligare några pekar på att restriktioner måste kombineras med att alternativa ungdomsmiljöer tillskapas. Endast en remissinstans är kritisk mot att restriktioner införs för anordnande av flipperspel.

Av vad jag redan har anfört framgår att jag delar den uppfattning som så gott som alla remissinstanserna har gett uttryck åt, nämligen att åtgärder måste vidtas för att motverka uppkomsten av olämpliga barn- och ungdomsmiljöer i samband med spel på flipperspel och liknande automatspel. Även om det kan finnas spellokaler som inte utgör någon problemmiljö finns det enligt min mening ett klart belägg för att kritiken mot spelhallarna är berättigad. I den allmänna debatten, i remissyttranden över lotteriutredningens förslag, i skrivelser till regeringen och i riksdagen, har det framkommit att spelhallarna inte utgör någon lämplig barn- och undomsmiljö utan skapar betydande sociala problem.

Enligt min mening löser man inte de ungdomsproblem som kan finnas i stort genom att införa förbud och restriktioner. Självfallet måste, som flera remissinstanser också framhåller, ungdomsproblemen som helhet lösas på annat sätt genom mera generellt inriktade åtgärder. Detta förhållande bör emellertid enligt min mening inte hindra att man nu ingriper mot en företeelse som har visat sig orsaka missförhållanden. Den åtgärd som nu vidtas skall alltså ses som en bland flera åtgärder för att värna om barns och ungdomars uppväxtmiljö. Jag anser att man genom lagstiftning bör ge samhället en möjlighet till kontroll över spelverksamheten. Jag övergår därför till att ta upp frågan om hur en sådan kontroll bör utformas.

2.3 Kontroll över visst automatspel

I departementspromemorian framhålls att det i den allmänna debatten om åtgärder mot spelhallarna har framförts krav på bl. a. totalförbud, etableringskontroll, kommunal vetorätt, tillståndsprövning, anmälningsskyldighet och typgodkännande av spelutrustningen. Enligt den uppfattning som kommer till uttryck i departementspromemorian skulle det i nuvarande skede föra alltför långt att införa ett totalförbud mot spel på flipperspel och liknande automatspel. Huvudfrågan är därför enligt promemoriaförslaget om någon myndighet bör ha inflytande över etableringen av spelverksamhet eller om det är tillräckligt med en reglering som ger en myndighet rätt att ingripa om verksamheten föranleder missförhållanden. I promemorian förordas att någon form av förhandsprövning kommer till stånd. Från förebyggande sociala utgångspunkter anses det inte tillfredsställande att ett ingripande sker först när verksamheten har förorsakat sociala missförhållanden.

Vid remissbehandlingen har promemoriaförslaget i denna del fått ett positivt mottagande. Flertalet remissinstanser delar uppfattningen att det bör komma till stånd en förhandsprövning när det gäller anordnande av spel på flipperspel och liknande automatspel. Socialstyrelsen framhåller att lotteriutredningens förslag som innebar att man avvisade tillståndsprövning eller andra regleringar av spelverksamheten var otillfredsställande. Styrelsen anser att det är motiverat med någon form av tillståndsprövning. Flera remissinstanser menar dock att det dessutom krävs generellt inriktade åtgärder för att förebygga att barn och ungdom drabbas av olika sociala problem. Fyra remissinstanser menar att spelverksamheten bör förbjudas.

För egen del anser jag att det skulle föra för långt att förbjuda spelverksamheten. I likhet med de flesta remissinstanserna delar jag uppfattningen i departementspromemorian att tillståndsprövning bör införas. En sådan ordning skulle i huvudsak svara mot vad som gäller i de övriga nordiska länderna. Genom ett system med tillståndsprövning får samhället möjligheter att se till att spelverksamhet anordnas på ett sätt som är ägnat att motverka uppkomsten av socialt olämpliga miljöer för barn och ungdom.

2.4 Tillståndsmyndighet

I departementspromemorian framhålls att näringsutskottet i sitt betänkande uttalade att starka skäl talar för att kommunerna får ett väsentligt inflytande över verksamheten i flipperhallar och liknande spellokaler. Mot bakgrund härav har i departementspromemorian övervägts olika lösningar som kan ge kommunerna ett sådant inflytande.

Ett alternativ som diskuteras i promemorian är att lägga tillståndsprövningen på polismyndigheterna eller länsstyrelserna. Det kommunala inflytandet skulle i sådant fall kunna tillgodoses genom ett obligatoriskt

remissförfarande med kommunal vetorätt. Ett annat alternativ som diskuteras är att tillståndsprövningen läggs direkt på kommunerna. I promemorian förordas den kommunala lösningen. Det framhålls att kommunerna genom sitt ansvar för att skapa goda förhållanden för barn och ungdom är väl förtrogna med de företeelser som utgör motiv för en reglering av spelverksamheten. Skolmyndigheter och sociala myndigheter har tillsammans med föräldrarna ett ansvar för ungdomars uppväxtförhållanden. Härigenom har dessa myndigheter en nära kontakt med den verklighet som ungdomarna lever i. Enligt vad som sägs i promemorian kommer en lösning som innebär att kommunerna blir tillståndsmyndighet att bidra till att kommunerna får ett större helhetsansvar för ungdomars uppväxtmiljö. En sådan lösning kan också ses som ett led i att öka den kommunala självstyrelsen. Eftersom tillståndsprövningen skall ske från sociala utgångspunkter föreslås det i promemorian att socialnämnden blir tillståndsmyndighet.

Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker förslaget i denna del. Till dessa hör riksåklagaren, kammarrätten i Göteborg, socialstyrelsen, länsstyrelserna i Malmöhus samt Göteborgs och Bohus län, polisstyrelserna i Göteborgs och Örebro polisdistrikt, flertalet kommuner som har yttrat sig i frågan samt Svenska kommunförbundet. Kommunförbundet framhåller att socialnämnderna har till uppgift att ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för bl. a. barn och ungdom. Enligt kommunförbundet faller det sig därför naturligt att tillståndsprövningen läggs direkt på socialnämnderna.

Några få remissinstanser är kritiska mot förslaget. Hovrätten över Skåne och Blekinge anser att ansvaret för tillståndsfrågorna i första hand bör ankomma på polismyndigheten. Hovrätten anser att de sociala myndigheterna i kommunerna saknar lämplig organisation för uppgiften. Dessutom skapar förslaget enligt hovrätten oklarhet mellan polismyndighets och kommuns ansvarsområden som tillståndsmyndighet. Också rikspolisstyrelsen samt polisstyrelserna i Stockholms och Malmö polisdistrikt anser att tillståndsfrågorna bör ankomma på polismyndigheterna. Tre länsstyrelser menar att övervägande skäl talar för att länsstyrelserna bör bli tillståndsmyndighet. Länsstyrelserna i Stockholms län anser att det vore en olycklig lösning, inte minst ur rättssäkerhetssynpunkt, med den splittring mellan tillståndsgivande myndigheter som promemoriaförslaget innebär. Det ifrågasätts också från länsstyrelsehåll om socialnämnderna verkligen har resurser för tillståndsgivningen.

Jag delar den uppfattning som majoriteten av remissinstanserna har gett uttryck åt, nämligen att tillståndsprövningen bör läggas på kommunernas socialnämnder. I samband med remissbehandlingen har det framkommit att många socialnämnder redan har utrett och kartlagt de sociala problem som är förknippade med spelverksamheten på respektive ort. Enligt min mening visar detta att kommunerna har bemödat sig om att skaffa sig en god inblick i

rådande förhållanden. Samtidigt visar det att resurser finns tillgängliga hos socialnämnderna för att handha tillståndsprövningen.

Jag vill framhålla att tillståndsprövningen inte främst skall ske med utgångspunkt från ordningsaspekter. Tillståndsprövningen i förevarande fall skall i första hand grundas på sociala överväganden. Mot denna bakgrund finner jag att de farhågor som har framförts om att förslaget i denna del skulle skapa oklarhet mellan polismyndighetens och kommunens ansvarsområden är överdrivna. Som jag återkommer till bör självfallet socialnämnden samråda med polismyndigheten i tillståndsfrågor när det kan anses påkallat.

Den lösning som jag nu förordar kan i vissa fall medföra olägenheter genom att den som önskar samordna spel i samband med annan tillståndspliktig verksamhet, t. ex. offentlig tillställning, får ansöka om tillstånd hos olika myndigheter. Som jag återkommer till bör man därför inte kräva tillstånd för spelverksamhet som anordnas i anslutning till offentlig tillställning av tillfällig karaktär.

2.5 Tillståndspliktens omfattning

I departementspromemorian har utgångspunkten varit att tillståndsprövningen i huvudsak skall omfatta den spelverksamhet som bedrivs i s. k. spelhallar. Enligt vad som framhålls i promemorian är det främst mot denna verksamhet som kritik har framförts. Den lösning man väljer bör enligt promemorieförslaget vara enkel att tillämpa och inte mera ingripande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att få ett instrument mot olämpliga spelmiljöer. För att markera denna inriktning och för att undvika onödig byråkrati bör, enligt promemorieförslaget, spel på enstaka spelapparater i nuvarande läge undantas från detaljreglering. Om det emellertid senare skulle visa sig att sociala olägenheter mera generellt uppkommer även vid sådant spel bör enligt promemorieförslaget frågan ytterligare övervägas. Promemorieförslaget utmynnar i att tillstånd bör krävas för att anordna spel på flera än tre apparater inom samma lokal eller anläggning. Tillståndsplikten föreslås dock inte omfatta spel som anordnas i samband med offentlig tillställning av tillfällig karaktär. Från den föreslagna regleringen undantas också spel som inte anordnas i förvärvssyfte. Regleringen omfattar inte heller spelverksamhet på fartyg i reguljär trafik.

Bland de remissinstanser som förordar att en tillståndsprövning införs är meningarna delade i fråga om tillståndspliktens omfattning. Flera av dessa remissinstanser tillstyrker promemorieförslaget eller lämnar det utan erinran. Majoriteten avstyrker emellertid förslaget och förordar i stället att en generell tillståndsplikt införs.

Till de remissinstanser som förordar en generell tillståndsplikt hör rikspolisstyrelsen, statens ungdomsråd, lotterinämnden, tre länsstyrelser, Svenska kommunförbundet samt flertalet kommuner och ungdomsorganisa-

tioner som har yttrat sig i frågan. Lotterinämnden framhåller att erfarenheten har visat att spelet förorsakar skadeverkningar även om antalet apparater understiger fyra. Detta gäller t. ex. spelverksamhet som har anordnats i kaféer och konditorier som ligger i närheten av skolor eller på orter där större möjligheter till förströelse saknas. Samma grundtanke framförs av Svenska kommunförbundet. Förbundet framhåller att frågan om antalet flipperapparater är av underordnad betydelse. Enligt förbundet är det miljön som bör vara avgörande om tillstånd skall meddelas eller ej. Flertalet av de kommuner som har yttrat sig i frågan anser att det inte kan uteslutas att missförhållanden kan uppstå i lokaler där spel har anordnats på färre än fyra apparater. I allmänhet sägs det från kommunalt håll att det inte finns några skäl som talar för en begränsning av möjligheterna att ingripa. Det framhålls också att spelverksamheten på mindre orter oftast inte omfattar flera än tre apparater. En remissinstans menar att ett genomförande av promemoriaförslaget i denna del kommer att resultera i att spel på högst tre apparater kommer att anordnas på ett stort antal platser i kommunerna för att de som anordnar spelverksamhet skall slippa tillståndsprövningen.

Ett par remissinstanser anser att tillståndsplikt bör inträda först när spelverksamheten är av större omfattning än vad som föreslås i departementspromemorian. Sveriges automatägares riksförbund menar således att, om tillståndsplikt införs, skall den avse spel på flera än sex apparater. En annan remissinstans anser att gränsen för tillståndsplikt kan sättas vid spel som omfattar fler än sju apparater.

Några remissinstanser anser att tillstånd inte bör krävas när spel anordnas i samband med vissa tillställningar. Folkparkernas centralorganisation framhåller att den typ av spelapparater som departementspromemorian behandlar förekommer endast i ringa omfattning i folkparkerna och utgör en förströelse bland många andra aktiviteter. Några sociala skadeverkningar från spelverksamheten i folkparkerna har enligt centralorganisationen inte heller konstaterats. Förströelsespel i folkparkerna kan således enligt organisationens mening inte jämföras med sådan spelverksamhet som bedrivs i spelhallarna. Cherryföretagen AB menar att spel som anordnas i sådana miljöer där inte någon risk för att sociala skadeverkningar kan uppstå bör undantas från den föreslagna regleringen. Till sådana miljöer hör enligt bolaget campingplatser, vintersporthotell, militära anläggningars marketenterier och flygplatsterminaler.

För egen del vill jag anföra följande.

I den offentliga debatten har kritiken riktats främst mot spelverksamheten i spelhallarna. Den rikliga förekomsten av spelapparater i dessa hallar lockar till sig många spelutövare. Den som anordnar spelet har ofta svårt att få en insyn i de förehavanden som kan förekomma vid sidan av själva spelandet. I många fall saknas det någon egentlig tillsyn över spelverksamheten. Detta öppnar möjligheter för asocial påverkan på barn och ungdomar som vistas i dessa miljöer. Enligt min mening kan bl. a. dessa förhållanden tala för att

endast spelverksamhet av viss större omfattning bör bli föremål för tillståndsprövning.

Under remissbehandlingen har det emellertid framförts starka önskemål om att all spelverksamhet på flipperspel och liknande automatspel skall omfattas av tillståndsplikt. Företrädesvis från kommunalt håll framhålls det att spel som är anordnat på enstaka apparater också kan vara upphov till i princip motsvarande sociala problem som har konstaterats i samband med spelverksamheten i spelhallarna. Det gäller i synnerhet spelverksamhet som är anordnad i anslutning till skolor och på mindre orter där utbudet av förströelse kan vara litet.

Vid bedömande av frågan om tillståndspliktens omfattning fäster jag särskild vikt vid kommunernas önskemål om en generell tillståndsprövning och vid det förhållandet att kommunerna följaktligen är beredda att åtaga sig ansvaret för en mera omfattande prövning. På lokalt håll kan man bäst bedöma behovet av åtgärder. Kommunernas engagemang i frågan är enligt min mening också en garanti för att man söker sig till smidiga former för handläggningen av dessa ärenden. Farhågor för en onödig byråkrati har emellertid framskymtat i debatten. Jag anser att sådana farhågor bör kunna mötas genom att automatspel som anordnas endast på en spelautomat inom samma lokal eller anläggning undantas från tillståndsplikten. Jag föreslår alltså att det öppnas en möjlighet att ingripa mot spelverksamhet som omfattar spel på två eller flera spelautomater.

Några remissinstanser har framhållit att vissa tillställningar vid vilka spel anordnas bör undantas från tillståndsplikten. I likhet med promemorieförslaget anser jag att offentlig tillställning av tillfällig karaktär inte bör omfattas av tillståndsplikt. Inte heller bör den nya lagstiftningen omfatta spel som inte anordnas i förvärvssyfte och spel på fartyg i reguljär trafik. Jag har viss förståelse för att det kan finnas skäl som talar för att man gör undantag för spelverksamhet som anordnas även i andra sammanhang. Omfattande undantag skulle emellertid göra regleringen svår att överblicka. En i författning mera i detalj utformad gränsdragning mellan tillståndspliktig och icke tillståndspliktig verksamhet skulle också i enskilda fall kunna uppfattas som godtycklig. Jag är således inte beredd att tillstyrka att undantag görs från tillståndsplikten i större omfattning än vad jag nyss har nämnt. Som jag också har framhållit är det min uppfattning att en smidig hantering av tillståndsärendena inte kommer att medföra några olägenheter för den som vill anordna spel som från sociala utgångspunkter är utan problem. Jag förordar alltså att det – med de undantag som jag nu har nämnt – införs en tillståndsplikt för att få anordna spel på två eller flera automater.

2.6 Tillstånd och tillsyn

I departementspromemorian föreslås att reglerna om tillståndsprövningen utformas så att socialnämnden ges stor frihet att göra en total bedömning efter lokala och sociala förhållanden som råder i kommunen. Utgångspunk-

ten för en sådan bedömning bör vara att motverka uppkomsten av dåliga ungdomsmiljöer. I promemorieförslaget framhålls att det är naturligt att socialnämnden vid handläggningen av tillståndsärendena samråder med andra berörda kommunala och statliga myndigheter, t. ex. skolstyrelse, fritidsnämnd och den lokala polismyndigheten.

Det föreslås i promemorian att socialnämnden ges möjlighet att förena tillstånd med föreskrifter. Dessa kan gälla t. ex. öppettider eller åldersgränser. Enligt promemorieförslaget bör nämnden kunna meddela nya eller ändrade föreskifter om missförhållanden uppkommer efter tillståndsbeslutet. Socialnämnden bör enligt förslaget också få möjlighet att återkalla ett meddelat tillstånd om det visar sig att missförhållanden uppkommer genom spelverksamheten. Tillsynen över spelverksamheten bör enligt promemorieförslaget utövas av socialnämnden. För att kunna fullgöra denna uppgift föreslås nämnden få rätt att få tillträde till plats där spelverksamhet bedrivs och rätt att infordra upplysningar från den som anordnar spelet.

Flertalet remissinstanser som har yttrat sig i tillståndsfrågan är positiva till att socialnämnderna ges stor frihet att göra en totalbedömning av tillståndsprövningen. Några remissinstanser har synpunkter på handläggningen av tillståndsärendena. Ordningsstadgeutredningen menar att de föreslagna grunderna för tillståndsprövningen är något diffusa. Detta torde leda till att prövningen blir ganska osäker, vilket kan resultera i en godtycklig eller onödigt restriktiv tillämpning. Utredningen förordar därför att socialnämndernas prövning i någon mån binds upp genom att det i en föreskrift anges vad som särskilt skall beaktas vid tillståndsprövningen. Från branschhåll framhålls att det är av utomordentligt stor betydelse att lika kriterier får utgöra grunden för beslut som fattas av olika socialnämnder. Några remissinstanser anser att det bör föreskrivas en obligatorisk skyldighet för socialnämnden att inhämta polismyndighetens yttrande i tillståndsärendena. Det framhålls från några håll att det krävs lagstöd för att lämna ut uppgifter ur polisens person- och belastningsregister. En remissinstans påpekar också att det krävs lagstöd för att skattemyndigheterna skall kunna lämna ut vissa uppgifter.

Nästan alla remissinstanser som har tillstyrkt att socialnämnderna blir tillståndsmyndigheter menar att nämnderna bör ha ansvaret för tillsynen över spelverksamheten. Några remissinstanser anser att även polismyndigheten bör vara tillsynsmyndighet.

Jag delar den uppfattning som flertalet remissinstanser har gett uttryck åt, nämligen att socialnämnderna bör ges stor frihet när det gäller tillståndsprövningen. Samtidigt bör emellertid som några remissinstanser framhåller alltid vissa moment ingå i prövningen. Jag anser därför att bestämmelsen bör utformas så att det av den framgår att vissa omständigheter alltid skall övervägas vid tillståndsprövningen. Jag återkommer till denna fråga i specialmotiveringen.

Som några remissinstanser framhåller anser jag att det är viktigt att

socialnämnden vid handläggningen av tillståndsärendena samråder med berörda myndigheter. Till följd av den lösning som jag har förordat beträffande tillståndspliktens omfattning är jag dock inte beredd att föreslå att en obligatorisk samrådsskyldighet införs. I många tillståndsärenden torde omständigheterna vara sådana att tillstånd kan meddelas utan att behov av samråd föreligger. Jag tänker då närmast på sådana tillståndsärenden som avser anordnande av spel på ett fåtal apparater på platser där det inte kan befaras att mera betydande olägenheter uppkommer. I andra fall bör enligt min mening socialnämnden som regel inhämta yttrande från andra berörda kommunala myndigheter och den lokala polismyndigheten. Någon föreskrift härom anser jag inte behövas.

Genom att socialnämnden inhämtar yttrande från polismyndigheten bör nämnden kunna få besked om huruvida anordnaren kan anses vara lämplig att handha spelverksamhet. Något behov av att lämna ut uppgifter till socialnämnderna ur person- och belastningsregistret finns enligt min mening inte. Eftersom tillsynen främst skall ske utifrån sociala utgångspunkter anser jag att det inte är nödvändigt att även polismyndigheterna blir tillsynsmyndigheter.

2.7 Lagstiftningens utformning i övrigt

I departementspromemorian föreslås att socialnämnden skall kunna förelägga spelanordnare att fullgöra vissa skyldigheter vid vite. Det gäller om spelanordnaren bryter mot meddelade föreskrifter eller underlåter att lämna tillträde till spellokalen eller tillhandahålla upplysning. Socialnämndens beslut om vitesföreläggande föreslås enligt promemorian inte få överklagas. Däremot föreslås det att socialnämndens beslut i andra frågor skall få överklagas hos länsstyrelsen och att länsstyrelsens beslut skall få överklagas hos regeringen. När det gäller reglerna om påföljd m. m. föreslås det i promemorian att allmänt åtal för brott som innebär anordnande av tillståndspliktigt spel utan tillstånd får väckas endast efter anmälan av socialnämnden.

Flera remissinstanser har synpunkter på frågorna om vite och påföljd. Det påpekas bl. a. av riksåklagaren att sanktionssystemet i motsvarande situationer brukar vara anordnat så att den kan straffas som bryter mot tillståndskrav eller i samband med tillståndet utfärdade föreskrifter. Det finns enligt riksåklagaren inte anledning att avvika från denna modell. Riksåklagaren anser vidare att det får anses strida mot vedertagen uppfattning beträffande vitesinstitutets funktion att använda vite som sanktion för brytande av viss föreskrift. Lagförslaget bör enligt riksåklagaren på denna punkt utformas så att föreskriften direkt tar sikte på ett framtvingande av den uteblivna prestationen. En remissinstans menar att föreskriften om att beslut om vitesföreläggande inte får överklagas bör utgå.

Riksåklagaren är också kritisk mot att allmänt åtal för brott mot lagen endast får väckas efter anmälan av socialnämnd. I och med att ett brott föreligger är bedömningen därav allmänt sett av sådan natur att åklagare inte bör betas möjligheten att beivra brottet. För övrigt kan enligt riksåklagaren en diskretionär prövning, för vilken det inte har lämnats några som helst riktlinjer vare sig i lagtexten eller i förarbetena, leda till en bristande enhetlighet vid avgörandet av när anmälan skall ske. Prövningen kan därigenom komma att utåt uppfattas som godtycklig. Flera polisstyrelser är också kritiska mot denna föreskrift. Ett par remissinstanser efterlyser regler om förverkande av både spelapparater och intäkter från spelet.

Jag kan instämma i den kritik som remissinstanserna har framfört beträffande sanktionssystemets uppbyggnad. Jag föreslår därför att bestämmelsen om vite bara skall avse underlåtenhet att lämna tillträde eller tillhandahålla upplysningar. Den som bryter mot meddelade föreskrifter bör alltså i stället omfattas av bestämmelserna om påföljd. Vidare anser jag att övervägande skäl talar för att väckande av allmänt åtal inte skall vara beroende av att socialnämnden gör anmälan.

Vad gäller frågan om möjligheterna att överklaga socialnämndens beslut anser jag i likhet med någon remissinstans att ett beslut om vitesföreläggande bör kunna överklagas. Socialnämndens övriga beslut bör enligt min mening kunna överklagas hos länsstyrelsen och dess beslut vidare hos socialstyrelsen. Besvärsärenden bör inte föras upp till regeringen.

Den besvärsordning som jag sålunda föreslår kan komma att medföra ett visst merarbete vid länsstyrelserna under ett kort inledningsskede. Därefter bedömer jag att merarbetet blir av endast ringa omfattning. Länsstyrelsernas nuvarande resurser bör därför vara tillräckliga för handläggningen av eventuella besvärsärenden. Det merarbete som kan uppkomma för socialstyrelsen betraktar jag som försumbara.

I fråga om den lagtekniska lösningen framhålls det i departementspromemorian att det kan förefalla naturligt att den reglering av visst automatspel som nu förordas bör inarbetas i lotterilagstiftningen. Den nu aktuella spelverksamheten kan också enligt promemorian sägas ha anknytning till sådana företeelser som regleras i allmänna ordningsstadgan. Enligt vad som framhålls i departementspromemorian är emellertid syftet med regleringen att komma till rätta med sociala missförhållanden som förekommer i miljöer där flipperspel och liknande automatspel bedrivs. Varken lotteriförordningen eller allmänna ordningsstadgan är enligt vad som framhålls i departementspromemorian direkt av social karaktär även om dessa regelsystem innehåller vissa sociala moment. Härtill kommer enligt promemorian att både lotteriförordningen och allmänna ordningsstadgan f. n. är föremål för översyn. Genomgripande förändringar i dessa bör enligt promemorieförslaget undvikas under pågående lagstiftningsarbete. Det föreslås därför i promemorian att regleringen av flipperspel och liknande automatspel sker i en särskild lag.

De övervägande antalet remissinstanser tillstyrker eller lämnar promemorieförslaget utan erinran i denna del. Några remissinstanser är kritiska mot förslaget och förordar i stället att reglerna inarbetas antingen i lotterilagstiftningen eller i allmänna ordningsstadgan.

Jag har tidigare framhållit att socialnämnderna bör bli tillståndsmyndigheter. En sådan ordning passar mindre väl i allmänna ordningsstadgan och lotteriförordningen där andra myndighete är tillståndsmyndigheter. I likhet med de flesta remissinstanserna delar jag därför den uppfattning som har kommit till uttryck i departementspromemorian, nämligen att reglerna om anordnande av spel på flipperspel och liknande automatspel bör ges i en särskild lag.

Enligt min mening bör en ny lagstiftning på området träda i kraft den 1 juli 1982. Till de övergångsbestämmelser som kan behövas återkommer jag i specialmotiveringen.

Den av mig nu förordade nya lagstiftningen föranleder att vissa ändringar bör företas i lotteriförordningen. Jag har i denna fråga samrått med chefen för handelsdepartementet.

3 Upprättade lagförslag

I enlighet med vad jag nu har anfört har inom kommundepartementet upprättats förslag till

1. lag om anordnande av visst automatspel
2. lag om ändring i lotteriförordningen. (1939:207).

Förslagen har utarbetats i samråd med chefen för handelsdepartementet.

Lagförslagen syftar till att motverka uppkomsten av sociala missförhållanden där spelverksamhet är anordnad på flipperspel och liknande automatspel. Riksdagen har uttalat att det är angeläget att åtgärder vidtas så snart som möjligt för att råda bot på dessa missförhållanden. Enligt min mening kräver lagstiftningsärendet en skyndsam behandling. En remiss till lagrådet bör därför kunna underlåtas i förevarande ärende.

4 Specialmotivering

4.1 Lagen om anordnande av visst automatspel

Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen bör det i en särskild lag sammanföras regler som ger kommunerna inflytande över anordnandet av visst automatspel och möjligheter att ingripa när verksamheten förorsakar missförhållanden av social karaktär för barn eller ungdom. Den föreslagna lagen har givits namnet lag om anordnande av visst automatspel. Begreppet automatspel knyter an till den terminologi som förekommer i lotteriförord-

ningen. Som närmare anges i det följande omfattar lagförslaget emellertid inte allt automatspel. Automatspel som erbjuder vinst i form av annat än frispel på automaten, exempelvis pengar, varor eller spelpolletter träffas inte av lagförslagets bestämmelser utan regleras liksom hittills genom lotteriförordningen. Att lagförslaget på detta sätt är begränsat till visst automatspel kommer till uttryck redan i rubriken.

Lagförslaget innehåller elva paragrafer uppdelade på fyra genom mellanrubriker åtskilda avsnitt. Efter en inledande paragraf, i vilken anges lagens tillämpningsområde, följer en paragraf med allmänna föreskrifter för den som anordnar automatspel som omfattas av lagförslaget. De därpå följande paragraferna behandlar tillstånd för anordnande av automatspel. Slutligen innehåller lagförslaget bestämmelser om tillsyn, straff, verkställighet och besvär.

1 §

Denna lag är tillämplig på spel som anordnas i förvärvssyfte på sådana mekaniska eller elektroniska spelautomater som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten.

Lagen gäller inte spel som anordnas på fartyg i reguljär trafik.

I paragrafens första stycke anges den spelverksamhet som omfattas av lagförslaget. Det automatspel som åsyftas är s. k. flipperspel, skjutare, målspel, TV-spel och liknande spel. I regel ger dessa spel inte annan spelvinst än ett frispel på automaten. En reglering på området bör emellertid omfatta även spel där vinst inte utgår eller där vinsten utgörs av flera frispel. I annat fall skulle regleringen – och därmed den särskilda prövning från social synpunkt som skall ske enligt lagförslaget – enkelt kunna kringgås. Däremot bör regleringen inte omfatta automatspel som ger vinst i form av t. ex. pengar, värdebevis, spelpolletter eller varor. Spelverksamhet av detta slag har nära anknytning till andra typer av lotterier och bör därför liksom hittills regleras i lotteriförordningen. Paragrafens första stycke har utformats i enlighet härmed.

Anordnande av spel på mekaniska eller elektroniska spelapparater som ger vinst i form av två eller flera frispel på apparaten omfattas i dag av lotteriförordningens bestämmelser. Den avgränsning av lagförslagets tillämpningsområde som nyss har berörts innebär således att ändringar bör göras i lotteriförordningen. Jag återkommer till denna fråga och tar i samband därmed upp vissa avgränsningsfrågor som har berörts vid remissbehandlingen av departementspromemorian.

I paragrafens första stycke anges att spelet skall anordnas i förvärvssyfte. Begreppet anordna spel används genomgående i lagförslaget för att beskriva det förhållandet att en eller flera automater fortlöpande hålls tillgängliga för spel. Med förvärvssyfte avses att spelverksamheten anordnas i syfte att på ett eller annat sätt inbringa inkomster. Detta innebär t. ex. att spelverksamhet

som anordnas av en ideell förening i syfte att finansiera föreningsverksamheten omfattas av bestämmelserna. Om gratisspel anordnas på spelautomater i syfte att locka kunder till annan förvärvsverksamhet får det också anses att spelet har anordnats i förvärvssyfte. Detsamma gäller naturligtvis om spelautomater upplåts för gratisspel mot att t. ex. en viss förtäring måste ske eller att varor till ett visst värde måste inköpas.

Enhetliga regler saknas om automatspel i de nordiska länderna. Detta medför att särskilda problem uppkommer när det gäller att reglera automatspel som anordnas på färjor i trafik mellan Sverige och de övriga nordiska länderna. Särskilda problem uppkommer också när det gäller att reglera automatspel som förekommer på fartyg i annan reguljär trafik. Av praktiska skäl torde socialnämnderna, som föreslås bli tillstånds- och tillsynsmyndigheter, komma att i detta sammanhang ha svårigheter att fullgöra dessa uppgifter. Eftersom spelverksamheten inte är lättillgänglig för barn och ungdom torde för övrigt risken för uppkomsten av sociala missförhållanden i förevarande fall vara relativt liten. Spel på fartyg i reguljär trafik har därför undantagits från lagförslagets tillämpningsområde.

2 §

Den som anordnar automatspel som avses i 1 § första stycket får inte otillbörligen locka barn eller ungdom att delta i spelet.

Den som anordnar spelet skall svara för att god ordning råder inom den lokal eller anläggning där spelet bedrivs.

I paragrafen anges syftet med regleringen, nämligen att skydda barn och ungdom samt att förbättra ordningen i de lokaler där spelverksamhet bedrivs. I 3 § anges att spel som anordnas på endast en spelautomat eller i samband med offentlig tillställning av tillfällig karaktär inte kräver tillstånd. Förevarande bestämmelser gäller emellertid all spelverksamhet som omfattas av lagförslaget oavsett om det krävs tillstånd för verksamheten eller ej.

Det framstår inte alltid som självklart vem som egentligen ansvarar för sådan spelverksamhet som nu är i fråga. Det är nämligen inte ovanligt att ett särskilt företag svarar för själva uppställandet av spelautomaterna mot att den som äger eller förhyr den lokal eller plats där spelverksamheten skall bedrivas tillförsäkras viss andel i de intäkter som automaterna ger. Den som äger en spelautomat är alltså inte alltid identisk med den person som förfogar över den plats där spelverksamheten bedrivs. Vid sådant förhållande är det väsentligt att slå fast om det bör vara automatägaren eller den som faktiskt förfogar över spellokalen som skall bära ansvaret för verksamheten. Det får anses mest naturligt att lägga ansvaret på den sistnämnde. För utomstående framstår det som att han arrangerar spelet. Med uttrycket, den som anordnar automatspel, avses därför i lagförslaget den som har besittningsrätt till – dvs. vid speltillfället faktiskt förfogar över – den lokal eller anläggning där spelet bedrivs.

I paragrafens första stycke föreskrivs att den som anordnar automatspel inte får otillbörligen locka barn eller ungdom att delta i spelet. Det är alltså fråga om en påverkan som med hänsyn till omständigheterna framstår som otillbörlig. Därmed avses sådana åtgärder som t. ex. går ut på att locka skolungdom från skolundervisningen till spellokalen. Även en marknadsföring av verksamheten som uteslutande syftar till att förmå barn eller ungdom inom föreningsliv eller ungdomsverksamhet av ideell natur att i stället ägna sig åt spelverksamhet kan i vissa fall bli att anse som otillbörlig påverkan.

I andra stycket har tagits in en bestämmelse om att den som anordnar spel skall svara för att god ordning råder där spelet är anordnat. Föreskriften har till uppgift att allmänt understryka att allt anordnande av automatspel skall ske på ett ansvarsfullt sätt. Spelanordnaren åläggs genom regeln en skyldighet att fortlöpande ha uppsikt över spelverksamheten och en skyldighet att ingripa när ordningsstörande händelser inträffar.

Spel anordnas inte bara inom lokaler utan också inom tivoli- och marknadsplatser eller andra nöjesplatser. I sådana fall anordnas spelverksamheten i regel inom ett särskilt avgränsat område. Paragrafen är tillämplig också på sådan spelverksamhet. För att beskriva detta förhållande används i lagförslaget begreppet anläggning.

Förevarande paragraf anger de minimikrav som bör iakttas vid anordnande av spelverksamhet. Med hänsyn till att reglerna är tämligen allmänt hållna har de inte straffsanktionerats (jfr 9 §). När det gäller tillståndspliktig spelverksamhet kan tillståndet återkallas om spelanordnaren bryter mot föreskriften i paragrafens första stycke (jfr 6 §). Detta kan däremot inte ske om spelet bedrivs i strid mot föreskriften i paragrafens andra stycke. I sådana fall får socialnämnden meddela mera precisa ordningsföreskrifter med stöd av 5 §. Om spelanordnaren inte följer dessa föreskrifter kan socialnämnden enligt 6 § återkalla tillståndet.

3 §

Tillstånd krävs för att anordna automatspel som avses i 1 § första stycket på två eller flera spelautomater inom samma lokal eller anläggning. Detta gäller inte för automatspel som anordnas i samband med offentliga tillställningar av tillfällig karaktär.

Frågan om tillstånd prövas av socialnämnden i den kommun där spelverksamheten skall anordnas. Nämnden får ta ut avgift för prövningen enligt grunder som beslutas av kommunfullmäktige.

I paragrafen anges att det i regel krävs tillstånd att anordna spel på flipperspel och liknande automatspel på två eller flera spelautomater inom samma lokal eller anläggning. Vad som avses med samma lokal kan i regel inte medföra svårigheter att avgöra. Anordnas spel på automater i olika rum som står i direkt förbindelse med varandra innebär detta självfallet att verksamheten i paragrafens mening är anordnad i samma lokal. Däremot får det anses att sådan spelverksamhet som anordnas på skilda våningar i ett

varuhus inte är anordnad i samma lokal. Vad som avses med anläggning har närmare berörts under 2 §.

I allmänhet är spelverksamheten anordnad på ett mera varaktigt sätt. Det förekommer emellertid att spel anordnas tillfälligt, t. ex. i samband med tivoli- och marknadsarrangemang. Sådana arrangemang kräver som regel tillstånd enligt allmänna ordningsstadgan. Det torde inte föreligga någon mera påtaglig risk för att spelverksamhet som anordnas i samband med offentlig tillställning av tillfällig karaktär skall förorsaka liknande missförhållanden som kan uppkomma till följd av en permanent spelverksamhet. Spel som anordnas i samband med offentlig tillställning av tillfällig karaktär har därför undantagits från tillståndsplikt. Om spelverksamhet avses förekomma vid en sådan tillställning är detta ett förhållande som i stället får tas i beaktande vid den prövning som förekommer enligt allmänna ordningsstadgan. Ingripanden mot missförhållanden kan i vissa fall ske enligt allmänna ordningsstadgan.

Det förekommer att ett tillstånd lämnas för att anordna offentlig tillställning vid ett flertal skilda tillfällen under en löpande period, t. ex. under en säsong. Som exempel kan nämnas tillstånd för nöjesarrangemang i folkparkernas regi och danstillställningar på restauranger. Det är i dessa fall inte fråga om en tillställning av tillfällig karaktär i paragrafens mening. Det krävs följaktligen tillstånd för att anordna spel i samband med sådana offentliga tillställningar. Tillståndsbeslutet kan naturligtvis utformas så att det omfattar spelverksamhet vid olika tillfällen under en längre tidsperiod.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att det är socialnämnden i den kommun där spelverksamheten skall anordnas som prövar frågan om tillstånd. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen är detta naturligt med hänsyn till att spelverksamheten kan förorsaka missförhållanden av utpräglad social natur. Jag anser därför inte att, som ett par remissinstanser har föreslagit, kommunfullmäktige skall bemyndigas att utse vilken kommunal nämnd som skall vara tillståndsmyndighet. Vad jag nu har sagt innebär inte att kommunfullmäktige är förhindrad att, med stöd av lagen om vissa lokala organ i kommunerna (1979:408, omtryckt 1979:1167), pröva om de uppgifter som nu läggs på socialnämnden lämpar sig för handläggning i ett lokalt organ.

En remissinstans har framhållit att det bör öppnas en möjlighet för socialnämnd att ta ut avgift för tillståndsprövningen. Jag delar den uppfattningen. I förhållande till promemorieförslaget har därför i paragrafens andra stycke tagits in en föreskrift om avgift.

Det har i lagförslaget inte tagits in bestämmelser om ansökningsförfarandet. Det är den som avser att anordna spelet som måste få tillstånd för verksamheten. Vad som avses med att anordna spel har redan tidigare berörts (2 §). I sakens natur ligger att det av ansökningen bör framgå för vem tillståndet skall gälla. Det bör naturligtvis också framgå av ansökningen var

spelverksamheten skall anordnas, hur många spelapparater som skall ingå i verksamheten samt under vilka förhållanden i övrigt som denna skall bedrivas. I förvaltningslagen (1971:290, ändrad senast 1980:103) finns allmänna föreskrifter om handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet. Om en ansökningshandling är ofullständig och om bristen kan avhjälpas på ett enkelt sätt åligger det myndigheten att vägleda sökanden om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.

4 §

Vid prövning av tillstånd skall socialnämnden bedöma om spelverksamheten kan antas förorsaka bristande ordning eller kommer att bedrivas i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Vid prövningen skall särskilt beaktas sökandens lämplighet, lokalens ändamålsenlighet samt lokalens belägenhet.

I paragrafen har tagits in en allmän regel om den prövning som skall föregå socialnämndens beslut i tillståndsärenden. Som jag har framhållit i den allmänna motiveringen bör stor frihet ges åt socialnämnden när det gäller tillståndsprövningen. Samtidigt bör emellertid, som några remissinstanser framhåller, alltid vissa omständigheter ingå i prövningen. För att avgöra om spelverksamheten kan anordnas på ett godtagbart sätt bör bl. a. sökandens lämplighet som spelanordnare prövas. Den som anordnar spelet bör ha personliga förutsättningar att driva verksamheten så att det inte uppkommer en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Särskilt när det gäller spelverksamhet av större omfattning bör det finnas anledning att anta att spelanordnaren har både vilja och förmåga att motverka uppkomsten av t. ex. alkoholmissbruk, drogmissbruk, kriminalitet eller ordningsstörande beteenden. Om det uppstår tvekan om sökandens lämplighet bör socialnämnden, som jag har framhållit i den allmänna motiveringen, bereda polismyndigheten tillfälle att yttra sig. Vid tillståndsprövningen bör hänsyn också tas till lokalens lämplighet för spelverksamhet och lokalens belägenhet. Automatspel som anordnas i lokaler som ligger i omedelbar närhet till skolor, fritidsgårdar, idrottsanläggningar osv. kan menligt påverka skolarbetet eller föreningsverksamheten. Det förefaller naturligt att socialnämnden i dessa frågor samråder med de organ inom kommunen som svarar för skol- resp. fritidsverksamheten. Vid tillståndsprövningen bör beaktas att föreskrifter kan meddelas enligt 5 §. Om en olägenhet av visst slag kan mötas med en föreskrift bör således hinder inte föreligga att meddela tillstånd.

I lagförslaget har inte tagits in regler om tillståndsbeslutets innehåll. Det torde ändå stå klart att beslutet bör ange om tillståndet gäller för viss tid eller tills vidare, för vem det gäller, i vilken lokal som spel får anordnas och vilken omfattning verksamheten får ha.

5 §

Tillstånd får förenas med föreskrifter om lägsta ålder för tillträde och tider när spelverksamheten får bedrivas samt andra föreskrifter som behövs för att motverka att spelverksamheten förorsakar bristande ordning eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom.

Om det efter tillståndsbeslutet uppkommer missförhållanden till följd av spelverksamheten, får socialnämnden meddela nya eller ändrade föreskrifter.

Socialnämnden har enligt paragrafen getts möjligheter att förena tillstånd med föreskrifter. Som exempel på sådana föreskrifter anges i paragrafen föreskrifter om lägsta ålder för tillträde till spel och tider när spelverksamheten får bedrivas.

Det har inte ansetts möjligt att närmare ange i vilka avseenden det kan vara lämpligt med föreskrifter. Förhållandena i varje enskilt fall får vara vägledande för vilka föreskrifter som eventuellt skall meddelas. Syftet med en föreskrift skall emellertid vara att motverka att bristande ordning uppkommer eller att verksamheten bedrivs i en olämplig ungdomsmiljö. Naturligtvis skall tillståndsmyndigheten vid meddelande av föreskrifter se till att dessa inte blir onödigt betungande för den som anordnar spelet eller för dem som deltar i spelet samt att föreskrifterna i övrigt inte innebär att obefogade inskränkningar görs i den enskildes frihet. Detta självklara förhållande har inte ansetts nödvändigt att ange i paragrafen.

I paragrafens andra stycke anges att socialnämnden kan meddela nya eller ändrade föreskrifter om det till följd av spelverksamheten uppkommer missförhållanden efter tillståndsbeslutet. Föreskrifterna skall vara av det slag och ha det syfte som anges i första stycket. Bestämmelsens uppgift är bl. a. att göra det klart för den som anordnar spel att nya eller ändrade föreskrifter kan komma att gälla för verksamheten om missförhållanden uppkommer.

6 §

Om automatspel, för vilket tillstånd har meddelats, anordnas i strid mot bestämmelsen i 2 § första stycket eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 §, får socialnämnden återkalla tillståndet.

Enligt paragrafen kan meddelat tillstånd återkallas om den som anordnar spelet på ett otillbörligt sätt lockar barn eller ungdom att delta i spelverksamheten. Vad som avses härmed har berörts under 2 §. Om spelverksamheten bedrivs i strid mot 2 § andra stycket, dvs. på sådant sätt att god ordning inte upprätthålls får tillståndet inte återkallas enligt förevarande paragraf. En sådan åtgärd skulle föra för långt med hänsyn till att ordningsföreskriften i 2 § andra stycket är tämligen allmänt hållen. Upprätthålls inte ordningen får, som har framhållit vid 2 §, socialnämnden i stället meddela mera detaljerade ordningsföreskrifter. Om spelanordnaren bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 § får tillståndet återkallas

enligt förevarande paragraf. I sakens natur ligger att socialnämnden inte bör återkalla ett tillstånd om rättelse kan vinnas på ett mindre ingripande sätt.

Enligt 10 § gäller socialnämndens beslut om återkallelse omedelbart om inte nämnden förordnar annat.

7 och 8 §§

7 §

Socialnämnden utövar tillsyn över efterlevnaden av denna lag och av de föreskrifter som har meddelats med stöd av lagen.

För att utöva tillsynen har socialnämnden rätt att få tillträde till lokaler eller anläggningar där tillståndspliktigt automatspel anordnas och infordra upplysningar från den som anordnar spelet.

8 §

Om den som anordnar tillståndspliktigt automatspel underlåter att lämna tillträde eller tillhandahålla upplysning enligt 7 § andra stycket, får socialnämnden förelägga vite.

För att bereda sig tillträde får socialnämnden vid behov anlita biträde av polisen.

I dessa paragrafer regleras frågan om tillsynen över spelverksamheten. Tillsynsuppgifterna har lagts på socialnämnden som enligt 3 § andra stycket är tillståndsmyndighet.

Tillsynsuppgiften innebär att socialnämnden skall se till att spelverksamhet inte anordnas i strid mot 2 § eller utan tillstånd, när sådant fordras enligt 3 § första stycket. Dessutom skall nämnden naturligtvis övervaka efterlevnaden av de föreskrifter som nämnden själv kan ha meddelat med stöd av 5 §.

För att kunna utöva tillsynen är det nödvändigt att socialnämnden får tillträde till en lokal eller anläggning där spelverksamhet anordnas. Socialnämnden bör också kunna få upplysningar av den som anordnar spelet om så påfordras. Bestämmelser om detta har tagits in i 7 § andra stycket. Tillträdesrätten och rätten att infordra upplysningar gäller endast tillståndspliktig verksamhet.

Enligt 8 § kan socialnämnden i fråga om tillståndsplikgig spelverksamhet förelägga spelanordnaren att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 § andra stycket vid vite. Enligt departementspromemorian skulle inte straff följa om spelanordnaren bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 §. I stället föreslogs det att socialnämnden skulle kunna framtvinga en efterlevnad av sådana föreskrifter genom att utsätta vite. Ett par remissinstanser, bl. a. riksåklagaren, har riktat anmärkning mot denna konstruktion. Även om jag inte helt kan dela de synpunkter som har framkommit i remisskritiken anser jag att det på denna punkt finns anledning att frångå promemorieför-

slaget. I departementsförslaget har därför möjligheterna att förelägga vite vid brott mot föreskrifter utmönstrats. I stället har 9 § kompletterats med en bestämmelse om straff. I praktiken lär socialnämnderna, när de uppmärksammar att utfärdade föreskrifter inte följs, genom påpekanden eller på annat lämpligt sätt först och främst försöka att åstadkomma rättelse.

9–11 §§

9 §

Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar automatspel i strid mot 3 § första stycket eller bryter mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 § döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

10 §

Socialnämndens beslut enligt 5 § andra stycket eller 6 § gäller omedelbart om nämnden ej förordnar annat.

11 §

Socialnämndens beslut enligt denna lag får överklagas hos länsstyrelsen genom besvär.

Länsstyrelsens beslut i fråga om vitesföreläggande får inte överklagas. Andra beslut av länsstyrelsen får överklagas hos socialstyrelsen genom besvär. Socialstyrelsens beslut får inte överklagas.

I paragraferna har tagits in regler om straff, verkställighet och besvär.

Enligt 9 § är det möjligt att straffrättsligt ingripa mot tillståndspliktigt spel som anordnas utan tillstånd eller i strid mot föreskrifter, som har meddelats av socialnämnden. I straffskalan ingår fängelse.

Straffbestämmelsen riktar sig mot den som anordnar spelet. Frågan om vem som skall betraktas som spelanordnare har behandlats vid 2 §. Om spel anordnas av en juridisk person, t. ex. ett aktiebolag eller en ekonomisk förening, gäller enligt allmänna regler att den legale ställningsföreträdaren är ansvarig. I ett aktiebolag är det styrelsen eller den verkställande direktören som får bära det straffrättsliga ansvaret. Brottsbalkens bestämmelser om medverkan är analogt tillämpliga.

Några remissinstanser har föreslagit att det i lagen förs in föreskrifter om förverkande av spelutrustning och intäkter från spelet. Eftersom spelutrustningen i allmänhet inte ägs av den som anordnar spelet och intäktsfrågan är ordnad på olika sätt anser jag att sådana föreskrifter skulle vara av begränsat värde. I departementsförslaget har därför inte tagits med regler om förverkande.

Som framgår av 5 och 6 §§ kan socialnämnden, såvitt gäller tillståndspliktig verksamhet, meddela föreskrifter eller återkalla tillståndet. I sådana fall kan det vara angeläget att socialnämndens beslut kan verkställas omedelbart. I

10 § har det därför tagits in en bestämmelse om att socialnämndens beslut i dessa frågor omedelbart skall gälla. Saknas skäl för att beslutet skall gälla omedelbart kan nämnden förordna annat. Härigenom öppnas en möjlighet att ta hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet.

I 11 § anges att socialnämndens beslut får överklagas hos länsstyrelsen genom besvär samt att länsstyrelsens beslut, utom vad avser vitesföreläggande, får överklagas hos socialstyrelsen. Det har ansetts att länsstyrelsens beslut i ett besvärsärende om vitesföreläggandet inte bör kunna överklagas. Likaså har det ansetts att besvär i andra frågor inte skall kunna föras upp från socialstyrelsen till regeringen. Paragrafen innehåller därför begränsningar i dessa hänseenden.

Ikraftträdande och övergångsbestämmelser

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

Den som vid ikraftträdandet anordnar automatspel för vilket tillstånd erfordras enligt denna lag och som före utgången av september 1982 har sökt tillstånd får fortsätta med verksamheten till dess ansökningen slutligt har prövats. Om socialnämnden inte meddelar tillstånd för fortsatt spelverksamhet, skall nämnden utsätta den tid inom vilken verksamheten skall ha avvecklats. Denna tid skall bestämmas så att skäligt rådrum ges för avvecklingen.

Såsom i departementspromemorian framhålls är det angeläget att den nya lagstiftningen träder i kraft så snart som möjligt. Jag förordar därför att lagen träder i kraft den 1 juli 1982. Detta förutsätter emellertid vissa övergångsbestämmelser för den spelverksamhet som redan förekommer vid tidpunkten för lagens ikraftträdande.

Vid remissbehandlingen har från branschhåll kritik riktats mot de i departementspromemorian föreslagna övergångsbestämmelserna. Det framhålls bl. a. att den föreslagna avvecklingsperioden innebär en risk för att spelanordnare kan hamna i ekonomiska svårigheter på grund av bundenheten till kontrakt som kan gälla under flera år.

Departementsförslaget har utformats så att lagen blir tillämplig på nyetableringar fr. o. m. den 1 juli 1982. Automatspel som redan förekommer vid denna tidpunkt och för vilket det krävs tillstånd skall däremot få fortgå till dess tillståndsfrågan har avgjorts. En förutsättning härför är emellertid att tillstånd har sökts före utgången av september 1982. I förhållande till promemorieförslaget har tiden skjutits fram något med hänsyn till att tillståndsplikten föreslås gälla anordnande av spel på färre spelautomater än enligt promemorieförslaget. Den som efter september månads utgång fortsätter att anordna tillståndspliktigt automatspel utan att ha ansökt om tillstånd kan straffas enligt 9 §.

Meddelas inte tillstånd att fortsätta med tillståndspliktig spelverksamhet måste det från rättssäkerhetssynpunkt finnas ett viss rådrum för en avveckling av verksamheten. Hänsyn måste tas till bl. a. om en avveckling

drabbar anställd personal. Spelverksamhet som är anordnad utan särskilda bindningar bör däremot kunna avvecklas ganska omgående. Jag tänker då närmast på spelverksamhet som är anordnad i anslutning till annan näringsverksamhet. Den avvecklingsperiod om flera år som förordas från branschhåll anser jag vara helt otänkbar. Särskilt när det gäller spelverksamhet som man vet förorsakar sociala missförhållanden är det angeläget att en avveckling kommer till stånd så snart som möjligt.

Enligt min mening är det socialnämnderna själva som bäst avgör hur lång avvecklingsperioden skall vara i varje enskilt fall. I övergångsbestämmelsen har därför tagits in en föreskrift om att socialnämnden skall utsätta den tid inom vilken spelverksamheten skall ha avvecklats. Det har vidare föreskrivits att denna tid skall bestämmas så att skäligt rådrum ges för avvecklingen. Det ankommer alltså på socialnämnden att med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet göra en avvägning mellan spelanordnarens intresse att få tillräcklig tid för avveckling och intresset av att spelverksamheten snabbt upphör.

4.2 Lagen om ändring i lotteriförordningen (1939:207)

De nuvarande bestämmelserna om anordnande av automatspel finns i lotteriförordningen. I 1 a § sista stycket anges att tillstånd inte krävs för att anordna automatspel som normalt erbjuder vinst endast i form av ett frispel på automaten.

Som jag tidigare har framhållit omfattar förslaget till lag om anordnande av visst automatspel allt sådant spel som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Detta innebär att bestämmelsen i 1 a § sista stycket lotteriförordningen måste ändras.

Några remissinstanser har avstyrkt ändringen i lotteriförordningen. Om antalet frispel på apparaterna inte begränsas till ett frispel ökar enligt dessa instanser risken för illegalt spel. Jag kan inte dela denna uppfattning. Genom utvidgningen av tillståndsplikten för anordnande av spel på flipperspel och liknande automatspel har möjligheten att kontrollera spelverksamheten ökat. Den som enligt lotteriförordningen har fått tillstånd att anordna automatspel vid vilket vinsten utgörs av flera frispel måste enligt den föreslagna lagen om anordnande av visst automatspel söka tillstånd hos socialnämnden för att få fortsätta med spelverksamhet på två eller flera spelautomater.

5. Hemställan

Med hänvisning till vad jag nu har anfört hemställer jag att regeringen föreslår riksdagen att anta förslagen till

1. lag om anordnande av visst automatspel
2. lag om ändring i lotteriförordningen (1939:207).

6 Beslut

Regeringen ansluter sig till föredragandens överväganden och beslutar att genom proposition föreslå riksdagen att anta de förslag som föredraganden har lagt fram.

Bilaga 1

KOMMUN-
DEPARTEMENTET

KOMMUNAL KONTROLL ÖVER SPELHALLAR — EN OLÄMPLIG UNGDOMSMILJÖ

Ds Kn 1981:19

Förslag till
Lag om anordnande av visst automatspel;

Härigenom föreskrivs följande.

Allmänna bestämmelser

1 § Denna lag är tillämplig på spel som anordnas i förvärvssyfte på sådana mekaniska eller elektroniska spelautomater som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten.

Lagen gäller inte spel som anordnas på fartyg i reguljär trafik.

2 § Den som anordnar automatspel som avses i 1 § första stycket får inte otillbörligen locka barn eller ungdom att delta i spelet.

Den som anordnar spelet skall svara för att god ordning råder inom den lokal eller anläggning där spelet bedrivs.

Tillstånd

3 § Tillstånd krävs för att anordna automatspel som avses i 1 § första stycket på flera än tre apparater inom samma lokal eller anläggning. Detta gäller inte beträffande automatspel som anordnas i samband med offentlig tillställning av tillfällig karaktär.

Frågan om tillstånd prövas av socialnämnden i den kommun där spelverksamheten skall anordnas.

4 § Vid prövning av tillstånd skall socialnämnden bedöma om spelverksamheten kan antas förorsaka bristande ordning eller kommer att bedrivas i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom.

Övriga bestämmelser

9 § Den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar automatspel i strid mot 3 § första stycket döms till böter eller fängelse i högst sex månader.

10 § Allmänt åtal för brott som avses i 9 § får väckas endast efter anmälan av socialnämnden.

11 § Socialnämndens beslut enligt 5 § andra stycket eller 6 § länder omedelbart till efterrättelse om ej nämnden förordnar annat.

12 § Socialnämndens beslut enligt denna lag överklagas hos länsstyrelsen genom besvär. Länsstyrelsens beslut överklagas hos regeringen genom besvär.

Socialnämndens beslut om vitesföreläggande får inte överklagas.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

Den som vid ikraftträdandet anordnar automatspel för vilket tillstånd erfordras enligt denna lag och som före utgången av augusti 1982 har sökt tillstånd, får fortsätta med verksamheten till dess ansökningen slutligt har prövats.

Förslag till
Lag om ändring i lotteriförordningen (1939:207);

Härigenom föreskrivs att 1 a § lotteriförordningen (1939:207)[1] skall ha nedan angivna lydelse.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse

1 a §[2]

Automatspel som avses i 1 § tredje stycket må anordnas efter tillstånd av regeringen eller, efter regeringens bestämmande, lotterinämnden under förutsättning att spelet anordnas på fartyg i internationell trafik.

Automatspel av annan art än som avses i 1 § tredje stycket må anordnas

a) efter tillstånd av polismyndigheten under förutsättning

att spelet anordnas antingen i samband med offentlig nöjestillställning inom föreningslokal, annan samlingslokal eller nöjespark eller liknande anläggning eller i samband med tivolirörelse eller sådan restaurangrörelse, för vilken gäller tillstånd till servering av spritdrycker, vin eller starköl enligt lagen (1977:293) om handel med drycker,

att värdet av spelarens insats utgör högst en krona per spel,

att högsta vinsten ej överstiger ett värde, som motsvarar tjugu gånger insatsen,

att tillståndsbeslutet, i original eller bestyrkt av-

---

[1] Omtryckt 1974:221.

[2] Senaste lydelse 1978:759.

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
skrift, finnes anbragt på väl synlig plats i lokalen;	
b) efter tillstånd av länsstyrelsen under förutsättning	
att spelet anordnas i samband med bingospel, som ej är eller kan jämställas med automatbingo,	
att spelet anordnas för samma ändamål som bingospelet,	
att värdet av spelarens insats utgör högst en krona per spel,	
att högsta vinsten ej överstiger ett värde, som motsvarar tjugu gånger insatsen,	
att tillståndsbeslutet, i original eller bestyrkt avskrift, finnes anbragt på väl synlig plats i lokalen.	
Tillstånd enligt första stycket meddelas för spelanordnaren. Tillstånd enligt andra stycket a) meddelas för sådan nöjesarrangör eller rörelseidkare, som där avses och tillstånd enligt andra stycket b) för den som erhållit tillstånd till bingospelet. Tillstånd gäller för viss tid.	
Automatspel som normalt erbjuder vinst endast i form av ett frispel på automaten må anordnas utan tillstånd.	Automatspel som enbart ger vinst i form av frispel på automaten får anordnas utan tillstånd enligt denna förordning. Bestämmelser om sådant spel

Nuvarande lydelse	Föreslagen lydelse
	finns i lagen (1981: 000) om anordnande av visst automatspel.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 1982.

SAMMANFATTNING

I denna promemoria föreslås att det införs en kommunal kontroll i fråga om anordnande av visst automatspel. Kommunerna får härigenom inflytande över den ungdomsmiljö som de s.k. flipper- och spelhallarna utgör. Bakgrunden till förslaget är i första hand en hemställan från riksdagen i januari 1981 om att regeringen skyndsamt skall lägga fram förslag till en lagstiftning om flipperspel och liknande spel.

Förslaget innebär att det krävs tillstånd för att i förvärvssyfte anordna spel på apparater av flippertyp på flera än tre sådana apparater inom samma lokal eller anläggning. Frågan om tillstånd skall prövas av socialnämnden i den kommun där spelverksamheten skall anordnas. Socialnämnden får också möjligheter att ingripa mot spelverksamheten om missförhållanden uppkommer.

Reglerna har samlats i en lag om anordnande av visst automatspel. Förslaget föranleder en ändring i lotteriförordningen. De nya reglerna avses träda i kraft den 1 juli 1982.

1 BAKGRUND

I den debatt som har förekommit om olämpliga ungdomsmiljöer har under senare tid de s.k. flipper- och spelhallarnas verksamhet särskilt uppmärksammats. Krav har framförts om att denna verksamhet skall lagregleras.

Bestämmelserna om lotterier och spel finns bl.a. i lotteriförordningen (1939:207, omtryckt 1974:221, ändrad senast 1978:759). Lotteriutredningen har år 1979 i sitt huvudbetänkande (SOU 1979:29) Lotterier och spel lämnat förslag bl.a. till en ny lag om lotteri och spel.

Mot bakgrund av de sociala skadeverkningar för barn och ungdom som hade påtalats föreslog lotteriutredningen vidare att spel på s.k. flipperspel och liknande automatspel skulle regleras genom en särskild lag. Enligt utredningens förslag skulle länsstyrelserna, om det behövdes från social synpunkt, kunna begränsa spel på flipperspel och liknande spelapparater. Enligt utredningens mening behövdes det inte någon förhandsprövning av spelverksamheten. Det borde räcka med att länsstyrelserna gavs möjlighet att ingripa om sociala missförhållanden uppstått.

Vid remissbehandlingen utsattes förslaget för viss kritik. Flertalet av de remissinstanser som yttrade sig över förslaget i denna del framhöll att åtgärder behövde vidtas för att komma till rätta med de missförhållanden som kan förknippas med spelverksamheten. Många förordade åtgärder som gick längre än vad utredningen hade föreslagit.

I skrivelser till regeringen har kommunala myndigheter och olika föreningar framfört krav på att lagstiftningsåtgärder vidtas mot flipperhallarnas verksamhet.

I januari 1980 väcktes två riksdagsmotioner om verksamheten vid flipper- och spelhallar. I motionen 1979/80:1418 hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle begära en utredning i syfte att kartlägga ägarförhållandena i spelhallsverksamhet som riktar sig till barn och ungdom samt att riksdagen hos regeringen skulle begära förslag till en lagändring som gör det möjligt för kommunerna att förbjuda denna typ av barn- och ungdomsmiljöer. I motionen 1979/80:1437 hemställdes att riksdagen hos regeringen skulle anhålla om förslag till bestämmelser om att kommun skall ge tillstånd till om etablering av diskotek och/eller spelhallar skall få ske.

I näringsutskottets betänkande med anledning av motionerna (NU 1980/81:3) uttalade utskottets majoritet bl.a. följande.

> 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.

Tre ledamöter i utskottet ansåg att motionerna borde avslås. Reservanterna anförde bl.a. att med den av motionärerna förordade förbudsmöjligheten och etableringskontrollen följer krångel och byråkrati. Vidare ansåg de att det fanns betydande risker för att en illegal spelverksamhet kunde uppstå. Förbud borde enligt reservanterna tillämpas med restriktivitet i ett öppet, demokratiskt samhälle.

Riksdagen godkände den 21 januari 1981 utskottsmajoritetens förslag med 255 röster mot 71.

Mot bakgrund härav har inom kommundepartementet upprättats denna promemoria om kommunal kontroll över spelhallarnas verksamhet. Promemorian bygger i huvudsak på uppgifter i lotteriutredningens huvudbetänkande (SOU 1979:29) Lotterier och spel, remissyttranden över betänkandet och skrivelser till regeringen om den berörda spelverksamheten.

I ett inledande kapitel behandlas ungdomsmiljöerna i ett vidare perspektiv. Därefter följer en beskrivning av flipperspel och andra automatspel samt en redogörelse för frågans tidigare behandling. De därpå följande kapitlen innehåller överväganden och förslag samt specialmotivering till de lagförslag som läggs fram.

2 UNGDOMSMILJÖERNA I ETT VIDARE PERSPEKTIV

2.1 Fritid i ett föränderligt samhälle

En effekt av industrialismen är en skarpare gräns mellan arbete och fritid. Synen på fritiden har förändrats och ersatts med uppfattningen att fritiden är tid, som är fri för att göra vad man vill, med betoning på förströelse.

Ändrade livsmönster, samhällets omdaning och nya moraluppfattningar gör att många ungdomar upplever konflikter, vilsenhet och ett "tomrum" - en känsla av att leva i "ingenmansland". Detta tomrum riskerar att fyllas ut av olika kommersiella verksamheter inom hela fritidssektorn. Begreppet kommersialism är i det allmänna språkbruket mångtydigt. Som en ekonomisk term används det för ett system där man säljer och köper varor och tjänster. Det har också kommit att beteckna avarter och negativa tendenser i marknadssystemet. Det är närmast i den sistnämnda betydelsen som begreppet används i denna promemoria. Alla ungdomsproblem kan dock inte skyllas på kommersialismen. Den fyller i många fall behov som inte blivit tillgodosedda på annat sätt. Förklaringen till ungdomsproblemen ligger snarare i en kombination av å ena sidan sociala och kulturella förändringar som påverkat uppväxtvillkor och fostran och å andra sidan ett kommersiellt utnyttjande av dessa förändringar.

I statens ungdomsråds utredning "Ej till salu"[1] som behandlar ungdomars val av fritidsaktiviteter har gjorts en omfattande analys av kommersialismens inverkan på barns och ungdomars uppväxtvillkor.

---

1) Statens ungdomsråd: "Ej till salu" - Liber Förlag 1981.

2.2 Barn och ungdomar som konsumenter

Utvecklingen under efterkrigstiden har gjort att ungdomarna i dag är en köpstark grupp. Det visar undersökningar kring barns och ungdomars konsumtionsvanor. Barn och ungdomar äger mycket "prylar" och konsumerar mycket. De får ganska mycket pengar av sina föräldrar och andra för sin komsumtion. Det kan vara en del av föräldrarnas ekonomiska fostran av barnen, men det kan också vara tecken på ett ökat köptryck som tränger allt längre ner i åldrarna.

En ny studie utförd av konsumentverket[1] visar att fritiden för ungdomar mellan 14 och 17 år kostar ca 900 kr. om året. Undersökningen täcker enbart de vanligaste fritidsaktiviteterna för barn och ungdom.

Ungdomar mellan 16 och 18 år disponerade år 1977 sammanlagt ca 1,6 miljarder kr. för egen konsumtion[2]. Pengarna lades framför allt på kläder, öl, sprit, dans, grammofonskivor, tobak, härvärd och bio. Dessutom ägde ungdomarna kapitalvaror för ca 3,5 miljarder kr. De största posterna var bandspelare, stereoanläggningar, möbler och mopeder.

Merparten av barns och ungdomars engagemang i verksamhet under fritid sker genom ett vitt förgrenat föreningsliv. Här spelar också ungdomarnas egna organisationer en central roll. Deras arbete är värdefullt för att skapa goda uppväxtförhallanden. Även annan verksamhet bidrar i många fall till goda fritids- och ungdomsmiljöer. De satsningar som görs från kommunernas och statens sida kommer att beröras senare.

---

[1] Konsumentverket/SCB Undersökning av 800 hushållsfritidsaktiviteter. Konsumentverket 1981.

[2] Statens ungdomsråd, Ungdomars konsumtion 1978.

I kontrast till det ideella ungdomsarbetet och samhällets insatser inom fritidssektorn står de kommersiellt inriktade intressena och verksamheterna. De kommersiella krafterna riktar sig mer och mer mot den konsumtionsstarka grupp som ungdomarna utgör.

Genom den starka genomslagskraft som den kommersiella fritidsindustrin har, skapas medvetna och omedvetna behov hos barn och ungdomar. De värderingar, normer och attityder som denna industri representerar kan stå i motsatsförhållande till de värderingar som det ideella ungdomsarbetet representerar. Detta upplevs ofta som försvärande för föreningsarbetet. Det är framför allt nöjesindustrin som kan vara en stark konkurrent. Diskoteken, spelhallarna, skivindustrin, veckotidnings- och filmbranschen förfogar över resurser och krafter som det ideella ungdomsarbetet inte kan mäta sig med.

Forskningsresultat tyder på att barn och ungdomar i dagens samhälle i många fall saknar en social trygghet. I rapporten "Ej till salu", som grundar sig på en sociologisk undersökning, uttrycks detta på följande sätt.

> För barnen är kontakten med vuxna människor och möjligheten att ta ansvar och omsorg om levande varelser, exempelvis ett djur, mycket viktig. Trots att de flesta barnen äger mycket och har relativt gott om pengar för egen konsumtion är det kontakter med föräldrar och andra vuxna och/eller ett djur, som är viktigare än prylarna.
>
> Barnen från arbetarklassen har i allmänhet mer pengar att röra sig med och de konsumerar dessutom något mer än barnen från över- och medelklassen. Kanske döljer sig bakom de här resultaten en underliggande ideologi om att våra barn skall ha det bättre än vi, inte bli som vi. Det här sätter fingret på ännu ett av kommersialismens huvudproblem. Barnen uppskattar säkerligen de prylar de får och de pengar de har att köpa för, men de uppfattar sannolikt prylarnas och pengarnas egentliga funktion som kompensation för bristande kontakt och värme. Värme, ömhet, trygghet etc. kan inte köpas med prylar eller pengar. Här får känslorna för djuren delvis sin förklaring. Det egna djuret eller drömmen om ett djur kan fylla fritiden och känslornas tomrum - som existerar trots överfyllda barnkammare, prylar och pengar för konsumtion.

Det är mot denna bakgrund man bör se den kommersiella ungdomskulturen. Den sociala otryggheten med sysslolöshet, en känsla av onyttighet och en bristande framtidstro hos ungdomarna kan utnyttjas av den kommersiella nöjesindustrin. Den sociala otryggheten kan leda till drogmissbruk, kriminalitet, vandalisering och andra flyktmedel.

I rapporten "Ej till salu" slås fast att barns och ungdomars uppväxtvillkor har visat på allvarliga brister och problem som är intimt kopplade till vår samhällsstruktur. Utredningen menar att dessa problem utgör förutsättningen för den kommersiella kulturdominansen. De kommersiella verksamheterna använder sig av bristerna i vinstsyfte. Det är alltså inte så att den kommersiella ungdomskulturen i sig skapar ensamhet, isolering etc. Den utnyttjar i stället de otillfredsställda behoven hos människan. En av de viktigaste effekterna av det kommersiella kulturutbudet är därför att det förstärker och vidmakthåller problemen, det motverkar att människor tar sig ur sina problem, det förhindrar att människor utvecklas, försvarar att människor utvecklar ett starkt självförtroende och en identitet.

2.3 Olämpliga ungdomsmiljöer

Barns och ungdomars uppväxt präglas av stora skillnader mellan olika miljöer och grupper. När man talar om olämpliga ungdomsmiljöer måste man därför komma ihåg att det för vissa ungdomsgrupper saknas alternativ till dessa miljöer.

Det finns också många bra ungdomsmiljöer. Det är inte så att föreningsdriven, kommunal eller statlig verksamhet på fritidssektorn automatiskt garanterar kvalitet medan s.k. kommersiell fritidsverksamhet alltid är undermålig.

Med "olämpliga ungdomsmiljöer" avses i första hand miljöer som kan vara skadliga för ungdomarnas sociala utveckling.

En del miljöer, t.ex. spelhallarna, är enligt mångas mening inte dåliga enbart på grund av verksamheten utan också olämpliga i den meningen att de gärna blir samlingspunkter även för ungdomar med svåra sociala problem.

I vårt samhälle finns grundläggande gemensamma värderingar om vad som är en dålig ungdomsmiljö. Alla är överens om att miljöer där det förekommer alkohol- och drogmissbruk, skadegörelse, våldshandlingar, annan kriminalitet eller prostitution är olämpliga. Vid sidan av dessa avarter finns det också ungdomsmiljöer som säkert inte alla anser vara skadliga men som från social- eller kulturpolitiska utgångspunkter kan bedömas som olämpliga. Det kan t.ex. röra sig om passiviserande och kommersialiserade miljöer med brist på meningsfull sysselsättning. Det kan också gälla miljöer i vilka det finns få möjligheter till vuxenkontakt.

En olämplig ungdomsmiljö kan uppkomma i anslutning till viss verksamhet, t.ex. verksamhet i en spelhall, en pub, ett kafé eller ett diskotek. Men det kan också vara en miljö som främst fungerar som en samlingsplats för ungdomar utan att vara knuten till viss näringsverksamhet, t.ex. ett köpcentrum, ett torg, en park eller en annan allmän plats. Olämpligheten kan alltså vara knuten till en plats eller en miljö utan att kunna förknippas med någon speciell verksamhet.

Av Stockholms kommuns utredning om olämpliga ungdomsmiljöer[1] framgår, att de faktorer som anses olämpliga för ungdomar, i allmänhet inte är den egentliga verksamheten på de ställen som utpekats som olämpliga utan oftast aktiviteter vid sidan om denna verksamhet. Endast i ca 5 % av

---

[1] Stockholms kommun. Delutredning om olämpliga, passiviserande och destruktiva ungdomsmiljöer. 1981.

fallen har det angetts att det är den egentliga verksamheten som är olämplig.

De som har ansett att själva den egentliga verksamheten är olämplig har i första hand pekat på verksamheten i hallar med automatspel men även på verksamheten vid vissa kommunala fritidsgårdar, diskotek och liknande platser. Man anser att dessa ställen inte ger ungdomarna någon meningsfull verksamhet och att kontakten mellan vuxna och ungdomar är dålig. När det gäller spelhallarna tar man upp det ekonomiska utnyttjandet av unga besökare, som ibland spenderar stora summor på automatspel. Man tar dessutom upp problem som förekommer vid sidan av den egentliga verksamheten, ibland i samband med denna och ibland oberoende av den. Spelhallarna utgör också en naturlig samlingsplats för ungdomar som här liksom på de allmänna platserna utgör presumtiva kunder för t.ex. narkotikalangare. Att ungdomar spelar bort pengar på automatspelen har också medfört problem såsom stölder, skuldsättning etc.

I Stockholmsutredningen beskrivs en rad olika miljöer som har klassificerats som olämpliga. Det är inte så att alla dessa kategorier genomgående har ansetts vara olämpliga. Bland de kategorier som förekommer kan emellertid nämnas vissa tunnelbanestationer, köpcentra, parker, torg, stationer, bostadsområden, ungdomsgårdar, spelhallar, restauranger, pubar och diskotek.

Utredningen rör en storstads förhållanden. Att olämpliga ungdomsmiljöer kan uppkomma på olika platser och utan anknytning till viss verksamhet torde emellertid gälla generellt. Vad särskilt gäller spelhallarna kan sägas att den egentliga verksamheten i sig bär fröet till en dålig ungdomsmiljö.

2.4 En helhetssyn på barns och ungdomars utveckling

Barnavårdslagen utgör en viktig utgångspunkt, vad gäller en helhetssyn på barns och ungdomars uppväxt och utveckling. Lagen pekar bl.a. på behov av och möjligheter att främja anordningar för bättre fritidsförhållanden för barn och ungdom. Barnavårdslagen ersätts den 1 januari 1982 av socialtjänstlagen (1980:620) som då träder i kraft. Enligt socialtjänstlagen skall det i varje kommun finnas en socialnämnd. När det gäller omsorgen om barn och ungdom anges särskilt i lagen att socialnämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden.

Under 1960- och 1970-talen har barnens behov och levnadsvillkor uppmärksammats mer än tidigare. Olika förslag har förts fram och förverkligats i syfte att förbättra barns och ungdomars livsvillkor och att stödja hem och föräldrar.

Statens ungdomsråds utredningar understryker vikten av en helhetssyn på barns och ungdomars utveckling. I rapporten "Ej till salu" läggs ett långtgående reformförslag som gäller hur barn och ungdomar skall kunna bli delaktiga i samhällsarbetet och hur uppväxtvillkoren skall kunna förändras. Utredarna menar att detta är det viktigaste sättet att motverka den kommersiella dominansen och de olämpliga ungdomsmiljöerna. Man pekar bl.a. på vikten av att barn och ungdomar kan överblicka sin miljö. Närmiljön kring bostaden och skolan blir ett viktigt "fält" för barnens möjligheter att få kontakt med de vuxna i området. Goda uppväxtmiljöer skall också enligt utredarna motverka social utslagning och kommersiell dominans.

I rapporten "Fritidspolitik och samhällsstöd" från statens ungdomsråd[1] framhålls att en viktig del när det gäller att

---

[1] Fritidspolitik och samhällsstöd, Statens ungdomsråd Stockholm 1981.

förbättra barns och ungdomars levnads- och uppväxtvillkor är en aktiv fritidspolitik. Samhällets fritidsverksamhet har i dag en socialt förebyggande funktion. Olika verksamhetsformer har i viss mån bidragit till att balansera ett ökat kommersiellt fritidsutbud. Helhetssynen inom fritidsområdet är viktig så att fritidsfrågorna inte hamnar utanför övrig samhällsplanering. En bristfällig samordning med övrig samhällsplanering har t.ex. i vissa fall medfört att många barn och ungdomar saknar naturliga förutsättningar för bl.a. aktiviteter i närheten av bostaden. Detta har i sin tur förstärkt förutsättningarna för ett ökat kommersiellt fritidsutbud och ett ökat antal olämpliga ungdomsmiljöer.

Barn och ungdomsorganisationerna spelar en nyckelroll när det gäller att förbättra barns och ungdomars uppväxtvillkor. Sex av tio ungdomar i åldern 7 - 25 år är i dag aktiva i någon förening. Det är de andra fyra som löper risken att komma i kontakt med olämpliga ungdomsmiljöer.

Riksdagen beslutade år 1975 om statligt stöd till ungdomsorganisationernas centrala verksamhet. I samband med detta beslutades att det övergripande målet för samhällets ungdomspolitik är att den skall medverka till att utveckla demokratin, stimulera till samhällsengagemang, skapa en bättre samhällsmiljö och bidra till jämlikhet mellan individer och mellan grupper i samhället samt skapa samhörighet mellan generationerna.

Målen uttrycker föreningslivets demokratiska inriktning. En utbredd uppfattning inom folkrörelserna är att folkrörelsernas idéburna verksamhet står i stark kontrast till kommersialismens idé, där vinstintresset i många fall är huvudsyftet med verksamheten. Möjligheterna till skapande i gemenskap med andra är en viktig förutsättning för att kunna stå emot trycket från kommersiella krafter. Föreningsengagemanget gör att ungdomarna dessutom inte löper

lika stor risk att bli utslagna. För många innebär föreningslivet en möjlighet att undvika social isolering.

Tyngdpunkten i samhällets insatser för barn och ungdom ligger således på det förebyggande området. Trots dessa samlade insatser för att motverka olämpliga ungdomsmiljöer och den kommersiella ungdomskulturen, har samhället tvingats använda olika restriktioner och förbud. Statens ungdomsråds utredning "Ej till salu" poängterar vikten av att kommunerna får möjlighet att kontrollera de företag som etablerar sig i kommunen med verksamhet som vänder sig till barn och ungdom. Man föreslår s.k. kommunalt veto för kommunerna när det gäller socialt olämpliga ungdomsmiljöer. Samma förslag har också lagts fram av den utredning som har studerat de olämpliga ungdomsmiljöerna i Stockholm.

2.5 Det lokala ansvaret

Kommunerna har under de senaste årtiondena tagit ett allt större ansvar för barns och ungdomars uppväxtförhållanden. Skolutbildningen och barnomsorgen har byggts ut. Stora satsningar görs för att skapa en trygg och bra heldagsomsorg för skolbarnen genom t.ex. fritidshem, fritidsledare i skolorna, försök inom SIA-skolan och fritidsgårdar. Stora kommunala satsningar görs också i form av investeringar i fritidsanläggningar som indirekt stimulerar föreningslivets verksamheter. Kommunerna stöder också föreningslivet genom direkta bidrag. År 1976 uppgick dessa till 612 miljoner.[1] I många kommuner har särskilda samrådsorgan bildats mellan kommunerna och föreningslivet. Dessa kan vara föreningsråd, kontaktträffar, föreningskonferenser.

---

[1] Kommunerna och föreningslivet, Kommundepartementet, Ds Kn 1978:4.

Från många håll har krav framförts att man på kommunal nivå skall ha en mera långsiktig inriktning av stödet till föreningslivet och då speciellt när det gäller barn- och ungdomsorganisationerna. I rapporten "Fritidspolitik och samhällsstöd" från statens ungdomsråd föreslås att varje kommun bör ha en fritidsplan där de övergripande målen markeras.

Den lokala samordningen av både organisationernas och kommunernas arbete med barn- och ungdomsfrågorna har också berörts i rapporten "Ej till salu". Att förbättra närmiljöerna, att återföra verksamhet dit och att göra människorna mera engagerade i sin närmiljös skötsel framhålls i rapporten som några av de viktigaste åtgärderna för att skapa bättre uppväxtvillkor för barn och ungdom och samtidigt motverka den kommersiella dominansen. I ungdomsrådets rapport förs också en utförlig diskussion om hur det demokratiska inflytandet skall tryggas. Man föreslår bl.a. att fritidsnämnderna görs om till närmiljönämnder. Som ett komplement föreslås att närmiljökommittéer inrättas. Möjligheterna att förbättra ungdomars uppväxtmiljö bygger till stor del på ett ökat kommunalt inflytande och en förstärkning av den kommunala verksamhetens lokala förankring. Rapporten pekar på pågående försöksverksamhet med lokala organ som startade år 1980, och som visat på en rad möjligheter för kommunerna att decentralisera förvaltnings- och verkställighetsuppgifter.

3 FLIPPERSPEL OCH ANDRA AUTOMATSPEL

I föregående kapitel har förekomsten av olämpliga ungdomsmiljöer belysts mot bakgrund av samhällsutvecklingen och förändringarna i ungdomars uppväxtvillkor. Detta har ansetts angeläget för att de problem som är förenade med flipperspel och liknande automatspel skall kunna sättas in i sitt sammanhang. I detta och följande kapitel tas upp frågor som rör ungdomsmiljöerna i spelhallarna.

3.1 Flipperspel och liknande automatspel

Gemensamt för flipperspel och liknande automatspel är, att de visserligen fordrar insats men att de inte ger vinst i egentlig mening, dvs. i form av pengar, spelpolletter eller varor. Dessa spelautomater kan vara konstruerade så att de erbjuder ett eller flera s.k. frispel, dvs. rätt till fortsatt spel utan betalning. De kan också vara konstruerade så att några vinster inte ens förekommer i form av frispel.

Flipperspel och liknande automatspel kan indelas i fyra grupper beroende på apparatens konstruktion, nämligen i mekanisk eller elektronisk flipper, skjutare, målspel och elektroniska TV-spel.

- Flipper är en form av spel där spelaren stöter i väg en kula på en sluttande skiva som är övertäckt med glas eller liknande. När kulan träffar vissa punkter på skivan får spelaren poäng som räknas fram av ett mekaniskt eller elektroniskt räkneverk. Totalpoängen på ett spel beror på hur länge man med hjälp av små fjädrande armar och andra automatiska stötande anordningar kan hålla kulan i spel samt hur många och vilka punkter som träffas. Spelets räkneverk är normalt inställt på att vid ett visst antal uppnådda poäng utgår vinst i form av ett frispel.

- Med skjutare avses sådana spel där man med hjälp av ett gevär eller annan skjutanordning skall träffa olika målpunkter varvid poäng noteras.

- Med målspel avses alla typer av mekaniska spel där två eller flera deltagare kan tävla genom att med mekaniska knuffarmar göra mål i exempelvis ishockey- eller fotbollsspel.

- Elektroniska TV-spel förekommer i ett otal varianter. Exempel är ett spel där man på en TV-skärm kan se en bilbana eller en väg. Spelet går då ut på att med elektronikens hjälp simulera bilkörning varvid man måste väja för andra bilar, fotgängare eller andra hinder.

Utvecklingen av flipperspel och liknande spel har under senare år gått allt snabbare från mekaniska mot elektroniska apparater, som på TV-liknande skärmar markerar spelets skeende och resultat. Vissa av dessa spel kan som tidigare nämnts ge vinst i form av frispel. Andra, exempelvis TV-spel kan vid viss uppnådd poäng ge förlängd speltid som dock normalt är mindre än en fördubbling av speltiden.

3.2 Förekomsten av spelen

Någon kartläggning av antalet spelhallar eller av enstaka spel på andra ställen finns inte. Om en verksamhet kräver tillstånd ger detta automatiskt uppgifter om verksamhetens legala omfattning. Spel på flipperapparater får dock, som senare (avsnitt 3.3) kommer att behandlas, enligt nuvarande ordning regelmässigt bedrivas utan tillstånd. Spelskatt utgår inte heller på sådana spelapparater. Någon officiell statistik finns därför inte att tillgå. Det är därför svårt att utan närmare undersökning med någon exakthet fastställa omfattningen av denna spelverksamhet. Det torde dock vara ostridigt att en ökning har skett under senare år och då särskilt efter förbudet mot spel på s.k. enarmade banditer och liknande apparater, vilket trädde i kraft den 1 januari 1979.

Att flipperspelen under senare år har blivit vanligare påtalas i flera remissyttranden över lotteriutredningens

förslag. Den ökande trenden påtalas av bl.a. lotterinämnden samt av länsstyrelserna i Stockholms, Göteborgs och Bohus, Skaraborgs, Kristianstads, Hallands och Gävleborgs län. I Stockholms kommuns remissyttrande sägs att antalet flipperhallar i Stockholm och dess förorter ständigt ökar i antal. Denna utveckling bekräftas också av uppgifter i skrivelser till regeringen. Diskussion om nyöppnade spelhallar har dessutom förekommit i massmedia.

Ofta ägs flipperspelen av någon annan än den som driver verksamheten där spelen finns. Ägarna är i sådana fall vanligen spelföretag som ställer ut spelautomaterna till överenskommen hyra (utställarföretag). I andra fall har spelföretag import- och grossistverksamhet och säljer spelen till den som anordnar spelverksamhet.

För att kartlägga omfattningen av importen och utställningsverksamheten genomförde lotteriutredningen hösten 1977 en enkät till ett antal importörer av flipperspel och liknande automatspel. Elva företag lämnade uppgifter om antalet importerade och utställda spel. Någon större import utanför dessa företag ansågs inte förekomma. Svaren visade att importen uppgick till 1 955 spel år 1976. År 1977 hade importen ökat till 2 828 spel. Antalet utplacerade spel var under motsvarande tid 1 010 respektive 1 503. Enligt en stickprovskontroll hade emellertid enbart fyra av de elva företagen ca 3 600 spel utplacerade under 1978. Siffrorna är osäkra och delvis inaktuella men tyder på en kraftig ökningstrend. Ändå torde den kraftigaste ökningen ha skett efter den tidpunkt då utredningen gjorde sin enkät och särskilt efter förbudet mot enarmade banditer.

Av tradition förekommer flipperspel på tivolin och i andra nöjesparker. Under senare tid har spelen också blivit vanliga på många andra ställen. De finns t.ex. på restauranger, barserveringar, pizzerior, kaféer, varuhus,

tobaksaffärer och bensinstationer. Tidigare var spelen även vanliga på kommunala fritidsgårdar. I många kommuner har emellertid kritiken mot denna form av fritidssysselsättning varit så stark att spelen har tagits bort från fritidsgårdarna.

Under de senaste åren har det dock blivit vanligt att flipperspel ställs ut i vissa lokaler i en sådan mängd att lokalerna får karaktär av spelhallar. Det är främst spelhallarna som har förorsakat en omfattande kritik från sociala utgångspunkter. Enstaka spel har huvudsakligen kritiserats om de har placerats i närheten av skolor.

Av Stockholms kommuns utredning om olämpliga ungdomsmiljöer framgår att spelhallarna geografiskt förekommer både i city och i förorterna. De beskrivna spelhallarna är antingen fristående eller anslutna till en bowling- eller biljardhall. Förutom större spelhallar finns många mindre ställen med 1 - 8 spelautomater. Dessa ligger oftast i anslutning till någon annan kommersiell verksamhet, som t.ex. en tobaksaffär, en korvkiosk eller en restaurang.

Etableringen av spelhallar är vanligast i Stockholms-, Göteborgs- och Malmöregionerna. Spelhallar förekommer emellertid också utanför storstadsregionerna t.ex. i Örebro, Västerås, Eskilstuna och Luleå. Även på andra orter som t.ex. i Herrljunga och Enköping har förekomsten av spelhallar vållat debatt.

3.3 Gällande rätt

Lotterier och spel regleras f.n. i lotteriförordningen (1939:207, omtryckt 1974:221, ändrad senast 1978:759). Av denna framgår att lotterier och spel för allmänheten i princip inte får anordnas utan tillstånd av myndighet. Detsamma gäller bl.a. i fråga om sådant automatspel som

inte anordnas för allmänheten om spelet anordnas i förvärvssyfte. Tillstånd kan beviljas av polismyndighet, länsstyrelse eller regeringen, beroende på vilken lotteri- eller spelform det är fråga om.

När det gäller automatspel görs i lotteriförordningen (1 § och 1 a §) en åtskillnad mellan spel som ger vinst i form av pengar och varor och spel som ger vinst endast i form av frispel. Automatspel om pengar är förbjudet i Sverige sedan den 1 januari 1979. Tillstånd kan dock ges för sådant spel på fartyg i internationell trafik. Automatspel om varuvinster får efter tillstånd anordnas i samband med offentlig nöjestillställning, tivoli- eller restaurangrörelse. Sådant automatspel kan även få anordnas i samband med bingospel. Automatspel som normalt endast ger vinst i form av ett frispel på apparaten, såsom flipperspel eller liknande automatspel, får anordnas utan tillstånd eller anmälan. Ger spelet vinst i form av flera än ett frispel per spelomgång krävs däremot tillstånd för att anordna spelet.

Den spelverksamhet som förekommer i de s.k. flipperhallarna baseras på den typ av spelautomater som inte kräver tillstånd. De nuvarande bestämmelserna i lotteriförordningen ger således i allmänhet ingen möjlighet att förhandspröva spelverksamhet på flipperspel och liknande automatspel.

Även allmänna ordningsstadgan (1956:617, ändrad senast 1980:281) innehåller vissa bestämmelser som kan vara av intresse i sammanhanget. Enligt 12 § allmänna ordningsstadgan krävs tillstånd för att anordna offentlig tillställning på allmän plats. Vissa slag av offentliga tillställningar kräver tillstånd även om de inte äger rum på allmän plats. Med offentlig tillställning avses enligt 9 § bl.a. tävling och uppvisning i sport och idrott, danstillställning, cirkusföreställning, tivoli- och marknads-

nöjen samt tillställning av annat slag som anordnas för allmänheten och som inte avses i lagen om allmänna sammankomster. Till begreppet offentlig tillställning får anses höra en avsikt att samla publik. Först om det blir fråga om mera omfattande och publikdragande arrangemang torde man emellertid kunna tala om tillställning. Den spelverksamhet som anordnas i spelhallar kan i allmänhet inte betraktas som en offentlig tillställning och får därför bedrivas utan tillstånd enligt allmänna ordningsstadgan.

För särskilda fall får polismyndighet enligt 8 § allmänna ordningsstadgan meddela ordningsföreskrifter om bl.a. hållande av lokal eller plats för sport, spel eller liknande. Sådana föreskrifter är inte begränsade till allmän plats utan får avse även enskilda områden eller lokaler. Enligt andra stycket i samma paragraf kan polismyndighet om det är påkallat med hänsyn till den allmänna ordningen förbjuda verksamheten. Om spelverksamheten i en spelhall bedrivs på sådant sätt att den allmänna ordningen störs kan således polismyndigheten antingen meddela föreskrifter för verksamheten eller förbjuda den. De missförhållanden som förekommer i spelhallar är dock främst av social karaktär och utgör inte i första hand ett hot mot den allmänna ordningen. Allmänna ordningsstadgans inriktning på den allmänna ordningen gör därför att den endast i undantagsfall är användbar för att komma till rätta med de sociala missförhållanden som kan uppkomma i en spelhall.

3.4 Regler i övriga nordiska länder

I Danmark regleras flipperspel och liknande förströelsespel i Justitsministeriets cirkulär den 30 april 1964, med ändringar den 3 april 1968. Rena förströelsespel, som inte ger någon form av vinst, får utställas på restauranger och näringsställen utan tillstånd från polismyndigheten. Om spelen skall placeras på andra ställen krävs däremot polisens medgivande. Det bör påpekas att rätt till

fortsatt spel betraktas som vinst enligt en dom av Højesteret den 14 februari 1974.

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 lotterilagstiftningen. Polistillstånd krävs emellertid för uppställning av sådana apparater. Genom lag den 27 maj 1976 om förströelseautomater, skall samtliga sådana spel övertas av Penningautomatföreningen. Spel uppställda före den 31 maj 1976 får dock finnas kvar i privat ägo fram till den 31 december 1981.

I Norge regleras automatspel i 9 § lotteriloven. Man skiljer mellan två fall där spel inte betraktas som lotteri, nämligen skicklighetsspel och spel på vissa spelautomater. Enligt en rundskrivelse från Justis- och Politidepartementet den 14 augusti 1970 skall emellertid 9 § lotteriloven tillämpas även på dessa spel, vilket innebär att de fordrar polisens tillstånd för att få uppställas. De spelautomater som inte anses vara skicklighetsspel får inte utbetala vinst i egentlig mening, däremot polletter. Dessa får dock endast användas för fortsatt spel. Beträffande de spel som har godkänts som skicklighetsspel får däremot vinst utbetalas i form av både varor och pengar.

Denna jämförelse med förhållandena i våra nordiska grannländer visar att reglerna för flipperspel där är restriktivare än i Sverige. I Finland och Norge krävs tillstånd att ställa upp spelen, och i Danmark krävs tillstånd när spelen ställs upp på någon annan plats än ett näringsställe.

4 FRÅGANS TIDIGARE BEHANDLING

Under detta kapitel redovisas sammanfattningsvis den syn på spelhallarnas verksamhet som har kommit till uttryck i lotteriutredningens huvudbetänkande (SOU 1979:29) Lotterier och spel, i remissyttranden över lotteriutredningens betänkande och i skrivelser till regeringen.

4.1 Lotteriutredningen

Lotteriutredningen har som tidigare nämnts i sitt huvudbetänkande lämnat förslag till en ny lotterilagstiftning. Förslaget övervägs för närvarande inom handelsdepartementet. Utredningen har också i betänkandet belyst de sociala konsekvenserna av flipperspelet och föreslagit att detta regleras i en särskild lag.

Utredningen konstaterar att flipperspelet har ökat starkt i omfattning under senare år. Samtidigt har denna spelform kritiserats av bl.a. företrädare för skolan och sociala myndigheter. Kritiken har gått ut på att spelet skapar sociala problem bland barn och ungdom. Den har särskilt gällt lokaler med så många spel att de kan betecknas som spelhallar.

Utredningen anser att denna kritik är berättigad och att det från sociala utgångspunkter är motiverat att spel på flipperspel och liknande apparater regleras. Eftersom flipperspel vanligen inte ger vinst i egentlig mening utan endast rätt till frispel, har utredningen inte velat reglera flipperspelet i sitt förslag till lotterilag. Man har i stället förordat att detta och liknande spel regleras i 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 ingripa med föreskrifter som

begränsar spelets omfattning i de fall där missförhållanden har uppstått. Detta kan ske genom föreskrifter om hur många spelapparater som får förekomma i vissa lokaler och under vilka tider spel får förekomma. Lagförslaget är alltså uppbyggt så att det i och för sig är tillåtet att utan särskilt tillstånd anordna spel och tävlingar som avses i lagen. Länsstyrelserna får emellertid möjlighet att ingripa med föreskrifter om missförhållanden uppstår.

4.2 Remissyttranden

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

Flertalet av de remissinstanser som har yttrat sig i den del som rör flipperspel ser ett behov av att åtgärder vidtas för att man skall komma till rätta med de missförhållanden som kan förknippas med denna spelverksamhet. Spelhallarna anses av remissinstanserna förorsaka de största sociala problemen. Många av instanserna vill dock förorda mera vittgående åtgärder än vad utredningen har föreslagit. Flera remissinstanser framhåller att lagen bör utformas så att myndigheterna ges möjlighet att ingripa redan innan sociala skadeverkningar har uppkommit.

Det stora flertalet remissinstanser är eniga om att den aktuella spelverksamheten orsakar sociala skadeverkningar. De problem som kan förknippas med spelhallarnas verksamhet är enligt remissvaren bl.a. miljön i spelhallarna. Remissinstanserna pekar på att spelhallarna blir samlingsplatser för en ungdomlig publik, att spelhallarna har en utpräglad kommersiell inriktning, att ungdomarna gör av med betydande penningsummor på spelet och att penningbehovet ibland tillgodoses genom kriminalitet som stölder

och häleri. Påståenden förekommer också om att det i spelhallarna förekommer penningtransaktioner i samband med narkotikaförsäljning och homosexuell prostitution. Skolkproblem och vissa ordningsproblem påtalas också i flera remissvar.

Bland åtgärder som föreslås av remissinstanserna kan nämnas totalförbud, införande av etableringskontroll, tillståndsprövning, kommunal vetorätt, anmälningsplikt och typgodkännande av spelapparater.

Riksförbundet Hem och skola och polisstyrelsen i Gävle polisdistrikt ställer sig inte främmande för ett totalförbud mot flipperspel. Förslag om införande av etableringskontroll eller tillståndsprövning för flipperspel framförs av bl.a. riksåklagaren, brottsförebyggande rådet, socialstyrelsen, lotterinämnden och flera länsstyrelser. Kommunal vetorätt förordas av Stockholms kommun och Malmö kommun. Anmälningsplikt vid etablering av flipperspel förordas av några länsstyrelser och polisstyrelser. Förslag om typgodkännande av spelapparater lämnas av rikspolisstyrelsen och Cherryföretagen AB.

Rikspolisstyrelsen och lotterinämnden aktualiserar möjligheten att i Sverige tillämpa den lösning på problem i samband med flipperspel och liknande spel som praktiseras i Finland. Där har ett under offentlig tillsyn stående organ, Penningautomatföreningen, enligt en särskild lag fått monopol att bedriva spel på bl.a. förströelseautomater. Till den finska lösningen hör också att överskottet av spelverksamheten kommer ideella föreningar till godo (jfr avsnitt 3.4).

Några remissinstanser ifrågasätter behovet eller lämpligheten av de åtgärder som utredningen har förordat. Sveriges advokatsamfund vill inte tillstyrka att lagförslaget 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. Enligt Cherryföretagen AB är uppfattningen att förströelsespelen orsakar sociala skadeverkningar överdriven. Liknande synpunkter framförs av AB Svenska automatringen och Knutssonbolagen AB.

4.3 Skrivelser till regeringen

Till regeringen har från kommunala myndigheter och från föreningar kommit ett antal skrivelser, där man förordar lagändring för att komma till rätta med de sociala konsekvenserna av spelhallarnas verksamhet.

En gemensam uppfattning i skrivelserna är att problemen med flipperverksamheten är så stora att det fordras en hårdare styrning än enligt lotteriutredningens förslag. Det är enligt skrivelserna viktigt att kommunerna får ökade befogenheter och möjligheter att påverka etableringar av spelhallar innan sociala skadeverkningar har uppkommit. I vissa av skrivelserna förordas någon form av tillståndsprövning. I andra föreslås att kommunerna skall få möjlighet att förhindra etableringar av spelhallar genom kommunal vetorätt. Slutligen framförs i några skrivelser uppfattningen att verksamheten i spelhallar skall förbjudas.

Skolstyrelsen, sociala centralnämnden och ungdomsstyrelsen i Eskilstuna kommun påtalar att problemen med flipperspel har ökat. Sådana problem som sen ankomst, skolk och stölder anses förknippade med spelverksamheten. Man har också tagit hand om barn som inte vågat återvända hem på grund av att de har spelat bort pengar. I skrivelsen begärs därför att rätten att ställa upp flipperspel lagregleras. Även sociala centralnämnden i Göteborgs kom-

mun och konsumentnämnden i Bodens kommun anser att de sociala skadeverkningarna av spelhallarnas verksamhet är så stora att lagstiftningen bör ändras så att någon form av tillståndsplikt blir erforderlig för verksamheten.

Kommunfullmäktige i Stockholms kommun, sociala centralnämnden i Herrljunga kommun och en programgrupp för barn och ungdom i Enköpings kommun förordar i olika skrivelser ett system med kommunal vetorätt som gör det möjligt att förhindra etableringar av spelhallar. Också i dessa skrivelser framhålls spelhallarna som olämpliga barn- och ungdomsmiljöer.

Sociala centralnämnden i Luleå kommun bedömer de sociala skadeverkningarna så allvarliga att nämnden begär att flipperhallar skall förbjudas. Samma uppfattning framförs från Unga Örnar Luleåkretsen och Bergvikens socialdemokratiska kvinnoklubb i Luleå. I skrivelserna framhålls att själva spelhallarna är en mycket dålig miljö och ett allvarligt hot mot barn och ungdom. Man påtalar särskilt att spelhallarna vänder sig till en mycket ung publik. Penningslöseri, skolk, stölder och skuldsättning är några av de problem som enligt skrivelserna kan förknippas med spelhallarnas verksamhet.

Utöver de behandlade skrivelserna har Stockholms socialförvaltning önskat fästa uppmärksamheten på att det har förekommit att socialsekreterare och fältassistenter nekats tillträde till nöjestillställningar för ungdom. Socialförvaltningen framhåller att det är nödvändigt att förvaltningens tjänstemän kan besöka de ställen där ungdomar vistas, om man skall kunna bedriva ett meningsfullt ungdomsarbete.

5 ÖVERVÄGANDEN OCH FÖRSLAG

5.1 Allmänna utgångspunkter

Som har framgått av den tidigare redogörelsen ligger tyngdpunkten i samhällets insatser för ungdom på det förebyggande området. Genom samlade insatser bidrar man till att förbättra barns och ungdomars uppväxt- och fritidsförhållanden. Trots denna strategi med samlade insatser som det viktigaste instrumentet för att motverka olämpliga ungdomsmiljöer och skapa positiva alternativ till den kommersiella ungdomskulturen, har samhället tvingats använda olika restriktioner och förbud.

Man kan bland ungdomsmiljöerna urskilja vissa miljöer där samhället måste ingripa och sätta bestämda gränser. Ett samhälle som värnar om barn och ungdom kan aldrig acceptera direkt skadliga ungdomsmiljöer. Praktiskt taget alla är överens om att miljöer där det förekommer alkohol- och drogmissbruk, vandalisering, våldshandlingar, annan kriminalitet, prostitution eller liknande kan hänföras till sådana miljöer.

Frågan om lagstiftningsåtgärder för att skydda barn och ungdom mot sociala skadeverkningar som förorsakas av sådana olämpliga ungdomsmiljöer har under senare tid fått stor uppmärksamhet i den allmänna debatten. På videogramområdet har frågan om rättsliga restriktioner mot videovåldet rönt särskild uppmärksamhet. Riksdagen har nyligen antagit en lag (1981:485) om förbud mot spridning av filmer och videogram med våldsinslag. Lagen trädde i kraft den 1 juli 1981.

Ett annat område som tidigare kritiserades hårt utifrån sociala utgångspunkter var spelet på s.k. enarmade banditer. Detta spel vände sig huvudsakligen till vuxna, men lockade även barn och ungdom. Som tidigare (avsnitt 3.3)

har nämnts är sådant spel, om man bortser från spel på fartyg i internationell trafik, numera totalförbjudet i Sverige.

Till avarterna bland ungdomsmiljöer har också i den allmänna debatten hänförts den verksamhet som de s.k. flipper- och spelhallarna bedriver. Från olika håll har framförts krav på att denna verksamhet skall lagregleras. Särskilt från sociala myndigheter och andra kommunala organ har påtalats att de allt vanligare spelhallarna skapar sociala problem bland barn och ungdom. Det är inte främst själva spelautomaternas konstruktion och utformning eller spel på enstaka apparater som har förorsakat kritik. Kritiken har i stället främst riktats mot den fritids- och ungdomsmiljö som spelhallarna utgör. I viss utsträckning har kritik också riktats mot spelverksamhet på enstaka apparater. Det anses t.ex. vara ett problem med flipperspel i närheten av skolor. De sägs utöva en sådan lockelse att vissa elever spelar flipper i stället för att delta i skolarbetet. Det förekommer också att spellokaler är belägna i närheten av lokaler med kommunal eller föreningsdriven fritidsverksamhet. En sådan närhet kan bidra till att ungdomar dras från den sysselsättning som samhället satsar på.

De problem som har beskrivits av kommunala myndigheter och andra anses vanligen starkt förknippade med den lokal och den miljö där spelet bedrivs. Spelhallar kan lätt bli en samlingsplats för barn och ungdom, vilket med hänsyn till spelhallarnas allmänna karaktär, utgör en källa till problem. De kan också bli ett tillhåll för personer med sådana sociala problem att de utövar ett dåligt inflytande på ungdomarna. Det är känt att det förekommer handel med alkohol och narkotika i dessa miljöer.

Ett grundläggande problem sägs vara att spelandet hos ungdomarna skapar ett penningbehov som förutom penning-

slöseri anses förorsaka viss kriminalitet som t.ex. snatteri och häleri. Uppgifter förekommer också om att penningbehovet ibland tillgodoses genom prostitution. Flera myndigheter har också framhållit att flipperapparater i ökande utsträckning används för illegalt spel.

Även om det finns spelhallar som inte utgör någon problemmiljö, föreligger ett klart belägg för att kritiken mot spelhallarna är berättigad. Av vad som har framkommit i remissyttranden över lotteriutredningens förslag, i skrivelser till regeringen, i riksdagen, i den allmänna debatten i övrigt samt på annat sätt ger entydigt vid handen att spelhallarna inte utgör någon lämplig barn- och ungdomsmiljö utan skapar betydande sociala problem.

Trots konstaterade och befarade sociala skadeverkningar av spelhallarnas verksamhet är huvuddelen av det spel som förekommer på flipperapparater för närvarande helt oreglerat. I allmänhet får spelet anordnas utan tillstånd enligt lotteriförordningen. Ingripande mot verksamheten med stöd av allmänna ordningsstadgan är inte heller möjligt annat än i vissa undantagssituationer.

Näringsutskottet har i sitt betänkande (NU 1980/81:3) funnit att det finns anledning att se med allvar på de missförhållanden som hänger samman med flipperspel och liknande spel och att det är angeläget att statsmakterna så snart som möjligt vidtar åtgärder för att råda bot på dessa missförhållanden (jfr kapitel 1).

Dåliga ungdomsmiljöer kan i första hand inte påverkas genom lagstiftningsåtgärder. Det måste finnas positiva alternativ till det mera spekulativa fritidsutbudet. Till stor del kan naturligtvis flipperspel ses som en relativt oskyldig form av förströelse. Syftet bör heller inte vara att ensidigt förbjuda flipperspel utan endast göra det möjligt att ingripa när miljön runt spelverksam-

heten är direkt olämplig. En reglering bör därför inte främst inriktas på spelen som sådana eller spel på enstaka apparater utan i stället på den miljö som spelhallarna utgör.

Spelhallar och den kringverksamhet som ofta förekommer kan utgöra en synnerligen olämplig ungdomsmiljö. Insatt i ett vidare perspektiv handlar debatten om spelhallarna egentligen om samhällets och då särskilt kommunernas inflytande över dåliga ungdomsmiljöer över huvud taget. Det måste därför anses vara rimligt att någon lokal myndighet från sociala utgångspunkter får inflytande över denna typ av miljö.

En olämplig ungdomsmiljö kan givetvis utgöras av även andra verksamheter än just spelhallarna, t.ex. en pub, ett kafé eller ett diskotek. Det kan också vara en miljö som främst fungerar som en samlingsplats utan att vara knuten till någon viss näringsverksamhet, t.ex. ett torg eller en park. Att olämpligheten kan vara kopplad till en miljö utan anknytning till viss näringsverksamhet eller med anknytning till en verksamhet som i sig själv inte kan anses olämplig, utgör särskilt från lagteknisk synpunkt ett problem. Det kan finnas åtskilliga exempel på miljöer som är sådana att de motiverar ett inflytande från samhällets sida, men det krävs olika typer av åtgärder. En generell analys av samtliga typer av ungdomsmiljöer skulle fordra långtgående undersökningar. Riksdagen har emellertid bedömt att det krävs skyndsamma lagstiftningsåtgärder mot missförhållandena inom den här berörda spelverksamheten. Även i skrivelser från kommunalt håll har det ansetts särskilt angeläget att snabbt komma till rätta med spelhallarnas verksamhet. Det förhållandet att man i detta sammanhang inte kan undersöka och vidta åtgärder mot alla olämpliga ungdomsmiljöer får emellertid inte hindra att man nu ingriper och föreslår åtgärder mot en viss verksamhet. Till yttermera visso rör det sig här om

en verksamhet och en miljö som mera generellt utsatts för åtskillig kritik och som av många anses gå stick i stäv med samhällets åtgärder för att förbättra uppväxt- och fritidsförhållanden för barn och ungdom.

En lagreglering bör med hänsyn till det anförda endast ta sikte på den verksamhet som hänger samman med flipperspel och liknande automatspel. Andra ungdomsmiljöer än där sådan spelverksamhet förekommer bör följaktligen inte tas upp i detta sammanhang.

Det kan synas önskvärt att bestämmelser om flipperspel och liknande automatspel inordnas i något nu gällande regelsystem. Den aktuella spelverksamheten kan sägas ha anknytning till såväl den verksamhet som regleras i lotteriförordningen som företeelser som omfattas av regleringen i allmänna ordningsstadgan. I förevarande fall är emellertid syftet med regleringen att komma till rätta med de sociala missförhållanden som förekommer i miljöer med flipperspel och liknande automatspel. Varken lotteriförordningen eller allmänna ordningsstadgan är direkt av social karaktär även om båda regelsystemen innehåller vissa sociala moment. Härtill kommer att det på båda dessa områden pågår lagstiftningsarbete som inte kan beräknas bli avslutat i sådan tid att riksdagens krav på snabba lagstiftningsåtgärder i fråga om spelverksamheten kan uppfyllas. Inom handelsdepartementet bereds lotteriutredningens förslag till ny lotterilag. En översyn av allmänna ordningsstadgan görs av en särskild utredning, ordningsstadgeutredningen (Kn 1977:02). Med hänsyn till pågående lagstiftningsarbete kan det inte heller anses lämpligt att nu föreslå genomgripande ändringar i lotteriförordningen eller allmänna ordningsstadgan. Det föreslås därför att regleringen av flipperspel och liknande automatspel sker i en särskild lag.

5.2 Lagstiftningens utformning

5.2.1 Tillämpningsområdet

Lagförslaget bör som tidigare har framhållits reglera den verksamhet som hänger samman med flipperspel och liknande automatspel. Lagens tillämpningsområde bör således avse spel på sådana mekaniska eller elektroniska spelautomater som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel. De spel som åsyftas är flipperspel, skjutare, målspel, TV-spel och liknande spel (jfr avsnitt 3.1). Lagen föreslås omfatta allt flipperspel oavsett hur många frispel man kan få. Detta bör, som senare (avsnitt 5.2.5) kommer att behandlas, föranleda en viss ändring i lotteriförordningen.

En utgångspunkt för övervägandena bör givetvis vara att man väljer en lösning som inte är krångligare och mera ingripande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att få ett instrument mot olämpliga spelmiljöer. Som har framhållits tidigare förekommer sociala missförhållanden huvudsakligen i lokaler där spelverksamhet av större omfattning bedrivs. Det väsentliga är därför att en reglering inriktas på spelhallarnas verksamhet och den olämpliga ungdomsmiljö som dessa utgör. För att markera denna inriktning och för att undvika onödig byråkrati bör spel på enstaka spelapparater i det här läget undantas från detaljreglering. Skulle det emellertid senare visa sig att sociala olägenheter mera generellt uppkommer även vid sådant spel får denna fråga då ytterligare övervägas.

Flipperspel anordnas på såväl svenska som utländska passagerarfartyg i trafik mellan svenska och utländska hamnar. Sådant spel anordnas också på passagerarfartyg mellan fastlandet och Gotland. I och för sig torde också här kunna uppkomma en sådan olämplig ungdomsmiljö som skulle motivera att även detta spel inordnas i regelsystemet. Flera

skäl talar emellertid för att spel på fartyg undantas från regleringen. Risken för uppkomsten av en olämplig ungdomsmiljö är här inte lika uttalad som beträffande fasta spelmiljöer av typ spelhallar. Det har inte heller påtalats att några särskilda problem föreligger med flipperspel på fartyg. Dessutom skulle efterlevnaden av lagen här vara svår att kontrollera. Spel på fartyg i reguljär trafik bör således undantas från lagens tillämpningsområde. Denna fråga kommer att utvecklas närmare i specialmotiveringen till lagförslaget. Även sådant flipperspel som tillfälligt anordnas på s.k. ambulerande tivolin bör i princip undantas. Genom verksamhetens tillfälliga karaktär finns det knappast risk för att det uppstår några mera påtagliga problem till följd av verksamheten. Därtill kommer att tivolinöje är hänförligt till offentlig tillställning och därför omfattas av bestämmelserna i allmänna ordningsstadgan. Samma undantagsbestämmelse bör också gälla för andra offentliga tillställningar av tillfällig karaktär.

5.2.2 Val av åtgärd

En väsentlig fråga är vilka åtgärder som skall kunna vidtas. I den allmänna debatten har olika mer eller mindre långtgående åtgärder förordats. Bl.a. har framförts krav på totalförbud, etableringskontroll, kommunal vetorätt, tillståndsprövning, anmälningsskyldighet och typgodkännande.

Som redan har framhållits bör ingripande i första hand kunna ske för att motverka sociala missförhållanden i spelhallar. I vissa skrivelser från kommuner och olika föreningar förekommer krav på att spelverksamheten vid spelhallar skall förbjudas. Innan en så långtgående åtgärd på allvar övervägs bör dock andra vägar prövas. Av riksdagsbeslutet framgår också indirekt att man inte tänkt sig ett totalförbud. Huvudfrågan är därför om någon myndighet bör ha inflytande redan över etableringar av

spelverksamhet eller om det är tillräckligt med en reglering som ger myndighet rätt att ingripa om verksamheten föranleder missförhållanden.

Lotteriutredningen övervägde om man skulle föreslå tillståndsplikt för uppställande av flipperspel eller om det skulle räcka med en reglering som ger myndigheterna rätt att ingripa vid missförhållanden. Utredningen ansåg dock att en så långtgående reglering som tillståndsprövning var onödigt drastisk och stannade därför för ett förslag som gav länsstyrelsen rätt att ingripa när sociala problem hade uppstått.

Utredningens förslag kritiserades under remissbehandlingen för att inte gå tillräckligt långt (jfr avsnitt 4.2). Bland de remissinstanser som förordade en hårdare styrning var tillståndsprövning det mest förordade alternativet till utredningens förslag. Även i de skrivelser som har redovisats under avsnitt 4.3 har man ställt längre gående krav på en reglering än enligt lotteriutredningens förslag. I skrivelserna framhålls att det är angeläget att spelhallarna kommer under offentlig reglering för att motverka sociala skadeverkningar av verksamheten. Man betonar också vikten av att en sådan reglering utformas så att den ger myndigheterna inflytande över spelhallarnas verksamhet innan sociala skadeverkningar har uppkommit.

I näringsutskottets betänkande sägs bl.a. att utskottet förutsätter att regeringen utöver lotteriutredningens förslag noga överväger de synpunkter i ärendet som sociala myndigheter m.fl. har framfört i skrivelser till handelsdepartementet.

Kritiken mot spelhallarnas verksamhet har tagit fasta på att denna miljö skapar sociala problem bland barn och ungdom. Från förebyggande sociala utgångspunkter bör det vara motiverat att konstruera lagen så att det blir möjligt att

ingripa redan innan sådana problem har uppkommit. Anmälningsplikt och registrering av innehav av spelapparater kan från dessa utgångspunkter inte anses tillräckligt.

Slutsatsen av det sagda blir att man för att ha möjlighet att förhindra att sociala skadeverkningar uppstår bör införa ett system med viss förhandsprövning. En sådan ordning skulle också i huvudsak svara mot vad som gäller i de övriga nordiska länderna. Någon form av tillståndsprövning med särskild inriktning på spelhallarna bör alltså komma till stånd.

5.2.3 Tillståndsmyndighet

Näringsutskottet framhåller i sitt betänkande att starka skäl talar för att kommunerna får ett väsentligt inflytande över verksamheten vid flipperhallar och liknande.

Ett kommunalt inflytande bör kunna garanteras inom ramen för flera olika lösningar.

Ett alternativ är att lägga tillståndsprövningen på polismyndigheterna. Dessa har för närvarande ett ansvar för tillståndsgivning och kontroll avseende vissa slag av lotterier och spel. Polisen har också ansvaret för den allmänna ordningen. Den här aktuella spelverksamheten kan sägas ha anknytning till båda dessa områden. Detta i förening med polisens goda lokalkännedom kan tala för att tillståndsgivningen handhas av polismyndighet. Det kommunala inflytandet skulle i sådant fall kunna tillgodoses genom ett remissförfarande med kommunal vetorätt. A andra sidan är en reglering av spelhallarnas verksamhet primärt en fråga om att från sociala utgångspunkter få inflytande över olämpliga ungdomsmiljöer, vilket kan tala för att tillståndsprövningen inte bör ankomma på polismyndighet.

Ett annat alternativ är att lägga tillståndsprövningen på länsstyrelserna och förena denna prövning med kommunal vetorätt. För länsstyrelserna kan främst anföras att man skulle få enheter som kan få en vid erfarenhet av de särskilda problemen på området och därmed skapa bättre garantier för en enhetlig tillämpning. Länsstyrelserna lämnar i dag tillstånd till vissa lotterier och spel. Det kan noteras att lotteriutredningen har föreslagit att lotteri- och spelärenden koncentreras till länsstyrelserna. Även ingripanden enligt förslaget till särskild reglering av flipperspel skulle enligt utredningens mening ankomma på länsstyrelserna. Mot att välja länsstyrelserna som tillståndsmyndighet kan emellertid anföras bl.a. att de inte i samma utsträckning som kommunerna har den nödvändiga kännedomen om lokala förhållanden. En utgångspunkt bör också vara att man lägger beslutsfattandet så nära de berörda som möjligt.

Ett tredje alternativ är att välja en kommunal lösning, dvs. att lägga tillståndsprövningen direkt på kommunerna. De är genom sitt ansvar för att skapa goda förhållanden för barn och ungdom väl förtrogna med de skäl som här upp den tilltänkta lagstiftningen. Skolmyndigheter och sociala myndigheter har redan ett ansvar för ungdomarnas uppväxtförhållanden och en nära kontakt med den verklighet som ungdomarna lever i. Detta förhållande liksom kommunernas förtrogenhet med lokala förhållanden och allmänna decentraliseringssträvanden i samhället talar för att man här skall välja en kommunal lösning. En sådan lösning bidrar till att ge kommunerna ett större helhetsansvar för ungdomarnas uppväxtmiljö och kan också ses som ett led i att öka den kommunala självstyrelsen.

Eftersom tillståndsprövningen skall ske från sociala utgangspunkter föreslås att socialnämnden blir tillståndsmyndighet. En sådan ordning synes på ett naturligt sätt sammanfalla med de uppgifter som ankommer på socialnämn-

derna enligt socialtjänstlagen, som träder i kraft den 1 januari 1982. Till socialnämndens uppgifter enligt lagen hör bl.a. att främja goda miljöer i kommunen och genom uppsökande verksamhet främja förutsättningarna för goda levnadsförhållanden. Av de allmänna riktlinjerna för nämndens verksamhet framgår bl.a. att nämnden även skall ta initiativ till och bevaka att åtgärder vidtas för att skapa en god samhällsmiljö och goda förhållanden för bl.a. barn och ungdom. Nämnden skall arbeta för att förebygga och motverka missbruk av alkohol och andra beroendeframkallande medel. Insatser för barn och ungdom bör därvid ägnas särskild uppmärksamhet. När det gäller omsorgen om barn och ungdom anges särskilt att nämnden skall verka för att barn och ungdom växer upp under trygga och goda förhållanden.

Vid socialnämndens handläggning av ärenden enligt den föreslagna lagen är det naturligt att nämnden samråder med andra berörda kommunala och statliga myndigheter. Här avses i första hand skolstyrelse, fritidsnämnd eller liknande och den lokala polismyndigheten.

5.2.4 Tillståndsprövning m.m.

Lagförslaget bör utformas så att socialnämnden vid tillståndsprövningen ges stor frihet att göra en bedömning efter de lokala förhållanden som råder i kommunen. Utgångspunkten för en sådan bedömning bör med hänsyn till syftet med regleringen vara, huruvida det finns risk för att spelverksamheten kan leda till att en olämplig ungdomsmiljö uppkommer eller att spelverksamheten kommer att bedrivas så att den förorsakar en bristande ordning.

Socialnämnden bör ges möjlighet att förena tillstånd med föreskrifter och att meddela nya eller ändrade föreskrifter om missförhållanden uppkommer efter tillståndsbeslutet. Likaså förefaller det naturligt att tillsynen över

spelverksamheten utövas av socialnämnden, som torde ha de bästa förutsättningarna att fortlöpande följa verksamheten. För att kunna utöva denna uppgift måste socialnämnden få tillträdesrätt till plats där spelverksamhet bedrivs. Socialnämnden måste också få möjlighet att återkalla ett meddelat tillstånd om det visar sig att missförhållanden uppkommer genom spelverksamheten.

5.2.5 Ändring i lotteriförordningen

I avsnitt 3.3 har nämnts att automatspel som ger vinst i form av flera frispel omfattas av lotteriförordningens tillståndskrav, medan automatspel som normalt erbjuder vinst endast i form av ett frispel enligt en särskild undantagsbestämmelse i förordningen får anordnas utan tillstånd.

Det nu framlagda lagförslaget om anordnande av visst automatspel omfattar allt automatspel som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel. Eftersom automatspel som ger vinst i form av flera än ett frispel f.n. kräver tillstand enligt lotteriförordningen skulle detta innebära krav på två olika tillstånd. En sådan ordning bör undvikas. Lotteriutredningen har i sitt huvudbetänkande föreslagit att spel på spelapparater som enbart erbjuder vinst i form av frispel på apparaten får anordnas utan tillstånd.

Som tidigare (avsnitt 5.1) har nämnts pågår inom handelsdepartementet beredning av lotteriutredningens förslag till ny lotterilagstiftning. Det synes dock lämpligt att redan i detta sammanhang föreslå en viss justering i lotteriförordningen som innebär att automatspel som erbjuder vinst endast i form av frispel på automaten skall få anordnas utan tillstånd enligt lotteriförordningen. Några egentliga olägenheter torde, såvitt nu kan bedömas, inte vara förenade med en sådan ordning.

5.3 Kostnader

Det förslag som nu läggs fram är till sin grundkaraktär inte något nytt för kommunerna, eftersom dessa redan har ett ansvar för barns och ungdomars uppväxt- och fritidsförhållanden. Det har varit ett önskemål från kommunerna att få inflytande över berörda spelmiljöer, för att bättre kunna fullgöra det ansvar för ungdomsmiljöerna som man redan har. Förslaget medför vissa administrativa kostnader för kommunerna. Socialnämndens tillståndsprövning och tillsyn enligt förslaget kräver viss personalinsats. Storleken av denna insats kommer att variera från kommun till kommun beroende på i vilken omfattning spelverksamhet förekommer inom de olika kommunerna. I vissa kommuner kommer det att bli ett antal tillståndsärenden medan andra knappast kommer att beröras alls. Att exakt beräkna de administrativa kostnaderna är inte möjligt. Dessa kan dock antas bli relativt begränsade och får jämföras med de sociala fördelar som står att vinna med förslaget.

6 SPECIALMOTIVERING

6.1 Lagen om anordnande av visst automatspel

Enligt 8 § allmänna ordningsstadgan (1956:617, ändrad senast 1980:281) får polismyndighet i särskilda fall meddela ordningsföreskrifter för bl.a. hållande av lokal eller plats för sport, spel eller liknande. Endast sådana föreskrifter får meddelas som i det särskilda fallet fordras för att upprätthålla den allmänna ordningen. Polismyndigheten får också förbjuda verksamheten om det är påkallat med hänsyn till den allmänna ordningen. Om verksamheten i en spelhall bedrivs på sådant sätt att den allmänna ordningen störs kan således polismyndigheten antingen meddela föreskrifter för verksamheten eller förbjuda den. De missförhållanden som har konstaterats i samband med automatspel är emellertid främst av social karaktär. Verksamheten utgör inte i sig ett hot mot den allmänna ordningen. Bestämmelserna i allmänna ordningsstadgan torde därför endast i undantagsfall vara tillämpliga på spelhallsverksamhet.

Lotterier och spel regleras f.n. i lotteriförordningen (1939:207, omtryckt 1974:221, ändrad senast 1978:759). Av denna framgår att lotterier och spel för allmänheten i princip inte får anordnas utan tillstånd av myndighet. När det gäller automatspel görs emellertid i lotteriförordningen en åtskillnad mellan spel som ger vinst i form av pengar eller varor och spel som ger vinst endast i form av frispel på automaten. Automatspel som ger vinst endast i form av ett frispel får anordnas utan tillstånd. Den spelverksamhet som förekommer i de s.k. flipperhallarna baseras på den typ av spelautomater som inte kräver tillstånd.

Möjligheterna för samhället att i dag påverka etableringen av verksamhet som avser spel på flipperspel och liknande automatspel och att motverka missförhållanden

som kan uppkomma i samband med sadan verksamhet är således begränsade. Säsom har framhållits under avsnitt 5.1 bör det i en särskild lag sammanföras regler som ger kommunerna inflytande över etableringen av spelhallar för sådant automatspel som inte omfattas av lotteriförordningen och möjligheter att ingripa när verksamheten förorsakar missförhållanden av social karaktär för barn eller ungdom. Reglerna ges i föreliggande lagförslag.

Den föreslagna lagen har givits namnet lag om anordnande av visst automatspel. Begreppet automatspel knyter an till den terminologi som förekommer i lotteriförordningen. Som närmare kommenteras i det följande omfattar lagförslaget emellertid inte allt automatspel. Automatspel som ger vinst i form av pengar eller varor träffas inte av lagförslagets bestämmelser utan regleras liksom hittills genom lotteriförordningen. Att lagförslaget på detta sätt är begränsat till visst automatspel har ansetts böra komma till uttryck redan i rubriken.

Lagförslaget innehåller tolv paragrafer uppdelade på fyra genom mellanrubriker åtskilda avsnitt. Efter en inledande paragraf, i vilken anges lagens tillämpningsområde, följer en paragraf med allmänna föreskrifter för den som anordnar automatspel som omfattas av lagförslaget. De därpå följande paragraferna behandlar tillstånd i vissa fall för anordnande av automatspel. Slutligen innehåller lagförslaget bestämmelser om bl.a. tillsyn, straff och besvär. Bestämmelsernas innehörd och avsedda tillämpning skall här ytterligare belysas.

1 §

I paragrafens första stycke anges den spelverksamhet som omfattas av lagförslaget. Det är tillämpligt på spel på mekaniska eller elektroniska spelapparater som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på appara-

ten. Av den föreslagna bestämmelsen följer vidare att endast sådant spel som anordnas i förvärvssyfte faller inom lagförslagets tillämpningsområde.

De spelapparater som åsyftas i paragrafen är s.k. flipperspel, skjutare, målspel, TV-spel och liknande spel. I regel ger dessa spel inte annan spelvinst än ett frispel på apparaten. En lagstiftning på området bör emellertid omfatta även spel där vinst inte utgår eller där vinsten utgörs av flera frispel. I annat fall skulle lagstiftningen enkelt kunna kringgås. Däremot bör lagförslaget inte omfatta automatspel som ger vinst i form av pengar eller varor. Spelverksamhet av detta slag har nära anknytning till andra typer av lotterier och bör därför liksom hittills regleras i lotteriförordningen. Paragrafens första stycke har utformats i enlighet härmed.

Mekaniska eller elektroniska spelapparater som ger vinst i form av två eller flera frispel på apparaten omfattas i dag av lotteriförordningens bestämmelser. Den avgränsning av lagförslagets tillämpningsområde som nyss har berörts innebär således att ändringar bör göras i lotteriförordningen. Denna fråga behandlas under avsnitt 6.2.

Ännu en avgränsning av lagförslagets tillämpningsområde sker genom att det i paragrafens första stycke anges att spelet skall anordnas i förvärvssyfte. Begreppet anordna spel används genomgående i lagförslaget för att beskriva det förhållandet att en eller flera automater fortlöpande hålls tillgängliga för spel. Med förvärvssyfte avses att spelverksamheten anordnas i syfte att på ett eller annat sätt inbringa inkomster. Detta innebär t.ex. att spelverksamhet som anordnas av en ideell förening i syfte att erhålla inkomster för att finansiera föreningsverksamheten omfattas av bestämmelserna. Om gratisspel anordnas på spelautomater i syfte att locka kunder till annan förvärvsverksamhet får det också anses att spelet har anord-

nats i förvärvssyfte. Detsamma gäller naturligtvis om spelautomater upplåts för gratisspel mot att t.ex. en viss förtäring måste ske eller att varor till ett visst värde måste inköpas. Självfallet kan också sådan spelverksamhet som bedrivs utan att betalning behöver erläggas förorsaka att sociala olägenheter uppkommer. Det saknas dock anledning att anta att rent gratisspel skulle få sådan omfattning att några mera påtagliga olägenheter kan uppstå.

Av redovisningen under avsnitt 3.4 framgår, att enhetliga regler saknas om automatspel i de nordiska länderna. Detta medför att särskilda problem uppkommer när det gäller att reglera automatspel som anordnas på färjor i trafik mellan Sverige och de övriga nordiska länderna. Särskilda problem uppkommer också när det gäller att reglera automatspel som förekommer på annan fartygstrafik. Det ligger inte heller lika nära till hands att socialnämnderna, som enligt 3 och 7 §§ föreslås bli tillstånds- och tillsynsmyndigheter, får ett avgörande inflytande på förekomsten av denna spelverksamhet och ansvaret för den tillsyn som kan krävas. Eftersom denna spelverksamhet inte är lika lättillgänglig för barn och ungdom som den spelverksamhet som bedrivs i spelhallarna, torde risken för uppkomsten av sociala missförhållanden i förevarande fall vara relativt liten. Det föreslås därför att spel på fartyg i reguljär trafik undantas från lagförslagets tillämpningsområde. En bestämmelse om detta har tagits in i paragrafens andra stycke.

2 §

I paragrafen har tagits in bestämmelser som allmänt pekar på lagförslagets syften, nämligen att skydda barn och ungdom samt att förbättra ordningen i de lokaler där spelverksamhet bedrivs. I 3 § föreskrivs att spel som anordnas på flera än tre automater kräver tillstånd. Förevarande bestämmelser gäller emellertid all spelverksamhet som omfattas av lagförslaget oavsett om det krävs tillstånd för verk-

samheten eller ej.

Det framstår inte alltid som självklart vem som egentligen ansvarar för sådan spelverksamhet som nu är i fråga. Det är nämligen inte ovanligt att ett särskilt företag svarar för själva uppställandet av spelautomaterna mot att den som äger eller förhyr den lokal eller plats där spelverksamheten skall bedrivas, tillförsäkras viss andel i de intäkter som automaten ger. Det är alltså på det viset att den som äger spelautomaten inte alltid är identisk med den person som förfogar över den plats där spelverksamheten bedrivs. Vid sådant förhållande är det väsentligt att slå fast om det bör vara automatägaren eller den som faktiskt förfogar över den plats där spelverksamheten bedrivs, som skall bära ansvaret för verksamheten. Det får anses mest naturligt att lägga ansvaret på den sistnämnde. För utomstående framstår det som att han arrangerar spelet. Med hänsyftning härpå används i lagförslaget benämningen den som anordnar spelet. Med anordnare avses således enligt lagförslaget den som har besittningsrätten till den lokal eller anläggning där spelverksamhet anordnas.

I paragrafens första stycke föreskrivs att den som anordnar automatspel inte får otillbörligen locka barn eller ungdom att delta i spelet. Det är alltså fråga om en påverkan som med hänsyn till omständigheterna framstår som otillbörlig. Därmed avses sådana åtgärder som t.ex. går ut på att locka skolungdom från skolundervisningen till spellokalen. Även en marknadsföring av verksamheten som uteslutande syftar till att förmå barn eller ungdom inom föreningsliv eller ungdomsverksamhet av ideell natur att i stället ägna sig åt spelverksamhet kan i vissa fall bli att anse som otillbörlig påverkan.

I andra stycket har tagits in en bestämmelse om att den som anordnar spel skall svara för att god ordning råder

där spelet är anordnat. Föreskriften har till uppgift att allmänt understryka att allt anordnande av automatspel skall ske på ett ansvarsfullt sätt. Spelanordnaren åläggs genom regeln en skyldighet att fortlöpande ha uppsikt över spelverksamheten samt en skyldighet att ingripa när ordningsstörande händelser inträffar.

Spel anordnas inte bara inom lokaler utan också inom tivoli- och marknadsplatser eller andra nöjesplatser. I sådana fall anordnas spelverksamheten i regel inom ett särskilt avgränsat område. Den föreslagna lagen är tillämplig också på sådan spelverksamhet. För att beskriva detta förhållande används i lagförslaget begreppet anläggning. I andra stycket anges således att god ordning skall råda inom den lokal eller anläggning där spelet bedrivs.

Förevarande paragraf anger de minimikrav som bör iakttas vid anordnande av spelverksamhet. Med hänsyn till att reglerna är tämligen allmänt hållna har de inte sanktionerats. Det kan ändå antas att reglerna kan bli tillräckligt effektiva. Med hänsyn till att lagförslaget inte syftar till att förbjuda spelverksamheten är det i regel förenligt med anordnarnas intresse att på frivillig väg vidta åtgärder mot de missförhållanden som kan förekomma. I detta perspektiv får regeln anses ha en viss moralbildande effekt.

Om sådan spelverksamhet som kräver tillstånd enligt 3 § anordnas i strid mot bestämmelserna i första stycket i förevarande paragraf kan tillståndet återkallas enligt 6 §.

3 §

Under avsnitt 5.2.2 har framhållits att det är angeläget att kommunerna får ett väsentligt inflytande över verksamheten i flipperhallar och liknande spellokaler. Det har därvid konstaterats att ett system med förhandspröv-

ning bäst tillgodoser önskemålet om ett kommunalt inflytande över spelverksamheten. Bestämmelser om detta ha tagits in i förevarande paragraf.

En tillståndsprövning vad gäller anordnande av automatspel medför i sig en administrativ belastning samtidigt som den för enskilda kan innebära vissa olägenheter. En avvägning måste därför göras mellan å ena sidan behovet av en reglering och å den andra av det besvär som tillståndsprövningen kan medföra för enskilda. Som har framhållits i det föregående (avsnitt 5.2.1) är det mest angeläget att komma till rätta med verksamheten i flipperhallarna. Avvägningen bör ske med utgångspunkt från spelverksamhetens omfattning. Det faller sig alltså naturligt att tillståndsplikten görs beroende av det antal spelautomater som skall ingå i verksamheten. För att undvika krångel och onödig byrakrati kan en lämplig avvägning vara att tillståndsplikt införs när spelverksamhet anordnas på flera än tre spelautomater.

Mot bakgrund av det anförda anges i paragrafens första stycke att tillstånd krävs för att anordna spel på flera än tre apparater inom samma lokal eller anläggning.

Vad som skall avses med samma lokal kan i regel inte medföra svårigheter att avgöra. Anordnas spel på automater i olika rum som står i direkt förbindelse med varandra innebär detta självfallet att verksamheten i paragrafens mening är anordnad i samma lokal. Däremot får det anses att sådan spelverksamhet som anordnas på enstaka apparater på skilda våningar i ett varuhus inte är anordnad i samma lokal. Vad som avses med anläggning har närmare berörts under 2 §.

Den spelverksamhet som nu har berörts är i regel anordnad på ett mera varaktigt sätt. Det förekommer emellertid att spelverksamhet anordnas tillfälligt. I samband med

t.ex. tivoli- och marknadsarrangemang är detta inte ovanligt. Eftersom sådana arrangemang är offentlig tillställning enligt allmänna ordningsstadgan får dessa inte anordnas utan tillstånd. Fråga om tillstånd prövas i sådant fall av polismyndigheten.

Det torde inte finnas någon påtaglig risk för att sådan tillfällig spelverksamhet skall förorsaka liknande missförhållanden som kan uppkomma till följd av permanent spelverksamhet i t.ex. spelhallar. Spel som anordnas på flera än tre automater i samband med offentlig tillställning av tillfällig karaktär bör därför undantas från tillståndsplikt. En bestämmelse om detta har tagits in i paragrafens första stycke andra punkten. De allmänna bestämmelserna om anordnande av automatspel i 2 § samt bestämmelserna i 7 och 8 §§ om tillsyn är självfallet tillämpliga även på den spelverksamhet som nu avses.

Det förekommer att ett tillstånd lämnas för att anordna offentlig tillställning vid ett flertal skilda tillfällen under en löpande period, t.ex. under en säsong. Som exempel kan nämnas tillstånd för nöjesarrangemang i folkparkernas regi och danstillställningar på restauranger. Spelverksamhet som förekommer i samband med regelbundet återkommande offentliga tillställningar är i regel anordnad på ett varaktigt sätt. Genom att det i paragrafen anges att det skall vara offentlig tillställning av tillfällig karaktär krävs således tillstånd för att anordna spel på flera än tre automater i samband med offentliga tillställningar av mera regelbunden karaktär.

I paragrafens andra stycke föreskrivs att det är socialnämnden i den kommun där spelverksamheten skall anordnas som prövar frågan om tillstånd. Såsom har framhållits under avsnitt 5.2.3 är detta naturligt med hänsyn till att spelverksamheten kan förorsaka missförhållanden av utpräglad social natur. Socialnämnd skall fr.o.m. den 1 januari

1982 finnas i alla kommuner.

Det har inte ansetts nödvändigt att i lagtexten ta in bestämmelser om ansökningsförfarandet. I sakens natur ligger att det av ansökningen bör framgå för vem tillståndet skall gälla. Det bör naturligtvis också framgå av ansökningen var spelverksamheten skall anordnas samt hur många spelapparater som skall ingå i verksamheten. I förvaltningslagen (1971:290, ändrad senast 1980:103), finns i övrigt allmänna föreskrifter om handläggning av ärende hos förvaltningsmyndighet. Om en ansökningshandling är ofullständig och om bristen kan avhjälpas på ett enkelt sätt åligger det myndigheten att vägleda sökanden om det behövs för att han skall kunna ta till vara sin rätt.

4 §

I paragrafen har tagits in en allmän regel om den prövning som skall föregå socialnämndens beslut i tillståndsärenden. Enligt paragrafen skall socialnämnden bedöma om spelverksamheten kan antas förorsaka bristande ordning eller om den kan komma att bedrivas i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom.

Det har varken varit möjligt eller ansetts lämpligt att i detalj ange vilka omständigheter som skall tas i beaktande vid tillståndsprövningen. Mot bakgrund av lagens syfte måste en betydande frihet lämnas åt socialnämnden. I avsevärd utsträckning måste lokala förhållanden bli avgörande.

Även om det i lagförslaget inte har angetts vilka omständigheter som skall tas i beaktande vid tillståndsprövningen bör emellertid i första hand sökandens lämplighet som spelanordnare prövas. Av betydelse är sökandens förutsättningar att anordna automatspel på sådant sätt att inte bristande ordning uppkommer, eller att spelverksam-

heten kommer att bedrivas i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Det skall finnas anledning att anta att spelanordnaren har ambition att motverka uppkomsten av t.ex. alkoholmissbruk, drogmissbruk, kriminalitet eller ordningsstörande beteenden. För att få tillstånd bör sökanden alltså ha gjort sig känd som en redbar person. Om det uppstår tvekan om sökandens lämplighet kan det vara naturligt att socialnämnden bereder polismyndigheten tillfälle att yttra sig. Vid tillståndsprövningen bör hänsyn också tas till lokalens lämplighet för spelverksamhet och lokalens geografiska belägenhet. Automatspel som anordnas i lokaler som ligger i omedelbar närhet till skolor, fritidsgårdar, idrottsanläggningar etc. kan menligt påverka skolarbetet eller föreningsverksamheten. Det förefaller naturligt att socialnämnden i dessa frågor samråder med de organ inom kommunen som svarar för skol- resp. fritidsverksamheten. Vid tillståndsprövningen bör beaktas att föreskrifter kan meddelas enligt 5 §. Om en olägenhet av visst slag kan mötas med en föreskrift bör således hinder inte föreligga att meddela tillstånd.

Det har inte ansetts nödvändigt att i lagtexten ta in regler om tillståndsbeslutets innehåll. Det torde ändå stå klart att beslutet bör ange om tillståndet gäller för viss tid eller tills vidare, för vem det gäller, i vilken lokal eller anläggning som spel får anordnas samt vilket antal spelautomater som får ingå i verksamheten.

5 §

Socialnämnden har enligt paragrafen getts möjligheter att förena tillstånd med föreskrifter som behövs för att motverka att spelverksamheten förorsakar bristande ordning eller bedrivs i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Som exempel på sådana föreskrifter anges i paragrafen föreskrifter om lägsta ålder och om tider när spelverksamheten får bedrivas.

Det har inte ansetts möjligt att närmare ange i vilka avseenden det kan vara lämpligt med föreskrifter. Förhållandena i varje enskilt fall får vara vägledande för vilka föreskrifter som eventuellt skall meddelas. Syftet med en föreskrift skall emellertid vara att motverka att bristande ordning uppkommer eller att verksamheten bedrivs i en olämplig ungdomsmiljö. Det är möjligt att en föreskrift som t.ex. ålägger spelanordnaren en skyldighet att förhindra att alkohol- eller drogpåverkade ungdomar får tillträde till lokalen kan ha en sådan effekt. Möjligen kan bättre ordning uppnås genom en föreskrift som innebär att tillträde till lokalen skall vägras personer som tidigare har gjort sig kända för att störa ordningen. Naturligtvis skall tillståndsmyndigheten vid meddelande av föreskrifter se till att dessa inte blir onödigt betungande för den som anordnar spelet eller för de som deltar i spelet samt att föreskrifterna i övrigt inte innebär att obefogade inskränkningar görs i den enskildes frihet. Detta självklara förhållande har inte ansetts nödvändigt att ange i paragrafen.

I paragrafens andra stycke anges att socialnämnden kan meddela nya eller ändrade föreskrifter om det till följd av spelverksamheten uppkommer missförhållanden efter tillståndsbeslutet. Föreskrifterna skall vara av det slag och ha det syfte som anges i första stycket. Bestämmelsens uppgift är bl.a. att göra det klart för den som anordnar spel att nya eller ändrade föreskrifter kan komma att gälla för verksamheten om missförhållanden uppkommer.

6 §

Enligt paragrafen kan meddelat tillstånd återkallas om spel har anordnats i strid mot bestämmelsen i 2 § första stycket eller mot föreskrifter som har meddelats med stöd av 5 §.

Tillstånd kan således återkallas om den som anordnar spelet på ett otillbörligt sätt lockar barn eller ungdom att delta i spelverksamheten. Vad som avses härmed har berörts under 2 §. Även i det fallet att anordnaren bryter mot meddelade föreskrifter enligt 5 § kan tillståndet återkallas. I sakens natur ligger att socialnämnden inte bör återkalla ett tillstånd om rättelse kan vinnas på ett mindre ingripande sätt. Enligt 8 § kan nämnden i stället förelägga anordnaren att vid vite fullgöra sina skyldigheter.

Enligt 11 § gäller socialnämndens beslut om återkallelse omedelbart om inte nämnden förordnar annat. Återkallas tillståndet bör emellertid rådrum ges för avvecklingen av spelverksamheten om inte särskilda skäl finns att stoppa verksamheten omedelbart.

7 - 8 §§

I dessa paragrafer regleras frågan om tillsynen över spelverksamheten. Det är naturligt att det organ som handlägger tillståndsfrågorna också svarar för tillsynen över spelverksamheten. I 7 § anges därför att socialnämnden är tillsynsmyndighet.

Tillsynsuppgiften innebär att socialnämnden skall se till att den som anordnar spelverksamhet inte i strid mot 2 § otillbörligen lockar barn eller ungdom att delta i spelet eller brister i sin skyldighet att hålla god ordning inom den lokal eller anläggning där spelet bedrivs. Nämnden skall också se till att spelverksamhet inte anordnas utan tillstånd när tillstånd fordras enligt 3 §. Dessutom skall nämnden naturligtvis övervaka efterlevanden av de föreskrifter som nämnden kan ha meddelat med stöd av 5 §.

För att kunna utöva tillsynen är det nödvändigt att socialnämnden får tillträde till en lokal eller anläggning där spelverksamhet anordnas. Socialnämnden bör också kun-

na få upplysningar av den som anordnar spelverksamheten om så påfordras. Bestämmelser om detta har tagits in i 7 § andra stycket.

Enligt 8 § kan socialnämnden förelägga spelanordnaren att fullgöra sina skyldigheter enligt 7 § vid vite. För fullgörandet av meddelade föreskrifter enligt 5 § kan nämnden också förelägga vite.

Om tillståndspliktig spelverksamhet anordnas i strid mot lagförslagets bestämmelser har således socialnämnden flera möjligheter att försöka förmå spelanordnaren att vidta rättelse. Nämnden kan meddela nya eller ändrade föreskrifter enligt 5 §. Om detta inte får avsedd verkan kan nämnden enligt förevarande paragraf förelägga spelanordnaren att vid vite fullgöra sin skyldighet. Skulle även en sådan åtgärd inte leda till att spelanordnaren hörsammar nämndens påpekanden kan nämnden återkalla tillståndet med stöd av 6 §. Om spelverksamheten trots detta fortsätter har spelanordnaren gjort sig skyldig till brott enligt 9 §. Nämnden har då att avgöra om anmälan skall ske till allmän åklagare enligt bestämmelser i 10 §.

9 - 12 §§

I paragraferna har tagits in regler om bl.a. straff, åtal, verkställighet och besvär.

Enligt 9 § döms den som uppsåtligen eller av oaktsamhet anordnar spel i strid mot 3 § första stycket till böter eller fängelse i högst sex månader. I straffskalan ingår fängelsestraff eftersom paragrafen avser även de fall när en spelanordnare vid ett flertal tillfällen anordnat tillståndspliktigt spel utan att ha tillstånd eller när spel anordnas trots att tillstånd har återkallats.

Det förekommer att spel anordnas av en juridisk person, t.ex. ett aktiebolag eller en ekonomisk förening. Enligt

allmänna regler gäller i sådant fall att den legale ställföreträdaren är ansvarig. I ett aktiebolag är det således styrelsen eller den verkställande direktören som straffrättsligt har att svara för brott mot 3 § första stycket.

I 10 § föreskrivs att allmänt åtal för brott som avses i 9 § får väckas endast efter anmälan av socialnämnden. Socialnämnden får härigenom ett avgörande inflytande på frågan om ett visst förhållande skall föranleda straffrättsliga åtgärder.

Som framgår av det föregående kan socialnämnden såvitt gäller tillståndspliktig verksamhet meddela föreskrifter enligt 5 § eller återkalla tillståndet enligt 6 §. I sådana fall kan det vara angeläget att socialnämndens beslut kan verkställas omedelbart. I 11 § har en sådan möjlighet öppnats för nämnden. Saknas skäl för att beslutet skall gälla omedelbart bör nämnden förordna härom.

I 12 § föreskrivs att socialnämndens beslut överklagas hos länsstyrelsen genom besvär samt att länsstyrelsens beslut överklagas hos regeringen genom besvär. Denna besvärsordning föreslås mot bakgrund av att det i första hand är lämplighetsfrågor som blir föremål för prövning.

Övergångsbestämmelser

Det föreslås att lagen skall träda i kraft den 1 juli 1982. Spelverksamhet som förekommer vid tidpunkten för lagens ikraftträdande skall naturligtvis också omfattas av lagens bestämmelser. För spelverksamhet som enligt 3 § kräver tillstånd behövs det emellertid vissa övergångsbestämmelser.

Enligt övergångsbestämmelserna får tillståndspliktig

spelverksamhet fortsättas utan tillstånd till dess att ingiven ansökan om tillstånd slutligt har prövats. Som förutsättning härför gäller emellertid att ansökan om tillstånd skall ske före utgången av augusti 1982. Den som efter denna tidpunkt bedriver tillståndspliktig spelverksamhet men inte har ansökt om eller fått tillstånd bryter således mot 3 § i lagförslaget.

6.2 Lagen om ändring i lotteriförordningen (1939:207)

De nuvarande bestämmelserna om automatspel finns i lotteriförordningen. I 1 a § sista stycket anges att tillstånd inte krävs för att anordna automatspel som normalt endast ger vinst i form av ett frispel på automaten.

Som framgår av det föregående omfattar förslaget till lag om anordnande av visst automatspel allt sådant spel som inte ger vinst eller endast ger vinst i form av frispel på automaten. Detta innebär att bestämmelsen i 1 a § sista stycket lotteriförordningen måste ändras. Bestämmelsen bör ersättas med en hänvisning till lagen om anordnande av visst automatspel.

Bilaga 2

Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian (Ds Kn 1981:19) Kommunal kontroll över spelhallar – en olämplig ungdomsmiljö

1. Inkomna yttranden

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian avgetts av *riksåklagaren (RÅ), hovrätten över Skåne och Blekinge, kammarrätten i Göteborg, rikspolisstyrelsen, brottsförebyggande rådet (BRÅ), socialstyrelsen, barnmiljörådet, statens ungdomsråd, näringsfrihetsombudsmannen (NO), lotterinämnden, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, Göteborgs och Bohus, Gävleborgs* och *Norrbottens län, polisstyrelserna i Stockholms, Göteborgs, Malmö, Örebro och Skellefteå polisdistrikt, Ordningsstadgeutredningen (Kn 1977:02), Kommunaldemokratiska kommittén (Kn 1977:07), Stockholms, Huddinge, Enköping, Eskilstuna, Linköpings, Jönköpings, Växjö, Oskarshamns, Ronneby, Malmö, Halmstads, Göteborgs, Herrljunga, Karlstads, Örebro, Västerårs, Sandvikens, Sundsvalls, Umeå, Luleå och Bodens kommuner, Landstingsförbundet, Svenska kommunförbundet, Sveriges advokatsamfund, Barnens dags riksförbund, Folkparkernas centralorganisation, Sveriges automatägares riksförbund, Sveriges hotell- och restaurangförbund, Sveriges riksidrottsförbund, Förbundet Vi unga, KFUM-KFUK:s riksförbund, Svenska Scoutförbundet, Sveriges kristna ungdomsråd, Unga örnars riksförbund, Centerns ungdomsförbund, Moderata ungdomsförbundet, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* och *Landsorganisationen i Sverige.*

Riksåklagaren har bifogat yttranden från överåklagaren i *Stockholm* och *Malmö.*

Yttranden har dessutom inkommit från *personalen vid grundskolan i Aneby, Föreningen Sveriges länspolischefer, Föreningen Sveriges polischefer, Samarbetsrådet för västra Bergsjön med Gärdsås för utveckling och trevnad, klass 9 d i Näsbydalsskolan Täby, AB Svenska automatringen, Föreningen Hem och Skola vid Näsbydals rektorsområde, Lindals områdesgrupp Kalmar, Cherryföretagen i Norden AB* samt *Robert W. Grubbström Linköping.*

2. Behovet av åtgärder

Så gott som alla remissinstanserna tillstyrker eller har inget att erinra mot att åtgärder vidtas för att motverka sociala missförhållanden i de s. k. flipperhallarna. Flera remissinstanser anser dock att de åtgärder som föreslås inte är tillräckliga. Någon remissinstans menar å andra sidan att kritiken mot

spelhallarna är överdriven. Ytterligare några pekar på att restriktioner måste kombineras med att alternativa ungdomsmiljöer tillskapas. Endast en remissinstans är direkt kritisk mot att restriktioner införs för anordnande av flipperspel.

Överåklagaren i Malmö anser att det är ställt utom allt tvivel att spelhallarna ofta utgör en olämplig barn- och ungdomsmiljö och att det därför är nödvändigt att anordnande av sådan spelverksamhet regleras. Liknande synpunkter framförs av *kammarrätten i Göteborg, socialstyrelsen, statens ungdomsråd, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Malmöhus, polisstyrelserna i Örebro* och *Skellefteå polisdistrikt, Stockholms, Enköpings, Malmö, Halmstads, Örebro* och *Västerås kommuner, Svenska kommunförbundet, Sveriges Advokatsamfund, KFUK-KFUM:s riksförbund* och *Unga örnars riksförbund.*

Flera remissinstanser anser att de åtgärder som föreslås i departementspromemorian inte är tillräckliga. *Socialstyrelsen* framhåller att det dessutom krävs alternativa fritidsutbud samt andra generellt inriktade åtgärder för att förebygga att barn och ungdomar inte "slås ut" och drabbas av olika sociala problem. *Statens ungdomsråd* anser att en av de viktigaste orsakerna till otrygghet och problem bland barn och ungdom torde vara brist på kontakt mellan barn och vuxna. Åtgärder i syfte att motverka barn- och ungdomsproblem måste enligt ungdomsrådet därför i första hand inriktas på att skapa förutsättningar för naturliga barn- och vuxenkontakter – att stärka familjen i stället för att stärka samhällets och myndigheternas anonyma inflytande över barns fostran och miljö. *Riksidrottsförbundet* menar att positiva alternativ till dåliga ungdomsmiljöer måste skapas om de åtgärder som föreslås i departementspromemorian skall få avsedd effekt. Förbundet pekar på de alternativ som idrottsrörelsen erbjuder och framhåller samtidigt vikten av att samhället ställer resurser till förfogande så att insatserna inte blir verkningslösa. Enligt förbundets uppfattning bör kommundepartementet anvisa vägar för hur barn och ungdom som tillbringar sin fritid i spelhallar skall stimuleras för att delta i förenings- och annat kulturarbete. *Förbundet Vi Unga, KFUK-KFUM:s ungdomsförbund* samt *Landsorganisationen i Sverige* framhåller vikten av att man verkar för att barn och ungdom får lämpliga miljöer att vistas och utvecklas i samt att positiva alternativ finns till det kommersiella fritidsutbudet.

Även *Sveriges automatägares riksförbund* och *Cherryföretagen AB* är positivt inställda till att åtgärder vidtas mot olämpliga ungdomsmiljöer. De framhåller emellertid att den aktuella förströelseformen har belysts på ett alltför ensidigt sätt i departementspromemorian. *Sveriges Hotell- och Restaurangförbund* delar uppfattningen att det är angeläget att komma till rätta med eventuella sociala olägenheter i samband med ifrågavarande spelverksamhet. Förbundet framhåller dock att några sådana olägenheter inte har konstaterats hos de fåtal restauranger som har flipperspel. *AB Svenska Automatringen* säger sig ha full förståelse för och instämmer i den

kritik som riktas mot de s. k. flipperhallarna, men vill samtidigt betona att det finns flipperhallar som fungerar bra utan några som helst sociala problem.

Endast en remissinstans, *Moderata ungdomsförbundet*, avstyrker att åtgärder vidtas i förebyggande syfte. Förbundet menar att det redan i dag torde finnas möjlighet att ingripa mot klart olämpliga aktiviteter och miljöer som finns i anslutning till vissa spelhallar. Skulle brister finnas avseende kommunernas möjligheter att stänga verksamheter som skapar missbruk, våld, prostitution etc. bör, enligt förbundets uppfattning, kommunerna självfallet ges denna rätt att ingripa. Förbundet anser emellertid att det är att gå för långt att ge kommunerna möjlighet att på förhand vägra tillstånd för anordnande av flipperspel.

3. Den lagtekniska lösningen

Förslaget att regleringen av flipperspel och liknande automatspel bör ske i en särskild lag tillstyrks eller lämnas utan erinran av de flesta remissinstanserna. Endast ett fåtal är kritiska mot en sådan lösning. Några av dessa förordar i stället att regleringen sker i en kommande lotterilag. Andra anser att frågan bör få sin lösning inom ramen för allmänna ordningsstadgans regelsystem.

Till de remissinstanser som är positiva hör *riksåklagaren, kammarrätten i Göteborg, Brottsförebyggande rådet, socialstyrelsen, barnmiljörådet, statens ungdomsråd, näringsfrihetsombudsmannen, fem länsstyrelser, sjutton kommuner, Sveriges Advokatsamfund, Barnens dags riksförbund, Sveriges automatägares riksförbund* samt *Förbundet Vi Unga.*

Landstingsförbundet är tveksamt till förslaget i denna del. Förbundet framhåller att skolmyndigheter och sociala myndigheter redan har ett ansvar för ungdomars uppväxtförhållanden och en nära kontakt med den verklighet som ungdomarna lever i. Ett ökat kommunalt ansvar på detta område är enligt förbundet väl förenligt med socialnämndens uppgifter enligt den nya socialtjänstlagen att främja goda miljöer i kommunen. Med utgångspunkt från detta synsätt vill förbundet understryka att en särskild lag om anordnande av visst automatspel inte i någon större omfattning tillgodoser kommunernas möjligheter att öva inflytande på kommuninnevånarnas och därmed barns och ungdomars miljöer. Dessa mera allmänna brister bör enligt förbundet därför beaktas i samband med annan pågående och förestående översyn av lagstiftningen, t. ex. i samband med översynen av allmänna ordningsstadgan och lotteriförordningen.

Några remissinstanser är negativa till en särskild lag om visst autmatspel. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att verksamheten i flipperhallarna företer påtagliga likheter med sådana tillställningar som regleras i allmänna ordningsstadgan (1956:617). Denna reglerar åtskilliga förhållanden som har starka inslag av social karaktär. Som exempel härpå nämner hovrätten det i

21 § upptagna förbudet för barn och ungdomar att medverka vid vissa tillställningar. Enligt hovrätten skiljer sig den fråga som nu skall regleras inte på något avgörande sätt från sådana förhållanden. Hovrätten avstyrker därför förslaget och förordar i stället för en särskild lag att nya bestämmelser tas in i allmänna ordningsstadgan. Även *polisstyrelserna i Stockholms* och *Malmö polisdistrikt* förordar att regleringen sker i allmänna ordningsstadgan.

Lotterinämnden anser att regleringen av flipperspelet inte bör tas upp som en fristående fråga utan prövas i samband med ställningstagandet till lotteriutredningens övriga förslag. Nämnden anser att helhetsbilden är väsentlig, varför förslagen i promemorian inte bör läggas till grund för särskild lagstiftning. Om detta förslag inte godtas hemställer nämnden i andra hand att den ordning som nämnden förordade i sitt remissyttrande över lotteriutredningens betänkande genomförs. I det sammanhanget föreslog nämnden – med ett i Finland tillämpat system som förebild – att ett särskilt myndighetskontrollerat företag skulle administrera allt automatspel i vårt land, däribland flipperspel, samt att behållningen av spelet skulle fördelas mellan ideella föreningar. Enligt nämnden har detta system två fördelar. Det är lättare att motverka de sociala vådorna och förtjänsten förbehålls ideella ändamål i stället för att gagna kommersiella intressen. Nämnden anser att detta alternativ alltjämt är det bästa. *Sveriges hotell- och restaurangförbund* menar att de olägenheter som lagförslaget avser att komma till rätta med borde kunna åtgärdas inom ramen för den tillståndsprövning som sker enligt allmänna ordningsstadgan och lagen om handel med drycker. Enligt förbundet finns det därför inte skäl att införa ytterligare en tillståndsprövning för att anordna vissa automatspel.

4. Tillståndspliktens omfattning

Frågan om tillståndspliktens omfattning har föranlett en delad remissopinion. Den uppfattning som har kommit till uttryck i departementspromemorian att tillstånd skall krävas för att anordna spel på flera än tre apparater tillstyrks av många remissinstanser. De övriga avstyrker förslaget. Majoriteten förordar i stället att en generell tillståndsplikt införs, dvs. att tillstånd skall krävas oberoende av antalet spel som ingår i spelverksamheten. Några remissinstanser förordar i första hand att spelverksamheten förbjuds. Ett par andra anser att gränsen för tillståndspliktigt spel kan sättas betydligt högre. Ytterligare några remissinstanser anser att spel som anordnas i vissa miljöer bör kunna undantas från tillståndsplikt.

Positiva till förslagt i denna del är *riksåklagaren, överåklagarna i Stockholm* och *Malmö, kammarrätten i Göteborg, brottsförebyggande rådet, socialstyrelsen, barnmiljörådet, näringsfrihetsombudsmannen, länsstyrelsen i Gävleborgs län, polisstyrelserna i Göteborgs, Örebro* och *Skellefteå polisdistrikt, ordningsstadgeutredningen Växjö, Karlstads, Västerås* och *Umeå*

kommuner, Barnens dags riksförbund, Folkparkernas centralorganisation, Sveriges riksidrottsförbund, Svenska Scoutförbundet, Landsorganisationen i Sverige, Föreningen Sveriges länspolischefer och *Föreningen Sveriges polischefer.*

Förslaget kritiseras av *rikspolisstyrelsen, statens ungdomsråd, lotterinämnden, länsstyrelserna i Stockholms, Jönköpings, Göteborg och Bohus* och *Norrbottens län, polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt, fjorton kommuner, Svenska kommunförbundet, Sveriges automatägares riksförbud, Sveriges kristna ungdomsråd, Unga örnars riksförbund, Centerns ungdomsförbund, Moderata ungdomsförbundet, Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund, personalen vid Aneby grundskola, samarbetsrådet för Västra Bergsjön med Gärdsås för utveckling och trevnad, Näsbydalsskolan klass 9 d, AB Svenska automatringen, Föreningen Hem och Skola i Näsbydals rektorsområde, Linsdals områdesgrupp* och *Cherryföretagen AB.*

Lotterinämnden anser att erfarenheterna har utvisat att spelet har skadeverkningar även om antalet apparater understiger fyra. Detta gäller t. ex. kaféer och konditorier som ligger i närheten av skolor eller på orter där större möjligheter till förströelse saknas. *Länsstyrelsen i Stockholms län* anser att det inte finns skäl att begränsa frågan om tillstånd till att avse endast flera än tre automater inom samma lokal eller anläggning. Det torde vara av vikt för myndigheten på lokal nivå att kunna skaffa sig en klar bild över den totala situationen. Länsstyrelsen kan dock tänka sig att samma mål skulle kunna uppnås genom införande av anmälningsplikt för spelanordnare för upp till tre spel. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* menar att en lokal torde utgöra en olämplig miljö för barn och ungdom så snart det finns ett flertal apparater i lokalen. Det är därför troligt att tillstånd enligt den föreslagna lagen på många håll inte kommer att beviljas för tillståndspliktigt spel. I sin tur kan detta förväntas leda till att många apparater skingras och fördelas tre och tre i nya lokaler runt om i samhällena. Barn- och ungdomsmiljön torde dock inte förväntas bli bättre av en sådan utveckling. Länsstyrelsen har funnit att det i många fall har påvisats olägenheter i samband med enstaka spel. Mot denna bakgrund anser länsstyrelsen att det bör övervägas att införa antingen tillståndsplikt för varje automatspel som anordnas i förvärvssyfte eller totalförbud mot sådant spel.

Flertalet av de kommuner som har yttrat sig i frågan avstyrker också promemorieförslaget att tillstånd endast skall krävas för att anordna spel på flera än tre apparater. *Huddinge kommun* anser att det är något långsökt att anta att missförhållanden skulle uppstå endast där det finns fyra flipperspel eller flera. Det föreligger enligt kommunens mening inga skäl för att begränsa möjligheterna att ingripa om antalet flipperspel är tre eller färre. Liknande synpunkter framförs av *Enköpings, Eskilstuna, Linköpings, Halmstads, Göteborgs, Herrljunga, Sandvikens* och *Sundsvalls kommuner.* Enligt *Svenska kommunförbundet* är frågan om antalet flipperapparater av underordnad betydelse. Förbundet menar att det är miljön, totalt sett, som

är det väsentliga i det här fallet. *Sveriges kristna ungdomsråd, Unga Örnars riksförbund* och *Sveriges socialdemokratiska ungdomsförbund* anser att kontrollen inte skall inskränkas till lokaler med flera än tre automatspel. *Föreninge Hem och Skola i Näsbydals rektorsområde* anser att det förhållandet att tillstånd föreslås krävas för att uppställa flera än tre apparater inom samma lokal eller anläggning inte är tillräckligt eftersom en sådan konstruktion inbjuder till arrangemang för att kringgå kravet på tillstånd.

Några remissinstanser ifrågasätter om det skall vara tillåtet eller förespråkar ett förbud mot att anordna spel på flipperspel och liknande automatspel. *Länsstyrelsen i Jönköpings län* anser att det som ett alternativ bör övervägas om inte ett totalförbud bör införas mot sådant spel. Enligt länsstyrelsen, som i första hand har föreslagit generell tillståndsplikt, kan det väntas att tillståndsprövningen kommer att medföra mycket arbete och ofta svåra avvägningar. *Länsstyrelsen i Norrbottens län* ifrågasätter om spelhallar över huvud taget skall få förekomma. Om totalförbud inte är möjligt anser länsstyrelsen att tillståndsplikt skall införas enligt promemorieförslaget. *Jönköpings kommun* tvivlar på att föreliggande förslag om automatspel är tillräckligt när det gäller att komma till rätta med spelverksamhetens följder och den miljö som finns runt omkring. Det framgår inte klart av förslaget i vilken utsträckning den enskilda kommunen kan säga nej till spelhallar. Troligtvis kommer anordnaren och sociala myndigheter att ha olika uppfattning om huruvida spelhallar är en "olämplig ungdomsmiljö" eller ej. Väljer man att ge tillstånd kopplat med föreskrifter har man samtidigt i princip godkänt spelverksamhet för ungdomar, vilket bör stå i strid med kommunens övriga strävanden att verka för socialt och kulturellt goda förhållanden för barn och ungdom. Om man väljer att inte ge tillstånd kommer beslutet säkerligen att överklagas. I ett sådant fall kan det bli svårt att lägga fram fakta och bevis och länsstyrelsen måste naturligtvis lägga vikt vid att "inte obefogade inskränkningar görs i den enskildes frihet" som det uttrycks i kommentarerna. Då tillståndsprövningen endast avser anordnare med fyra automater eller flera ser kommunen framför sig en utveckling med tre spel på ett stort antal platser i kommunen. Ur social synpunkt kan enstaka spel förorsaka lika stora svårigheter som spelhallar. Den enda verkliga lösningen är enligt kommunens uppfattning att helt förbjuda automatspel, liksom man tidigare har gjort med de s. k. enarmade banditerna. Det skulle menar kommunen innebära en frihet för barn och ungdom att inte ständigt utsättas för den lockelse och påverkan som automatspelet har. I andra hand anser kommunen att generell tillståndsprövning bör införas. *Luleå kommun* finner det utomordentligt angeläget att kommunerna ges klara befogenheter att förhindra etablering av spelhallar. Enligt kommunens uppfattning skall det över huvud taget inte vara tillåtet att inrätta spelhallar. *Personalen vid Aneby grundskola* anser att automatspel helt motverkar skolans målsättning att aktivera ungdomar för en positiv fritidssysselsättning. I första hand

förordas därför totalförbud mot spelhallar.

Sveriges automatägares riksförbund intar en negativ attityd till förslaget och anser att det inte finns motiv för att införa tillståndsplikt för spel av viss omfattning på en och samma plats såsom det har föreslagits i departementspromemorian. Riksförbundet framhåller att TV-spel och flipperspel är ett skicklighetsspel, att jämföras med vilka andra typer av skicklighetsspel som helst såsom bågskytte, pilkastning, biljard osv. Sålunda måste man enligt riksförbundet inse att spel i form av TV-spel och flipperspel kan ha en rent skicklighetsträngande effekt. Utgående ifrån att ett spel har denna effekt är det rimligt att konstatera att flera spel har samma effekt. Riksförbundet har därför ringa förståelse för den uppfattningen att spel i koncentrationer (mer än ett) i sig har en socialt negativ effekt. Det torde enligt förbundet snarare vara på det sättet, att det är platsen på vilken spelen placeras som kan medföra en negativ effekt och då beroende på skötseln av platsen ifråga. Riksförbundet pekar på betraktelsesättet i exempelvis USA, där man enligt förbundet i ett flertal sammanhang har konstaterat en nedgång i ungdomsbrottslighet på grund av att man skapat samlingspunkter i form av spelarkader i stället för att man låtit ungdom driva omkring utan sysselsättning. Likartade arrangemang förekommer enligt förbundet i länder som Sovjet, Polen, Tjeckoslovakien, där respektive kulturministerium driver lokaler där spel förekommer under överinseende av polismyndigheter i avsikt att just samla ungdom kring någonting som innebär sysselsättning. På samtliga här framförda platser har man enligt förbundet tagit hänsyn till det förhållandet att spel i denna form medverkar till att lösa upp aggressioner och skapar en kontakt mellan människor. Vidare har man tagit till vara det faktum att spelen möjliggör prestationsbedömning mellan spelare.

Ett grundläggande faktum, som det enligt riksförbundet är angeläget att påpeka, är att den allmänna debatten i samband med förströelsespel har fått inriktningen att spel skulle särskilt vända sig till barn och ungdom. Detta är enligt förbundets uppfattning helt felaktigt. Spel över huvud taget är en naturlig del av en människas liv och spel i den meningen att man köper sig förströelse och nöje torde vara angeläget att människan i alla åldrar kan och får möjlighet att tillgodogöra sig. En effekt av spel är i det sammanhanget att man som spelare kommer i kontakt med andra människor och sålunda härvidlag uppnår en positiv social kontakt. Riksförbundets grundläggande uppfattning är därför att det i nu aktuellt sammanhang inte finns underlag för att begränsa antalet spel på en och samma plats såsom har föreslagits i lagförslaget. Om tillståndsplikt införs bör den enligt förbundets mening bestämmas till att omfatta spel som anordnas på flera än sex spel. Även *AB Svenska automatringen* menar att gränsen för tillståndspliktigt spel kan sättas betydligt högre utan att lagens syfte förfelas. Förslagsvis kan gränsen bestämmas till att gälla spel som omfattar flera än sju spelautomater.

Några remissinstanser menar att tillstånd inte bör krävas när spel anordnas i samband med vissa tillställningar eller i särskilda miljöer som inte kan antas

komma att utgöra en olämplig ungdomsmiljö.

Folkparkernas centralorganisation framhåller att de spelapparater som berörs i departementspromemorian förekommer endast i ringa omfattning i folkparkerna och då utgör en förströelse bland massor av andra aktiviteter. Några sociala skadeverkningar från spelapparater i folkparkerna har heller inte inrapporterats. Centralorganisationen hävdar därför att den föreslagna lagstiftningen inte bör tillämpas på flipperspel i folkparker och andra anläggningar vars arrangemang kräver tillstånd för offentlig tillställning. *AB Svenska automatringen* anser att kritiken mot spelhallarna och den olämpliga barn- och ungdomsmiljö som påstås föreligga säkert är befogad i en del fall. Vad däremot avser automatspel som förekommer t. ex. på kaféer, restauranger och i samband med förströelseverksamhet såsom bowling och biljard, finns det i regel inte något fog för kritik. Utredningen synes inte heller ha haft denna sistnämnda verksamhet för ögonen när förslaget till ny lagstiftning har tagits fram. AB Svenska automatringen anser det utomordentligt viktigt att sistnämnda typ av spelverksamhet i möjligaste mån undantas från den byråkratisering och osäkerhet som en föreslagen tillståndsplikt innebär. *Cherryföretagen AB* förordar också att vissa miljöer undantas från lagens tillämpningsområde. Bolaget framhåller att familjemiljöer såsom campingplatser, vintersporthotell och liknande anläggningar har karaktär av säsongsplatser. Bolaget kan inte finna att dessa platser skulle kunna utgöra olämpliga ungdomsmiljöer, eftersom de i högsta grad är familjeanknutna. Vidare menar bolaget att militära anläggningars marketenterier inte heller kan betraktas som ungdomsmiljöer. Härutöver anser bolaget att undantag bör göras för flygplatsterminaler. Dessa utgör en miljö i vilken människor har ett stort behov av förströelse under väntetider. Genomströmningen är stor och även i detta fall torde det enligt bolagets mening vara orimligt att påstå att några olämpliga ungdomsmiljöer kan skapas.

Länsstyrelsen i Gävleborgs län anser att det bör övervägas om inte även andra typer av apparater än de som redovisas i promemorieförslaget bör omfattas av tillståndsplikt. Som exempel härpå anger länsstyrelsen biljardspel, vars förekomst under senare tid har ökat i omfattning.

5. Tillståndsmyndigheten

Majoriteten av de remissinstanser som har yttrat sig i frågan om tillståndsmyndighet tillstyrker att kommunernas socialnämnder får i uppgift att handlägga tillståndsfrågorna.

Överåklagaren i Malmö framhåller att socialnämnden har ett långtgående ansvar för att barn och ungdom ges möjlighet till trygga och goda uppväxtförhållanden och för att olämpliga miljöer i görligaste mån decimeras. Överåklagaren anser därför att det förefaller naturligt att socialnämnden erhåller den föreslagna tillstånds- och kontrollfunktionen. *Socialstyrelsen* ställer sig bakom förslaget att tillståndsprövningen läggs direkt på kommun-

erna och att socialnämnden blir tillståndsmyndighet. Därigenom kommer de sociala utgångspunkterna att beaktas på ett tillfredsställande sätt. Socialstyrelsen menar att promemorieförslaget i denna del är helt i linje med socialtjänstlagens intentioner att insatser för barn och ungdom skall ägnas särskild uppmärksamhet bl. a. genom att goda miljöer i kommunen främjas och det i övrigt skapas förutsättningar för goda levnadsförhållanden. Liknande synpunkter framförs av *barnmiljörådet, polisstyrelsen i Skellefteå, Stockholms, Enköpings, Eskilstuna, Linköping, Malmö* och *Västerås kommuner* samt *Svenska kommunförbundet.*

Sveriges advokatsamfund är tveksamt till förslaget. Samfundet anser att det kan diskuteras om inte kontrollen skall utövas av polismyndigheten, såsom gäller i övriga nordiska länder. Det är tveksamt menar samfundet om socialnämnden är mera förtrogen med lokala förhållanden än polismyndigheten på orten och om den omständigheten att tillståndsprövningen skall ske från sociala utgångspunkter skall anses utgöra avgörande skäl för att kommunernas socialnämnder skall vara tillståndsmyndighet.

Några remissinstanser avstyrker att socialnämnd blir tillståndsmyndighet. *Hovrätten över Skåne och Blekinge* anser att tillståndsfrågorna skall handläggas av polismyndighet eftersom de sociala myndigheterna saknar lämplig organisation för uppgiften. Dessutom menar hovrätten att förslaget skapar oklarhet mellan polisens och kommunernas ansvarsområden. Även *Lotterinämnden* anser att polismyndigheten bör ha ansvaret för handläggningen av tillståndsfrågorna. Detta är naturligt med hänsyn till att uppkommande problem enligt nämndens uppfattning vanligen är av ordningskaraktär. *Polisstyrelserna i Stockholms* och *Malmö polisdistrikt, Föreningarna Sveriges länspolischefer* och *Sveriges polischefer* samt *AB Svenska automatringen* förordar också att polismyndigheten blir tillståndsmyndighet.

Länsstyrelserna i Stockholms, Gävleborgs och *Norrbottens län* förordar i stället att länsstyrelse blir tillståndsmyndighet. Länsstyrelsen i Stockholms län framhåller att det vore en olycklig lösning, inte minst från rättssäkerhetssynpunkt, med den splittring mellan tillståndsgivande myndigheter som promemorieförslaget innebär. För att få en regionalt samlad och likartad bedömning förordas därför länsstyrelse som tillståndsmyndighet. Länsstyrelsen i Gävleborgs län framhåller att länsstyrelserna fr. o. m. den 1 juli 1981 har socialkonsulenter som har god kännedom om resp. kommuner och de sociala förhållandena i länet. Inom länsstyrelseorganisationen finns således tillräckliga resurser för tillståndsgivningen, något som kan ifrågasättas när det gäller kommunerna. I varja fall torde man enligt länsstyrelsen – åtminstone i större kommuner – bli tvungen att frigöra eller nyanställa viss personal för att handha tillståndsgivningen och den därmed åtföljande tillsynen. Enligt länsstyrelsen bör i stället berörd kommun ha vetorätt i tillståndsfrågan.

6. Tillståndsfrågor

Enligt promemorieförslaget skall socialnämnden vid prövning av tillstånd bedöma om spelverksamheten kan antas förorsaka bristande ordning eller kommer att bedrivas i en miljö som är olämplig för barn eller ungdom. Ett par remissinstanser har berört frågan om grunderna för tillståndsgivningen.

Ordningsstadgeutredningen framhåller att de något diffusa grunder som anges i promemorieförslaget torde leda till att tillståndsprövningen blir ganska osäker, vilket kan befaras ledas till en godtycklig eller onödigt restriktiv tillämpning. Utredningen förordar därför att socialnämndernas prövning i någon mån binds upp. Enligt utredningen bör det i lagen anges att socialnämnden vid tillståndsprövningen särskilt skall beakta exempelvis sökandens lämplighet som anordnare, lokalens lämplighet för ändamålet och lokalens belägenhet inom orten. Det bör enligt utredningen vidare övervägas om inte bestämmelsen om tillståndsprövningen bör konstrueras så att där anges att tillstånd inte får meddelas under vissa förutsättningar. *Cherryföretagen* AB framhåller att det är av utomordentligt stor betydelse att lika kriterier får utgöra grunden för beslut som fattas av olika socialnämnder och att det säkerställs att relevanta fakta utgör beslutsunderlag. Bolaget menar därför att det är väsentligt att enhetliga anvisningar får styra respektive nämnds ageranden.

Några remissinstanser tar upp frågan om samråd med andra berörda myndigheter i samband med tillståndsprövningen.

Socialstyrelsen understryker vikten av att socialnämnden vid handläggningen av tillståndsärenden samråder med andra berörda kommunala och statliga myndigheter, framför allt skolstyrelsen, fritidsnämnden, och den lokala polismyndigheten. *Polisstyrelserna i Göteborgs och Örebro polisdistrikt* förordar att det föreskrivs en obligatorisk skyldighet för socialnämnd att samråda med polismyndighet. Polisstyrelsen i Göteborgs polisdistrikt anser att detta är en förutsättning för att förslaget om tillståndsmyndighet skall kunna godtas.

7. Vite straff m. m.

Några remissinstanser har tagit upp förhållandet mellan vite och straff. *Riksåklagaren* framhåller att sanktionssystemet i motsvarande situationer vanligen brukar vara anordnat så att den kan straffas som bryter mot tillståndskrav eller i samband med tillståndet utfärdade föreskrifter. Det finns enligt riksåklagaren inte anledning att avvika från denna modell i förevarande sammanhang. Därtill kommer att det får anses strida mot vedertagen uppfattning rörande vitesinstitutets funktion att som sker i 8 § första stycket, första ledet i lagförslaget använda vite som sanktion för brytande av viss föreskrift. Beträffande andra ledet i nämnda paragrafs första

stycke anser riksåklagaren att bestämmelsen synes böra utformas så att den direkt tar sikte på ett framtvingande av de uteblivna prestationerna. Liknande synpunkter framförs av *överåklagaren i Stockholm*. Enligt *länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län* är det olämpligt att ett tvångsmedel som vite används för att komma tillrätta med missförhållandena i spellokaler. Det bör i lagtexten eller i anvisningar betonas att samtalsvis framförda råd och anvisningar skall vara de medel tillståndsmyndigheten främst skall arbeta med.

Polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt anser att föreskriften i lagförslaget om att föreläggande av vite inte får överklagas genom besvär bör utgå. Polisstyrelsen framhåller att det förefaller stötande för den allmänna rättsuppfattningen att en icke rättsvårdande myndighet medges befogenhet att utfärda ett vite över vilket besvär inte får anföras.

Några remissinstanser är kritiska mot att allmänt åtal för brott som avser anordnande av tillståndspliktigt spel utan tillstånd får väckas endast efter anmälan av socialnämnd. *Riksåklagaren* påpekar att den i 10 § lagförslaget intagna regeln om att åtal för brott enligt 9 § får väckas endast efter anmälan av socialnämnden inte har närmare motiverats i promemorian. I och med att brott föreligger enligt 9 § är enligt riksåklagaren bedömningen därav allmänt sett av sådan natur att åklagare inte bör betas möjligheten att beivra brottet. Riksåklagaren anser att det finns anledning befara att en diskretionär prövning, för vilken för övrigt inte har lämnats några som helst riktlinjer vare sig i lagtexten eller i förarbetena, kan komma att leda till en bristande enhetlighet vid avgörandet av när anmälan skall ske. Prövningen kan därför komma att utåt uppfattas som godtycklig. Riksåklagaren avstyrker därför bestämmelsen i 10 §. Samma uppfattning redovisas av *överåklagaren i Stockholm*. *Polisstyrelsen i Malmö polisdistrikt* framhåller att frågan om väckande av åtal bör förbehållas åklagarmyndighet med hänsyn till allmänna rättssäkerhetskrav. *Polisstyrelsen i Örebro polisdistrikt* ifrågasätter det riktiga i att socialnämnd ges exklusiv rätt att avgöra om en gärning är straffvärd eller ej. Ett sådant förfarande kan enligt polisstyrelsen inverka menligt på uppkomsten av en enhetlig praxis. Inskränkningar i rätten att väcka allmänt åtal bör enligt polisstyrelsens mening förbehållas fall där målsäganden kan lida men av den uppmärksamhet som ett åtal för med sig. Polisstyrelsen föreslår därför att förevarande bestämmelse utgår.

Riksåklagaren och *överåklagaren i Stockholm* anser att lagförslaget bör kompletteras med föreskrifter om förverkande. Mot bakgrund av erfarenheterna från beivrandet av den redan tidigare olagliga spelverksamheten förordar riksåklagaren att möjligheter ges till förverkande av både utrustning, t. ex. apparatur som används vid olagligt spel, och intäkter från spelet. Sådana förverkandebestämmelser bör enligt riksåklagaren lämpligen utformas i överensstämmelse med vad som gäller i lotterilagstiftningen. Enligt vad riksåklagaren och överåklagaren framhåller bör det också såvitt avser uthyrning eller annat tillhandahållande av spelapparaterna framgå av

förarbetena att brottbalkens bestämmelser om medverkan är analogt tillämpliga på brott mot lagen.

8. Övriga frågor

Kammarrätten i Göteborg ifrågasätter det lämpliga i att lagstiftningsvägen förbjuda ett visst handlande, nämligen bl. a. att spelanordnare inte otillbörligen får locka barn eller ungdom att delta i spelet, men å andra sidan inte låta dem som bryter mot den regeln träffas av någon sanktion. För att undgå detta anser kammarrätten att lagen endast skall gälla tillståndspliktigt spel. En alternativ lösning är enligt kammarrätten att socialnämndens befogenhet att meddela föreskrifter (se 5 §) får gälla även spelverksamhet som inte kräver tillstånd. En sådan lösning skulle bl. a. ha den fördelen att socialnämnden fick möjlighet att ingripa med föreskrifter även i fråga om sådan spelverksamhet som anordnas på endast 1–3 spelapparater men som trots det ringa antalet apparater visar sig ha negativa effekter. Kammarrätten tänker då närmast på den spelverksamhet som anordnas i närheten av skolor och som i vissa fall har lett till ett omfattande skolk. I så fall finge möjligheten att ingripa med vitesföreläggande (8 §) omfatta även föreskrifter rörande icke tillståndspliktig spelverksamhet.

Länsstyrelsen i Malmöhus län anser att man bör välja en lösning som inte är krångligare och mera ingripande än vad som är nödvändigt för att uppnå syftet att få ett instrument mot olämpliga spelmiljöer. Den mest smidiga lösningen härvidlag skulle enligt länsstyrelsens mening vara att varje kommun själv fick bedöma om särskilda regler om tillståndstvång och om tillsyn erfordrades i kommunen. Det skulle då räcka med en ramlag som gav grundläggande regler om automatspelet och som gav kommunerna möjlighet att införa regler om tillståndstvång och tillsyn genom socialnämnden om behov därav skulle föreligga. Detta skulle enligt länsstyrelsen utgöra en motsvarighet till den möjlighet som nu föreligger att t. ex. genom en lokal ordningsstadga skärpa de regler som finns stadgade i den allmänna ordningsstadgan.

Länsstyrelsen i Göteborgs och Bohus län anser att uttrycket "otillbörligen locka" i lagförslagets 2 § bör förtydligas, helst i själva lagtexten eller i specialmotiveringen. Länsstyrelsen anser vidare att det bör finnas föreståndare för verksamheten. Föreståndaren skall vara godkänd av tillståndsmyndigheten och visa att han är lämplig att ansvara för spelverksamheten. Regelsystemet bör enligt länsstyrelsen också kompletteras med föreskrift om att varning skall ha tilldelats tillståndshavare innan ett tillstånd får återkallas. Länsstyrelsen menar vidare att en bestämmelse som medger tillståndsmyndigheten tillträde till spellokal är överflödig. Föreskriften bör enligt länsstyrelsen endast omfatta rätt till inspektion av en lokal. Enligt länsstyrelsens uppfattning bör tillstånd till automatspel beläggas med avgift. Denna synpunkt delas av *Göteborgs kommun*.

Polisstyrelsen i Örebro polisdistrikt anser att det bör åligga alla myndigheter att underrätta socialnämnden om de får kännedom om att missförhållanden råder där spelverksamhet bedrivs. Polisstyrelsen anser det önskvärt att det av lagtexten klart framgår att en sådan underrättelseskyldighet föreligger. *Västerås kommun* menar att det bör föreskrivas en skyldighet för polisen och skattemyndigheter att lämna upplysningar av värde för bedömningen i tillståndsfrågan. *Oskarshamns kommun* föreslår att lagförslaget kompletteras med en bestämmelse som medger möjlighet för socialnämnd att delegera beslutanderätten om tillstånd och att utöva tillsyn över spelverksamheten. *Förbundet Vi unga* föreslår att det införs en möjlighet att anföra kommunalbesvär över socialnämndens beslut i tillståndsfrågan.

Polisstyrelsen i Stockholms polisdistrikt avstyrker den föreslagna ändringen av 1 a § lotteriförordningen, som innebär att tillståndskravet upphör för automatspel som ger vinst i form av flera frispel. Vissa typer av automater är enligt polisstyrelsen så konstruerade att de kan ge ett stort antal frispel. Erfarenhetsmässigt leder spel på sådana automater ofta till att vunna poäng ersätts med kontanter. Intresset för sådana automater kommer enligt polisstyrelsen sannolikt att öka. Polisstyrelsen anser att den föreslagna författningsändringen kommer att försvåra möjligheterna till kontroll. *AB Svenska Automatringen* framhåller att den föreslagna lagen inte anger någon övre gräns för antalet frispel. Detta är enligt bolaget olyckligt och förmodligen föga genomtänkt. Det kommer nu att bli fritt fram för s. k. bingo- eller fortunaspel och liknande automater, vars enda syfte är att ge spelaren så många frispel som möjligt, i bland flera hundra. Vid dessa spel kan enligt bolaget spelaren också successivt öka "oddsen" för ytterligare frispel. Riskerna med dessa spel är att spelaren, när han har uppnått ett tillräckligt antal frispel, byter ut dessa mot pengar eller annan ersättning. Den nya lagstiftningen synes bana vägen för och göra det enklare att spela om pengar. Ett sätt att förebygga detta kan enligt bolaget vara att begränsa antalet frispel på varje spelautomat till förslagsvis tio per spel (avgift) och deltagande spelare.

9. Övergångsbestämmelserna

Sveriges automatägares riksförbund framhåller att förbudet mot spelautomater ("enarmade banditer") gav automatutställarna en avvecklingsperiod om endast en månad, vilket för samtliga utställare var mycket betungande och negativt för kommande verksamhet. Att driva en rörelse med kostnader för personal, lokaler osv. under en avvecklingsperiod utan intäkter är, framhåller förbundet, utomordentligt betungande för att inte säga i vissa sammanhang helt omöjligt. Den i lagförslaget föreslagna avvecklingsperioden innebär enligt riksförbundet risk för en utställare att hamna i samma orimliga situation som i samband med förbudet mot spelautomater.

Riksförbundet hänvisar bl. a. till att det kan finnas kontrakt som gäller under flera år och kräver en avvecklingsperiod som möjliggör för utställaren att gå skadeslös ur en eventuell lagändring. En avvecklingsperiod av rimlig omfattning torde enligt förbundets mening utgöras av 36 månader och vara relaterad till tidpunkten för beslut om inskränkning av viss plats.

AB Svenska automatringen anser att anpassningstiden till de nya reglerna är alltför knapp. Många automat- och flipperhallsägare är i dag bundna av långa hyres- och leasingavtal. I vissa fall sträcker sig hyresavtalen över tre år. I stor utsträckning förekommer det också enligt bolaget att automatspel har förvärvats på avbetalning med amorteringstider upp till 24 månader. Nu nämnda näringsidkare är därför mycket beroende av framtida inkomster på automatspelen. Mot bakgrund härav anser bolaget att det är av utomordentligt stor betydelse att berörda automat- och spelhallsägare får tid på sig att planera en omställning och avveckling. Bolaget föreslår därför att lagstiftningen träder i kraft först den 1 januari 1983. *Cherryföretagen AB* framför liknande synpunkter och kräver att avvecklingen skall få ske under en tid av 24–36 månader, beroende på vilka kontraktsrättsliga omständigheter som föreligger i varje enskilt fall.

Innehåll

Regeringens proposition ... 1
Propositionens huvudsakliga innehåll ... 2
Förslag till lag om anordnande av visst automatspel ... 2
Förslag till lag om ändring i lotteriförordningen (1939:207) ... 4
Utdrag av protokoll vid regeringssammanträde den 25 mars 1982 ... 6
1 Inledning ... 6
2 Allmän motivering ... 7
2.1 Bakgrund ... 7
2.2 Behovet av åtgärder ... 8
2.3 Kontroll över visst automatspel ... 11
2.4 Tillståndsmyndighet ... 11
2.5 Tillståndspliktens omfattning ... 13
2.6 Tillstånd och tillsyn ... 15
2.7 Lagstiftningens utformning i övrigt ... 17
3 Upprättade lagförslag ... 19
4 Specialmotivering ... 19
4.1 Lagen om anordnande av visst automatspel ... 19
4.2 Lagen om ändring i lotteriförordningen (1939:207) ... 29
5 Hemställan ... 29
6 Beslut ... 30
Bilaga 1 Departementspromemorian (Ds Kn 1981:19) Kommunal kontroll över spelhallar – en olämplig ungdomsmiljö ... 31
Bilaga 2 Sammanställning av remissyttranden över departementspromemorian (Ds Kn 1981:19) ... 91