

Finansdepartementet
Avdelningen för offentlig upphandling
Enheten för offentlig upphandling
103 33 Stockholm

En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30)

Dnr Fi2017/01644/OU

Inledning

Hovrätten har beretts tillfälle att lämna synpunkter på Spellicensutredningens betänkande. Den tid som stått till hovrättens förfogande har, mot bakgrund av betänkandets omfattning, varit väl kort. Med denna reservation och utifrån de aspekter hovrätten har att beakta anser hovrätten att det i följande avseenden behövs ytterligare överväganden vid den fortsatta beredningen av utredningens förslag.

Spellagens tillämpningsområde

I 1 kap. 1 § anges att spellagen gäller spel om pengar. Denna viktiga avgränsning kan knappast sägas vara alldeles klar och någon egentlig ledning ges inte i motiven till bestämmelsen. Det ligger kanske närmast till hands att med ”spel om pengar” förstå spel med pengar som insats, men uttrycket kan också uppfattas avse spel där vinsten utgörs av pengar. Att den sistnämnda tolkningen knappast är avsedd följer dock av 1 kap. 5 § första stycket. Av den bestämmelsen kan nämligen utläsas att även spel där vinsten har ett penningvärde omfattas av lagen. Ett förtydligande är likväl motiverat.

Syfte och licensgivning

I spellagens inledande bestämmelse slås också fast att sådant spel som omfattas av lagen ska bedrivas på ett sätt som är sunt. Detta begrepp återkommer i 3 kap. 3 § som anger förutsättningarna för licensgivning. En av dessa förutsättningar är att spelföretaget kan antas bedriva verksamheten på ett sätt som är sunt.

Detta i lagförslaget helt centrala begrepp behandlas emellertid endast kortfattat i motiven. Det sägs till en början att ”sunt” avser en avvägning mellan sociala skyddsintressen och önskemålet att tillgodose en efterfrågan på spel (betänkandet del 1 s. 289). Det hänvisas vidare till sundhetskravet för bank- och finansieringsrörelse och de bedömningsgrunder som anges i förarbetena till 6 kap. 4 § lagen om bank- och finansieringsrörelse. Utredningen tillägger att sundhetskravet bör riktas mot förhållanden som är klart olämpliga och förtroendeskadliga, att kravet, förutom lagar och andra författningar, bör träffa inte bindande regler givna av myndigheter, regler från privata organ och etablerade moraliska eller etiska regler. Slutligen anges att sundhetskravet bör ta sikte på spelregleringens övergripande mål, vilket sägs innebära att licensierad verksamhet ska bedrivas på ett sådant sätt att skadeverkningarna av spelandet begränsas. (Se betänkandet del 1 s. 566 f.)

Ett allmänt krav på sundhet gällde inom lång tid för verksamhet inom den finansiella sektorn, men kom i samband med avregleringen där att alltmer ifrågasättas. Kritiken riktades framför allt utifrån rättssäkerhetssynpunkter, varvid det olämpliga med en vag regel som var styrande för verksamheten och tillsynen framhölls. På försäkringssidan ledde kritiken till att sundhetsbegreppet utmönstrades ur försäkringsrörelselagen och ersattes av mer preciserade verksamhetsregler och principer. På området för bank- och finansieringsrörelse blev begreppet visserligen kvar i lag, men det preciserades i flera avseenden främst genom motivuttalanden. (Beträffande försäkringsrörelse, se prop. 1998/99:87 s. 172 ff., och angående bank- och finansieringsrörelse, se prop. 2002/03:139 s. 280 ff. och 531.)

De förhållanden som motiverar särreglering av verksamhet inom den finansiella sektorn avviker naturligtvis i åtskilliga avseenden från motiven till särskild lagstiftning för spelverksamhet. Det är följaktligen otillräckligt att vid reglering av spelverksamhet endast i mera allmänna ordalag och med smärre tillägg hänvisa till sundhetsbegreppet i lagen om bank- och finansieringsrörelse. Ska ett sundhetskrav nu införas för spelverksamhet är det därför, och mot bakgrund av de tidigare erfarenheterna av ett sådant krav på området för finansiell verksamhet, angeläget att kravet ges ett betydligt mer fylligt innehåll än det som redovisas i betänkandet; det måste ankomma på lagstiftaren att relativt ingående ange i vilka avseenden det genom ett sundhetskrav ställs krav på spelverksamhet.

Oavsett om ett sundhetskrav införs eller inte bör de bestämmelser som anger förutsättningarna för licens kompletteras så att det uttryckligen anges att det finns skäl att anta att spelföretaget kommer att bedriva spelverksamhet enligt bestämmelserna i spellagen och andra författningar som reglerar företagens verksamhet (jfr 3 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Tillsyn

Det nyss sagda har självfallet stor betydelse inte bara för licensgivningen utan också för Spelmyndighetens tillsyn över spelverksamhet; med tydliga verksamhetskrav ökar möjligheterna till en effektiv tillsyn.

Bestämmelserna om tillsyn behöver under alla omständigheter kompletteras med en allmän regel om tillsynens inriktning. Det bör av tillsynskapet uttryckligen framgå åtminstone att tillsynen omfattar att spelverksamhet bedrivs enligt spelagen och andra författningar som reglerar spelföretagets verksamhet (jfr 13 kap. 2 § lagen om bank- och finansieringsrörelse).

Straffbestämmelser

20 kap. 1 § andra stycket spellagen innehåller att det är straffbart att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främja deltagande i sådant spel som omfattas av första stycket i samma paragraf. Brottet benämns främjandebrott. Till skillnad från övriga föreslagna brottsbenämningar för termen främjandebrott inte tanken till spelverksamhet, varför en annan mer specifik benämning bör övervägas.

Utifrån underlaget i betänkandet är det emellertid svårt att avgöra om nämnda straffbestämmelse behövs. Enligt 23 kap. 4 § första stycket brottsbalken döms som medhjälpare den som med råd eller dåd främjat i annan lag straffbelagd gärning för vilken fängelse är föreskrivet. Medhjälpsansvar enligt denna bestämmelse torde omfatta i vart fall flertalet av de exempel som enligt motiven ska bedömas som främjandebrott, t.ex. att med nyttjanderätt upplåta en lägenhet med vetskap om att där bedrivs illegal spelverksamhet eller att tillhandahålla applikationsprogram (appar) till smarta telefoner för spelbolag som saknar licens (betänkandet del 2 s. 94 f.). Även med beaktande av att lotterilagen innehåller en likartad bestämmelse och att det också i ett fåtal andra lagar finns exempel på en särskild reglering av medverkansansvaret, bör det i den fortsatta beredningen övervägas om det är befogat att i spellagen införa ett särskilt främjandebrott.

Genom 20 kap. 6 § spellagen införs ett spelfuskbrott. Straffansvar enligt den bestämmelsen träffar bl.a. den som förmår någon att manipulera utgången av ett spel som omfattas av licenskrav. Gärningen kan enligt motiven bestå av påtryckning genom exempelvis olaga hot, misshandel eller utpressning. Motiven ger emellertid ingen ledning till bedömning av frågan om hur i sådana fall uppkomna konkurrensproblem ska lösas. Beträffande konkurrensfall sägs inte mera än att spelfuskbrott ska vara subsidiärt till bestämmelserna om tagande och givande av muta och bedrägeri (betänkandet del 2 s. 121). Detta uttalande bör kompletteras.

Detta ärende har handlagts av hovrättslagmannen Åke Thimfors samt hovrättsråden Henrik Fernqvist och Bengt von Reis.

Åke Thimfors

Henrik Fernqvist