



Finansdepartementet

finansdepartementet.registrator@regeringskansliet.se

## **Yttrande över betänkandet En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30)**

---

Ekobrottsmyndighetens lämnar endast synpunkter på de delar av förslaget som berör myndighetens verksamhet bestående av att förebygga, utreda och lagföra viss typ av ekonomisk brottslighet.

### **Sammanfattande bedömning**

Spellicensutredningen har gjort en bred översyn över den omfattande och komplexa spelmarknaden som inbegriper många olika aktörer och intressenter. Ekobrottsmyndigheten anser det vara positivt med en reglering av den tidigare oreglerade spelmarknaden för att därigenom förebygga ekonomisk brottslighet genom ökad kontroll över de aktörer som verkar på marknaden. Mer ingående synpunkter behandlas under respektive rubriker nedan.

### **Ekobrottsmyndighetens synpunkter och kommentarer avseende vissa frågor**

#### **Kap 24. Sanktionssystemet**

##### **24.3.4 Repressiv metod för den som verkar på spelmarknaden utan tillstånd**

Den kriminalisering avseende olicensierat spel som föreslås skulle sannolikt omfatta ett stort antal svenska och utländska aktörer. Mot bakgrund av svårigheterna med att utreda och lagföra denna typ av företeelser anser Ekobrottsmyndigheten att det finns en risk för att kriminaliseringen inte blir ändamålsenlig och effektiv enligt det nuvarande förslaget. Ekobrottsmyndigheten förordar att administrativa sanktioner i större utsträckning används gentemot de juridiska och fysiska personer som bedriver spelverksamhet utan licens. På så vis kan de brottsbekämpande myndigheternas resurser användas för att lagföra de mest allvarliga överträdelserna samt när spel om pengar används som stöd i kriminell verksamhet.

Ekobrottsmyndigheten anser att en särskild åtalsprövningsregel eller en avkriminalisering avseende mindre allvarliga överträdelser av spellagen bör övervägas så att endast uppsåtliga och mer allvarliga brott mot spellagen blir föremål för åtal. Icke uppsåtliga och mindre allvarliga överträdelser bör kunna hanteras inom ramen för ett administrativt förfarande. I konsekvens med detta bör även fysiska personer som bedriver verksamhet med olicensierat spel kunna åläggas administrativa sanktionsavgifter. Vidare anser Ekobrottsmyndigheten att en administrativ sanktion bör ges företräde framför företagsbot när en juridisk person bedriver spelverksamhet på svenska marknaden utan licens.

Vid den fortsatta beredningen av ärendet bör utformningen av det straffbara området utredas närmare.



### ***Brottslighet med internationella kopplingar***

Vid en kriminalisering av allt olicensierat spel förväntas många ärenden få internationella kopplingar eftersom utlandsbaserade spelföretag utgör en inte obetydlig del av den svenska spelmarknaden. Ekobrottsmyndigheten kan se tydliga svårigheter med utredning och lagföring avseende mindre allvarlig brottslighet och tillämpningen av internationell rättslig hjälp, europeisk arresteringsorder samt utlämning från stater utanför EU/EES.

Utredningar avseende brottslighet med internationella kopplingar kräver i många fall rättslig hjälp från andra stater i form av utredningsåtgärder, överlämnande enligt en europeisk arresteringsorder eller utlämning på grund av brott från stater utanför EU. Varken svensk nationell rätt eller EU-lagstiftning ställer några uttryckliga krav på att ett brott ska vara av viss svårhet för att begära rättslig hjälp utomlands. Istället handläggs en ansökan om exempelvis biträde med tvångsmedel utomlands utifrån förutsättningarna enligt svensk rätt (se prop. 1999/2000:61 s 125). Den begärda åtgärden bör dock stå i proportion till brottslighetens art eller straffvärde. Med beaktande av proportionalitetsprincipen torde således en åklagare i normalfallet avstå från att besluta om vissa tvångsmedel, som exempelvis husrannsakan, när den aktuella brottsligheten regelmässigt föranleder ett bötesstraff (jfr 28 kap 3 a § rättegångsbalken). Användningen av straffprocessuella tvångsmedel är många gånger en förutsättning för att kunna säkra bevisning i en brottsutredning. Mot bakgrund av att utredningen föreslår att även olicensierat spel av mindre allvarlig karaktär omfattas av åklagares åtalsplikt finns det en uppenbar risk för att denna typ av brott begångna utomlands inte kommer att kunna utredas tillfredsställande.

Ekobrottsmyndigheten ser ytterligare svårigheter i de fall det för lagföring krävs att en misstänkt gärningsman överlämnas till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder eller begärs utlämnad till Sverige från en stat utanför EU/EES. Det framgår av 5 § förordningen (2003:1178) om överlämnande till Sverige enligt en europeisk arresteringsorder att en arresteringsorder endast får utfärdas om det med beaktande av det men för den enskilde samt den tidsutdräkt och de kostnader som kan antas uppkomma i ärendet framstår som motiverat med hänsyn till brottets art och svårighetsgrad samt övriga omständigheter. Det är inte uteslutet att utfärda en arresteringsorder när den förmodade påföljden är av ett icke frihetsberövande slag. Utgångspunkten är emellertid ett förväntat fängelsestraff om minst två månader. Detta motsvarar den i normalfallet längsta tid under vilken den eftersökte kan komma att vara frihetsberövad i det verkställande landet med anledning av en arresteringsorder.<sup>1</sup> Vidare har Europeiska Kommissionen i en rapport till Europaparlamentet och Europeiska unionens råd från april 2011 särskilt kommenterat vikten av att en proportionalitetsbedömning görs vid utfärdande av en arresteringsorder. Därvid är brottets allvar och den förväntade strafflängden viktiga aspekter.<sup>2</sup> I praktiken innebär detta att åklagare normalt sett inte utfärdar en arresteringsorder för brottslighet där det förväntade fängelsestraffet understiger sex månader.

---

<sup>1</sup> Artikel 17.3 i Rådets rambeslut den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna (2002/584/RIF)

<sup>2</sup> Rapport från Kommissionen till Europaparlamentet och Rådet om genomförandet sedan 2007 av rådets rambeslut 2002/584/RIF av den 13 juni 2002 om en europeisk arresteringsorder och överlämnande mellan medlemsstaterna



För det fall en misstänkt gärningsman måste begäras utlämnad från en stat utanför EU/EES är Europeiska utlämningskonventionen från 1957 eller bilaterala överenskommelser tillämpliga. Proportionalitetsprincipen vid utlämning till Sverige framgår av 9 § förordningen (1982:306) med vissa bestämmelser om utlämning för brott. Som huvudregel för en begäran om utlämning gäller att brottsligheten bör kunna leda till en dom på fängelse i minst åtta månader. Av detta följer att utlämning endast i rena undantagsfall bör begäras när en icke frihetsberövande påföljd kan antas bli utdömd.<sup>3</sup>

### ***Verkställighet utomlands av sanktionsavgifter eller bötesstraff***

Mot bakgrund av att det i praktiken inte är möjligt att utreda och lagföra aktuell brottslighet på bötesnivå begången utomlands kan någon verkställighet av bötesstraff inte heller bli aktuell. Spellicensutredningens uppfattning att möjligheterna att verkställa bötesstraff utomlands är större än att verkställa administrativa sanktionsavgifter torde därför sakna relevans.

### ***Särskild åtalsprövningsregel***

Ekobrottsmyndigheten anser mot bakgrund av ovanstående att rättsväsendets resurser bör läggas på de allvarligaste överträdelserna där det finns förutsättningar för utredning och lagföring även om brotten begås utomlands.

På senare år har administrativa sanktioner hamnat i fokus i förhållande till straffrättsliga sanktioner när brottsligheten är av mindre allvarlig art. Exempelvis innebär numera den åtalsprövningsregel som stipuleras i 13 § skattebrottslagen (1971:69) att åtal för skattebrott endast får väckas om det undandragna skattebeloppet överstiger två prisbasbelopp om även skattetillägg kan utgå. Tidigare gick gränsen vid ett prisbasbelopp. Vidare har en särskild åtalsprövningsregel införts i 3 kap 2 § lagen (2016:1307) om straff för marknadsmissbruk på värdepappersmarknaden som innebär att vissa mindre allvarliga former av marknadsmanipulation och obehörigt röjande av insiderinformation primärt ska hanteras inom ramen för ett administrativt förfarande.

I Straffrättsanvändningsutredningens betänkande Vad bör straffas? (SOU 2013:38) anförs att en administrativ sanktion ofta kan ha en mer effektiv avhållande verkan än straff när det gäller överträdelser som i stor utsträckning begås inom ramen för en juridisk persons verksamhet. Vidare anförs att det kan innebära lämpligare resursanvändning att låta den myndighet som faktiskt upptäcker och utreder överträdelserna också sanktionera dessa (s 537-538). Ekobrottsmyndigheten anser således att Spelmyndigheten ur effektivitetshänseende torde vara bäst lämpad att utreda och sanktionera olicensierat spel av mindre allvarlig karaktär. Denna slutsats får stöd av de rapporter Lotteriinspektionen gjort avseende uppföljningen av sina polisanmälningar.<sup>4</sup>

<sup>3</sup> Handbok: Utlämning utanför Norden och EU, Åklagarmyndigheten, Rättsenheten, Internationella enheten, Februari 2017, s 33

<sup>4</sup> Lotteriinspektionen, Rapport Uppföljning av Lotteriinspektionens polisanmälningar 2010–2012, 2014-07-08, dnr 13Li7581 och Sammanställning polisanmälningar olagliga spelautomater 2014-2015 dnr 16Li700



Straffrättsanvändningsutredningen anför som argument mot kriminalisering att detta som metod är synnerligen kostnadskrävande och att det krävs betydande resurser för att utreda och lagföra brott. Om antalet gärningar som beläggs med straff ökar, utan att rättsväsendet tillförs ökade resurser i motsvarande mängd, innebär det med nödvändighet att vissa förseelser kommer att prioriteras ner (s 492). När Straffrättsanvändningsutredningen överväger olika sanktionsmöjligheter för oönskat beteende framkommer även en tydlig distinktion mellan kärnstraffrätt och specialstraffrätten där gärningar som omfattas av kärnstraffrätten får anses vara mer klandervärda till sin natur (s 535). Vidare anför Straffrättsanvändningsutredningen att brott på fängelsenivå, och i synnerhet brott för vilka fängelse sex månader är lägsta föreskrivna straffet inte bör lämpa sig för sanktionsväxling (s 536).

Ekobrottsmyndigheten anser därför att en särskild åtalsprövningsregel bör införas där åtal för brott mot spellagen endast ska väckas om det är motiverat från allmän synpunkt. Åtalsprövningsregeln bör tolkas så att endast uppsåtliga brott av normalgraden där straffvärdet inte understiger fängelsenivå ska kunna bli föremål för åtal. Ett annat tänkbart alternativ är att endast mer allvarliga brott mot spellagen ska omfattas av kriminaliseringen. Ett riktmärke bör kunna vara den typ av gärningar som enligt gällande rätt är tillräckligt allvarliga för att anses omfattas av bestämmelserna om dobbleri, även om definitionerna mellan brott mot spellagen och dobbleribestämmelserna skiljer sig åt.

För det fall administrativa sanktionsavgifter har ålagts en fysisk person för samma gärning ska inte heller åtal väckas. Något förfarande motsvarande det som gäller på skatterättsens område där åklagaren för såväl en straffrättslig talan som en talan om administrativa sanktioner förordas inte av Ekobrottsmyndigheten. Eftersom myndigheterna tvingas välja mellan administrativa och straffrättsliga sanktioner uppstår ingen risk för att förfarandet skulle vara oförenligt med Europakonventionens dubbelprövningsförbud såsom det tar sitt uttryck i Högsta domstolens avgörande i NJA 2013 s 502.

#### **24.4.1 Avgiftens storlek**

Ekobrottsmyndigheten ställer sig i huvudsak positiv till förslaget om sanktionsavgiftens storlek men förordar att den maximala sanktionsavgiften inte ska begränsas till 50 miljoner kronor utan till tio procent av verksamhetens omfattning det närmast föregående räkenskapsåret om detta belopp är högre.

Sanktionsavgiften för en fysisk person bör lämpligen kunna följa 7 kap 15 § i förslaget till lag om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (prop. 2016/17:173). Där stadgas att sanktionsavgiften som högst ska fastställas till det högsta av två gånger den vinst som den fysiska personen gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

#### **24.7.2 Straffskalor**

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker utredningens förslag avseende straffskalor med följande tillägg. Enligt gällande rätt föranleder den stora merparten av brott mot lotterilagen ett bötesstraff. Den av Spellicensutredningen föreslagna straffskärpningen bör inte tolkas som att samma gärningar som idag föranleder ett bötesstraff i framtiden skulle hamna på fängelsenivå. Snarare får förslaget förstås som att ett större utrymme för påföljd för brott av



normalgraden skapas. Detta synsätt överensstämmer med Straffrättsanvändningsutredningens ståndpunkt om att en kriminalisering, särskilt inom specialstraffrätten, bör omgärdas av stor restriktivitet.

#### **24.11 Förbud mot elektronisk kommunikation till olicensierat spel**

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslaget med följande tillägg. Ett varningsmeddelande bör innehålla uppgift om att vinster från licensierat spel är skattefria och vinster från olicensierat spel är skattepliktiga (jfr 26.8.7 Inkomstbeskattningen av spelare). Det bör även framgå att underlåtenhet att redovisa dessa vinster i skattedeklarationen kan resultera i skattetillägg samt att spelaren riskerar att göra sig skyldig till skattebrott.

#### **24.12 Förbud mot förmedling av betalning för olicensierat spel**

Ekobrottsmyndigheten tillstyrker förslaget att blockera betalningsförmedling till olicensierade spelföretag som verkar på den svenska marknaden under förutsättning att den föregåtts av ett domstolsbeslut.

#### **24.13.1 Straffansvar för olovlig betalningsförmedling**

Ekobrottsmyndigheten avstryker förslaget om kriminalisering av olovlig betalningsförmedling enligt förslaget och förordar att det aktuella handlandet ska sanktioneras inom ramen för det administrativa förfarandet. Administrativa sanktioner i kombination med betalningsblockering bör vara ett effektivt och ändamålsenligt tillvägagångssätt att motverka företeelsen att olicensierade spelföretag verkar på den svenska marknaden

---

Detta yttrande har beslutats av generaldirektören Eva Håkansson. I ärendets slutliga handläggning har chefsjuristen Lena Schelin Lindgren deltagit. Kammaråklagare Michael Målqvist har varit föredragande.

Eva Håkansson

Michael Målqvist

Kopia till

Finansdepartementet