

Stockholm den 23 augusti 2024

R-2024/1036

Till Finansdepartementet

Fi2024/01087

Sveriges advokatsamfund har genom remiss den 7 maj 2024 beretts tillfälle att avge yttrande över Finansdepartementets remiss av promemorian Avvecklande av statliga kasinon och en effektivare penningtvättstillsyn.

Sammanfattning

Advokatsamfundet är överlag positivt till de föreslagna förändringarna som syftar till att avveckla spel på kasino i Sverige. Däremot påpekas att det saknas en tillräckligt djupgående analys av hur detta förbud kan påverka konsumentskyddet och vilka konsekvenser det kan få för den illegala spelverksamheten.

Advokatsamfundet delar utgångspunkten att det saknas anledning att inskränka statliga bolags möjlighet att utveckla produkter utan onödiga begränsningar, inklusive möjligheten att erbjuda andra typer av lotterier. Samtidigt betonas vikten av en noggrannare analys av huruvida dessa begränsningar är nödvändiga och hur förslaget kan påverka allmännyttiga organisationer med licens enligt spellagen. Det är särskilt viktigt att beakta det spelpolitiska målet att värna intäkter till det allmänna och säkerställa goda förutsättningar för ideella organisationer att finansiera sin verksamhet genom spelintäkter.



Advokatsamfundet ställer sig positivt till förslaget att Spelinspektionen, som tillsynsmyndighet på penningtvättsområdet för licensierade eller registrerade spelverksamheter enligt spellagen, ska få befogenhet att utfärda vissa föreskrifter.

Synpunkter

Avvecklande av statliga kasinon

De huvudsakliga skälen till att kasinon infördes i Sverige var att verksamheten skulle gå med överskott och därigenom generera intäkter till staten. Advokatsamfundet delar promemorians bedömning att det är tydligt att det statliga kasinot inte genererar intäkter till staten och att det därför saknas skäl till att fortsätta tillåta staten bedriva kasinoverksamhet. Vidare delar Advokatsamfundet promemorians bedömning att det inte kan vara ett alternativ att sänka de krav som ställs på verksamheten vad gäller bland annat motverkande av spelproblem och penningtvätt för att i stället öka lönsamheten. Därmed finns det inga övertygande skäl till att staten ska fortsätta bedriva kasinon.

Att det statligt ägda bolaget Casino Cosmopol AB inte lyckats bedriva en lönsam verksamhet betyder dock inte att andra aktörer, om så tilläts, inte heller skulle kunna bedriva en lönsam kasinoverksamhet. Konsekvenserna av att konsumenter i Sverige enligt förslaget inte kommer ha en laglig möjlighet att spela hos fysiska kasinon även framöver är enligt Advokatsamfundet inte tillräckligt utredda.

Avsikten med inrättandet av kasinon var att okontrollerat illegalt spel skulle kanaliseras till ett legalt, kontrollerat alternativ och att den illegala spelmarknaden skulle saneras. Negativa sociala konsekvenser av spelandet skulle motverkas genom kontroll, aktivt arbete, väl genomtänkta förebyggande åtgärder och åtgärdsprogram mot överdrivet spelande (prop. 2017/18:220 s. 111). När spellagen sedermera infördes var utgångspunkten att högriskspel i första hand skulle tillhandahållas av staten (prop. 2017/2018:220 s. 112), vilket ledde till att en förutsättning för att spelverksamhet på kasino ska få bedrivas i Sverige var att det fortsatt skulle göras inom ramen för ett statligt monopol.

Lagrådet har tidigare pekat på det till synes motsägelsefulla i att det, samtidigt som kasinon och värdeautomater behölls i statligt monopol, öppnades för kommersiella aktörer att tillhandahålla spel via internet där riskerna för konsumenterna torde vara



uppenbara. Regeringen har därför i förarbetena framhållit att bedömningen av behovet att bibehålla vissa spel i statlig regi inte endast grundas på hur riskfyllda spelen är, utan också på i vilken utsträckning som ett effektivt konsumentskydd kan uppnås.

Lagstiftaren motiverade detta med att om verksamheten tillhandahölls av ett statligt bolag kunde ett starkt spelansvar upprätthållas. I fråga om kasinon och värdeautomater gjorde regeringen bedömningen att möjligheterna att hantera konsumentskyddet genom att styra utbudet var betydligt större än när det gäller spel via internet, där andra styrmedel för att minska skadeverkningarna för spelarna bedömdes vara mer effektiva. För exempelvis onlinekasino bedömdes det därför mer lämpligt att tillåta fri konkurrens inom licenssystemet och samtidigt skydda spelarna genom andra åtgärder.

Promemorian konstaterar att det inte har framkommit några omständigheter som ger anledning till att omvärdera att kasino endast ska kunna bedrivas i Sverige inom ramen för statligt monopol. En väsentlig ny omständighet, som i vart fall ger anledning att utreda om kasinon ska kunna bedrivas i Sverige utom ramen för det statliga monopolet, är dock att i stället för att som tidigare styra spelet till lagliga kasinon stänger nu lagstiftaren helt och hållet dörren för att spela på ett lagligt kasino i Sverige. Då konsumentskyddet är central i spellagstiftningen bör det noga övervägas om ett bättre konsumentskydd kan uppnås genom att tillåta kommersiella aktörer att bedriva kasinoverksamhet under svensk licens och under tillsyn av Spelinspektionen, i jämförelse mot att helt förbjuda kasinon och därmed öppna upp för att denna typ av spel endast kan ske genom illegala kasinoverksamheter.

Advokatsamfundet är, med beaktande av ovanstående, kritiskt till att promemorian inte har genomfört en djupare analys av huruvida det kan vara ett alternativ, och eventuellt mer lämpligt, att tillåta fri konkurrens inom licenssystemet för kasinon, på samma sätt som exempelvis för onlinekasinon, och istället säkerställa konsumentskyddet genom andra åtgärder.

Begränsningen för statliga lotterier

Enligt 5 kap. 1 § spellagen får licens för statligt spel avse bland annat lotterier som inte är bingo, onlinebingo, datorsimulerat automatspel, lokalt pool-spel eller penningautomater. I spelförordningen anges vidare att statlig licens, utöver kasinospel på ett kasino och spel på värdeautomater, endast får omfatta skraplotteri, nummerspel och sannolikhetsspel (3 kap. 12 §). Såsom promemorian konstaterar finns inte



motsvarande begränsning avseende vilka typer av lotterier som får tillhandahållas för de aktörer som säljer lotter till förmån för allmännyttig verksamhet enligt 6 kap. spellagen. Med hänsyn till att de allra flesta lotterier som finns på marknaden i dag är skraplotter eller nummerspel konstaterar promemorian att begränsningen inte har någon större betydelse i praktiken. Av promemorian får det dock förstås som att det redan idag finns andra typer av lotterier på marknaden, om än i mindre utsträckning, och att begränsningen i vart fall i någon mån har betydelse.

Advokatsamfundet delar utgångspunkten att det saknas anledning att inskränka statliga bolags möjlighet att utveckla produkter utan onödiga begränsningar. Huruvida begränsningen är nödvändig eller inte, samt vilken påverkan förslaget skulle få för sådana allmännyttiga organisationer som har licens enligt 6 kap. spellagen, bör dock analyseras noggrannare och bör inte såsom promemorian uttrycker det likställas med "systemvård". Särskilt med beaktande av det spelpolitiska målet att intäkter till det allmänna ska värnas och att det ska finnas goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. Det är mycket möjligt att lagstiftaren vid en djupare analys skulle landa i samma slutsats, dvs. att begränsningen är onödig eller inte kan motiveras och att den därför bör tas bort. Samtliga justeringar av lagstiftningen som riskerar att ge statliga bolag större utrymme på bekostnad av andra aktörer bör dock analyseras noggrant och beredas inom en tidsram som ger berörda parter en reell möjlighet att inkomma med synpunkter. Av nyss nämnda skäl är Advokatsamfundet därför även kritiskt till att förordningsändringen föreslås träda i kraft redan den 1 september 2024.

Bemyndigande för Spelinspektionen att meddela föreskrifter om periodisk rapportering

I promemorian föreslås att Spelinspektionen, i egenskap av tillsynsmyndighet på penningtvättsområdet över sådana verksamheter som bedriver spelverksamhet med licens eller registrering enligt spellagen, ska bemyndigas att meddela föreskrifter om periodisk rapporteringsplikt. Advokatsamfundet är positivt inställd och styrker promemorians förslag i denna del.

Som lyfts fram i promemorian i avsnitt 7.2 har Samordningsfunktionen pekat på att det föreligger en hög risk för penningtvätt (och finansiering av terrorism) på den svenska spelmarknaden, vilket är den högsta kategorin av risk på samordningsfunktionens fyrgradiga skala. Antalet misstankerapporter som skickas från rapporteringspliktiga



företag till finanspolisen har också ökat stadigt de senaste åren. Ett av skälen som lyfts fram till stöd för den periodiska rapporteringen är att företagen bland annat får svara på frågor om förekomsten av styrande dokument, dvs. policy och allmän riskbedömning, och när dessa senast uppdaterats. Det finns dock många andra aspekter i rapporteringen som om de senare införs i föreskrifterna kan ha ett stort värde för Spelinspektionens möjligheter till riskbaserad tillsyn. Advokatsamfundets uppfattning är att Spelinspektionen genom den periodiska rapporteringen även ges goda möjligheter att inhämta statistik och annan väsentlig information om verksamhetsutövarens verksamhet, kundstock, risker och effektiviteten i den interna kontrollen inom området för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism.

Angående den administrativa bördan som förslaget skulle medföra för svenska spelaktörer för att fullgöra rapporteringsplikten så är den givetvis styrd av hur Spelinspektionen utformar rapporteringskravet och vilket verktyg som används för rapporteringen. Givet att detta sker på ett effektivt sätt och i likhet med hur Finansinspektionen har gått till väga så är Advokatsamfundet av uppfattningen att insatsen för spelaktörerna är begränsad till att besvara de frågor som ställs och att kravet därför skulle vara proportionerligt i förhållande till syftet bakom kravet.

SVERIGES ADVOKATSAMFUND

Mia Edwall Insulander