



**Finansdepartementet**  
Avdelningen för offentlig förvaltning  
Enheten för offentlig upphandling  
Joanna Hedqvist

## Översyn av spellagens tillämpningsområde

### Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig (i det följande utredaren) ges i uppdrag att se över spellagens (2018:1138) tillämpningsområde, särskilt vad gäller det s.k. riktningsskriteriet. Syftet med uppdraget är att olicensierat spel på ett enklare och mer effektivt sätt ska stängas ute jämfört med vad som är möjligt med dagens reglering.

Utredaren ska bl.a.

- analysera och ta ställning till hur spellagens tillämpningsområde kan förtydligas och utvidgas, t.ex. genom ändring av riktningsskriteriet,
- särskilt ta hänsyn till att förslaget ska bidra till att motverka betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olicensierade spelbolag,
- särskilt redogöra för vilka effekter ett utökat tillämpningsområde får för spelregleringen och annan lagstiftning, och
- lämna nödvändiga författningsförslag.

Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 17 september 2025.

### Bakgrund

#### Den svenska spelregleringen

Spelregleringen bygger på ett licenssystem där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens (3 kap. 3 § jämförd med 1 kap. 2 § spellagen) och aktörer utan licens ska stängas ute. Spelverksamhet ska enligt spel-lagstiftningen vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivas på ett sunt och säkert sätt, under offentlig kontroll. Det ställs krav på ett starkt konsument-skydd och en hög säkerhet på spelen. De negativa konsekvenserna av

spelade ska begränsas och en licenshavare har en långtgående skyldighet att skydda spelarna mot överdrivet spelade (se 3 kap. 1 § och 14 kap. 1 § spellagen).

Det är olagligt att tillhandahålla spel som saknar nödvändig svensk licens (19 kap. 1 § spellagen). Det är också olagligt att främja sådant spel (19 kap. 2 § samma lag). Uttrycket främjande omfattar bl.a. tillhandahållande av betalningslösningar som riktar sig explicit till aktörer inom spelbranschen. Normala betalningsuppdrag bör inte betraktas som främjande av olagligt spel. Däremot kan betalningsförmedling innebära ett främjande om betalningsförmedlaren vet att betalningen avser olagligt spel (prop. 2022/23:33 s. 25). Främjande kan också omfatta annonsering eller marknadsföring av olaglig spelverksamhet (prop. 2017/18:220 s. 221). Betaltjänstleverantörer ska vidare blockera kortbetalningar till spelverksamhet som saknar nödvändig licens (13 kap. 1 § spelförordningen).

Om licenskravet gäller för viss spelverksamhet, dvs. om licens är nödvändig eller inte, avgörs bl.a. av spellagens tillämpningsområde. Enligt 1 kap. 2 § är lagen tillämplig på allt spel som tillhandahålls i Sverige. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige (det s.k. riktningskriteriet).

### **Spel utan svensk licens**

Olicensierat spel är problematiskt av flera anledningar. Spel hos olicensierade aktörer undergräver spellagstiftningen och gör den mindre effektiv samtidigt som enskilda personer riskerar att fara illa. Spelbolag som saknar licens i Sverige kan inte förväntas följa spellagens krav vad gäller exempelvis spelansvar. Sådant spel kan därtill vara mer riskfyllt för spelaren eftersom det inte alltid finns begränsningar vad gäller insättningar och förluster. Det är inte heller möjligt att stänga av sig från olicensierat spel genom det nationella självavstängningsregistret Spelpaus.se. Det förekommer att det utnyttjas av olicensierade spelbolag genom direktreklam med budskap om att spelaren kan spela trots att denne stängt av sig från spel via Spelpaus.se. Spel hos olicensierade aktörer kan därför medföra en ökad risk för att utveckla spelproblem och orsaka en större utsatthet för personer med ett problemspelade. Kriminella utnyttjar också sådan spelverksamhet för penningtvätt och matchfixning. Samhället bedöms därtill gå miste om betydande skatteintäkter varje år till följd av olicensierat spel. Det olicensierade spelet snedvrider också konkurrensen mellan spelbolagen.

Enligt Spelinspektionens beräkningar är kanaliseringsgraden, dvs. andelen spel som sker på den licensierade spelmarknaden, omkring 86 procent. För kommersiellt onlinespel bedöms dock kanaliseringsgraden vara lägre än för andra spelformer. Spelinspektionen har genomfört en undersökning som visar att ca 27 procent av besöken på webbsidor för onlinespel under 2023 gick till sidor utan licens (Fi2024/01914).

### **Det kan vara svårt att tillämpa spellagens riktningskriterium**

För att spellagens riktningskriterium ska vara uppfyllt är det, enligt förarbetena, inte tillräckligt att webbplatsen där spel tillhandahålls är åtkomlig från Sverige. Det krävs därtill att webbplatsen är utformad för den svenska marknaden. Om det kravet är uppfyllt avgörs genom en samlad bedömning, där omständigheter av betydelse kan vara att webbplatsen innehåller svensk text eller erbjuder insättningar och vinster i svensk valuta (prop. 2017/18:220 s. 290). Bedömningen av om riktningskriteriet är uppfyllt i ett enskilt fall kan vara mycket komplex. Bedömningen ska göras av Spelinspektionen och spelbolag, men också i vissa fall av aktörer som saknar specialkunskap om spelbranschen. Det gäller t.ex. polis och åklagare, men också sådana aktörer som omfattas av bestämmelserna om främjandeförbud (19 kap. 2 § spellagen) och krav på att blockera kortbetalningar (13 kap. 1 § spelförordningen).

I tillsynsärenden har Spelinspektionen bevisbördan för att spelverksamheten riktar sig till den svenska marknaden. En hög internettrafik tillsammans med annan information (t.ex. hur stor andel av den totala trafiken som kommer från Sverige) är enligt Spelinspektionen en indikation på att innehavaren av webbplatsen på ett eller annat sätt riktar sin verksamhet mot den svenska marknaden. Det kan dock vara svårt att konstatera och bevisa att spelbolaget gjort annat än att passivt acceptera svenska kunder. Enligt Spelinspektionen är det i dag inte lika vanligt att olicensierade aktörer använder sig av webbplatser på svenska, svensk valuta och liknande uppenbara anknytningsfaktum till Sverige jämfört med vad som var fallet kort efter omregleringen av spelmarknaden. De olicensierade spelbolag som vill locka till sig kunder i Sverige hittar hela tiden nya vägar och ändrar ständigt sina tillvägagångssätt (Fi2024/01052).

### **Det finns en gråzon på spelmarknaden**

Enligt spellagen krävs licens för spelbolag som riktar sig mot den svenska marknaden. Det är dock tillåtet för spelbolag att ha kunder i Sverige så länge

spelverksamheten inte riktas mot den svenska marknaden i den mening som avses i spellagen. Den olicensierade spelmarknaden består därför dels av spel som saknar nödvändig licens (spelverksamhet som är olaglig), dels annat olicensierat spel (spelverksamhet som inte är olaglig). Spelinspektionen kan inte agera mot spelbolag som tillhandahåller olicensierat spel som inte är olagligt. Det finns med andra ord en gråzon på spelmarknaden mellan den lagliga spelmarknaden och den olagliga spelmarknaden. Gråzonen kan utnyttjas av spelbolag som inte vill följa spellagens krav på bl.a. spelansvar. Problematiken har lyfts av bl.a. Spelinspektionen (Fi2024/01052) och Riksrevisionen (RiR 2024:19), men också av Spelbranschens riksorganisation (Fi2024/02046).

### **Alternativa sätt att uforma spellagens tillämpningsområde**

Definitionen av vad som är olagligt spel och vilket spel som omfattas av den nationella spellagstiftningen varierar i länder inom EU. I Nederländerna är det exempelvis olagligt att utan licens tillåta spelare i landet att spela. Det räcker alltså med att spelare som vistas i landet kan delta i det olicensierade spelet för att spelet ska anses olagligt.

Frågan om spellagens tillämpningsområde har behandlats i tidigare lagstiftningsarbeten (se Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet [Ds 2021:29] och prop. 2022/23:33 Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad). Någon justering av tillämpningsområdet har dock inte genomförts, vilket regeringen bl.a. motiverat med att frågan om innebörden av spellagens riktningsskriterium bör utvecklas genom praxis. Frågan har bl.a. prövats av Kammarrätten i Jönköping (dom den 7 februari 2025 i mål 1859-24).

### **Spellagstiftningens förhållande till EU-rätten**

Det finns ingen EU-rättslig reglering som specifikt reglerar spelverksamhet. Däremot måste medlemsstaternas spelreglering vara förenlig med reglerna om fri rörlighet i EUF-fördraget. Begränsningar av den fria rörligheten för tjänster måste kunna rättfärdigas av någon av de undantagsgrunder som anges i tjänstedirektivet eller av tvingande hänsyn till allmänintresset. Åtgärderna måste vidare vara proportionerliga i förhållande till sitt syfte, dvs. inte gå längre än vad som är nödvändigt för att uppnå detta syfte. Enligt EU-domstolens fasta rättspraxis har medlemsstaterna relativt stor frihet att utifrån sina särskilda förhållanden vid regleringen av spel om pengar välja målsättningar och skyddsnivå för att skydda konsumenterna och ordningen i

samhället (t.ex. avgörandet Domenico Politanò, C-225/15, EU:C:2016:645, punkterna 39 och 40 och avgöranden som där hänvisas till).

### **Uppdraget att se över spellagens tillämpningsområde**

För att uppnå det riksdagsbundna målet med spelregleringen är det viktigt att allt spelande sker hos ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer. Olicensierade aktörer ska därför stängas ute. Som konstaterats har riktningskriteriet, som i många fall avgör om spellagen är tillämplig, visat sig svårt att tillämpa i praktiken vilket bl.a. försvårar arbetet mot olagligt spel. Därtill behöver även sådant olicensierat spel som i dag inte är olagligt motverkas i större utstäckning än vad som är möjligt med dagens reglering. Att förtydliga och utöka spellagens tillämpningsområde kan bidra till att uppnå de spelpolitiska målen, vilka bl.a. innebär att spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94).

Spellagens tillämpningsområde kan förtydligas och utvidgas på flera olika sätt. Det är t.ex. tänkbart att ersätta dagens riktningskriterium med ett deltagarkriterium med innebörden att allt spel som kan spelas antingen av personer som vistas eller är bosatta i Sverige alternativt stadigvarande vistas i Sverige är licenspliktigt. Det är också tänkbart att dagens riktningskriterium skärps genom att det införs en presumtion för att spelet i vissa fall ska anses riktas till den svenska marknaden, t.ex. om viss andel av internettrafiken till spelbolagets webbsida kommer från Sverige.

En förändring av spellagens tillämpningsområde kan påverka spelregleringen i stort, men också annan lagstiftning. Med ett utvidgat tillämpningsområde kan t.ex. fler spel komma att omfattas av lagen (2018:1139) om skatt på spel samtidigt som det kriminaliserade området för olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel utökas.

Utredaren ska därför

- analysera och ta ställning till hur spellagens tillämpningsområde kan förtydligas och utvidgas, t.ex. genom ändring av riktningskriteriet,
- särskilt ta hänsyn till att förslaget ska bidra till att motverka betalningsflöden mellan svenska konsumenter och olicensierade spelbolag,
- särskilt redogöra för vilka effekter ett utökat tillämpningsområde får för spelregleringen och annan lagstiftning, och

- lämna nödvändiga författningsförslag.

### **Konsekvensbeskrivningar**

Utredaren ska bedöma och redovisa offentligfinansiella, samhällsekonomiska och andra effekter av förslagen. Utredaren ska också redovisa vilka konsekvenser förslaget får för rättssäkerheten. Utredaren ska även analysera och redovisa förslagets påverkan på statliga myndigheters verksamheter, såsom exempelvis Spelinspektionen, Finansinspektionen, Polismyndigheten och Skatteverket.

Eventuella kostnadsökningar för det offentliga som förslagen bedöms medföra ska redovisas och en finansiering av dessa ska föreslås.

### **Genomförande och redovisning av uppdraget**

Utredaren ska ha en löpande dialog med Spelinspektionen och även inhämta synpunkter från andra statliga myndigheter t.ex. Finansinspektionen samt andra berörda aktörer. Utredaren ska vidare beakta relevant arbete som pågår inom Regeringskansliet och utredningsväsendet. Utredaren ska också göra en internationell utblick och redogöra för hur motsvarande reglering ser ut i jämförbara länder. Särskilt den nederländska lagstiftningen bör vara av intresse.

Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 17 september 2025.