

Finansdepartementet.registrator@regeringskansliet.se

## Begäran om ändring i spellagen (2018:1138)

Spelinspektionen begär att spellagens bestämmelser om ingripanden vid överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) ändras enligt följande.

### *Nuvarande lydelse*

#### **18 kap. 12 §**

Om förutsättningarna för licens enligt 4 kap. 1–3 §§ inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, ska spelmyndigheten förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning.

Om överträdelsen allvarlig ska licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

Spelmyndigheten får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om licenshavaren vidtar rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot licenshavaren

### *Föreslagen lydelse*

#### **18 kap. 12 §**

Om förutsättningarna för licens enligt 4 kap. 1–3 §§ inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag, *föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, eller bestämmelser i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism*, ska spelmyndigheten förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning.

Om överträdelsen är allvarlig ska licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

Spelmyndigheten får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om licenshavaren vidtar rättelse eller om någon

och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

***Ingrepan den vid penningtvätt eller finansiering av terrorism***

**18 kap. 17-19 §§ utgår.**

annan myndighet har vidtagit åtgärder mot licenshavaren och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

***Ingrepan den vid överträdelser av regler om åtgärder mot penningtvätt eller finansiering av terrorism***

**18 kap. 17 §** (nuvarande 18 kap. 19 § andra stycket)  
Om den som tillhandahåller spelet är en fysisk person får sanktionsavgift enligt *19 kap. 10 §* beslutas endast om personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat en överträdelse av bestämmelser i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

**18 kap. 18 §** (nuvarande 18 kap. 20 §)  
Om den som tillhandahåller spelet är en juridisk person får spelmyndigheten även ingripa mot en person som ingår i den juridiska personens styrelse, är dess verkställande direktör eller på motsvarande sätt företräder den som tillhandahåller spelet, eller är ersättare för någon av dem, om den som tillhandahåller spelet har

befunnits ansvarig för en överträdelse av bestämmelser i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Ett ingripande får ske endast om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk och personen i fråga uppsåtligen eller av grov oaktsamhet orsakat överträdelsen.

Ingripande sker genom

1. beslut att personen i fråga under en viss tid, lägst tre år och högst tio år, inte får upprätthålla en funktion som avses i första stycket hos den som tillhandahåller spelet eller i en motsvarande verksamhet, eller
2. beslut om sanktionsavgift.

**18 kap. 22 § omnumreras till  
18 kap. 19 §**

## 1 Ärendet

Spelinspektionen anser att taket på sanktionsavgiften som ett spelbolag kan bli skyldigt att betala vid överträdelser av penningtvättslagen är för lågt. Enligt nu gällande reglering får sanktionsavgiften uppgå till högst två gånger vinsten av överträdelserna eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

Spelinspektionen anser att det är viktigt att sanktionsavgifterna är effektiva, proportionerliga och avskräckande på det sätt som penningtvättsdirektivet föreskriver. Spelinspektionen begär därför att sanktionsavgiftens storlek vid spelbolags överträdelser av penningtvättslagen ska fastställas på samma sätt som vid överträdelser av spellagen, det vill säga högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

## 2 Bakgrund

Att ha ett effektivt system för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är en central del i motverkandet av organiserad brottslighet, både nationellt och internationellt. Det handlar om att göra det svårare för kriminella att kunna använda sina brottspengar. Det handlar också om att motverka att personer eller grupper finansierar terrorism. För att åstadkomma detta är det viktigt att systemet och åtgärderna är ändamålsenliga och effektiva inom alla branscher och sektorer som omfattas av regleringen. Inom spelsektorn tillhandahålls tjänster som typiskt sett kan vara attraktiva för att försöka tvätta pengar, bland annat genom tillgången till spelkonton och att stora summor pengar kan omsättas mycket snabbt. Därmed är det viktigt att skapa goda incitament för spelbolagen att följa penningtvättslagen, där kännbara och avskräckande sanktionsavgifter för de bolag som inte följer reglerna är en viktig del.

### 2.1 Den svenska spelmarknaden

Den 1 januari 2019 infördes ett licenssystem på den svenska spelmarknaden och det tidigare statliga spelmonopolet avskaffades. Detta skedde genom att lotterilagen (1994:1000) ersattes med spellagen. Licenssystemet innebär att alla aktörer som agerar på den svenska spelmarknaden måste ha licens medan aktörer utan licens ska stängas ute. Spelinspektionen är den myndighet som

utövar tillsyn över att spelbolag med svensk licens följer reglerna i spellagen och penningtvättslagen.

Den svenska licensmarknaden är delvis konkurrensutsatt och delvis förbehållen staten och allmännyttan. Inom den konkurrensutsatta delen ingår kasinospel online, vadhållning online, poker online och bingo online. Även landbaserad vadhållning på sport eller hästar, landbaserat kommersiellt spel (restaurangkasino, varuspel, kortspel i turneringsform) samt spel på fartyg i internationell trafik (restaurangkasino och penning- och värdeautomater) är konkurrensutsatta. Det statliga monopoliet gäller fortsatt för värdeautomater (Vegas) och landbaserade kasinon i därför avsedd lokal (Casino Cosmopol AB). När det gäller lotterier (både landbaserade och online) är dessa förbehållna staten och allmännyttan. Allmännyttan har ensamrätt på landbaserad bingo.

Bland de speltjänster som omfattas av penningtvättslagen bedömer Spelinspektionen att riskerna är som högst för kommersiellt onlinespel och vadhållning. Riskerna bedöms också vara höga för statligt landbaserat kasino (Casino Cosmopol AB). När det gäller onlinespel är tillgången till spelkonto och den snabba transaktionshastigheten några av de faktorer som påverkar risken. Möjligheten att använda sig av olika betalsätt och att kundförhållandena ingås på distans är exempel på andra faktorer. När det gäller statligt landbaserat kasino och landbaserad vadhållning är höga insatser/vinster och hög förekomst av kontanter exempel på faktorer som påverkar risken.

I dagsläget (18 december 2019) har 68 bolag licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning. Många av dessa bolag omsätter stora belopp. Under de första tre kvartalen 2019 hade de tio största aktörerna mellan 3,5 miljarder kronor och 173 miljoner kronor i nettoomsättning (spelarnas insatser med avdrag för utbetalda vinster). Hela den svenska licensmarknaden för kommersiellt onlinespel och vadhållning omsatte cirka 10,3 miljarder kronor netto medan det statliga landbaserade kasinot omsatte 724 miljoner kronor netto under samma period.

## 2.2 Rättslig reglering

Det fjärde penningtvättsdirektivet<sup>1</sup> (direktivet) är utgångspunkten för den administrativa reglering om åtgärder mot penningtvätt och terrorfinansiering som gäller idag och i maj 2018 antog EU ett ändringsdirektiv.<sup>2</sup> Direktivet är ett minimiharmoniseringsdirektiv, vilket framgår av artikel 5. Där anges att medlemsstaterna får införa eller behålla strängare regler på det område som omfattas av direktivet, förutsatt att sådana bestämmelser står i överensstämmelse med deras förpliktelser enligt unionsrätten.

När det gäller spelsektorn har kasinoverksamhet omfattats av regleringen sedan det andra penningtvättsdirektivet<sup>3</sup> och genom det fjärde penningtvättsdirektivet utvidgades tillämpningsområdet till att omfatta alla tillhandahållare av speltjänster. Medlemsstaterna har dock rätt att helt eller delvis undanta vissa speltjänster, med undantag för kasinon. Detta under förutsättning att en riskbedömning visar att risken med speltjänsten är låg. Möjligheterna att meddela undantag framgår av artikel 2.2. Spelinspektionen har bemyndigande att meddela sådana undantag genom föreskrifter, vilket myndigheten har gjort genom Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd (LIFS 2018:11) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Bland annat har landbaserade lotterier och bingo undantagits, eftersom risken för att dessa speltjänster utnyttjas för penningtvätt eller terrorismfinansiering har bedömts vara låg.

De flesta speltjänster omfattas dock av regleringen. Det innebär att spelbolag med licens för kommersiellt onlinespel, så kallade nätkasinon, måste följa reglerna i penningtvättslagen. Även spelbolag med licens för vadhållning omfattas, oavsett om vadhållningen sker landbaserat eller online. Statligt

---

<sup>1</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015, om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

<sup>2</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring i direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

<sup>3</sup> Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG av den 4 december 2001 om ändring av rådets direktiv 91/308/EEG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar.

landbaserat kasino (Casino Cosmopol) omfattas också av regleringen liksom statliga värdeautomater (Vegas). Detsamma gäller för kortspel i turneringsform. Därtill omfattas lotterier som tillhandahålls online samt övriga lotterier som tillhandahålls med spelkonto. Detta eftersom Spelinspektionen har bedömt att spelkontot i sig innebär en risk, även om lotteri som produkt bedöms utgöra låg risk.

I artikel 58 i direktivet finns bestämmelser om sanktioner. Där anges att medlemsstaterna ska se till att verksamhetsutövarna kan hållas ansvariga om de överträder bestämmelser som införts för att genomföra direktivet. Det ska fastställas regler om administrativa sanktioner och åtgärder som tillsynsmyndigheterna ska kunna förfoga över i sin tillsyn. Åtgärderna eller sanktionerna ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Artikel 59 innehåller de administrativa sanktioner och åtgärder som enligt direktivet ska kunna bli aktuella vid överträdelser gällande åtgärder för kundkännedom, rapportering av misstänkta transaktioner, registerhållning och interna kontroller. Sanktionerna gäller för både fysiska och juridiska personer.

När det gäller sanktionsavgiftens storlek anges i 59.2 e) att den maximala administrativa sanktionsavgiften för icke-finansiella aktörer ska uppgå till minst två gånger den vinst som har erhållits genom överträdelsen, eller minst en miljon euro. Medlemsstaterna får även ge behöriga myndigheter befogenhet att påföra högre administrativa sanktionsavgifter. Det framgår av 59.4.

Tillsynsmyndigheterna ska ha möjlighet att utfärda ett tillfälligt förbud för personer med ledningsansvar hos en verksamhetsutövare att utöva sådana funktioner. Det framgår av artikel 59.2 d).

I 18 kap. 17 – 22 §§ spellagen finns bestämmelser om ingripanden vid överträdelser av penningtvättslagen. Vid sådana ingripanden ska bestämmelserna i 7 kap. 13 – 24 §§ penningtvättslagen tillämpas.

Sanktionsbeloppets storlek framgår av 7 kap. 14 § penningtvättslagen. Där anges att sanktionsavgiften för en juridisk person som högst ska fastställas till det högsta av två gånger vinsten som verksamhetsutövaren gjort till följd av

överträdelsen, eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro. Motsvarande maximala sanktionsavgift gäller för fysiska personer, vilket framgår av 7 kap. 15 § penningtvättslagen.

I 18 kap. 12 § spellagen finns bestämmelser om vilka ingripanden som kan komma ifråga om ett spelbolag överträder bestämmelser i spellagen. Där anges att spelmyndigheten ska ingripa om förutsättningarna för licens enligt 4 kap. 1–3 §§ inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen. Spelmyndigheten ska då förelägga licenshavaren om att inom en viss tid vidta rättelse, eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

Av 19 kap. 10 § spellagen framgår att om en licenshavare har fått en anmärkning eller varning enligt 18 kap. 12 §, får spelmyndigheten besluta att licenshavaren ska betala en sanktionsavgift.

Sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av spellagen regleras i 19 kap. 13 § samma lag. Där anges att sanktionsavgiften får uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

### **3 Behovet av ett högre tak för sanktionsavgifter vid överträdelser av penningtvättslagen**

Artikel 59.2 e i direktivet anger det lägsta taket på sanktionsavgift som en medlemsstat får införa i sin nationella lagstiftning. Direktivet utgör därmed inget hinder mot att införa ett högre tak på sanktionsavgiften än vad som gäller idag. Därtill kan noteras att direktivet är ett minimiharmoniseringsdirektiv och att Sverige, genom 7 kap. 14 och 15 §§ penningtvättslagen, har implementerat sanktionsbestämmelser för spelbolag enligt direktivets miniminivå.

I nuvarande reglering i 7 kap. 14 och 15 §§ penningtvättslagen finns två alternativa beräkningssätt för att fastställa sanktionsavgiftens storlek. Det högsta beloppet enligt de alternativa beräkningarna utgör ett avgiftstak. Enligt det första alternativet ska sanktionsavgiften fastställas till två gånger vinsten som



verksamhetsutövaren gjort till följd av överträdelsen. Spelinspektionen anser att detta alternativ ofta är svårt att tillämpa, eftersom det kan vara komplicerat att fastställa hur stor vinst ett spelbolag gjort till följd av en viss överträdelse. Särskilt i fall där det är fråga om mer systematiska brister som rör generella rutiner och arbetssätt. Detta får till följd att Spelinspektionen i praktiken ofta endast har det andra alternativet att utgå från vid beräkningen av avgiftstaket. Enligt detta alternativ får sanktionsavgiften som högst uppgå till ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

Som redogjorts för under avsnitt 2.1 omsätter många av spelbolagen stora belopp och har en stark finansiell ställning. De tio största online-bolagen omsatte mellan 3,5 miljarder kronor och 173 miljoner kronor under de första tre kvartalen 2019. En maximal sanktionsavgift på en miljon euro, vilket i dagsläget motsvarar drygt 10,5 miljoner kronor, blir därmed inte tillräckligt kännbar för dessa aktörer. För vissa bolag motsvarar detta omsättningen för någon eller några dagar. Spelinspektionen konstaterar därför att nu gällande avgiftstak i penningtvättslagen vare sig är effektivt, proportionerligt eller avskräckande på det sätt som artikel 58 i direktivet föreskriver.

I detta sammanhang bör också noteras att spelsektorn erbjuder tjänster som typiskt sett kan vara attraktiva för att försöka tvätta pengar. Enligt Spelinspektionen är riskerna som högst för kommersiellt onlinespel och vadhallning, bland annat med anledning av tillgången till spelkonto, många och snabba transaktioner, olika betalsätt och att kundförhållandena ingås på distans. Riskerna är också höga för statligt landbaserat kasino, bland annat med anledning av den kontantintensiva verksamheten. Med hänsyn till riskerna är det särskilt angeläget att Spelinspektionen har tillräckligt effektiva ingripandemöjligheter för att uppnå en så god följsamhet av det administrativa regelverket som möjligt. En god efterlevnad av penningtvättslagen gör det svårare för kriminella att kunna använda sina brottsligt förvärvade medel. Den administrativa lagen, om den följs, fungerar därmed som en "gate-keeper" som gör det svårare för brottspengar att kunna användas i det finansiella systemet.

Vidare bör en jämförelse göras med spellagens ingripandemöjligheter som kan aktualiseras när spelbolagen exempelvis erbjuder otillåtna bonusar, vadhallning på minderåriga eller inte följer reglerna om spelansvar. Om en licenshavare har

fått en anmärkning eller varning enligt spellagen kan Spelinspektionen besluta att licenshavaren ska betala en sanktionsavgift. Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Spellagen ger alltså Spelinspektionen betydligt mer långtgående möjligheter att besluta om avskräckande sanktionsavgifter än vad penningtvättslagen gör. Enligt Spelinspektionen är denna diskrepans mellan de båda regelverken svårbegriplig. Särskilt då det är samma myndighet som utövar tillsyn över efterlevnaden av båda regelverken.<sup>4</sup> Det förhållandevis låga sanktionstaket i penningtvättslagen sänder också en olycklig signal till spelbolagen att överträdelser av penningtvättslagen inte är i närheten lika allvarliga som överträdelser av spellagen.

Därtill bör nämnas att det finns en stark koppling mellan reglerna om omsorgsplikt i spellagen och reglerna om kundkännedom i penningtvättslagen. Detta eftersom båda regelverken ställer krav på licenshavarna att ha tillräcklig information om kunderna och följa deras spelbeteenden och transaktioner, om än utifrån olika syften. En licenshavare som brister i ena delen får således mycket svårt att uppfylla kraven i den andra delen.<sup>5</sup> Spelinspektionens tillsyn kommer därför många gånger att omfatta båda regelverken. Den stora skillnaden i nivåer på sanktionsavgifter blir då extra påtaglig och mycket svår för myndigheten att motivera.

Mot bakgrund härav anser Spelinspektionen att sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av penningtvättslagen bör fastställas på samma sätt som vid överträdelser av spellagen, det vill säga högst 10 procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Rent lagtekniskt bör detta ske genom att hänvisningen till penningtvättslagens ingripandemöjligheter tas bort och att det förtydligas att spellagens ingripandemöjligheter ska användas även vid överträdelser av penningtvättslagen.

Enligt penningtvättsdirektivet ska möjlighet finnas att ingripa mot fysiska personer som är verksamhetsutövare samt fysiska personer med ledningsansvar

---

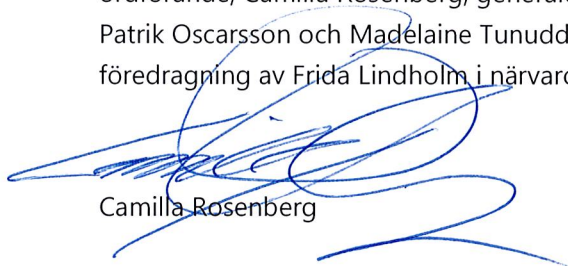
<sup>4</sup> Jmf. skrivningen i 18 kap. 12 § tredje stycket som anger att Spelmyndigheten får avstå från ingripande om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot licenshavaren och dessa bedöms tillräckliga.

<sup>5</sup> Jmf. Spelinspektionens beslut att återkalla SafeEnt Limiteds licens, Dnr. 19Si934.

hos en verksamhetsutövare. För att uppfylla direktivets bestämmelser bör innebörden av nu gällande 18 kap. 19 § andra stycket samt 18 kap. 20 § spellagen därför finnas kvar.

Avslutningsvis bör noteras att det är otydligt om nu gällande bestämmelser om sanktionsförelägganden i 7 kap. 11 § andra stycket och 7 kap. 12 § penningtvättslagen är tillämpliga på spelbolag eftersom 18 kap. 21 § spellagen inte hänvisar direkt till dessa bestämmelser. Spelinspektionen anser att detta bör förtydligas.

Denna begäran har beslutats av Spelinspektionens styrelse Per Håkansson, ordförande, Camilla Rosenberg, generaldirektör, Håkan Wall, Pia Heyman, Patrik Oscarsson och Madelaine Tunudd och Andreas Prochazka efter föredragning av Frida Lindholm i närvaro av chefsjuristen Johan Röhr.



Camilla Rosenberg



Frida Lindholm

