

**KLAGANDE**

AB Trav och Galopp, 556180-4161

Ombud: Advokaterna Niclas Rockborn, Rikard Sundstedt, Rickard Tinglöf och Daniel Waerme
Gernandt & Danielsson Advokatbyrå KB

MOTPART

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 17 november 2022, bilaga 1

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138) och lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver det överklagade beslutet.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Spelinspektionen har med hänvisning till spellagen och PTL beslutat att meddela AB Trav och Galopp (ATG) en varning förenad med en sanktionsavgift på 6 000 000 kr. Som skäl för beslutet angavs i korthet att Spelinspektionen bedömde att ATG inte har arbetat tillräckligt proaktivt och riskbaserat för att kunna säkerställa att kundkännedomen är aktuell och tillräcklig för att ha möjlighet att bedöma och motverka risken för att bolaget utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Skälen för beslutet i sin helhet framgår av bilaga 1.

ATG yrkar i första hand att beslutet ska upphävas, i andra hand att sanktionsavgiften ska undanröjas och i tredje hand att sanktionsavgiften sätts ned.

Spelinspektionen vidhåller sitt beslut.

Förvaltningsrätten har den 8 juni 2023 hållit muntlig förhandling i målet.

VAD PARTERNA HUVUDSAKLIGEN HAR ANFÖRT

ATG

Spelinspektionens granskning och beslut

Spelinspektionens granskning av ATG:s efterlevnad av PTL har omfattat dels ATG:s rutiner och riktlinjer och hantering av tusentals lokala ombud, dels ATG:s praktiska hantering av ett stickprov av kundfall. Granskningen pågick ett år och har varit omfattande. Spelinspektionen anser att ATG har brustit i sin hantering av totalt åtta av tretton stickprovsgranskade kundfall. Spelinspektionen har inte funnit några brister eller riktat några anmärkningar i någon annan del av ATG:s åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Systematiken i ATG:s åtgärder har alltså inte kritiserats. Det kan därför ifrågasättas hur Spelinspektionen kommit till slutsatsen att ATG allvarligt och systematiskt har överträtt PTL.

Spelinspektionens har brustit i sin tillsyn, har inte utrett de faktiska sakförhållandena och har fattat sitt beslut på ett ofullständigt underlag. Beslutet är oprecist formulerat. Spelinspektionen har anfört resonemang och bedömningar i flera rättsliga frågor utan att underbygga dem med stöd i rättskällor. Beslutet är oförenligt med rättssäkerhetsprinciper.

Det är Spelinspektionen som har bevisbördan för att kraven för ett ingripande enligt spellagen är uppfyllda. Spelinspektionen har också ett utredningsansvar. För att en så långtgående åtgärd som varning förenat med sanktionsavgift ska komma i fråga måste, enligt praxis, de omständigheter på vilka ingripandet grundas kunna slås fast otvetydigt.

Tillämpningen av PTL

PTL sätter i viktiga avseenden endast ramarna för verksamhetsutövarens skyldigheter. Dessa ramar måste fyllas med ett innehåll som är begripligt, situationsanpassat och tillämbart genom verksamhetsanpassade rutiner och riktlinjer. Författningen detaljreglerar inte förfarandet utan överlåter på den enskilde verksamhetsutövaren att utforma sitt system av kundkännedomsåtgärder på ett risk- och situationsanpassat sätt. En proportionalitetsprincip gäller alltså vid tillämpningen av PTL.

En påstådd regelöverträdelse kan baseras på att verksamhetsutövarens utfyllande interna rutiner och riktlinjer varit undermåligt utformade, vilket Spelinspektionen inte har hävdad. Alternativt kan det sätt som rutinerna tillämpats i praktiken varit otillräckligt för att hantera den risk som förelegat i den aktuella konkreta situationen. Ett sådant påstående måste underbyggas med en redogörelse dels för den risk som ska anses ha förelegat i den aktuella situationen, dels för hur de vidtagna åtgärderna varit otillräckliga för att hantera den risken. Resonemanget som anförs till stöd för ett sådant påstående måste vara konkret och individualiserat till varje enskild situation där det påstås ha förekommit en regelöverträdelse.

Utrymmet för att påstå att en verksamhetsutövare har överträtt en rambestämmelse i PTL genom ett agerande som ryms inom de ramar som bestämmelsens ordalydelse uppställer, och som är i enlighet med verksamhetsutövarens interna

rutiner, måste anses vara begränsat. I synnerhet om de ifrågavarande interna rutinerna och riktlinjerna befinns vara förenliga med PTL.

ATG:s arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism

ATG har arbetat systematiskt med sina åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. PTL är ett komplicerat regelverk och det allmänna kunskapsläget har ändrats sedan spellagen trädde i kraft år 2019. Ett konkret exempel på detta är att Spelinspektionen i september 2021 publicerade en vägledning för arbete mot penningtvätt. ATG:s rutiner och arbetssätt har förändrats under den tid Spelinspektionen har bedrivit sin tillsyn, vilket inte reflekteras i inspektionens beslut. ATG kunde omöjligen ha beaktat Spelinspektionens vägledning innan den publicerades. Avvikelser från vägledningen kan inte läggas till grund för en sanktion mot ATG dels eftersom den inte är straffsanktionerad, dels eftersom den publicerades efter de påstådda regelöverträdelserna. ATG hade inte heller befogad anledning att förvänta sig av Spelinspektionen att förorda en så långtgående och ingripande tillämpning av PTL som vägledningen ger uttryck för. Lotteriinspektionens rapport från 2017 innehåller inte samma kravbild som vägledningen från 2021. Rapporten bekräftar dessutom på flera punkter ATG:s tolkning av PTL.

Det förhållandet att rutiner och riktlinjer ändrats och anpassats över tid visar att ATG har en god förståelse för riskerna i bolagets verksamhet.

Författningskrav avseende kundkännedomsåtgärder

Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SIFS 2019:2) specificerar närmare vissa åtgärder för skärpt kundkännedom som ska vidtas vid förhöjd risk för penningtvätt. Dessa bestämmelser går längre än PTL men är, i likhet med bestämmelserna i

PTL, exemplifierande. Bland annat nämns inhämtande av uppgifter om varifrån kundens medel kommer som exempel på skärpta åtgärder som en verksamhetsutövare kan vidta vid hög risk. Författningen är dock exemplifierande och lämnar utrymme för verksamhetsutövare att vidta andra åtgärder. Varken PTL eller SIFS 2019:2 uppställer något krav på verksamhetsutövare att för högrisk kunder alltid inhämta uppgifter om eller verifiera kundens medel. Det saknas författningsstöd för ett generellt eller kategoriskt krav på verifiering av inhämtade inkomstuppgifter, och metoderna med vilken sådan verifiering ska gå till. Författningens krav är tillgodosedda om verksamhetsutövaren anser sig ha tillräcklig kännedom om kunden för att kunna göra bedömningen att verksamhetsutövarens produkter och tjänster inte utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller i vart fall att verksamhetsutövaren kan upptäcka och förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism om kunden ägnar sig åt detta.

Hos andra vägledande aktörer är synsättet att det är lämpligt och korrekt att dels vidta skärpta åtgärder för alla högrisk kunder dels vidta verifierande kontroller i de enskilda fall då bedömningen av alla omständigheter ger för handen att risken är särskilt hög. Detta är förenligt med kraven i lagen på att tillräckliga uppgifter ska inhämtas och att verksamhetsutövarna har ett skönsmissigt utrymme i sina bedömningar. Den syn som Spelinspektionen har går bortom lagens krav att risken för penningtvätt ska kunna hanteras genom tillräckliga uppgifter. Spelinspektionen synes istället anse att risken helt måste uteslutas, genom att exempelvis spåra exakt alla medel på en kunds bankkonto, utan hänsyn till vad som faktiskt är möjligt att kontrollera.

Spelinspektionen har i sitt beslut inte tagit hänsyn till den rätta risknivån i spelbranschen och inte heller olika spelformers olika risknivåer – i synnerhet risknivån vid vadhållning på hästsport hos ATG, som är lägre än vid exempelvis casinospel. Vidare är risken vid spelande genom spelombud lägre än vid onli-

nespel. Ett konstaterande om förhöjd risk för bland annat penningtvätt i spelbranschen räcker inte ensamt för att dra några slutsatser om vilka kundkännedomsgåtgärder som måste vidtas i enskilda fall inom branschen.

Rutiner och riktlinjer enligt PTL ska utformas för att vara effektiva och ge faktiskt genomslag i riskhanteringen. De ska även vara praktiskt genomförbara med ansträngningar och resurser som står i proportion till de risker som ska hanteras. Flera förhållanden begränsade ATG:s praktiska möjligheter att rutinmässigt och storskaligt verifiera varifrån dess kunders medel kom under den ifrågasatta tidsperioden. Under år 2019 och stora delar av år 2020 var det enda reella tillvägagångssättet för ATG att inhämta uppgift om kunders beskattningsbara inkomst att fysiskt besöka Skatteverkets kontor och manuellt ta del av uppgifterna från terminaler hos Skatteverket. Det skulle alltså ha varit en oproportionerligt betungande rutin att införa i bred utsträckning för samtliga högrisk kunder, och skulle inte heller ha bidragit till ett effektivt och riskanpassat system för riskhantering.

De av Spelinspektionen granskade kundfallen och betydelsen av insättningar på spelkonton i förhållande till andra omständigheter

Spelbolag har inte någon allmän skyldighet att verifiera medlens ursprung hos högrisk kunder. Inkomstverifikation utgör, enligt bland annat Europeiska centralbanken, en exceptionell kontroll avsedd för särpräglade högriskfall. Spelinspektionen menar att sådana kontrollåtgärder krävs enbart på grund av den totala storleken av de åtta granskade kundernas respektive insättningar till ATG utan att ta hänsyn till övriga relevanta omständigheter, exempelvis kundernas spelbeteende.

ATG har tillgång till data om bland annat sina kunder transaktionsmönster, spelbeteende och återbetalningsgrad. Bestämmelsen i 3 kap. 13 § PTL reglerar uppföljning av affärsförbindelser, vilket ska ske löpande och vid behov i syfte

att säkerställa att kännedomen om kunden är aktuell och tillräcklig. Utifrån historiska data och kännedom om kunderna sedan tidigare kunde ATG konstatera att ingen av de granskade kunderna 1, 2, 5 eller 8 uppvisade ett agerande under 2020 som gav upphov till en bedömning om förhöjd risk eller som avvek från deras förväntade beteenden och insättningsnivåer från föregående år. ATG hade redan vid början av granskningsperioden bildat sig en god förståelse för kundernas spel-, insättnings- och omsättningsmönster samt deras inkomst- och förmögenhetskällor. ATG har haft en särskilt nära relation och löpande kontakter med kund 5.

Kunders insättningar som varken är misstänkta eller avvikande utifrån den kännedom om kunden som ATG har behöver inte föranleda ATG att skyndsamt vidta skärpta kundkännedomsåtgärder. ATG kan hantera riskerna förknippade med sådana insättningar på annat sätt. Med undantag för kund 6 och kund 7 – som blev kunder hos ATG först år 2020 – har samtliga av de åtta granskade kundernas bankkonton anslutna för uttag från sina spelkonton varit oförändrade sedan flera år före granskningsperioden. Spelinspektionen har dock inte beaktat den kundkännedom som ATG har haft genom såväl vidtagna åtgärder som kundernas beteende sedan innan granskningsperioden. Spelinspektionen har i stället uteslutande grundat sin bedömning på storleken av kundernas bruttoinsättningar.

Summan av en kunds bruttoinsättningar ger inte i sig en rättvisande bild av hur stor mängd av kundens medel utöver tidigare vinstmedel som går till spelande. Det normala beteendet är att kunder gör uttag och nya insättningar mellan sina spel. Det betyder att inte varje ny insättning som en kund gör består av ”nya pengar”. Ofta omsätts samma medel på spel flera gånger. Särskilt för kunder som spelar för stora beloppsmässiga volymer kan skillnaderna mellan bruttoinsättning och nettoinsättning vara väsentliga.

De granskade kunderna tillhör ATG:s största kunder. Det finns därför skäl att beakta att en betydande del av kundernas insättningar kan antas vara pengar från tidigare vinster. Detta gäller i synnerhet när kundernas transaktionsmönster visar att det skett såväl insättningar som uttag om vartannat under granskningsperioden. ATG har vid behov inhämtat uppgifter om taxerad inkomst och annat underlag till styrkande av kundernas inkomster. ATG har även skickat ut kundkännedomsenkäter. Flera av de ifrågavarande kunderna (kund 2, 7 och 8) har uppgett i svar på ATG:s kundkännedomsenkäter att spelvinster finansierar en betydande del av deras insättningar. Genom att endast beakta kundernas bruttoinsättningar har Spelinspektionen felbedömt såväl hur ATG hade anledning att betrakta kundernas beteenden och risknivå, som när i tiden ATG hade anledning att reagera på storleken på kundernas insättningar. När hänsyn tas till kundernas uttag blir diskrepansen mellan nettoinsättningarna och kundernas beskattningsbara inkomster väsentligt mindre än vad Spelinspektionen har angett.

Spelinspektionen har i sin granskning av andra bolag utgått från kunders nettoinsättningar. Genom att enbart beakta bruttoinsättningarna hos ATG:s kunder har Spelinspektionen åsidosatt objektivitetsprincipen.

Därutöver är Spelinspektionens bedömning en överförenkling genom att den inte beaktar i vilken utsträckning kundernas insättningar och uttag har utgjorts av closed loop-transaktioner, det vill säga att kundens insättningar och uttag gjorts från respektive till samma bankkonto. Detta är ett förhållande som Spelinspektionen förordat som ett effektivt sätt att minska risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. En betydande andel av den sammanlagda summan insättningar som de ifrågavarande åtta kunderna gjorde under granskningsperioden skedde inom en closed loop, däribland samtliga transaktioner som kund 5 gjorde till och från sitt bankkonto.

Vidare är det riskminimerande att kundernas insättningar har skett genom EES-baserade institut. Sådana institut står under tillsyn och är skyldiga att implementera och upprätthålla rigorösa kontroller för att motverka och upptäcka penningtvätt och finansiering av terrorism.

Sammanfattning av invändningarna mot Spelinspektionens granskning och bedömning

Sammantaget är Spelinspektionens beslut felaktigt eftersom inspektionen i allt väsentligt grundat sitt beslut enbart på storleken på kundernas bruttoinsättningar. Spelinspektionen har inte heller bevisat att det förekommit någon regelöverträdelse genom att ATG inte i samtliga av de granskade fallen verifierat varifrån kundens medel kommer. Spelinspektionen har vidare inte utrett förhållandena kring kunderna 2–7 i den utsträckning som sakens beskaffenhet har krävt. Bristerna i fullgörandet av det utredningsansvar som enligt 23 § förvaltningslagen åvilar Spelinspektionen, har medfört att Spelinspektionens beslut är fel i sak. Spelinspektionen har inte heller underbyggt sitt påstående att ATG:s agerande varit otillräckligt utifrån den risk som har förelegat med tillräckligt utförliga och begripliga redogörelser.

Spelinspektionen har bedömt att ATG:s överträdelser är både allvarliga och systematiska. Detta bestrids av ATG. ATG anser att de enda konkreta bristerna som har visats är i hanteringen av kund 1 och de tidigare medgivna bristerna i ATG:s dokumentation av de tre samtal som genomförts med kund 2, kund 3 och kund 4. De övriga påstådda bristerna är inte styrkta.

Eventuella överträdelser har inte varit allvarliga och systematiska

För det fall förvaltningsrätten ändå skulle bedöma att Spelinspektionens påståenden om otillräcklig kundkännedom om kunderna 2–8 inte ska bortses från i dess helhet, måste i vart fall felaktigheterna som behäftar Spelinspektionens

beslut i den delen anses påverka såväl antalet påstådda brister som deras karaktär på så sätt att det sammantaget inte kan anses att ATG gjort sig skyldigt till en allvarlig eller systematisk regelöverträdelse. ATG:s hantering av ett fåtal kundfall kan inte ensamt ligga till grund för bedömningen att överträdelserna av PTL har varit allvarliga och systematiska. Det har inte förelegat någon faktisk ökad risk för att ATG:s produkter och tjänster utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Eventuella brister kan inte heller vara att betrakta som klandervärda, och därmed inte heller allvarliga i lagens mening. ATG har varken genom uppsåt eller grov vårdslöshet åsidosatt sina förpliktelser enligt lag. Det har alltså inte funnits förutsättningar enligt spellagen för att ingripa mot ATG.

Sanktionsavgiftens storlek

Under alla omständigheter ska Spelinspektionens beslut undanröjas eller sättas ned i fråga om den beslutade sanktionsavgiften om 6 000 000 kronor. Spelinspektionen har vid sin bedömning av ATG:s finansiella ställning utgått från bolagets bruttoomsättning, i stället för dess nettoomsättning. Sanktionsavgiften svarar inte mot de i sammanhanget ringa brister som har förekommit och som ATG har medgett. I liknande fall som ATG hänvisat till har sanktionsavgiften legat på 1 500 000–2 000 000 kronor. I de fallen har alltså sanktionsavgifterna varit betydligt lägre, trots att det funnits flera försvårande förhållanden som inte gör sig gällande i ATG:s fall.

Spelinspektionen

Spelbolags ansvar enligt PTL

Ett spelbolag har ett ansvar att säkerställa att de alltid har tillräcklig information om sina kunder genom de möjligheter som finns tillgängliga, oavsett om detta är betungande eller inte. Verksamhetsutövaren har ett stort utrymme att

forma sina rutiner och sin verksamhet. De mest frekventa och omfattande åtgärderna ska vidtas där riskerna är som störst. För ett spelbolag innebär det att mer omfattande åtgärder ska vidtas för kunder som spelar för stora summor pengar. Den slutliga bedömningen av om bolagets rutiner och agerande är förenligt med lagens krav görs dock av Spelinspektionen inom ramen för dess tillsyn och av domstolarna, inte av ett bolag självt.

Vadhållning på hästtävlingar har av Spelinspektionen (då Lotteriinspektionen) identifierats redan år 2017 som en spelform som är förknippad med hög risk. Denna bedömning görs även av EU-kommissionen. De ställningstaganden som framgår av den vägledning avseende penningtvätt som Spelinspektionen publicerade år 2021 avviker inte från myndighetens tidigare inställning.

Spelinspektionens granskning

Spelinspektionen har inte bedömt att de centrala delarna i ATG:s system, rutiner och riktlinjer är godkända. Detta har inte omfattats av Spelinspektionens prövning. Inspektionen har endast gjort en övergripande översyn av rutinerna och riktlinjerna för att kontrollera att väsentliga avsnitt finns med. Spelinspektionen har endast granskat ATG:s kundkänedom, att bolaget har bevarat handlingar och uppgifter för kundkänedom, och att ATG har övervakat pågående affärsförbindelser och agerat på avvikelser eller misstänkt beteende.

Betydelsen av insättningar på spelkonton m.m.

ATG har i sin dokumentation av sin riskmodell identifierat flera risker som har gemensamt att de är oberoende av om uttag tidigare har gjorts från spelkontot, det vill säga att det är insättningen i sig som är en risk. De risker bolaget själv har identifierat ligger alltså i linje med Spelinspektionens inställning att varje insättning som görs på ett spelkonto innebär en risk. När det rör sig om större insättningar anser Spelinspektionen att det finns anledning att vidta åtgärder för

att kontrollera om det är "samma pengar" som har tagits ut och som därefter sätts in på spelkontot igen. Vilka åtgärder som krävs för att verifiera detta kan variera. Under sådana förhållanden är det inte tillräckligt att förlita sig på kundens egna uppgifter.

En kunds nettoinsättningar bör alltså kunna förklaras. Med detta avses att insättningarna har täckning i kundens inkomster eller genom andra tillgångar. Det finns dock anledning att även beakta bruttoinsättningarna vid bedömningen av om ett bolag har vidtagit tillräckliga åtgärder för att kunna bedöma risken för att verksamheten utnyttjas för att tvätta pengar. Myndighetens inställning i denna fråga är densamma gentemot samtliga licenshavare.

Även om bolaget har kännedom om sina kunder sedan tidigare behöver förnyade åtgärder vidtas för att säkerställa att informationen om kunden är aktuell. Verksamhetsutövarens ansvar innefattar att övervaka pågående affärsförbindelser i syfte att upptäcka även aktiviteter och transaktioner som inte avviker från vad verksamhetsutövaren har anledning att räkna med, men som kan antas ingå som ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Omständigheten att kundernas insättningar i stor utsträckning har gjorts genom institut som också har att följa väsentligen samma regelverk medför inte i sig en lägre risk för bolagets verksamhet. Det ankommer på varje verksamhetsutövare att vidta åtgärder för att minska risken för att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt. Spelbranschen anses därtill vara en högriskbransch.

Granskning av kunder och verifiering av inkomster

De av Spelinspektionen granskade kunderna valdes ut från listor med de av ATG:s kunder som hade störst och mest frekventa insättningar på sina spelkonton. Risken förknippade med dessa kunder är att bedöma som hög, vilket medför en skyldighet för ATG att vidta omfattande åtgärder. Kraven enligt PTL är

att verksamhetsutövare löpande och vid behov ska följa upp affärsförbindelser. Följden av att kundkännedomen inte är tillräcklig är att affärsförbindelsen ska avslutas. PTL bygger på ett riskbaserat förhållningssätt. De mest omfattande åtgärderna ska vidtas där riskerna bedöms vara som störst.

ATG menar att skyldigheten att verifiera var kunders medel kommer ifrån aktualiseras främst i affärsförbindelser med särskilt hög risk. Detta är inte en risknivå ATG har i sina rutiner. Spelinspektionen anser att det är en orimlig bedömning att inkomstverifikation av högrisk kunder aldrig annars skulle behövas. Enligt Spelinspektionen bör ATG ha verifierat medlen för samtliga av de åtta granskade kunderna. Med verifikation avses att kontrollera att de uppgifter som kunder lämnat i samtal och enkäter är sannolika. En sådan verifikation kan inte heller anses betungande på det sätt som ATG har angett. Inkomstuppgifter kan hämtas in från andra källor än Skatteverket. Det ligger i sakens natur att en verksamhetsutövare behöver kontrollera varifrån kundernas pengar kommer i sitt arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Det kan inte anses vara en oproportionerlig åtgärd.

I de aktuella kundfallen har kunderna satt in anmärkningsvärt höga belopp på sina spelkonton och det har inte framkommit att ATG sedan innan skulle ha haft tillräcklig kännedom om kunderna. ATG har själva bedömt att affärsförbindelserna med de aktuella kunderna är av hög risk. ATG borde alltså ha kontrollerat var kundernas medel kom ifrån.

ATG menar att de aktuella kunderna har följt ett etablerat mönster. I PTL uppställs dock krav på att ATG inhämtar information om syftet och arten med affärsförbindelsen. Detta innefattar bland annat antalet transaktioner och storleken på transaktionerna. I avsaknad av sådan information kan en verksamhetsutövare inte rimligen fastställa vad som utgör ett normalt beteende för kunden, varför inte heller beteende som avviker från det normala kan bedömas. Någon

sådan information eller motivering av en sådan bedömning framgår inte av kundkorten.

Det är inte tillräckligt för ett spelbolag att förlita sig på förklaringen att insättningar kommer från tidigare vinster. Ett sådant förhållningssätt underlättar konsumtion av brottsligt förvärvade medel. ATG har inte inhämtat uppgifter, exempelvis kontoutdrag, som gör sannolikt att kundernas insatta medel har utgjorts av tidigare vinster.

Kompletterande information

ATG har inkommit med kompletterande inkomstunderlagavseende kund 5. Det är inte visat när detta underlag inhämtades. Underlaget, som avser 2018, visar inte heller nödvändigtvis kundens ekonomiska förhållanden under åren 2020 och 2021. Den tillkommande informationen ändrar inte Spelinspektionens bedömning.

Inspektionen bedömer alltjämt att det har funnits brister i dokumentationen av vidtagna åtgärder avseende kunderna 2, 3 och 4.

Sammanfattning

De påtalade bristerna avser ATG:s praktiska arbetssätt. Spelinspektionen anser att bristerna inte kan anses vara några enstaka misstag utan utgör tydliga exempel på hur ATG faktiskt har bedrivit sitt arbete mot penningtvätt. Den omständigheten att ATG:s kundkännedomåtgärder inte har varit anpassade till den risk som följer av så höga insättningar som nu har varit aktuellt måste bedömas som allvarligt. Överträdelserna har förekommit under hela den granskade perioden. Mot denna bakgrund får bristerna ses som systematiska och allvarliga. Det har därmed funnits skäl att meddela en varning.

Sanktionsavgiftens storlek är rimligt och proportionerlig, såväl med beaktande av överträdelseernas allvar som ATG:s finansiella ställning.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser och utgångspunkter för bedömningen

Tillämpliga bestämmelser i huvudsak framgår av Spelinspektionens beslut, se bilaga 1. Därutöver är följande bestämmelser och förarbetsuttalanden av relevans i målet.

Av 18 kap. 2 § spellagen framgår att Spelinspektionen har tillsyn över att spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen följer PTL.

Enligt 18 kap. 17 § spellagen får spelmyndigheten ingripa mot den som tillhandahåller spel och som överträder en bestämmelse i PTL eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Spelinspektionen får, enligt 18 kap. 18 § spellagen, ingripa vid en överträdelse enligt 17 § genom att utfärda ett föreläggande om att vidta rättelse. Vid en överträdelse som är allvarlig, upprepad eller systematisk får spelmyndigheten förelägga den som tillhandahåller spelet att upphöra med verksamheten eller, om myndigheten har meddelat licens, återkalla licensen. Om det är tillräckligt får spelmyndigheten i stället för ingripande enligt andra stycket meddela varning. Av 18 kap. 19 § framgår att en varning får förenas med en sanktionsavgift.

Vid ingripande enligt 18 kap. 18–20 §§ spellagen ska – enligt 18 kap. 21 § spellagen – 7 kap. 13–24 §§ PTL tillämpas.

Av 18 § 10 p förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism framgår att bland annat Spelinspektionen får meddela föreskrifter om vad som avses med skärpta åtgärder för kundkännedom och i vilka situationer skärpta åtgärder ska vidtas enligt 3 kap. 16 och 17 §§ PTL för de verksamhetsutövare som står under myndighetens tillsyn.

Om det föreligger hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism ska – enligt 4 kap. 2 § SIFS 2019:2 – skärpta åtgärder för kundkännedom vidtas.

Med skärpta åtgärder enligt första tycket avses minst följande

1. inhämtande av ytterligare uppgifter om kunden, såsom uppgifter om kundens ekonomiska situation och uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer, och
2. inhämtande av godkännande från behörig beslutsfattare inför beslut om att ingå eller avbryta en affärsförbindelse.

Av förarbeten till PTL (prop. 2016/17:173 s. 520) framgår att vad som är tillräcklig kundkännedom för att kunna hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism avgörs av den risk som kan förknippas med kundrelationen enligt 2 kap. 3 § PTL i förening med en bedömning av om verksamhetsutövarens samlade åtgärder för kundkännedom är tillräckliga för att motverka att risken förverkligas. Risken kan hanteras om verksamhetsutövaren anser sig ha tillräcklig kännedom om kunden för att kunna göra bedömningen att verksamhetsutövarens produkter och tjänster inte utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller i vart fall att verksamhetsutövaren kan upptäcka och förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism om kunden ägnar sig åt detta. Om risken som kan förknippas med kunden ökar under affärsförbindelsens gång eller om nya omständigheter avseende kunden blir kända för verksamhetsutövaren, följer av 2 kap. 3 § att riskprofilen ska uppdateras. Detta kan medföra krav på förnyade och fördjupande kundkännedomsåtgärder.

Av förarbetena (prop. 2016/17:173 s. 552–553) framgår vidare följande. I 7 kap. 10 § anges att tillsynsmyndigheten ”får” ingripa vid utpekade överträdelser. Detta avviker från ordalydelsen som används i bland annat lagen om bank- och finansieringsrörelse, där det i stället anges att ingripande ”ska” ske under vissa angivna förutsättningar. Skillnaden beror på att det i penningtvättslagen, utöver föreläggande om att upphöra med verksamheten, inte finns någon möjlighet till andra ingripanden än föreläggande om rättelse och sanktionsavgift. Om en överträdelse rättats vid tiden för tillsynsmyndighetens ingripande, kan föreläggande om rättelse inte ske. I sådana situationer kan tillsynsmyndigheten endast ingripa med beslut om sanktionsavgift. Det förutsätter emellertid att överträdelsen inte är ringa. Sanktionsavgift måste därutöver framstå som en lämplig och proportionerlig åtgärd. Det kan således uppkomma situationer då ingen ingripandemöjlighet finns eller är lämplig. I en sådan situation kan tillsynsmyndigheten välja att inte ingripa.

Vid valet av ingripande ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått och särskild hänsyn ska tas till skador som har uppstått och graden av ansvar (se 7 kap. 13 § PTL, jämför prop. 2016/17:173 s. 554–555). Vidare ska vissa omständigheter beaktas i försvårande respektive för- mildrande riktning.

Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet

Förvaltningsrätten har att ta ställning till om Spelinspektionen har haft fog för sitt beslut att meddela ATG en varning förenad med en sanktionsavgift på sex miljoner kr. Spelinspektionen har i det nu överklagade beslutet inte anmärkt i sig på ATG:s allmänna riskbedömningar, rutiner eller riktlinjer för övervakning av kunders beteenden. Spelinspektionen har motiverat sitt beslut med att ATG inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för kundkännedom avseende – såvitt är

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING****DOM**

granskat – åtta kunder och att åtgärder vidtagits för sent i förhållande till kundernas insättningar på spelkonto. Detta genom att ATG bland annat inte ska ha kontrollerat kunders ekonomiska förhållanden, verifierat medels ursprung och att ATG:s dokumentering av kundkännedsåtgärder har varit bristfällig i vissa fall. Förvaltningsrätten har alltså att ta ställning till om ATG har överträtt någon bestämmelse i PTL i förhållande till dessa åtta kundfall, och i sådant fall om överträdelsen motiverar ett ingripande. De kunder som särskilt granskats i Spelinspektionens beslut benämns nedan sammantagna som de granskade kunderna.

Har ATG i de granskade fallen vidtagit tillräckliga kundkännedsåtgärder?

Av utredningen i målet framgår att de av Spelinspektionen granskade kunderna har satt in stora belopp på sina spelkonton under granskningsperioden. Insättningarna har varit i intervallet 980 000 kr – 51 miljoner kr.

Av 3 kap. 13 § PTL framgår att en verksamhetsutövare löpande och vid behov ska följa upp pågående affärsförbindelser i syfte att säkerställa att kändedomen om kunden enligt 7, 8 och 10–12 §§ är aktuell och tillräcklig för att hantera den bedömda risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Ovanligt stora eller avvikande transaktioner utgör en sådan omständighet som talar för att det kan finnas en förhöjd risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism (se 2 kap. 3 § SIFS 2019:2, vilket motsvarar 2 kap. 3 § i den tidigare föreskriften LIFS 2018:11). Detta kan i sin tur medföra en skyldighet att genomföra särskilt omfattande kontroller, bedömningar och utredningar (skärpta åtgärder, jfr 3 kap. 14 och 16 §§ PTL och, avseende enstaka transaktioner, 4 kap. 1 och 2 §§ PTL). Med skärpta åtgärder avses exempelvis inhämtande av ytterligare uppgifter om kunden, såsom uppgifter om kundens ekonomiska

situation och uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer (se 4 kap. 2 § SIFS 2019:2, jämför 4 kap. 2 § LIFS 2018:11). PTL är dock en ramlagstiftning och riskbedömningen måste göras med beaktande av alla relevanta omständigheter. Syftet med åtgärderna är att hantera risken för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

I målet är ostridigt att ATG av förbiseende inte har vidtagit några kundkännedomsgåtgärder eller ändrat riskklassningen av kunden som i Spelinspektionens beslut betecknas som kund 1. De övriga granskade kunderna har högriskklassats av ATG. Såvitt har framkommit har klassningen grundat sig på storleken på kundernas insättningar på sina spelkonton. Det har inte framkommit att någon av de exemplifierande omständigheterna som anges i 2 kap. 5 § PTL har varit för handen avseende någon av de aktuella affärsförbindelserna.

Av kundkortet för kund 1 framgår att ATG inte inhämtat något kundkännedomsuberlag under granskningsperioden. Kunden har satt in stora belopp på sitt spelkonto under perioden 1 januari 2020–15 december 2021, men var tilldelad en låg riskklass. ATG har angett att detta kan ha berott på ett misstag antingen från ATG:s sida eller från Skatteverkets sida, i samband med att en större mängd taxeringsuppgifter inhämtades från Skatteverket. Enligt förvaltningsrättens mening har förhållandena varit sådana att ATG borde ha uppdaterat sin riskbedömning och vidtagit kundkännedomsgåtgärder avseende den aktuella kunden. Att några kundkännedomsgåtgärder inte alls har genomförts utgör en brist i förhållande till ATG:s ansvar enligt PTL.

Avseende de övriga granskade kunderna har ATG genomfört kundkännedomsgåtgärder bland annat genom att skicka ut enkäter till kunderna, genomföra samtal och i vissa fall inhämta underlag som styrker kundernas beskattningsbara inkomster. Två av kunderna ska ha satt in högre belopp på sina spelkonton än vad de har haft i beskattningsbar inkomst. Med hänsyn till kundernas nettoin-

sättningar har ATG bedömt att dessa två kunder har kunnat hanteras inom bolagets riskbedömning och har godkänt dem för fortsatt spelande. Avseende flera av kunderna har kundkännedomsgärder, såvitt framgår av kundkortet, genomförts först efter att kunderna har satt in betydande belopp på sina konton. ATG har inkommit med underlag avseende taxeringsuppgifter för kund 5.

Av utredningen i målet framgår alltså att ATG på olika sätt har inhämtat uppgifter om de aktuella kundernas inkomster och medel, med undantag för kund 1. Det är dock ostridigt att ATG inte har kontrollerat kundernas inkomster och medlens ursprung i flera av fallen.

Som har angetts ovan får höga insättningar på ett spelkonto anses utgöra skäl för verksamhetsutövaren att genomföra skärpta kundkännedomsgärder. Det finns stöd i regelverket för att en verksamhetsutövare i samband med sådana kundkännedomsgärder ska inhämta uppgifter om varifrån kundens medel kommer. Vad sådana uppgifter ska bestå i eller om uppgifterna behöver verifieras är inte otvetydigt angett i regelverket och får bedömas från fall till fall med beaktande av risken. Vid hög risk anser förvaltningsrätten att det bör vara relevant att inhämta information åtminstone om kundens taxerade inkomst.

Det anges i 3 kap. 1 § PTL att en affärsförbindelse inte får upprätthållas eller en enstaka transaktion utföras om verksamhetsutövaren inte har tillräcklig kännedom om kunden för att kunna hantera riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta kan enligt förvaltningsrättens mening inte tolkas som annat än att åtgärder bör vidtas skyndsamt efter att kunden har agerat på ett sätt som avviker från vad verksamhetsutövaren har att räkna med eller om nya omständigheter avseende kunden blir kända för verksamhetsutövaren. Även om PTL och SIFS 2019:2 exemplifierar vilka åtgärder som ska vidtas vid skärpt kontroll, specificeras varken i lagen eller i föreskriften exakt vad dessa åtgärder ska bestå i.

ATG har medgett att dokumentation av tre samtal som har genomförts med de kunder som i Spelinspektionens beslut har benämnts som kund 2, 3 och 4 i samband med utökad kundkännedomskontroll har brustit i förhållande till bolagets interna rutiner. Dokumentation av bland annat allmän riskbedömning ska hållas uppdaterad. Hur eller när vidtagna kundkännedomsåtgärder i det enskilda fallet ska dokumenteras framgår dock inte närmare i PTL eller relevanta föreskrifter. Brister i dokumentationen avseende individuella affärsförbindelser bör dock enligt förvaltningsrättens mening ha betydelse i bland annat bevishänseende för bedömningen av om en verksamhetsutövare har tillräcklig kundkännedom och har vidtagit tillräckliga kundkännedomsåtgärder.

Det är ostridigt att ATG har brustit i sitt kundkännedomsarbete enligt PTL avseende kund 1, och att dokumentationen av kundkännedomsåtgärderna avseende kunderna 2, 3 och 4 har varit bristfällig.

Avseende kund 2, 3, 6 och 7 framgår inte av dokumentationen att ATG har inhämtat uppgifter om kundernas beskattningsbara inkomster. Kund 8 har satt in mer pengar på kontot än vad som täcks av kundens inkomster och spelvinster. ATG har avseende kund 8 godtagit en uppgift om sidoinkomster utan att verifiera denna uppgift. Avseende kund 5 och kund 7 har kundkännedomsåtgärder, såvitt framkommit, vidtagits några månader efter att larm först genererades. ATG har dock invänt att uppgifter om beskattningsbara inkomster för kund 5 har inhämtats sedan tidigare.

Avseende flera av kunderna har ATG alltså inhämtat uppgifter om kundernas inkomster enbart genom enkäter och/eller samtal (kunderna 2, 3, 6 och 7). Avseende några av kunderna har ATG vid något tillfälle inhämtat uppgifter om beskattningsbar inkomst (kunderna 4, 5 och 8). Endast i några fall har ATG ansett att det har funnits skäl att närmare kontrollera eller verifiera de insatta medlens ursprung (kund 5, delvis avseende kund 8). En del av dessa åtgärder

FÖRVALTNINGSRÄTTEN **DOM**
I LINKÖPING

har vidtagits innan den period med insättningar som har granskats av Spelinspektionen. Några av åtgärderna har dock vidtagits först efter att Spelinspektionen inledde sin tillsyn och förhållandevis lång tid efter att kunderna hade satt in stora belopp på kontot (kund 3, 6 och 7). Enligt förvaltningsrättens mening kan en enkät eller ett samtal till en kund inte anses vara en tillräcklig åtgärd betraktat för sig i högriskfall. Som angetts ovan bör i sådana fall åtminstone uppgifter om beskattningsbar inkomst inhämtas. Om verksamhetsutövaren därefter bedömer att dessa uppgifter inte ger en tillräcklig bild av kundens ekonomi för att kunna hantera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, sammantaget med övriga omständigheter som är relevanta för riskbedömningen, kan det finnas skäl för verksamhetsutövaren att även verifiera de insatta medlens ursprung.

Förvaltningsrätten anser dock inte att det är visat att omständigheterna har varit sådana att ATG varit skyldigt att vidta åtgärder för att verifiera medlens ursprung, i de kundfall där såväl uppgifter om beskattningsbara inkomster som vissa övriga uppgifter om kundernas medel har inhämtats.

Det ovan anförda leder förvaltningsrätten till bedömningen att det är visat att det har förelegat brister i ATG:s hantering av de aktuella kundfallen, dels genom att ATG inte alls har vidtagit några kundkännedsåtgärder avseende en av kunderna, dels genom att ATG har underlåtit att inhämta tillräckliga uppgifter om kundernas medel i flera fall, huvudsakligen genom att inte inhämta taxeringsuppgifter. Vidare anser förvaltningsrätten att det är en brist att kundkännedsåtgärderna i flera fall gjordes först förhållandevis lång tid efter att kunderna hade satt in stora belopp på sina konton och/eller högriskklassats. Dessa brister är sådana att de utgör överträdelse av PTL och tillhörande föreskrifter på det sätt som avses i 18 kap. 17 § spellagen.

Har det förelegat skäl att meddela en varning?

Om det är tillräckligt får Spelinspektionen meddela en varning vid en överträdelse av PTL som är allvarlig, upprepad eller systematisk (18 kap. 18 § spelagen). En varning får förenas med en sanktionsavgift (18 kap. 19 § spellagen).

För att ATG ska kunna meddelas en varning förutsätts alltså att det förekommit överträdelser som är att betrakta som allvarliga, upprepade eller systematiska. Vid prövningen av om en överträdelse är allvarlig bör viss ledning kunna hämtas i vad som anges i förarbetena till PTL om bedömningen av om en överträdelse är att betrakta som ringa. Vid bedömningen ska tillsynsmyndigheten beakta bland annat om överträdelser innebär att verksamheten löpt en ökad risk att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Överträdelser som inte medfört en nämnvärd ökning av den risken bör kunna betraktas som ringa (prop. 2016/17:173 s.404). Med hänsyn till den stora och snabba omsättningen av pengar som ofta förekommer inom spelverksamhet bedöms det finnas betydande risker för att verksamhet av detta slag används för penningtvätt och för finansiering av terrorism (prop. 2017:18:220 s. 205).

Såvitt gäller den mer övergripande bedömning som förarbetena ger uttryck ska ske har Spelinspektionen angett att ATG:s rutiner, riktlinjer och riskbedömningar inte har godkänts av inspektionen. Förvaltningsrätten noterar att det dock inte framkommit eller konkretiserats att dessa skulle vara bristande på något sätt som talar för att ATG i denna bemärkelse har överträtt PTL:s bestämmelser.

I aktuellt fall grundar sig alltså bedömningen av om överträdelserna har varit allvarliga, systematiska eller upprepade istället på överträdelser i förhållande till åtta specifika kundfall.

Spelbranschen är att betrakta som en högriskbransch i förhållande till risken för penningtvätt och finansiering av terrorism. Bristande kundkännedomsgärder i förhållande till högrisk kunder kan enligt förvaltningsrättens mening generellt inte anses som ringa överträdelser.

Vid bedömningen av om de aktuella överträdelserna är att betrakta som allvarliga, systematiska eller upprepade måste dock samtliga omständigheter i målet beaktas. Såvitt har framkommit hade flera av de granskade kunderna varit kunder hos ATG sedan en lång tid tillbaka. Det går inte att bortse från det ATG har angett om att bolaget, genom sina långa affärsförbindelser med de flesta av de granskade kunderna, har haft viss kännedom om kundernas vinster i förhållande till insättningar och till kundernas normala insättnings- och spelmönster. Detta har, enligt ATG, tagits i beaktande i de individuella riskbedömningarna. Vidare framgår att flera av transaktionerna har skett inom en så kallad closed-loop, det vill säga att kunderna endast har möjlighet att sätta in pengar från och ta ut pengar till samma konto. Det har därmed inte framkommit att de aktuella bristerna har varit förknippade med någon transaktionsmetod av påtagligt hög risk i sig. Det har inte framkommit omständigheter i övrigt utöver storleken på kundernas insättningar och den allmänna branschrisk som talar för att det har förelegat hög risk med de aktuella affärsförbindelserna. Detta sammantaget talar enligt förvaltningsrättens mening för att den ökade risken för att ATG:s verksamhet har använts för penningtvätt och finansiering av terrorism på grund av de aktuella överträdelserna inte kan anses ha varit tydligt förhöjd.

Bristerna i de åtgärder som ATG har vidtagit i förhållande till de granskade kundfallen är till viss del av olika slag för de olika kunderna. Även om det rör sig om ett antal olika kundfall, och flera av fallen har gemensamt att uppgift om beskattningsbara inkomster inte har inhämtats och att åtgärder har vidtagits med fördröjning, anser förvaltningsrätten att varken antalet överträdelser eller deras konkreta art talar för att överträdelserna har varit systematiska. Det har inte heller framkommit skäl att anta att de kan komma att upprepas.

Sammantaget anser förvaltningsrätten därmed att det inte är visat att överträdelserna är systematiska eller upprepade. Med beaktande av vad som framkommit om ATG:s kundkännedomarbete i övrigt och vad som angetts ovan om den risk som överträdelserna inneburit anser förvaltningsrätten inte heller att det är visat att överträdelserna var för sig eller sammantagna uppnår en tillräcklig grad av allvar för att ligga till grund för en varning och en sanktionsavgift. Överklagandet ska därmed bifallas och Spelinspektionens beslut upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03).

Mats Edsgården

Chefsrådman

I avgörande har även nämndemännen Daniel Hermansson, Inger Lorentzson och Katrin Stagnell deltagit. Föredragande har varit Jonas Nilsson.

Datum 2022-11-17
Diarienummer 21Si2315

1(24)

AB Trav och Galopp
Hästsportens Hus
161 89 Stockholm
SverigeFÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPINGINKOM: 2022-12-15
MÅLNR: 9315-22
AKTBIL: 7

Varning och sanktionsavgift – brister i arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Beslut (att meddelas den 23 november klockan 8.00)

1. Spelinspektionen meddelar AB Trav och Galopp, 556180-4161, en varning.
2. Spelinspektionen beslutar att AB Trav och Galopp ska betala en sanktionsavgift på 6 000 000 kronor.

Hur man överklagar, se [bilaga 1](#).

Beskrivning av ärendet

AB Trav och Galopp (nedan ATG) beviljades den 27 november 2018 licens för att tillhandahålla kommersiellt onlinespel och vadhållning enligt spellagen (2018:1138) från och med den 1 januari 2019. Licenserna gäller till och med den 31 december 2023.

Spelinspektionen inledde den 2 november 2021 tillsyn över ATG för att kontrollera hur bolaget efterföljer vissa krav i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Tillsynen omfattade hur ATG har säkerställt att bolaget har tillräcklig kännedom om kunderna i enlighet med penningtvättslagen för att upprätthålla sina affärsförbindelser. Vidare omfattade granskningen hur ATG hanterat kundens riskprofil, fördjupade kundkännedomsåtgärder samt interna rutiner och riktlinjer utifrån penningtvättslagen.

Vid hänvisning till fördjupade kundkännedomsåtgärder syftar Spelinspektionen på åtgärder som vidtagits efter det att kundernas spelkonton öppnades hos ATG.

Spelinspektionen har inhämtat uppgifter om ATG:s omsättning från Skatteverket i tidigare tillsynsärende.

ATG har yttrat sig över Spelinspektionens iakttagelser i ärendet.

Dokumentation avseende arbetet mot penningtvätt

Inom tillsynen begärde Spelinspektionen att ATG skulle komma in med svar på vissa frågor om bl.a. riskbedömning och riskklassificering av kunder, ATG:s allmänna riskbedömning samt ATG:s rutiner och riktlinjer för övervakning av kundens beteende.

ATG har besvarat Spelinspektionens frågor och har kommit in med den begärda dokumentationen gällande ATG:s allmänna riskbedömning, rutiner och riktlinjer samt den kundkännedomsenkät som ATG skickar till kunder vid behov. Denna dokumentation föranleder inga åtgärder från Spelinspektionen.

Spelombud

Spelinspektionen har vidare ställt frågor till ATG beträffande bolagets spelombud vilka har besvarats. Spelinspektionen har tagit del av svaren och beslutat att inte behandla frågan om spelombud fortsättningsvis inom denna tillsynsaktivitet.

Arbetet mot penningtvätt under den granskade perioden

ATG delade under den granskade perioden in sina kunder i riskklasserna hög och låg risk. En initial riskbedömning av kunden skedde i samband med kundens registrering, där kunden ansågs utgöra låg risk till den tidpunkt då kunden uppfyllde något av kriterierna för hög risk.

Avseende vilka handlingar som togs in i samband med kundkännedomsenkäten har ATG svarat att fram till den 1 november 2020 ställde bolaget ett antal frågor till kunden i ett första enkätutskick varpå en bedömning gjordes utifrån kundens svar. Kundkännedomsenkäten innehöll bland annat frågor om hur mycket kunden avsåg att spela för i månaden, vilken sysselsättning personen hade samt hur spelet finansierades. Beroende på vad kunden uppgav för inkomst inhämtade ATG uppgift om beskattningsbar inkomst från Skatteverket.

Från och med den 1 november 2020 tillämpades en ny kundkännedomshantering. När en kund bedömdes vara hög risk påbörjades omgående inhämtning av fördjupad kundkännedom. Beskattningsbar inkomst inhämtades och kontrollerades mot kundens spelande och insättningar. Om ATG inte godkände inhämtade uppgifter ombads kunden redogöra för medlens ursprung och hur kunden finansierade sitt spelande. Alla underlag som kunden inkom med kontrollerades. Kunden ombads också att uppskatta hur mycket personen avsåg att spela för kommande period och granskningen kompletterades även med begäran om lönespecifikationer för tre månader tillbaka.

Granskade kunder

Spelinspektionen har av ATG begärt in listor över de 30 kunder som genomfört flest antal insättningar under perioderna 1 januari till 31 mars 2020 respektive 1 januari till 31 mars 2021, de 50 kunder som satt in störst sammanlagda belopp under samma tidsperioder samt de 100 spelkonton som hade högst ingående saldon vid den 1 januari 2019, 2020 och 2021. Från dessa listor har myndigheten slumpvis valt ut 13 kunder. För dessa 13 kunder har Spelinspektionen begärt in ATGs kundkort¹ samt transaktionshistorik. Kundkortet skulle redovisas från det datum då respektive spelare blev kund hos ATG, alternativt från den 1 januari 2019 om spelaren var kund hos ATG innan dess, till den 15 december 2021 och transaktionshistoriken skulle redovisas från 1 januari 2020 till den 15 december 2021. Avseende kund 9 till 13 har ingivna kundkort och transaktionshistorik inte föranlett några vidare åtgärder från Spelinspektionen.

Av de uppgifter som Spelinspektionen har begärt in gällande kundkort och transaktionshistorik för kunderna 1-8 framgår i huvudsak följande.

¹ Med kundkort menar Spelinspektionen en sammanställning av samtliga kundkännedomsåtgärder som vidtagits för respektive kund, där det framgår vilka åtgärder som har vidtagits och när de vidtagits samt vilken riskklassificering som kunden har tilldelats och hur den har förändrats över tid. Av kundkortet ska de slutsatser som påverkat bedömningen som ligger till grund för vidtagna åtgärder framgå.

Kund 1

Kund 1 har varit kund hos ATG sedan 1999. Kunden har satt in totalt 1 567 621 kronor under perioden 1 januari 2020 till den 15 december 2021 fördelat på 711 dagar. Det finns ingen information på kundkortet. ATG uppger att kunden ingick i den stora kundgrupp som kontrollerades under kvartal 1 år 2021. Av misstag, antingen hos Skatteverket eller ATG, hade uppgift om beskattningsbar inkomst inte översänts eller tagits emot och som en följd därav hade kundens riskklass inte blivit uppdaterad. ATG har uppgett att det inte finns någon fördjupad kundkännedom inhämtad på kunden innan Spelinspektionens tillsyn påbörjades. Kunden hade, enligt de transaktionslistor som lämnats in, gjort 1 020 insättningar på totalt 144 102 kronor under kvartal 1 år 2020 och 1 310 insättningar på totalt 237 795 kronor under kvartal 1 år 2021.

Kund 2

Kund 2 har varit kund hos ATG sedan 2007. Kunden har satt in totalt 984 936 kronor under perioden 1 januari 2020 till den 15 december 2021 fördelat på 697 dagar. ATG skickade en kundkännedomsenkät till kunden den 1 juni 2019 och i samband med det klassificerades kunden som hög risk. ATG skrev en notering den 2 juli 2019 att enkäten besvarats men det finns inte någon dokumentation som visar på att ATG genomfört ytterligare granskning eller verifiering av insatta medels ursprung. Kunden hade gjort 1 047 insättningar om totalt 160 294 kronor under kvartal 1 år 2020 och 761 insättningar om 120 737 kronor under kvartal 1 år 2021.

Kund 3

Kund 3 har varit kund hos ATG sedan 2007. Kunden har satt in totalt 4 168 404 kronor under perioden 1 januari 2020 till den 15 december 2021 fördelat på 463 dagar. ATG inhämtade fördjupad kundkännedom i form av ett telefonsamtal först den 23 april 2021, då hade kunden gjort insättningar på drygt 2 000 000 kronor sedan den 1 januari 2020. Samtalet finns dokumenterat i en anteckning som omsorgssamtal. ATG klassade om kunden till hög risk i samband med samtalet den 23 april 2021. Kunden genomförde 983 insättningar

på totalt 812 910 kronor under kvartal 1 år 2020 och 46 insättningar om sammanlagt totalt 367 665 kronor under kvartal 1 år 2021.

Kund 4

Kund 4 har varit kund hos ATG sedan 2010. Kunden har satt in totalt 3 301 279 kronor under perioden 1 januari 2020 till den 15 december 2021 fördelat på 592 dagar. Kunden hade under år 2020 spelat regelbundet för låga summor. Under år 2021 ökade insättningarna och kunden gjorde 861 insättningar på totalt 1 335 868 kronor under kvartal 1 år 2021. ATG reagerade på kundens ändrade spelmönster vid årsskiftet 2020/2021 och en fördjupad kundkännedom i form av ett telefonsamtal gjordes den 25 januari 2021. Vid den tidpunkten hade kunden satt in drygt 1 000 000 kronor under 2020. ATG klassade om kunden till hög risk i samband med samtalet. I december 2021 tog ATG in kundens taxerade inkomst för år 2019 och år 2020 och där framgår det att den taxerade inkomsten för kunden år 2019 var ca 391 000 kronor och år 2020 ca 367 000 kronor.

Kund 5

Kund 5 har varit kund hos ATG sedan 2005. Kunden har satt in totalt 51 299 000 kronor under perioden 1 januari 2020 till den 15 december 2021 fördelat på 265 dagar. Under perioden 26 april till den 17 juni 2019 genererades 18 larm med anledning av kundens insättningar. ATG skickade en kundkännedomsenkät till kunden den 19 juli 2019 och ATG genomförde en analys och utredning av kundens transaktioner och spel, ärendet godkändes och stängdes därefter. ATG skickade en andra kundkännedomsenkät till kunden den 19 december 2019 och kunden inkom med svar den 15 januari 2020. Den tredje kundkännedomsenkäten skickade ATG den 1 maj 2020, då hade kunden gjort insättningar om drygt 12 000 000 kronor sedan den 1 januari 2020. Kunden inkom med svar den 1 juni 2020. Beskattningsbar inkomst inhämtades den 2 december 2020 från Skatteverket, då hade kunden gjort insättningar om 33 099 000 kronor sedan den 1 januari 2020. ATG konstaterade att kundens beskattningsbara kapitalinkomster täcker kundens insättningar. Den 23 februari 2021 inhämtade ATG återigen fördjupad kundkännedom i form av ett samtal med kunden, då efterfrågades bland annat medlems ursprung eftersom kunden

haft insättningar på 35 499 000 kronor under år 2020. Den 10 mars 2021 skickade kunden in ett kontoutdrag som ATG ansåg visade att kunden kunde spela på det sätt som kunden gjort.

Kund 6

Kund 6 har varit kund hos ATG sedan den 16 januari 2020. Kunden har satt in totalt 3 635 460 kronor under perioden 1 januari 2020 till den 15 december 2021 fördelat på 158 dagar. ATG skickade en kundkännedomsenkät till kunden den 3 juli 2020, då hade kunden gjort insättningar på totalt 3 548 300 kronor från det att personen blev kund hos ATG den 16 januari 2020 till den 7 juli 2020. ATG klassar om kunden till hög risk i samband med utskicket av kundkännedomsenkäten. Kundens konto spärrades den 10 augusti 2020 efter att svar på kundkännedomsenkäten uteblivit. Efter påminnelse från ATG inkommer kunden med svar på kundkännedomsenkäten den 21 augusti 2020. ATG godkände den inkomna enkäten och spelkontot öppnades igen och ärendet stängdes.

Kund 7

Kund 7 har varit kund hos ATG sedan den 8 april 2020. Kunden har satt in totalt 1 230 000 kronor under perioden 1 januari 2020 till den 15 december 2021 fördelat på 13 dagar. ATG skickade en kundkännedomsenkät till kunden den 21 augusti 2020 efter att personen gjort insättningar om 180 000 kronor under det första halvåret 2020. ATG skickade sedan ett flertal påminnelser eftersom svar uteblev och enkäten kom i retur. Kunden inkom med svar på enkäten den 1 oktober 2020 som ATG godkände. Den 21 november 2020 genererades larm efter insättning av 300 000 kronor. ATG angav i kundkortet att ärendet är utrett med åtgärder och ärendet stängdes. Kunden hade ett ingående saldo på spelkontot den 1 januari 2021 på 2 027 507 kronor. Den 12 januari 2021 genererades ett larm då kunden gjorde tre insättningar på totalt 750 000 kronor under en sammanhängande tid av fyra dagar i januari 2021. ATG stängde av kunden den 1 april 2021 och beslutade den 1 juni 2021 att spelkontot skulle avslutas med omedelbar verkan.

Kund 8

Kund 8 har varit kund hos ATG sedan 2000. Kunden har satt in totalt 2 001 214 kronor under perioden 1 januari 2020 till den 15 december 2021 fördelat på 635 dagar. ATG skickade en kundkännedomsenkät till kunden den 1 juni 2019 och kunden inkom med svar den 5 juli 2019. Ytterligare en kundkännedomsenkät skickades till kunden den 19 december 2019 och kunden inkom med svar den 15 januari 2020 och ärendena stängdes. ATG inhämtade uppgifter om taxerad inkomst 18 maj 2021 som visade på en taxerad inkomst på ca 365 000 kronor för år 2020. ATG begärde då in kompletterande information avseende medlens ursprung eftersom den beskattningsbara inkomsten inte kunde finansiera kundens spelande. Kunden hade då under perioden 1 januari 2020 till den 18 maj 2021 gjort insättningar på totalt 1 410 068 kronor. Den 7 juni 2021 inkom kunden med kompletterande information och uppgav att dennes inkomst bestod av lön som kunden kunde styrka med lönespecifikation men även av pengar från privata arrangemang som kunden inte kunde visa underlag för.

Anmälan till Finanspolisen

För en av de ovanstående åtta kunderna har ATG gjort en anmälan till Finanspolisen. Detta skedde innan Spelinspektionens tillsyn startades.

ATG:s yttrande avseende Spelinspektionens iakttagelser

ATG har i yttrande över Spelinspektionens iakttagelser och preliminära bedömning i huvudsak anfört följande. ATG delar inte Spelinspektionens uppfattning till fullo. ATG menar att även om det förekommit vissa brister, till följd av den mänskliga faktorn och att ATG brustit i sina interna rutiner, så har ATG tillräckliga åtgärder på plats för att hantera riskerna med affärsförbindelserna.

Gällande de granskade kunderna framhåller ATG att de har en rutin för inhämtning av utökad kundkännedom men att ATG för kund 1 har brustit i hanteringen av denna kund eftersom en planerad inhämtning av utökad kundkännedom missades, en händelse som ATG tillskriver den mänskliga

faktorn. ATG menar även att de för kund 2, 3 och 4 har brutit i sina interna rutiner då ATG inte tillräckligt dokumenterat de svar kunden angivit i samband med utökad kundkännedomskontroll. ATG menar även att kund 7 är ett bra exempel som bekräftar hur inhämtad kundkännedom legat till grund för bedömningen av den fortsatta affärsförbindelsen och visar hur ATG:s rutiner är tillräckliga för att hantera kunder som har hög risk. För de övriga granskade kunderna menar ATG att de har tillräcklig kundkännedom och de åtgärder som vidtagits har varit tillräckliga för att hantera den satta risken för kunderna.

ATG menar i sitt yttrande att de särskilt vill uppmärksamma Spelinspektionen på att ATG:s arbete med att upptäcka och förhindra penningtvätt sträcker sig långt utöver inhämtning av utökad kundkännedom och verifiering av medlens ursprung. ATG:s målsättning är att minska den generella risken att utnyttjas genom att, på ett riskbaserat förhållningssätt, identifiera där risken att utnyttjas är som störst och där vidta rätt åtgärder.

ATG har sen april 2020 vidtagit flertalet åtgärder för att förbättra sitt arbete i att motverka finansiering av penningtvätt och terrorism. ATG lyfter i sitt yttrande fram ett urval av de förbättringar som vidtagits men även det som ska lanseras i nutid. ATG har tillsatt en ny organisation som arbetar med kundkännedomsärenden där fokus är framtagandet av förbättrade, tydliga och hållbara rutiner och ATG införde användningen av ett gemensamt ärendehanteringssystem med krav att dokumentera all kundkännedom. Dessutom har ATG efter att Spelinspektionen inlett tillsynen, reducerat risken att den mänskliga faktorn ska påverka, genom en bättre, mer effektiv och säkrare hantering av inhämtning av taxerad inkomst. Under 2021 förbättrade ATG även ärendehanteringssystemet med regler om när i tid kunden behöver inkomma med svar innan åtgärd ska vidtas. ATG införde också ändringar i bedömningar gällande de underlag som kunderna skickar in.

Under 2022 införde ATG ett systemstöd för att bättre ha kontroll över sina kunder som befinner sig i olika riskklasser och ATG införde även automatiska utskick av KYC-enkäter till ATG:s medelriskkunder och baserat på kundernas svar så kan ärenden inkomma där ATG behöver utöka sin kundkännedom. ATG anger i sitt yttrande att ATG har flera innovativa projekt på gång med olika möjliga framtida lösningar för att ytterligare stärka åtgärder som kan förhindra penningtvätt och ett särskilt fokus är olika betalningssätt. Under Q4 2022 ska

ATG även införa en tvåvägskommunikation på atg.se för att kunna ha effektivare dialoger med kunderna och det blir smidigare och säkrare för kunderna att skicka in önskat underlag och processen med att få in underlag kommer bli snabbare.

Tillämpliga bestämmelser

För en redogörelse för tillämpliga bestämmelser, se [bilaga 2](#).

Spelinspektionens bedömning

Risken för att spel om pengar utnyttjas för penningtvätt bedöms vara hög för bl.a. kommersiellt onlinespel och vadhållning (online och landbaserat).² I huvudsak beror det på att dessa spelformer erbjuder möjlighet till höga insatser och vinster samt har hög omsättning.

Tillräcklig kundkännedom för att kunna hantera risken för penningtvätt har inte uppnåtts

Spelinspektionen bedömer att ATG:s fördjupade kundkännedom avseende ovan beskrivna kunder har varit otillräcklig. ATG har inte tillräckligt skyndsamt vidtagit tillräckliga fördjupade kundkännedomsåtgärder och har således inte kunnat bedöma risken för att utsättas för penningtvätt. ATG skulle därför inte ha upprätthållit affärsförbindelsen för dessa kunder. Skälen för Spelinspektionens bedömning är följande.

En verksamhetsutövare ska övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner i syfte att upptäcka aktiviteter och transaktioner som bland annat avviker från vad verksamhetsutövaren har anledning att räkna med utifrån den kännedom om kunden som verksamhetsutövaren har. Om avvikelser eller misstänkta aktiviteter eller transaktioner uppmärksammas ska

² Se Samordningsfunktionen mot penningtvätt och finansiering av terrorisms Nationella riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021 och Spelinspektionens Identifiering och bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden från mars 2020.

verksamhetsutövaren genom skärpta åtgärder för kundkännedom bedöma om det finns skälig grund att misstänka att det är fråga om penningtvätt.

Behovet av övervakning avgörs av den risk för penningtvätt som bolaget har identifierat i sin allmänna riskbedömning och den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen. Upptäcker bolaget misstänkta transaktioner ska skärpta åtgärder för kundkännedom vidtas skyndsamt och så snart som möjligt (se Förvaltningsrätten i Linköpings dom i mål nr 7081-21). En effektiv övervakning av kunden krävs för att tidigt upptäcka misstänkta penningrörelser som kan utgöra led i penningtvätt eller finansiering av terrorism och för att avsluta förbindelsen i tid när det bedöms som nödvändigt.

För det fall en verksamhetsutövare inte har tillräcklig kännedom om kunden för att hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism samt för att övervaka och bedöma kundens aktiviteter och transaktioner, får affärsförbindelsen inte upprätthållas.

Fördjupade kundkännedomsåtgärder har vidtagits för sent

Samtliga av de kunder som redogörs för ovan och som har ingått i Spelinspektionens granskning (kund 1-8) har gjort insättningar som uppgår till mycket höga belopp. Kunderna har totalt gjort insättningar i ett intervall mellan ca 980 000 kronor och 51 miljoner kronor under den granskade tidsperioden. Det finns kunder i underlaget som har gjort flertalet insättningar som uppgår till 250 000 kronor per insättning. Ovanligt stora insättningar är en av flera indikationer på att en kunds transaktionsmönster kan utgöra en hög risk för att tvätta pengar (se 2 kap. 3 § Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, SIFS 2019:2, [penningtvättsföreskrifterna]).

Att det föreligger en hög risk att ATG:s tjänster, i egenskap av speltjänster, utnyttjas av bolagets kunder för tvätt av pengar har ATG identifierat vilket framgår av bolagets egen allmänna riskbedömning. Mot bakgrund av den informationen måste höga insättningar och spel för belopp som överstiger eller är mycket nära kundens förvärvsinkomst anses vara sådana avvikelser som ger

skäl till fördjupade kundkännedomsåtgärder och en uppdaterad riskbedömning av kunden.

Spelinspektionen konstaterar att ATG har vidtagit vissa fördjupade kundkännedomsåtgärder för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism men att dessa har utförts sent i förhållande till när insättningarna har gjorts i samtliga av de granskade fallen, trots förekomsten av höga insättningar. Vad gäller kund 1 har ATG inte vidtagit några fördjupade kundkännedomsåtgärder. Till kund 2 har ATG endast skickat ut en kundkännedomsenkät under 2019 men kunden har därefter satt in nästan 1 miljoner kronor under åren 2020 och 2021. Kund 3 har satt in drygt 2 miljoner kronor under ca 15 månader innan fördjupade kundkännedomsåtgärder vidtogs. Under nästan två år har kund 4 satt in mer än 3 miljoner kronor innan uppgift om beskattningsbar inkomst hämtas in, detta skedde efter att Spelinspektionens tillsyn startade. Kund 5 har satt in drygt 12 miljoner kronor under fyra månader innan fördjupade kundkännedomsåtgärder vidtogs och för kund 6 vidtogs fördjupade kundkännedomsåtgärder efter 4-6 månader, då kunden har satt in totalt 3,5 miljoner kronor. Vad gäller kund 7 bedömde ATG att kunden utgjorde hög risk i augusti 2020 i samband med att den första kundkännedomsenkäten skickades ut. Trots att enkäten kom i retur tre gånger vidtog inte ATG några åtgärder, utan lät kunden fortsätta spela. För kund 8 kontrollerar ATG beskattningsbar inkomst först när kunden har satt in ca 1,4 miljoner kronor under en period av knappt ett och ett halvt år. Mot bakgrund av den höga risk som enligt ATG:s egen allmänna riskbedömning helt korrekt är förknippad med tillhandahållande av speltjänster, och den höga hastighet med vilken speltjänster online omsätts, är det anmärkningsvärt att bolaget har vidtagit åtgärder så sent gällande de kunder som omsätter mest pengar på bolagets tjänster. Innan adekvata kundkännedomsåtgärder vidtas kan ATG inte anses ha haft tillräcklig kundkännedom. Bolaget har intagit ett passivt förhållningssätt till både bedömning av risker och verifiering av kundernas insättningar och därmed uppvisat en likgiltighet inför risken att utnyttjas för penningtvätt.

ATG har även anmält en av kunderna till Finanspolisen, vilket enligt Spelinspektionen visar att ATG har haft skäligen grund att misstänka kundens transaktioner.

Uppgift om beskattningsbar inkomst verifierar inte medlens ursprung

Samtliga av de ovan beskrivna kunderna har gjort insättningar som uppgår till höga belopp utan att medlens ursprung har kontrollerats förrän långt efter att insättningarna gjorts. ATG har endast hämtat in uppgift om beskattningsbar inkomst för tre av kunderna (kund 4, 5 och 8). Vad gäller kund 4 har uppgift om den beskattningsbara inkomsten dock hämtats in först efter att Spelinspektionen inledde tillsyn.

Kunderna 4 och 8 har spelat för högre summor än vad de har kunnat visa att de har medel att spela för. Den beskattningsbara inkomsten för kund 4 uppgick till mindre än 400 000 kr under 2019 respektive 2020. Kundens inkomst kan därmed inte förklara insättningarna på över 2,5 miljoner kronor. I yttrande till Spelinspektionen har dock ATG angett att kunden kan hanteras inom ramen för satt riskbedömning och att denne fortsatt är godkänd. Den beskattningsbara inkomsten för kund 8, som även den uppgick till mindre än 400 000 kronor under 2020, förklarar inte heller kundens insättningar på över 1 miljon kronor. Vad gäller denna kund har ATG godtagit uppgifter om att delar av kundens inkomst kommer från privata arrangemang utan att uppgifterna har styrkts. Kunden har således inte kunnat visa att denne har medel till att finansiera sitt spelande. Spelinspektionen bedömer att det är högst anmärkningsvärt att ATG dels kan acceptera en sådan stor diskrepans mellan kundens insättningar och inkomst utan att andra kundkännedomsgärder vidtas och dels godta att inkomster vars ursprung är okänt används för att finansiera spel.

Kund 5 hade visserligen kapitalinkomster som möjliggjorde spel på kundens nivå, men denna uppgift hämtades in först efter att kunden hade satt in över 33 miljoner kronor på spelkontot. De inhämtade uppgifterna om beskattningsbar inkomst medför således inte att ATG har vidtagit tillräckliga kundkännedomsgärder.

Andra vidtagna kundkännedomsgärder som inte verifierar medlens ursprung

ATG ställde frågor om medlens ursprung till några av de granskade kunderna i samband med omsorgssamtal (kund 2, 3 och 4), men verifierade inte de

uppgifter som kunderna lämnade, trots att betydande belopp satts in på spelkonton. Enligt Spelinspektionen är det inte en tillräcklig åtgärd att endast fråga kunderna under ett omsorgssamtal om insatta medels ursprung när kunderna gjort insättningar i den omfattning som skett gällande ovannämnda kunder. Uppgifterna om medlens ursprung behöver även verifieras med exempelvis lönespecifikationer eller underlag för beskattningsbar inkomst för att ATG ska anses uppfylla kraven enligt penningtvätsregelverket. Detta saknades för kunderna under den granskade perioden.

ATG ställde även frågor till några av de granskade kunderna om medlens ursprung i samband med utskick av kundkännedomsenkäter. En sådan kundkännedomsenkät skickades till kund 5, 6 och 7 först efter att det hade genererats flera larm eller efter det att kunderna hade spelat för höga belopp. Gällande kund 5 genererades det 18 larm innan ATG skickade den första kundkännedomsenkäten och kunden hann sätta in 16 miljoner kronor på spelkontot innan den tredje kundkännedomsenkäten skickades. Kund 6 satte in över 3,5 miljoner kronor och kund 7 satte in över 180 000 kronor innan ATG skickade ut en kundkännedomsenkät. De insatta medlens ursprung verifierades inte på något annat sätt. En kundkännedomsenkät är i sig inte tillräcklig för att säkerställa medlens ursprung när kunder spelar i den omfattning som de granskade kunderna har gjort. ATG borde också ha bett kunderna styrka sina uppgifter med underlag som visar medlens ursprung.

ATG har anfört att kund 7 exemplifierar styrkan i ATG:s kundkännedomsrutiner på ett bra sätt. Mot bakgrund av att ATG inte har verifierat medlens ursprung delar inte Spelinspektionen denna bedömning.

Fördjupade kundkännedomsåtgärder och riskklassificering saknas helt för kund 1

ATG delade under den granskade perioden in sina kunder i låg och hög risk. De kunder som Spelinspektionen tagit in uppgifter om hade alla ett spelmönster där de skulle ha klassats som hög risk enligt ATG:s egna rutiner och riktlinjer samt penningtvättslagen. Sju av de granskade kunderna var klassade som hög risk medan en av kunderna, kund 1, var klassad som låg risk. Spelinspektionen konstaterar att ingen fördjupad kundkännedom har inhämtats för kund 1.

Kunden har gjort 1 300 stycken insättningar uppgående till ca 238 000 kronor under tre månaders tid år 2021. Enligt ATG:s rutiner ska kunden vara en högriskkund men trots detta har kunden inte omklassats till hög risk och det finns inte några fördjupade kundkännedomsgärder dokumenterade. Genom att inte vidta fördjupade kundkännedomsgärder för att säkerställa medlens ursprung har ATG inte arbetat på ett sådant riskbaserat sätt som föreskrivs i lagstiftningen.

Bristande dokumentation av vidtagna fördjupade kundkännedomsgärder

Spelinspektionen har vid granskningen sett brister i hur ATG dokumenterat vidtagna fördjupade kundkännedomsgärder. Av ATG:s ingivna material framgår hur lagring av dokumentationen ska ske enligt bolagets egna rutiner. ATG har också själva medgett att bolaget har brustit i sina interna rutiner avseende att dokumentera inhämtad kundkännedom för kunderna 2, 3 och 4, vilket har lett till att ATG därför inte kan ge en tydlig bild av det genomförda kundkännedomsarbetet för dessa kunder.

Ett spelbolag har en skyldighet att kunna visa vilka kundkännedomsgärder som har vidtagits när Spelinspektionen efterfrågar detta och det är av central betydelse för en verksamhet som står under statlig tillsyn. Genom att inte spara allt underlag och alla uppgifter som har hämtats in när kundkännedomsgärder har vidtagits, har ATG brutit mot bestämmelserna om dokumentation och bevarande av uppgifter.

Sammanfattande bedömning

Vid en samlad bedömning konstaterar Spelinspektionen att ATG inte har arbetat tillräckligt proaktivt och riskbaserat för att kunna säkerställa att kundkännedomen är aktuell och tillräcklig för att ha möjlighet att bedöma och motverka risken för att bolaget utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Spelinspektionens bedömning är därmed att ATG:s kundkännedom avseende samtliga av de granskade kunderna som redogörs för ovan har varit otillräcklig.

ATG skulle därför inte ha upprätthållit affärsförbindelsen eller utfört enstaka transaktioner avseende dessa kunder. ATG har inte tillräckligt skyndsamt vidtagit adekvata fördjupade kundkännedomsåtgärder och har således inte kunnat bedöma risken för att utsättas för penningtvätt. Genom detta har ATG brutit mot 3 kap. 1, 13 och 16 §§ samt 4 kap. 1 och 2 §§ penningtvättslagen. ATG har inte heller dokumenterat och bevarat uppgifter avseende vidtagna fördjupade kundkännedomsåtgärder enligt kraven i penningtvättslagen. Genom detta har ATG brutit mot 5 kap. 3 § penningtvättslagen och 6 kap. 1 § penningtvättsföreskrifterna.

ATG ska meddelas en varning

Vid valet av ingripande ska Spelinspektionen bland annat ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är, hur länge den har pågått och graden av ansvar. Spelinspektionen gör i den delen följande bedömning.

De 8 kunder som har ingått i Spelinspektionens urval har under den granskade perioden gjort insättningar uppgående till sammantaget cirka 68 miljoner kronor, utan att tillräckliga kundkännedomsåtgärder vidtagits. Kundernas insättningar har i flertalet fall överstigit deras beskattade förvärvsinkomst. Samtidigt har många av de åtgärder ATG vidtagit varit både otillräckliga och sena.

Det ska även belysas att Spelinspektionens urval av kunder utgörs av de kunder som ATG borde ha vidtagit flest åtgärder mot. Om åtgärderna inte är tillräckliga för dessa kunder så menar Spelinspektionen att det pekar på att det finns anledning att anta att dessa brister visar hur bolaget hanterar fördjupade kundkännedomsåtgärder generellt.

Spelinspektionen anser att det är anmärkningsvärt att ATG, som har uppvisat en hög medvetenhet om riskerna för penningtvätt i spelbranschen i sin allmänna riskbedömning, trots det har agerat så passivt i den faktiska hanteringen av de kunder som omsätter absolut mest pengar.

Spelinspektionen bedömer mot denna bakgrund att ATG genom sin bristande kundkännedom och sitt sena agerande har uppvisat systematiska och allvarliga

brister i förmågan att ta sitt ansvar enligt penningtvättslagen. Detta har sammantaget medfört risker för att ATG kan ha utnyttjats för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Spelinspektionen bedömer att de påvisade bristerna har förekommit under hela den granskade perioden, således från den 1 januari 2019 till den 15 december 2021. Vidare ligger de konstaterade bristerna inom ATG:s kontroll.

I förmildrande riktning ska beaktas om verksamhetsutövaren i väsentlig utsträckning genom ett aktivt samarbete har underlättat Spelinspektionens utredning och om verksamhetsutövaren snabbt har upphört med överträdelsen sedan den påtalats av Spelinspektionen. ATG har samarbetat med Spelinspektionen i ärendet och kommit in med de uppgifter som myndigheten har begärt. Samarbetet kan dock inte anses ha varit aktivt på ett annat sätt än vad man vanligen måste kunna förvänta sig av ett företag som valt att driva licenspliktig verksamhet under tillsyn. ATG har inte heller självmant fört fram viktig information som Spelinspektionen inte redan förfogat över (prop. 2016/17:173 s. 555). ATG har därmed samarbetat med Spelinspektionen, men kan inte anses i väsentlig utsträckning ha underlättat myndighetens utredning.

Spelinspektionen bedömer sammanfattningsvis att överträdelsen är både allvarlig och systematisk. Allvarliga överträdelser ska resultera i att licensen återkallas, om inte en varning anses tillräcklig. Varning bör användas om rättelse har skett eller om det, vid en framåtsyftande bedömning, finns anledning att anta att ATG kommer att bedriva verksamheten på ett sätt som är förenligt med penningtvättslagen (prop. 2016/17:173 s. 579). Det förhållandet att ATG anser att tillräckliga fördjupade kundkännedomsgärder har vidtagits avseende de flesta av de granskade kunderna och således inte inser de allvarliga bristerna som Spelinspektionen identifierat innebär att ATG har en bristande förståelse för regelverket. Det utgör en risk för att ATG inte heller framöver kommer att följa regelverket. Samtidigt framgår det av utredningen att ATG har infört nya system och rutiner som, om de efterlevs i praktiken, ger bättre förutsättningar för ATG att uppfylla penningtvättsregelverket framöver. Sammantaget bedömer Spelinspektionen att en varning får anses som ett tillräckligt ingripande.

ATG ska betala en sanktionsavgift om 6 000 000 kronor

Varningen ska förenas med en sanktionsavgift. Mot bakgrund av att det är svårt att uppskatta hur stor vinst ATG har gjort till följd av överträdelsen får sanktionsbeloppet högst uppgå till en miljon euro (7 kap. 14 § penningtvättslagen).

Vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek tar Spelinspektionen hänsyn till samma omständigheter som vid valet av ingripande. Därutöver beaktas verksamhetsutövarens finansiella ställning. Med finansiell ställning avses exempelvis årsomsättning (prop. 2016/17:173 s. 556). Under räkenskapsåret 2020 uppgick ATG:s bruttoomsättning till 26 498 428 509 kronor.

Spelinspektionen har ovan konstaterat att bristerna är både allvarliga och systematiska. Givet de begränsningarna som lagbestämmelserna innehåller får sanktionsavgiften stanna vid 6 000 000 kronor.

Detta beslut har fattats av Spelinspektionens styrelse Per Håkansson, ordförande, Camilla Rosenberg, generaldirektör, Håkan Wall, Madelaine Tunudd, Andreas Prochazka, Fredrik Holmberg och Doris Högne Rydheim. Vid den slutliga handläggningen medverkade också chefsjuristen Johan Röhr, avdelningschefen Patrik Gustavsson, enhetschefen Christina Engbrink, juristen Lina Wiker och utredaren Eva-Britt Öberg, föredragande.

Camilla Rosenberg

Eva-Britt Öberg

Bilaga 1

Hur man överklagar till förvaltningsrätten

Om du inte är nöjd med beslutet kan du överklaga det till Förvaltningsrätten i Linköping, Box 406, 581 04 Linköping. Överklagandet ska vara skriftligt.

När du överklagar ska du

- tala om vilket beslut du överklagar, t ex genom att ange ärendets diarienummer,
- tala om varför du menar att beslutet är felaktigt och hur du anser att det ska ändras,
- ange dina kontaktuppgifter, namn, person- eller organisationsnummer, postadress, telefonnummer och e-postadress

Om du anlitar ett ombud ska kontaktuppgifter till ombudet anges.

Senaste dag att överklaga

Spelinspektionen måste ha fått ditt överklagande inom tre veckor från det att du fick ta del av beslutet, annars kan överklagandet inte behandlas.

Överklagandet ska skickas till Spelinspektionen

Överklagandet ska vara ställt till förvaltningsrätten, men skickas till Spelinspektionen. Du kan skicka ditt överklagande med post, e-post eller fax. Alla kontaktuppgifter till Spelinspektionen framgår nedan.

Bilaga 2

Tillämpliga bestämmelser

En affärsförbindelse är en affärsmässig förbindelse som när den etablerades förväntas ha en viss varaktighet (1 kap. 8 § penningtvättslagen).

En verksamhetsutövare ska göra en bedömning av hur de produkter och tjänster som tillhandahålls i verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och hur stor risken är för att detta sker (allmän riskbedömning). Vid den allmänna riskbedömningen ska det särskilt beaktas vilka slags produkter och tjänster som tillhandahålls, vilka kunder och distributionskanaler som finns och vilka geografiska riskfaktorer som föreligger. Hänsyn ska också tas till uppgifter som kommer fram vid verksamhetsutövarens rapportering av misstänkta aktiviteter och transaktioner samt till information om tillvägagångssätt för penningtvätt och finansiering av terrorism och andra relevanta uppgifter som myndigheter lämnar (2 kap. 1 § penningtvättslagen).

Omfattningen av den allmänna riskbedömningen ska bestämmas med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek och art och de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan antas föreligga. Riskbedömningen ska utformas så att den kan ligga till grund för verksamhetsutövarens rutiner, riktlinjer och övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Den allmänna riskbedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad (2 kap. 2 § penningtvättslagen).

En verksamhetsutövare ska bedöma den risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen (kundens riskprofil). Kundens riskprofil ska bestämmas med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och verksamhetsutövarens kännedom om kunden. När det behövs för att bestämma kundens riskprofil ska verksamhetsutövaren beakta omständigheter som avses i 4 och 5 §§ och föreskrifter som meddelats med stöd av denna lag samt andra omständigheter som i det enskilda fallet påverkar risken som kan förknippas med kundrelationen. Kundens riskprofil ska följas upp under pågående affärsförbindelser och ändras när det finns anledning till det (2 kap. 3 § penningtvättslagen).

Som omständigheter som kan tyda på att risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är låg kan verksamhetsutövaren beakta bland annat att kunden

1. är en stat, en region, en kommun eller motsvarande eller en juridisk person över vilken en stat, en region, en kommun eller motsvarande, var för sig eller tillsammans, har ett direkt eller indirekt rättsligt bestämmande inflytande,
2. har hemvist inom EES,
3. har hemvist i en stat som har bestämmelser om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism som motsvarar dem i denna lag och som tillämpar dessa bestämmelser på ett effektivt sätt,
4. har hemvist i en stat som har en låg nivå av korruption och annan relevant brottslighet, och
5. är ett företag vars överlåtbara värdepapper är upptagna till handel på en reglerad marknad inom EES eller på en motsvarande marknad utanför EES. Lag (2019:980) (2 kap. 4 § penningtvättslagen).

Som omständigheter som kan tyda på att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög kan verksamhetsutövaren beakta bland annat att

1. kundens ägarstruktur framstår som ovanlig eller alltför komplicerad för dess verksamhet,
2. kunden bedriver kontantintensiv verksamhet,
3. kunden är en juridisk person som har nominella aktieägare eller andelar utställda på innehavaren,
4. kunden är en juridisk person, en trust eller en liknande juridisk konstruktion som har till syfte att förvalta en viss fysisk persons tillgångar,
5. kunden har hemvist i en stat som saknar effektiva system för bekämpning av penningtvätt eller finansiering av terrorism,
6. kunden har hemvist i en stat med betydande korruption och annan relevant brottslighet,
7. kunden har hemvist i en stat som är föremål för sanktioner, embargon eller liknande åtgärder,
8. kunden har hemvist i en stat som finansierar eller stöder terroristverksamhet eller där terroristorganisationer är verksamma,
9. affärsrelationer eller transaktioner sker på distans, utan användning av metoder som på ett tillförlitligt sätt kan säkerställa kundens identitet, och

10. betalning av varor eller tjänster görs av någon som är okänd eller saknar koppling till kunden (2 kap. 5 § penningtvättslagen).

En verksamhetsutövare ska ha dokumenterade rutiner och riktlinjer avseende sina åtgärder för kundkännedom, övervakning och rapportering samt för behandling av personuppgifter.

Rutinerna och riktlinjerna ska fortlöpande anpassas efter nya och förändrade risker för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Rutinernas och riktlinjernas omfattning och innehåll ska bestämmas med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek, art och riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism som identifierats i den allmänna riskbedömningen (2 kap. 8 § penningtvättslagen).

En verksamhetsutövare får inte etablera eller upprätthålla en affärsförbindelse eller utföra en enstaka transaktion, om verksamhetsutövaren inte har tillräcklig kännedom om kunden för att kunna

1. hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen, och
2. övervaka och bedöma kundens aktiviteter och transaktioner enligt 4 kap. 1 och 2 §§ (3 kap. 1 § penningtvättslagen).

En verksamhetsutövare ska vidta åtgärder för kundkännedom vid etableringen av en affärsförbindelse. (3 kap. 4 § penningtvättslagen).

En verksamhetsutövare ska löpande och vid behov följa upp pågående affärsförbindelse i syfte att säkerställa att kännedomen om kunden är aktuell och tillräcklig för att hantera den bedömda risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism (3 kap. 13 § penningtvättslagen).

Om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen bedöms som hög, ska särskilt omfattande kontroller, bedömningar och utredningar enligt 7, 8 och 10-13 §§ göras.

Åtgärderna ska i sådant fall kompletteras med de ytterligare åtgärder som krävs för att motverka den höga risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Sådana åtgärder kan avse inhämtande av ytterligare information om kundens

affärsverksamhet eller ekonomiska situation och uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer (3 kap. 16 § penningtvättslagen).

En verksamhetsutövare ska övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner i syfte att upptäcka aktiviteter och transaktioner som

1. avviker från vad verksamhetsutövaren har anledning att räkna med utifrån den kännedom om kunden som verksamhetsutövaren har,
2. avviker från vad verksamhetsutövaren har anledning att räkna med utifrån den kännedom som verksamhetsutövaren har om sina kunder, de produkter och tjänster som tillhandahålls, de uppgifter som kunden lämnar och övriga omständigheter, eller
3. utan att vara avvikande enligt 1 eller 2 kan antas ingå som ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Inriktningen och omfattningen av övervakningen ska bestämmas med beaktande av de risker som identifierats i den allmänna riskbedömningen, den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen och annan information om tillvägagångssätt för penningtvätt eller finansiering av terrorism (4 kap. 1 § penningtvättslagen).

Om avvikelser eller misstänkta aktiviteter eller transaktioner uppmärksammas enligt 1 § eller på annat sätt, ska en verksamhetsutövare genom skärpta åtgärder för kundkännedom enligt 3 kap. 16 § och andra nödvändiga åtgärder bedöma om det finns skälig grund att misstänka att det är fråga om penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling.

När en verksamhetsutövare anser att det finns skälig grund att misstänka att det är fråga om penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling, behöver ytterligare åtgärder enligt första stycket inte vidtas (4 kap. 2 § penningtvättslagen).

Spelmyndigheten får ingripa mot den som tillhandahåller spel och som överträder en bestämmelse i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen (18 kap. 17 § spellagen).

Vid en överträdelse enligt 17 § får spelmyndigheten ingripa genom att utfärda ett föreläggande om att vidta rättelse.

Vid en överträdelse som är allvarlig, upprepad eller systematisk får spelmyndigheten förelägga den som tillhandahåller spelet att upphöra med verksamheten eller, om myndigheten har meddelat licens, återkalla licensen.

Om det är tillräckligt får spelmyndigheten i stället för ingripande enligt andra stycket meddela varning (18 kap. 18 § spellagen).

En varning enligt 18 § får förenas med sanktionsavgift (18 kap. 19 § spellagen).

Vid ingripande enligt 18-20 §§ ska 7 kap. 13-24 §§ lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism tillämpas (8 kap. 21 § spellagen).

Vid valet av ingripande ska tillsynsmyndigheten ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till skador som har uppstått och graden av ansvar. I försvärande riktning ska det beaktas om verksamhetsutövaren tidigare har begått en överträdelse eller om den fysiska personen i verksamhetsutövarens ledning tidigare orsakat en sådan överträdelse. I förmildrande riktning ska det beaktas om

1. verksamhetsutövaren eller den fysiska personen i verksamhetsutövarens ledning i väsentlig utsträckning genom ett aktivt samarbete har underlättat tillsynsmyndighetens utredning, och

2. om verksamhetsutövaren snabbt upphört med överträdelsen eller den fysiska personen i verksamhetsutövarens ledning snabbt verkat för att överträdelsen ska upphöra, sedan den anmälts till eller påtalats av tillsynsmyndigheten (7 kap. 13 § penningtvättslagen).

Sanktionsavgiften för en verksamhetsutövare som är en juridisk person ska som högst fastställas till det högsta av

1. två gånger den vinst som verksamhetsutövaren gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

2. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor (7 kap. 14 § penningtvättslagen).

När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 13 § samt till den juridiska eller fysiska personens finansiella ställning och, om det går att fastställa, den vinst som gjorts till följd av överträdelsen (7 kap. 16 § penningtvättslagen).

Vid riskklassificering av kunden kan ovanliga eller irrationella spelmönster, ovanligt stora transaktioner och ovilja att svara på kundkännedomfrågor tyda på hög risk, liksom när tveksamhet råder avseende sätt och underlag för identifiering av kunden eller liknande (2 kap. 3 § Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, SIFS 2019:2).

Handlingar och uppgifter ska bevaras på ett säkert sätt enligt 5 kap. 3 § lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Handlingar och uppgifter ska vara daterade. Handlingar och uppgifter som ska bevaras enligt första stycket ska vara sökbara och enkla att identifiera, ta fram och sammanställa (6 kap. 1 § Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, SIFS 2019:2).



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rättstillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.