

Riskbedömning, slutlig

Penningtvätt och finansiering av terrorism

## Innehållsförteckning

Sammanfattning.....	3
1. Bakgrund .....	4
2. Syfte.....	4
3. Avgränsning.....	4
4. Metod och upplägg.....	5
5. Om penningtvätt och finansiering av terrorism.....	6
6. Den svenska hotbilden.....	7
6.1 Spelmarknadens aktörer.....	10
7. Sårbarheter på spelmarknaden .....	11
7.1 Kriterier för bedömning.....	12
7.2 Sammanfattning av kriterier .....	21
8. Riskbedömning.....	22
8.1 Onlinespel med spelkonto.....	22
8.2 Ombudsspel.....	24
8.3 Sportspel.....	26
8.4 Lotterier och nummerspel .....	27
8.5 Vadhållning hästar .....	31
8.6 Automatspel.....	32
8.7 Onlinepoker.....	34
8.8 Kasinospel.....	36
8.9 Bingo.....	38
9. Analys .....	39
10. Slutsatser .....	42
Bilaga 1 Riskbedömning av samtliga spelformer.....	44
Bilaga 2 Bedömning av kriterier.....	45
Källförteckning.....	53

## Sammanfattning

Inom EU pågår för närvarande en revidering av det direktiv som syftar till att förhindra att det finansiella systemet utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism. Mycket tyder på att det nya direktivet kommer innebära en utvidgning av ansvar för anordnare av spel.

Penningtvätsregelverket kännetecknas av en riskbaserad ansats. Mot bakgrund av de förestående förändringarna har Lotteriinspektionen genomfört en riskbedömning av spelformerna på den svenska spelmarknaden. Enligt det förslag till nytt direktiv som Lotteriinspektionen tagit del av ska undantag kunna göras för spelformer där risken för att utnyttjas i penningtväts- och terrorfinansieringssyften är bevisat låg.

Hot, sårbarheter och risker har analyserats med särskilt fokus på att identifiera vilka spelformer som uppvisar sådan låg risk att de skulle kunna undantas från en utvidgning av regelverket.

En för ändamålet framtagen modell har använts för bedömning av risk. Respektive spelform har granskats mot tolv kriterier som valts ut mot bakgrund av relevant litteratur, rapporter och kända tillvägagångssätt. Spelformerna har med hjälp av modellen kunnat placeras i tre kategorier av risk; låg, medel och hög.

Utnyttjande av speltjänster är sannolikt ett av de tillvägagångssätt som används för penningtvätt och terrorfinansiering. Riskbedömningen visar att det föreligger ett övergripande behov av att utvidga spelmarknadens ansvar att vidta åtgärder för att hantera identifierade risker.

Kunskapen om i vilken omfattning speltjänster faktiskt utnyttjas för penningtvätt och terrorfinansiering är för låg för att med säkerhet kunna säga att någon spelform uppvisar en bevisat låg risk. Mot bakgrund av riskbedömningen går det däremot att uttala sig om vilka spelformer som uppvisar en förmodat låg risk.

Prenumerationslotterier, varuspel samt kommunala och regionala lotterier har identifierats som spelformer med sådan låg nivå av risk att undantag från regelverket är motiverat.

## 1. Bakgrund

Inom ramen för EU-samarbetet pågår en revidering av det nuvarande penningtvättsdirektivet.<sup>1</sup> Mycket tyder på att aktörerna på den svenska spelmarknaden i hög utsträckning kommer påverkas av innehållet i det nya direktivet. Lotteriinspektionen har mot bakgrund av den rättsliga utvecklingen och inför kommande förändringar upprättat en riskbedömning av den svenska spelmarknaden utifrån ett penningtväts- och terrorfinansieringsperspektiv.

## 2. Syfte

Syftet med riskbedömningen är att:

- i. Kartlägga egenskaper hos spelformer på den svenska spelmarknaden som utgör potentiella sårbarheter;
- ii. Värdera och bedöma respektive spelform utifrån risk för utnyttjande i penningtväts- och terrorfinansieringssyfte.

## 3. Avgränsning

Riskbedömningen omfattar spel som anordnas av aktörer med tillstånd att bedriva spel i Sverige. Spel som anordnas av aktörer som trots avsaknad av svenskt tillstånd marknadsför sig mot och accepterar spel från den svenska allmänheten omfattas inte av riskbedömningen.

I förslaget till ett fjärde penningtvättsdirektiv definieras speltjänster (gambling services) som:

”any service which involves wagering a stake with monetary value in games of chance including those with an element of skill such as lotteries, casino games, poker games and betting transactions that are provided at a physical location, or by any means at a distance, by electronic means or any other technology for facilitating communication, and at the individual request of a recipient of services”.

Definitionen omfattar allt spel där det finns möjlighet att efter erläggande av insats vinna pengar eller varor. Vinster i förströelsespel får endast förekomma i form av frispel eller poäng och omfattas därför inte.

---

<sup>1</sup> 2005/60/EG.

## 4. Metod och upplägg

Omfattningen av och formen för en riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism bör anpassas för att möta behovet hos mottagaren eller beställaren. Avgörande för utformningen är omfattningen och karaktären på det objekt som är föremål för bedömning.

Riskbedömningar kan omfatta företeelser på global och nationell nivå men också specifika branscher.<sup>2</sup>

Den här riskbedömningen fokuserar på en specifik bransch vilket möjliggör bedömning på en relativt detaljerad nivå. Både penningtvätt och terrorfinansiering behandlas inom ramen för samma modell då de kriterier som används för bedömning anses giltiga för båda företeelserna. Tyngdpunkten i bedömningen är dock på riskerna med penningtvätt och det går inte att utesluta att resultatet i vissa delar skulle skilja sig åt om bedömningens fokus varit terrorfinansiering. Eventuella skillnader bedöms dock vara av liten omfattning.

Information om spelmarknadens produkter och penningtväftsrelaterade risker har inhämtats på flera olika sätt. Möten har hållits med AB Trav och Galopp (ATG), AB Svenska Spel (Svenska Spel), Miljonlotteriet, Kombispiel, Postkodlotteriet, Folkspel och Finanspolisen. Relevant litteratur har gått igenom med tyngdpunkt på rapporter från det mellanstatliga organet Financial Action Task Force, fortsättningsvis förkortat FATF.

Spelformernas egenskaper och karaktär ligger till grund för bedömningen. De åtgärder som anordnarna i dagsläget vidtar för att minska risken att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism har inte vägts in. Dels därför att de kan ändras av anordnarna dels för att området vid implementeringen av ett nytt direktiv kan komma att bli föremål för reglering genom exempelvis föreskrifter från Lotteriinspektionen.

Den svenska spelregleringen påverkar bedömningen av risk genom att ange vem som har rätt att erhålla tillstånd för att anordna en viss typ av spel. Med olika typer av tillståndshavare följer olika sorters risker, vilket framgår av avsnittet om bedömningskriterier.

För att möjliggöra jämförelser mellan spelformer och för att kunna dra slutsatser om gradskillnader i risk har en modell för bedömning tagits

---

<sup>2</sup> FATF 2013 s. 8.

fram. Spelformernas egenskaper har bedömts utifrån ett antal kriterier som antas underlätta aktiviteter som syftar till att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Kriterierna har valts ut mot bakgrund av relevant litteratur, artiklar och kända tillvägagångssätt. Genomgången av kriterier utgör också riskbedömningens sårbarhetsanalys. Efter sårbarhetsanalysen följer en riskbedömning av respektive spelform.

Riskbedömningen avslutas med analys och slutsatser. Särskilt analyseras de spelformer som bedöms utgöra en låg risk för vilka ett eventuellt undantag från penningtvättsregelverket kan vara aktuellt. Tabeller med fullständiga bedömningar utifrån uppställda kriterier för samtliga spelformer återfinns i bilaga 2.

## 5. Om penningtvätt och finansiering av terrorism

Riskbedömningen utgår ifrån följande definitioner i lag (2009:62) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) 1 kap 5 § punkt 6 a-b:

*Penningtvätt:* sådana åtgärder a) med brottsligt förvärvat egendom som kan medföra att egendomens samband med brott döljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att återanskaffandet av egendomen försvåras, samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen b) med annan egendom än som avses i a), om åtgärderna är ägnade att dölja att någon har berikat sig genom brottslig gärning.

*Finansiering av terrorism:* insamling, tillhandahållande eller mottagande av tillgångar i syfte att de ska användas eller med vetskap om att de är avsedda att användas för att begå sådan brottslighet som avses i 2 § lagen (2002:444) om straff för finansiering av särskilt allvarlig brottslighet i vissa fall.

Generering av vinst är det övergripande målet för de flesta brottstyper och kriminella personer lägger stor energi på att omvandla illegalt förvärvade pengar och andra tillgångar för att dölja dess verkliga ursprung. För att terrorister ska kunna utföra attacker och upprätthålla organisation och infrastruktur så måste medel samlas in och flyttas till mottagaren.

Penningtvätt får konsekvenser på fysisk, social, ekonomisk och strukturell nivå, såväl nationellt som internationellt. Exempel på konsekvenser av penningtvätt är lägre intäkter till den offentliga sektorn, korruption, mutor och en ökad nivå av brott.<sup>3</sup>

I Brottsförebyggande rådets rapport Penningtvätt – Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner<sup>4</sup> beskrivs tre faser i penningtvättsprocessen:

### *Placering*

I den inledande fasen placeras utbyte från brott i en finansiell institution. Placeringsfasen är det synligaste och därmed också det mest riskabla steget i penningtvättsprocessen eftersom det i denna fas är lättast att upptäcka pengarna och koppla dem till en illegal källa, t.ex. genom kundidentifiering. Placeringsfasen är den fas då brottsutbytet träder in i den legala ekonomin. Att pengarna placeras betyder emellertid inte att de är tvättade, de konverteras till en annan mindre misstänkt form vilket ökar möjligheterna till penningtvätt i nästa steg.

### *Skiktning*

Förvillande transaktioner och förflyttningar vidtas. För att dölja pengarnas illegala ursprung och ägarskap cirkuleras pengarna mellan olika ekonomiska sektorer, företag och institutioner. Genom dessa förflyttningar och transaktioner skapas spår som är svåra att följa.

### *Integrering*

När skiktningssfasen är slutförd återstår att skapa en legitim förklaring eller källa till pengarna. När detta steg har slutförts är pengarna integrerade i det finansiella systemet och kan användas på ett legitimt sätt. Penningtvätten är således avslutad.

Spelprodukter har egenskaper som gör att de kan användas som instrument i alla tre faser av penningtvättsprocessen.

## 6. Den svenska hotbilden

På uppdrag av regeringen färdigställdes under hösten 2013 en nationell riskbedömning av penningtvätt. Arbetet leddes av Finansinspektionen och Lotteriinspektionen var en av de deltagande myndigheterna. Den

<sup>3</sup> FATF (2013) s. 25-26.

<sup>4</sup> Brå (2011a) s. 23-25.

organiserade brottsligheten uppges generellt sett inte vidta särskilt avancerade metoder för att tvätta brottsvinster. Exempel på mer eller mindre specifika hot för Sverige är den grova organiserade brottslighetens hantering av kontanter och kontroll över företag som används i syfte att tvätta pengar. Kontantuttag och överföring mellan spelare på kasinon och spelsajter är andra exempel. Inom valutaväxlings-, bygg- och restaurangbranscherna bedöms penningtvätt vara frekvent förekommande. Behovet av mer fakta om penningtvättens exakta omfattning lyfts fram som särskilt angeläget i riskbedömningen.<sup>5</sup>

Behovet av penningtvätt i Sverige kan åskådliggöras genom att uppskatta storleken av brottsvinster. FATF uppskattade i en utvärdering av Sverige år 2006 att den årliga vinningen från brott i Sverige uppgår till ca 130 miljarder.<sup>6</sup> FN:s organ mot brott och narkotika United Nations Office on Drugs and Crime (UNODC) gjorde i en rapport från 2011 bedömningen att vinster från brott motsvarar 3,6 procent av den globala BNP:n.<sup>7</sup> Motsvarande andel för svenska förhållanden ger att vinning från brott år 2012 uppgick till 128 miljarder kr.<sup>8</sup> Skatteverket genomförde 2007 en uppskattning av det s.k. skattefelet som avser skillnaden mellan den skatt som skulle betalas om alla skattskyldiga redovisade inkomster korrekt och den faktiska inbetalningen av skatt. Undersökningen resulterade i ett skattefel på 133 miljarder.<sup>9</sup>

Även om osäkerhetsfaktorn i beräkningarna av storleken på vinning från brott är betydande så pekar siffrorna på att det i Sverige finns behov av att tvätta hundratals miljarder årligen. Användning av spelprodukter utgör sannolikt en av många metoder för penningtvätt. Dess omfattning är inte känd.

Nyckeltal	2013	2012
Bruttoomsättning	49 203 mnkr	49 308 mnkr
Nettoomsättning	19 678 mnkr	19 593 mnkr
Per invånare över 18 år	6 083 kr	6 478 kr
Procent av disponibel inkomst	2,63 %	2,89 %

Tabell 1 Den svenska spelmarknaden i siffror.

<sup>5</sup> Regeringsuppdrag (2013a) s. 21-25.

<sup>6</sup> FATF (2006) s. 4.

<sup>7</sup> UNODC (2011) s. 7.

<sup>8</sup> Sveriges BNP 2012 uppgick till 3 555 miljarder kr.

<sup>9</sup> Skatteverket (2008) s. 60-62.



Omsättningen i tabell 1 omfattar reglerade aktörer med tillstånd i Sverige och oreglerade aktörer utan tillstånd i Sverige som riktar sina produkter mot svenska konsumenter. Bruttoomsättning avser de totala insatserna i spel före utbetalda vinster och nettoomsättning omsättning efter utbetalda vinster. Vid redovisning av marknadsandelar används vanligtvis nettoomsättning. I detta sammanhang är det hur mycket pengar som omsätts i spel, dvs. bruttoomsättning som ger en bild av hur mycket pengar som kan cirkuleras genom spelmarknaden.

Om UNODC:s uppskattning att vinster från brott motsvarar 3,6 procent av total BNP appliceras på omsättningen för den svenska spelmarknaden så uppgick summan av brottsligt förvärvade medel omsatta i spel till knappt 1,7 miljarder 2013.<sup>10</sup> Om det årliga behovet av penningtvätt i Sverige antas uppgå till 130 miljarder så innebär det att knappt 6 % av dessa omsattes via spelmarknaden.

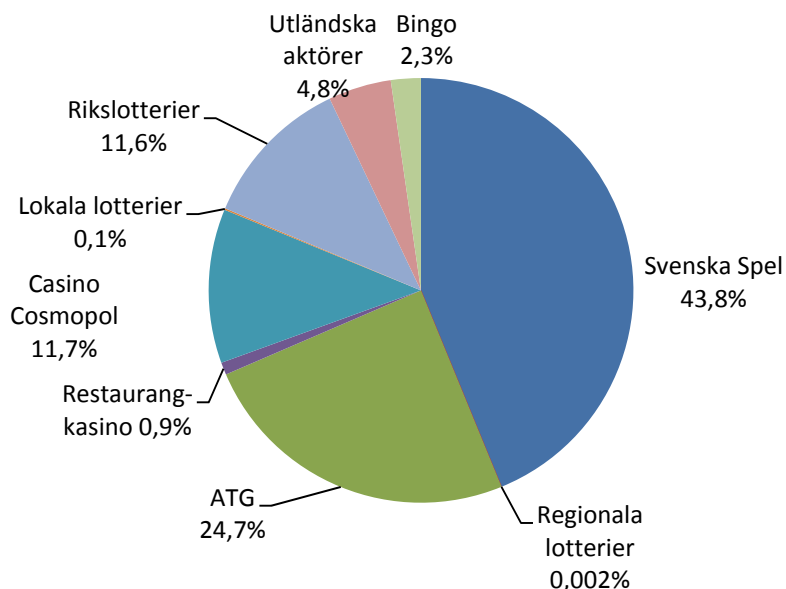


Diagram 1 Marknadsandelar baserat på bruttoomsättning 2013.

Svenska Spel inklusive Casino Cosmopol AB (Casino Cosmopol) och ATG hade tillsammans 80 % av den svenska spelmarknaden 2013. Rikslotterier var tredje störst på marknaden med 12 %.

<sup>10</sup> 3,6 procent av bruttoomsättningen 49,2 miljarder 2013.

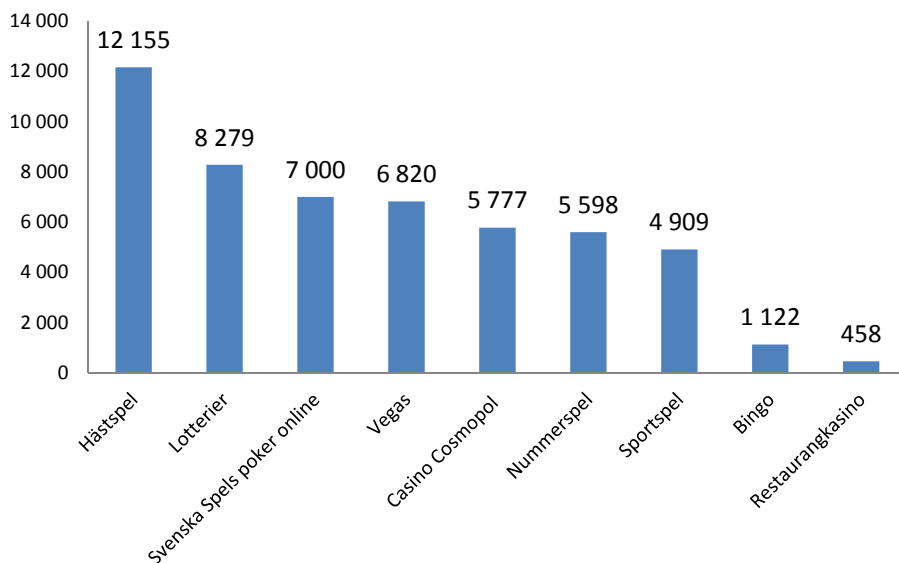


Diagram 2 Bruttoomsättning i mnkr per typ av produkt 2013.

Spelformerna i diagrammet omfattar omsättning från spelanordnare med tillstånd att bedriva spel i Sverige. Omsättningen för onlinepoker redovisas i normalfallet netto. Bruttoomsättningen i diagrammet är uppskattad till sju miljarder, vilket inte är i överkant baserat på de rapporter som Lotteriinspektionen löpande får från Svenska Spel.

Hästspel var den enskilt största spelprodukten under 2013 och omfattar spel som V75, Dagens Dubbel m.fl. Gruppen lotterier innehåller flera typer av lotterier distribuerade via ombud och online som t.ex. Triss och spel från rikslotterianordnarna. Storleken på den svenska spelmarknaden, marknadsandel och respektive produkts omsättning indikerar vilken roll marknaden som helhet och respektive anordnares produkter potentiellt sett kan spela i förhållande till behovet av penningtvätt i stort.

Konkreta hot utgörs av kända tillvägagångssätt som observerats på spelmarknaden som t.ex. köp av spelkvitton som berättigar till uthämtning av vinst vilka kan användas som fasad för illegalt förvärvade medel eller utgöra underlag för kontoföring. Andra kända tillvägagångssätt är användning av spelkonton för överföring av medel mellan konton och personer, medvetna förluster vid pokerspel och utnyttjande av speltjänster för uttag av kontanter.

## 6.1 Spelmarknadens aktörer

På spelmarknaden finns olika typer av aktörer med vilka olika slags hot kan förknippas. I huvudsak består aktörerna av anordnare, spelare, ombud och

samarbetspartners som t.ex. leverantörer av spelplattformar och annan programvara.

### *Anordnare*

Att bolag används för att tvätta pengar lyfts fram som ett hot i flera rapporter om penningtvätt.<sup>11</sup> I de fall rapporteringspliktiga parter själva deltar aktivt i penningtvätt kan penningtvätten vara svår att upptäcka.<sup>12</sup> Privatpersoner, företag och ideella föreningar kan ges tillstånd att anordna spel inom vissa spelformer.

### *Spelare*

Spelare kan på olika sätt missbruka egenskaper och tjänster förknippade med olika spelformer för att användas till, eller utgöra led i penningtvätt.

### *Ombud*

Vissa typer av spel distribueras via t.ex. kiosker, livsmedelsaffärer och idrottsföreningar. Ombuden utgör anordnarnas ansikte mot slutkund och sköter i många fall försäljning och registrering av spel samt utlämning av vinster. Det förtroende ombuden får genom avtal med anordnarna kan missbrukas och medför risker som är svåra att överblicka. Ett konkret exempel är då ett ombud påträffades med att sälja vinstkvitton i butiken.

### *Samarbetspartners*

Exempel på andra samarbetspartners än ombud är företag som tillhandahåller programvara för onlinespel och hantering av transaktioner. Svenska Spels programvara för onlinepoker levereras t.ex. av ett utomstående företag som också sköter underhåll och lansering av nyheter i programvaran. Även i dessa fall lämnar anordnarna ifrån sig en del av kontrollen över spelet till en utomstående part som skulle kunna missbruka sin ställning genom att påverka spel eller transaktioner.

## 7. Sårbarheter på spelmarknaden

Sårbarheter definieras av FATF som egenskaper och förutsättningar vilka kan utnyttjas för att underlätta och möjliggöra aktiviteter kopplade till penningtvätt.<sup>13</sup> De sårbarheter som identifierats för spelmarknaden beskrivs nedan i form av kriterier.

<sup>11</sup> Regeringsuppdrag (2013a), FIPO (2013) s. 19, Brå (2011a) s. 28 m.fl.

<sup>12</sup> Regeringsuppdrag (2013a) s. 35.

<sup>13</sup> FATF (2013) s. 7.

## 7.1 Kriterier för bedömning

Graden av sårbarhet skiljer sig åt mellan olika kriterier vilket bör få genomslag i den sammanlagda bedömningen. Den grad av sårbarhet som varje kriterium medför har därför bedömts och viktats utifrån en skala från ett till fem. Ett motsvarar låg grad av sårbarhet och fem hög. Graderingen baseras på hur vanligt förekommande kriterierna är i litteratur och artiklar samt om det finns kännedom om att specifika tillvägagångssätt faktiskt använts. En gradering riskerar alltid att bli mer eller mindre subjektiv. Men en gradering av de olika kriterierna är nödvändig med hänsyn till kriteriernas olika grad av sårbarhet. Trots risken för subjektivitet gör Lotteriinspektionen bedömningen att en gradering är en förutsättning för att den slutliga analysen för respektive spelform ska bli rättvisande.

I beskrivningen av vissa kriterier ges exempel på metoder som skulle kunna användas för penningtvätt eller terrorfinansiering. Metoderna beskrivs med hjälp av tre begrepp: teknik, mekanism och instrument som finns beskrivna i FATF:s publikation Money Laundering & Terrorist Financing Typologies:<sup>14</sup>

Teknik:	de tillvägagångssätt som används i syfte att tvätta pengar.
Mekanism:	den organisation eller företeelse som utnyttjas.
Instrument:	de produkter eller tjänster som används i penningtvättsprocessen.

### 7.1.1 Omsättning

Storleken på spelformernas omsättning är en viktig variabel för bedömning av risk. Varje spelform har placerats in i diagram som beskriver graden av risk där ena axeln utgör summan av uppfyllda kriterier och andra axeln omsättning. Den sammanlagda bedömningen av risk för en spelform som infriat få antal kriterier ökar om omsättningen är hög. Det omvända gäller för spelformer som infriat många kriterier men där omsättningen är låg. Omsättningen behöver inte viktas eftersom det är den faktiska omsättningen som används i bedömningen.

Hög variation, frekvens och volym av transaktioner gör t.ex. kasinospel sårbart för penningtvätt.<sup>15</sup> Då ett viktigt delsyfte med bekämpning av penningtvätt är att minska den monetära omfattningen så är penningtvättshot kopplade till stora värden av särskilt intresse.<sup>16</sup>

<sup>14</sup> FATF (2005) s. 89.

<sup>15</sup> FATF (2009) s. 25.

<sup>16</sup> Regeringsuppdrag (2013a) s. 24.

Av FATF:s International standards on combating money laundering and the financing of terrorism & proliferation<sup>17</sup> framgår att undantag från FATF:s rekommendationer kan göras under förutsättning att verksamheten bedrivs i en tillfällig eller mycket begränsad omfattning:

“Countries may decide not to apply some of the FATF Recommendations provided that a financial activity (other than the transferring of money or value) is carried out by a natural or legal person on an occasional or very limited basis (having regard to quantitative and absolute criteria) such that there is low risk of money laundering and terrorist financing.”

I verksamheter med många transaktioner och hög omsättning antas det vara enklare att dölja de transaktioner och beteenden som syftar till att tvätta pengar eller finansiera terrorism. I mindre företag med förhållandevis få och små transaktioner antas ovanliga transaktioner avvika på ett sätt som gör dem enklare att identifiera.

### 7.1.2 *Anonymitet*

Gemensamt för aktiviteter som utförs i syfte att tvätta pengar och finansiera terrorism är att aktörerna vill kunna agera utan att i onödan väcka intresse och utan att själv synas. Aktörerna strävar efter att eliminera spåren till det ursprungliga brottet så att pengar eller annan egendom inte kan kopplas till förbrottet.<sup>18</sup>

En konsekvens av anonymt spel är att enskilda kunders transaktioner och vinster inte går att övervaka. Spelmönster går visserligen att studera även vid anonymt spel, men när det saknas möjlighet att knyta misstänkta transaktioner eller beteenden till en viss person blir övervakningen tandlös ur ett penningtvätts- och terrorfinansieringsperspektiv.

Möjligheten till anonymitet minskar upptäckt av misstänkta beteenden och underlättar aktiviteter i placeringsfasen. Behovet av s.k. gångare minskar och det saknas möjlighet att kontrollera transaktioner på individnivå. Kriteriet anonymitet bedöms innebära en grad av sårbarhet som motsvarar fyra. Anledningen till att kriteriet inte bedöms utgöra högre grad av sårbarhet är att det inte medför direkta möjligheter till penningtvätt på det sätt som t.ex. ägandeskap av bolag gör. Anonymitet är en attraktiv egenskap men inte ett direkt sätt att tvätta pengar på.

<sup>17</sup> FATF (2012) s. 32.

<sup>18</sup> Grahm, Lundén, Madstedt & Wendleby (2010) s. 25-26.

Teknik:	Anonym placering av insatser hos flera olika ombud för att undvika uppmärksamhet.
Mekanism:	Spelanordnare med ombudsspel.
Instrument:	Spel där det är möjligt att placera insatser anonymt.

### 7.1.3 *Kontanthantering*

I Rikskriminalpolisens rapport Penningtvätt inom den grova organiserade brottsligheten<sup>19</sup> uppges att huvudaktörerna som regel hanterar stora summor kontanter för att undvika koppling mellan sig själva och konton. Resor, hotell och vardagskonsumtion betalas kontant. Härigenom möjliggörs konsumtion som inte är spårbar. Generellt tenderar exempelvis rånare att spendera brottsligt förvärvade pengar på lyxkonsumtion, statusprylar och kasinon.

Av FATF:s rapport Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector<sup>20</sup> framgår att kontantintensiva verksamheter är särskilt attraktiva för kriminella personer. De möjliggör konsumtion av brottsligt förvärvade medel och integrering av kontanta medel i det finansiella systemet. Användning av kontanter i kombination med finansiella tjänster som kontoföring och överföring av medel mellan konton är särskilt attraktivt.

Det finns ett behov av att på olika sätt återinföra brottsligt förvärvade kontanta medel i det finansiella systemet. I takt med att åtgärder för att förhindra penningtvätt ökar i samhället blir det allt svårare att rättfärdiga konsumtion med hjälp av stora mängder kontanter. Spelformer som accepterar kontanter som betalningsmedel riskerar att bli utnyttjade i placeringsfasen och graden av sårbarhet bestäms därför till fyra.

Teknik:	Två personer spelar roulette för kontanta brottspengar. Den ena satsar på svart och den andre på rött, vinstpengarna kontoförs med hjälp av kasinot.
Mekanism:	Kasinospel enligt kasinolagen
Instrument:	Spelformen roulette och kasinots kassa.

### 7.1.4 *Överlåtbara värdebärande instrument*

En av de enklare metoderna för att skapa en legitim förklaring eller källa till kriminellt förvärvade pengar är att växla dessa mot spelmarker på ett kasino. Efter en tid växlas markerna tillbaka mot pengar för att ge sken av

<sup>19</sup> Rikskriminalpolisen (2010) s. 5, 18.

<sup>20</sup> FATF (2009) s. 10, 25.

att det handlar om spelvinster. En närbesläktad metod är att köpa vinstkuponger från någon som vunnit på trav eller lotto och inkassera vinsten.<sup>21</sup>

Spelmarknaden erbjuder flera olika värdebärande instrument i form av spelmarker och spelkvitton som kan användas som alternativa betalningsmedel. För vissa spel erhålls kvitto på uthämtad vinst som kan användas i placeringsfasen, men också i skiktningssfasen för att omvandla värden till annan form. Enkelheten, möjligheten till frekvent användning och att det finns konkreta erfarenheter som pekar på att metoden faktiskt använts talar för att graden av sårbarhet ska sättas till fyra.

Teknik:	Köp av spelkvitto som berättigar till vinst. Vid inlösen erhålls ett vinstbevis som kan användas som verifikation vid t.ex. kontoföring av kontanter via bank.
Mekanism:	Spelformer där vinstutlämning görs till innehavare av spelkvitto och där kvitto på utlämnad vinst erhålls.
Instrument:	Vinnande spelkvitton och kvitton på utlämnad vinst.

### 7.1.5 Valutaväxling

FATF identifierar i rapporten Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment<sup>22</sup> fysisk förflyttning av medel med kurirer som en global trend, framförallt vad gäller finansiering av terrorism. Förflyttning av medel mellan länder med olika valutor skapar ett behov av valutaväxling i ursprungs- eller mottagarland. Spelformer som accepterar utländsk valuta kan vara sårbara för utnyttjande.

Möjlighet till valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta kan ses som en service för kunderna förknippad med vissa spelformer utan att vara direkt relaterad till spelprodukterna. Det finns inte några belägg eller erfarenheter som talar för att spelbranschen skulle vara utsatt för missbruk vad gäller hantering av valuta. Graden av sårbarhet bedöms därför motsvara ett. Ett eventuellt utnyttjande är hänförligt till placerings- och skiktningssfasen.

Teknik:	Köp av spel med utländsk valuta hos ombud. Vinstmedel tas ut i svensk valuta.
Mekanism:	Spelanordnare med ombudsspel.
Instrument:	Ombudsspel och vinstkvitto.

<sup>21</sup> Brå (2011a) s. 29.

<sup>22</sup> FATF (2010) s. 9.



### 7.1.6 *Växling av valörer*

Smuggling eller transport av pengar kan utgöra ett förstadium till placeringsfasen. Om brottsutbytet består av sedlar i mindre valörer, brukar de först växlas till större valörer för att minska risken att dra till sig uppmärksamhet.<sup>23</sup> Därigenom skapas en mindre volym pengar att transportera.

Växling av valörer och valutor liksom uttag av kontanter är välkända nyckelmoment i många penningtvättsupplägg som involverar kontanter i något steg. Sverige gör lite för att kontrollera och begränsa transporter av kontanter och vissa andra fysiska värdebärare in och ut ur landet. Detta förhållande möjliggör att brottsvinster genererade i Sverige tvättas utomlands och att brottsvinster på motsvarande sätt förs in i Sverige för penningtvätt.<sup>24</sup>

Spelformer som på olika sätt möjliggör växling av valörer kan verka som mekanism och led i penningtvätts- och terrorfinansieringsmetoder där växling av kontanter är en del av upplägget. Växling av valörer är inte direkt hänförligt till spelprodukten som sådan utan är mer att betrakta som en tjänst eller en del av spelansordnarens eller ombudets normala verksamhet. Graden av sårbarhet bedöms vara låg och motsvarar ett.

Teknik:	Köp av spelmarker med små valörer, vilka sedan växlas tillbaka till större valörer.
Mekanism:	Kassan i ett kasino.
Instrument:	Spelmarker

### 7.1.7 *Kontantuttag*

Ett skäl till att kontanter tas ut från ett bankkonto och sätts in på ett annat är att bryta kedjan av elektroniska spår, vilket är en del av skiktningprocessen.<sup>25</sup>

Vid s.k. penningmaskering, även kallad omvänd penningtvätt, omvandlas vita pengar till svarta. I samband med utbetalning av exempelvis svarta löner vilket finns ett behov av tillgång till kontanter. I sammanhang där det krävs ett stort antal uttag kommer s.k. gångare till användning för att hämta ut pengarna.<sup>26</sup>

<sup>23</sup> Brå (2011a) s. 27-28.

<sup>24</sup> Regeringsuppdrag (2013a) s. 41-42.

<sup>25</sup> Brå (2011a) s. 29.

<sup>26</sup> Brå (2011b) s. 114-115.



I flera fall har det konstaterats att penningkurirer bl.a. åker till något av länderna i Baltikum med illegalt tillskansade kontanter och via kontakter inom växlingskontorsbranschen sätter in dem där. Därefter skickas pengarna via banksystemet till ett svenskt konto. Samma tillvägagångssätt fast i omvänd ordning observeras ibland när pengarna ska tas ut för betalning av svart arbetskraft. Både gångare och penningkurirer används av kriminella som befinner sig högre upp i hierarkin och som inte vill hantera pengarna själva och därmed utsätta sig för onödiga risker.<sup>27</sup>

Behovet av kontanter i den svarta ekonomin är stort och det finns exempel på hur svenska kasinon utnyttjats i syfte att omvandla kontoförda medel till kontanter. Mot bakgrund av att det finns andra sätt att komma över kontanter än att utnyttja speltjänster som i många fall representerar en omständig metod bestäms graden av sårbarhet till tre.

Teknik:	Uttag av kontanter från spelkonto (t.ex. från spelkonto genom ATG-ombud eller på bana).
Mekanism:	Spelkonto med möjlighet till uttag.
Instrument:	Spelkonto och ombud.

### 7.1.8 Kontoföring

I ett första steg av penningtvättsprocessen placeras brottsutbytet i en finansiell institution. Det innebär ofta en förflyttning av sedelbuntar, inte sällan små valörer som placeras någonstans, t.ex. genom insättning på ett bankkonto. Placeringen av pengarna betyder emellertid inte att de är tvättade.<sup>28</sup>

Kontoföring av kontanter utgör ett första steg i en kedja av aktiviteter med syfte att dölja och legitimera pengars ursprung. Spelformer som erbjuder möjlighet till kontoföring av kontanta medel kan därför vara sårbara för utnyttjande och graden av sårbarhet bestäms till fyra.

Teknik:	Kontoföring via bank av större spelvinster som inte ombud kan lämna ut.
Mekanism:	Spelanordnare, ombud och bank.
Instrument:	Vinstkvitto som berättigar innehavaren till uthämtning av vinst till ett större belopp än vad ombudet kan eller får lämna ut kontant.

<sup>27</sup> Rikskriminalpolisen (2010) s. 16.

<sup>28</sup> Brå (2011a) s. 24.

### 7.1.9 *Spelkonton*

I FATF:s rapport *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector*<sup>29</sup> utgör möjligheten till öppnande av spelkonto hos fysiska kasinon en potentiell sårbarhet för penningtvätt. Kraven på kundkännedom i samband med öppnande av spelkonto är generellt sett lägre än för ett bankkonto och erbjuder möjlighet till överföring till och från den finansiella sektorn. Även om den aktuella typen av kasinokonton som rapporten avser inte förekommer i Sverige är resonemanget om lägre krav på kundkännedom och värdeförflyttning överförbart till öppnande av spelkonto för onlinespel.

Moneyvals rapport *The use of online gambling for money laundering and the financing of terrorism purposes*<sup>30</sup> identifierar överföringar från spelkonton till andra konton än det pengarna ursprungligen överförts ifrån som ett sätt att tvätta pengar. Tecknande av flera spelkonton på samma person, tecknande av spelkonto med falska personuppgifter, flera spelare som använder samma bankkonto för överföringar till och från spelkonton samt onlinespelets gränsöverskridande karaktär är egenskaper som gör spelkonton sårbara.

Publikationen *Water always finds its way*<sup>31</sup> tar upp flera penningtvättsrisker som är relaterade till spelkonton. Bristfälliga krav på identifiering i samband med tecknande av olika typer av konton och nya betalningssätt för överföring av medel är exempel på det. Användandet av nya betalningsmetoder i penningtvättssyften tas upp av FATF<sup>32</sup> och i den nationella riskbedömningen av penningtvätt där nya möjligheter till överföring av medel medför enklare sätt att tvätta pengar eftersom det egentliga ursprunget kan döljas i transaktionskedjan.<sup>33</sup>

Brottsförebyggande rådet slår i rapporten *Brottsutvecklingen för vissa egendomsbrott, rattfylleri och narkotikabrott*<sup>34</sup> fast att utsattheten för bedrägeri ökat de senaste åren. Ökningen beror till stor del på en allt mer omfattande internetanvändning och teknisk utveckling som bidrar till att allt fler typer av bedrägerier kan begås. Spelkonton kan i dessa sammanhang vara redskap för bedrägerier som utgör led i penningtvätt

<sup>29</sup> FATF (2009) s. 36.

<sup>30</sup> Moneyval (2013) s. 12.

<sup>31</sup> Unger & Herzog (2012).

<sup>32</sup> FATF (2010) s. 66.

<sup>33</sup> Regeringsuppdrag (2013a) s. 43.

<sup>34</sup> Brå (2013) s. 28.

genom identitetskapning och överföring av medel förvärvade genom t.ex. kortbedrägerier.

Spelkonton är en tjänst som i stora delar kan utnyttjas på samma sätt som bankkonton för överföring av medel. Graden av sårbarhet är hög men möjligheterna till övervakning av transaktioner och att kunderna är identifierade gör att graden av sårbarhet bestäms till fyra.

Teknik:	Pengar överförs från en persons bankkonto eller kreditkort till spelkonto och efter inget eller ringa spel förs pengarna vidare till annan persons konto.
Mekanism:	Spelanordnare med onlinespel.
Instrument:	Spelkonto.

### 7.1.10 *Spelformer vars utfall är möjligt att påverka*

Uppgjorda matcher anses generellt sett vara ett av de största hoten mot idrotten idag och involverar ofta organiserade kriminella nätverk som arbetar internationellt.<sup>35</sup>

Att på förhand ha information om ett visst sportevenemangs slut- eller delresultat ger möjlighet till säkra vinster. Brottsligt förvärvade medel kan ges en fasad av att vara intjänade på lagligt sätt genom att de används som insatser i spel. Svarta pengar kan inte bara tvättas utan också växa i omfattning genom uppgjorda resultat.

Kriteriet avser sådana spelformer där deltagare i spelobjekt kan påverkas att styra resultat så att det passar beställarens önskemål. Metoden innebär en hög grad av sårbarhet men bedöms också vara relativt svår att genomföra. Ur praktisk synvinkel finns en relativt hög risk för upptäckt och metoden ställer höga krav på ett utvecklat personligt nätverk inom sportvärlden. Sammantaget drar detta ned bedömningen av sårbarhet till fyra.

Teknik:	Spel på objekt där utövare eller funktionärer övertalats att uppnå ett visst resultat.
Mekanism:	Spelanordnare med sportspel.
Instrument:	Ombuds- eller onlinespel.

<sup>35</sup> Regeringsuppdrag (2013b) s. 8.

### 7.1.11 *Förutsägbara resultat*

Vissa spelformer är säkrare än andra vad gäller utfall. En del ger vinst sällan men är stora när de väl faller ut medan andra spel ger många små vinster. Genom att använda strategier och beräkningar av sannolikhet är det möjligt att över tid förvänta sig ett visst utfall för vissa spel.

Baserat på statistik och information om hur den samlade spelarbasen lagt sina vad kan sannolikhetsbaserade modeller användas för framtagande av systemspel. Enligt uppgift från Svenska Spel är det möjligt för vissa typer av system och spelare att kalkylera med ett visst resultat<sup>36</sup>.

Penningtvättare antas vara beredda att offra en del av de svarta pengarna för att få dem tvättade. Även om spelet inte skulle gå med vinst kan det framstå som attraktivt att utnyttja en spelform där det genom att spela på ett visst sätt är möjligt att kalkylera med en viss återbetalningsprocent.

Att använda spel på det här sättet kan vara en metod som ger möjlighet att omsätta stora summor pengar. Särskilda kunskaper om spel, system och sannolikhet krävs för att metoden ska kunna användas på ett systematiskt sätt, graden av sårbarhet är därför satt till tre.

Teknik:	Stora systemspel och insatser på poolspel med stora jackpotsummor.
Mekanism:	Spelanordnare som erbjuder poolspel.
Instrument:	Poolspel

### 7.1.12 *Ägandeskap av eller kontroll över spelanordnare*

Många personer med kriminell avsikt har i stor utsträckning, direkt eller indirekt, koppling till något företag. Inom företaget finns olika möjligheter att tvätta pengar.<sup>37</sup>

Kriminella aktörer som kontrollerar ett företag kan utnyttja det för placering av brottsutbyten. Pengarna kan exempelvis användas till värdehöjande renoveringar av fastigheter eller lokaler som en restaurang. Det kan också ske genom att medel placeras i en affärsrörelse, ofta en kontantbransch, för att i en kommande penningtvättsfas blandas upp med företagets kassamedel och redovisas som vinst.<sup>38</sup>

<sup>36</sup> 65-70 procent av satsade pengar enligt uppgift från möte med Svenska Spel den 14/1 2014.

<sup>37</sup> FIPO 2013 s. 19.

<sup>38</sup> Brå (2011a) s. 28.

Det finns indikationer på att kriminella i Sverige har inflytande över företag som sysslar med kontanthantering, som valutaväxling eller betaltjänster. Företagens tjänster riskerar därmed att utnyttjas för att föra in svarta pengar i det finansiella systemet och sedan flytta runt pengarna eller blanda dem med vita för att dölja ursprunget.<sup>39</sup>

Målvakter och bulvaner är mycket vanligt förekommande i brottsupplägg. De används i huvudsak för att stå som företrädare för bolag, ägare av egendom eller innehavare av personkonton som mot ersättning eller av andra skäl för annans räkning företar handlingar och tar på sig ansvar som den kriminelle av olika skäl inte kan eller vill företa eller ansvara för själv.<sup>40</sup>

Att personer kan verka från en på ytan legal verksamhet för att uppnå olagliga syften är en sårbarhet som kan möjliggöra penningtvätt och innebära kontroll över rapporteringspliktiga verksamheter. Kriteriet bedöms vara det med störst potential att orsaka skada varför graden av sårbarhet är satt till fem.

Teknik:	Brottsutbyte blandas med legala intäkter.
Mekanism:	T.ex. ett restaurangkasinoanordnare eller en ideell förening.
Instrument:	Falsk omsättning vid spelbord eller av sålda lotter.

## 7.2 Sammanfattning av kriterier

Tabellen nedan visar hur respektive kriterium viktats och hur utfallet av spelformernas risk för att utnyttjas för penningtvätt och terrorfinansiering sammanställs. En spelform som uppfyller samtliga kriterier resulterar en totalsumma om 37 medan en spelform som inte uppfyller några kriterier resulterar i 0. Ju högre summa desto högre risk för att spelformen kan utnyttjas i syfte att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Den sammanlagda bedömningen påverkas också av omsättningskriteriet.

Samtliga bedömningar av spelformer återfinns i bilaga 2.

Kriterier	Viktning	Förekomst Ja = 1 Nej = 0	Utfall
Anonymt spel	4	Ja eller Nej	Viktning*förekomst
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Ja eller Nej	Viktning*förekomst

<sup>39</sup> Regeringsuppdrag (2013a) s. 22-23.

<sup>40</sup> Rikskriminalpolisen (2010) s. 16.

Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Ja eller Nej	Viktning*förekomst
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Ja eller Nej	Viktning*förekomst
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Ja eller Nej	Viktning*förekomst
Kontantuttag genom speltjänster	3	Ja eller Nej	Viktning*förekomst
Kontoföring	4	Ja eller Nej	Viktning*förekomst
Spelkonton	4	Ja eller Nej	Viktning*förekomst
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Ja eller Nej	Viktning*förekomst
Förutsägbar återbetalningsprocent eller kalkylerbara resultat	3	Ja eller Nej	Viktning*förekomst
Ägandeskap av eller kontroll över spelanordnare	5	Ja eller Nej	Viktning*förekomst
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		

Tabell 2 Viktning av kriterier.

## 8. Riskbedömning

Rapporten har hitintills redogjort för de kriterier som används för bedömning av risk. I det följande görs nedslag i penningtvättskritiska faktorer som förekommer på den svenska spelmarknaden.

Två vanligt förekommande försäljningskanaler för spel är online via anordnarnas hemsidor och genom ombud. För att undvika upprepning inleds kapitlet med att gå igenom risker förknippade med dessa två distributionssätt. De risker som identifieras i de två följande avsnitten är därför giltiga för de spelformer som säljs online eller genom ombud.

### 8.1 Onlinespel med spelkonto

Allt fler kunder väljer att spela online. I lotterilagen (1994:1000) definieras sådant spel som lotterier som förmedlas med hjälp av elektromagnetiska vågor. Gemensamt för alla varianter av spelkonton på den svenska marknaden är att Lotteriinspektionen har krav på att endast registrerade

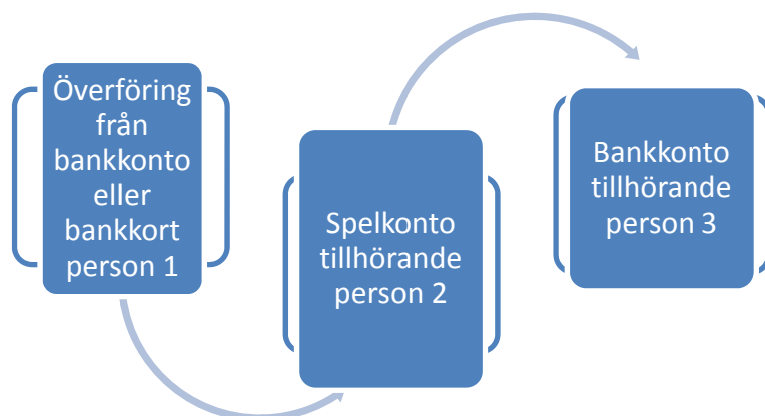
kunder får spela. Kunderna måste lämna personuppgifter vid tecknande av konto. Lämnade uppgifter kontrolleras mot tillförlitlig tredje man, exempelvis folkbokföringsregistret. När uppgifterna verifieras skickas ett informationsbrev till kundens folkbokföringsadress för att minska risken för att falska konton skapas.

Överföring av medel till spelkonto kan göras från bankkonto eller bankkort och utbetalningar görs endast till svenska bankkonton eller genom utbetalningsavi. Från ATG:s spelkonto är det möjligt att ta ut kontanter upp till 10 000 kr per vecka hos ombud och på trav- eller galoppbana. Hos övriga bolag finns inte denna möjlighet. Kontanta medel kan inte sättas in direkt på spelkonton eftersom överföringar förutsätter att transaktionen går via bankkonto eller tjänster kopplade till bankkort.

Övervakning av spel och transaktioner sker av alla anordnare som har spelkonton. Graden av automatisering och systematisering är relaterad till produkternas storlek och antal konton. Svenska Spel och ATG, men inte rikslotterianordnarna, kontrollerar att innehavare av det bankkonto som uppges för utbetalning är densamma som för spelkontot. I samband med utredningar av misstänkta villkorsöverträdelser gör Svenska Spel och ATG kontroller av att bankkonto eller bankkort som medel förts ifrån tillhör spelkontokunden. Regelmässiga kontroller av var medel kommer ifrån görs inte i övrigt. Banksekretessen förhindrar effektiva och systematiska kontroller av kontoinnehavare. Bankerna svarar endast i samband med manuella utredningar ja eller nej på en direkt fråga om en viss person är innehavare av ett specifikt konto.

Bristande kontroll över var medel kommer ifrån och i vissa fall vart medel förs från spelkonton gör att pengar på ett enkelt sätt kan byta ägare genom att föras från ett bankkonto i den finansiella sektorn till ett spelkonto och vidare tillbaka in i den finansiella sektorn till en annan persons bankkonto. Detta gör att spårbarheten av medel försämrar vilket är ett av de mål som penningtvätt och finansiering av terrorism vill uppnå. Tillståndshavarna har olika begränsningar för överföringar som påverkar graden av risk.





Figur 1 Överföring av medel genom spelkonto.

Ytterligare en risk med spelkonton är förvaring av medel. Genom att placera pengar på ett spelkonto undanhålls de från den finansiella sektorn och till skillnad från banker är inte anordnare av spel skyldiga att lämna kontrolluppgifter till Skatteverket om medel på spelkonton.

Hos spelanordnare som opererar online utan tillstånd i Sverige är möjligheterna till överföring av medel till spelkonto generellt sett större än hos aktörer med tillstånd i Sverige. Nya typer av finansiella tjänster som virtuella valutor, förbetalda kort, vouchers och e-plånböcker kan i varierande utsträckning användas hos dessa bolag vilket minskar möjligheterna till spårbarhet och ökar graden av risk.

## 8.2 Ombudsspel

I den nationella riskbedömningen lyfts det omfattande bruket av ombud hos företag som erbjuder finansiella tjänster och produkter fram som ett exempel på förhållanden som kan orsaka svårigheter relaterade till kundkännedom. Delar av åtgärderna mot penningtvätt utförs då av en annan part och möjligheten finns att ombudets åtgärder för att uppnå kundkännedom brister utan att verksamhetsutövaren är medveten om detta.<sup>41</sup> Beskrivningen avser ombud för finansiella tjänster men resonemanget och riskerna är giltiga även för ombudsverksamhet för spel.

Svenska Spel har ca 5 700 ombud som säljer deras spelprodukter och ATG ca 1 800. Dessutom säljer rikslotterianordnarna fysiska lotterier genom ombudskanalen. Ombuden säljer skraplotter, sportspel, nummerspel och vadhållning på hästar.

<sup>41</sup> Regeringsuppdrag (2013a) s. 34.



Svenska Spel och ATG gör en viss prövning av ombuden innan avtal ingås, t.ex. genom att ta kreditupplysning på alla nya ombud och affärspartners. Ombudens verksamhet följs regelbundet upp av genom exempelvis kontroll av att ombuden iakttar gällande åldersgränser, att ”langning” av spel inte förekommer, kontroll av avvikande spelmönster liksom av onormalt hög omsättning och av vinster över vissa belopp. Svenska Spel har också satt en gräns för hur mycket ett ombud får omsätta per dag på deras produkter.

Ombudsverksamhet innebär att en betydande del av kontrollen över lotteriverksamheten överlämnas till ombud som därmed får kontroll över hanteringen av insatser och utbetalningar. Detta aktualiserar samma typ av risker som är förknippade med ägandeskap eller kontroll av ett bolag som anordnar spel. Det har förekommit att ett ombud har påträffats med att sälja vinstkvitton till kunder vilket utgör ett konkret exempel på ett ombuds missbruk av spelprodukter.<sup>42</sup>

Svenska Spel har fattat ett internt beslut att införa obligatoriskt spelkort för allt spel exklusive fysiska skraplotter och Casino Cosmopol under 2014, vilket gör att det anonyma spelet via ombud i stora delar kommer att upphöra. Kravet på registrering möjliggör en uppföljning av spel och transaktioner på individnivå, vilket är en förutsättning för att kunna möta penningtvättregleringens krav på löpande uppföljning av affärsförhållanden och monitorering av transaktioner. Istället kan andra typer av risker uppstå som exempelvis missbruk av spelkort genom bulvaner och gångare.

ATG ger kunderna möjligheten att spela anonymt eller identifierat genom registrering av spel med ATG-kort. Rikslotterianordnarna har inte något spelkort och ombudsspelet sker anonymt.

Övriga risker med spel distribuerade via ombud rör främst hantering av kontanter. Det är möjligt att spela för kontanter förvärvade på brottsligt sätt och kontoföring hos bank kan göras med hjälp av vinstkvitton som verifikation. Andra tänkbara tillvägagångssätt som representerar något krångligare och långsökta risker är uttag av kontanter och växling av valörer genom köp av spel med bankkort eller små valörer och uthämtning av eventuell vinst i kontanter.

---

<sup>42</sup> Uppgift från möte med Svenska Spel den 14 januari 2014.

Det är upp till respektive ombud att avgöra om betalning av spel kan göras i utländsk valuta eller inte. De avtal som finns mellan anordnare av spel och ombud reglerar inte frågor kring valutor. Däremot ska alltid ombudens transaktioner redovisas i svenska kronor. Det får anses som sannolikt att vissa ombud accepterar utländsk valuta, särskilt som flera också erbjuder tjänster inom penningöverföring.

Nedan följer genomgång och bedömning av respektive spelform. Bedömningen bygger på de beskrivna kriterierna, hur de viktats i förhållande till varandra och huruvida det aktuella kriteriet är infriat eller inte. Resultatet av risk presenteras i form av diagram där resultatet av infriade kriterier utgör den ena axeln och bruttoomsättning den andra.

Redovisning av respektive spelforms fullständiga resultat i förhållande till kriterierna återfinns i bilaga 2.

### 8.3 Sportspel

Med sportspel avses olika varianter av vadhållning där pengar satsas på att ett visst resultat ska inträffa, till exempel vilket lag som vinner en match, att en viss spelare kommer att göra mål eller vilka matcher som kommer att bli mest målrika. Svenska Spel har ensamrätt på sportspel i Sverige och erbjuder spel online samt via ombud. Utländska aktörer, utan tillstånd i Sverige erbjuder också sportspel till svenska konsumenter genom onlinespel.

Under 2013 uppmärksammades flera fall av misstänkt uppgjorda matcher, s.k. matchfixning. Utvecklingen påverkar förtroendet för spelet och integriteten inom idrotten negativt. Matchfixning innebär även en risk utifrån ett penningtvättsperspektiv. Genom att spela på matcher där resultatet är uppgjort på förhand genereras spelvinster vilka kan användas som förklaring till pengars ursprung. Brottsligt förvärvade medel som förvaltas i spel kan dessutom öka i värde i händelse av vinst.

Poolspel är en typ av spel där spelarnas insatser läggs i en gemensam pott som efter avdrag för anordnarens avgifter delas ut till vinnarna. Stryktipset och Europatipset är exempel på poolspel. Inom spelformen finns möjlighet att lämna in omfattande systemspel med ett stort antal rader. Förutsägbara resultat kan därför i vissa fall (t.ex. i samband med jackpott-omgångar) vara relevant för poolbaserade sportspel.

Svenska Spel har idag insatsbegränsningar på spel till fasta odds. När spelkort blir obligatoriskt under 2014 kommer insatsbegränsningar även att införas för poolspel.

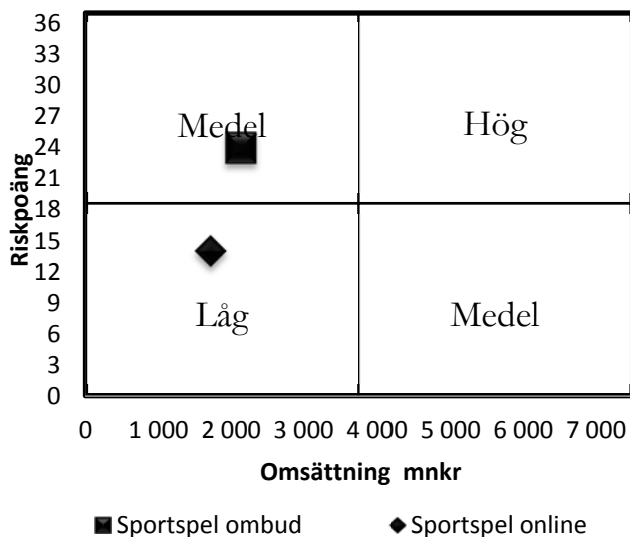


Diagram 3 Bedömning av risk sportspel online och ombud.

Det är framförallt hanteringen av kontanter som gör att risken bedöms vara högre för ombudsspelet än för onlinespelet. De kriterier som onlinespelet infriar är spelkonton med möjlighet till överföringar, risken för matchfixning och möjlighet till omfattande systemspel med stora insatser.

## 8.4 Lotterier och nummerspel

Spelprodukter som omfattas av detta avsnitt är t.ex. förhands- och efterhandsdragna fysiska och lottlösa lotterier som skraplotter, föreningslotterier, onlinelotterier, prenumerationslotterier och nummerspel som säljs av Svenska Spel online och genom ombud.

Risker med spelformerna hanteras i tre olika avsnitt, lotterier och nummerspel, prenumerationslotterier samt kommunala och regionala lotterier.

### 8.4.1 Fysiska skraplotter, onlinelotterier och nummerspel

De lotterier som omfattas av avsnittet är fysiska lotter och nummerspel sålda genom ombud samt lotterier och nummerspel distribuerade online. Anordnare av den här typen av spel är Svenska Spel och rikslotterianordnare. Nummerspel säljs av Svenska Spel genom samma kanaler som lotterierna och omfattar t.ex. Lotto och Keno. Även

onlinebingo räknas in under kategorin nummerspel till skillnad från fysisk bingo som avhandlas i senare avsnitt. Både Svenska Spel och rikslotterianordnare erbjuder onlinebingo.

Vinnande skraplotter och spelkvitton med nummerspel som resulterat i vinst och som inte spelats med spelkort är opersonliga och ger innehavaren av lotten eller spelkvittot rätt att kvittera ut eventuell vinst. Lotter och spelkvitton kan överlåtas till annan person som därmed övertar rätten att hämta ut vinst. När vinst på nummerspel hämtas ut erhåller kunden ett kvitto på vinsten. Både spelkvitton som berättigar till uthämtning av vinst och kvitton på uthämtad vinst har egenskaper som gör att de kan användas som handelsvara. De kan fungera som förklaring till innehav av medel och som underlag för insättning av kontanter på bankkonto.

Onlinespelet omfattar förhandsdragna lotterier såsom skraplotter, probability games (sannolikhetsberäknade spel) samt efterhandsdragna lotterier såsom bingo och nummerspel. Antalet spelkonton varierar mellan anordnarna, liksom förekomst av och nivåer på begränsningar för överföringar, kontroll av utbetalningar och andra transaktionsrelaterade händelser vilket gör att den risk anordnarna i praktiken är utsatta för inom onlinespelet ser olika ut. I riskbedömningen tas dock inte hänsyn till vilka åtgärder som anordnarna vidtar för att hantera risker då de kan ändras från dag till annan. Det är produkten som sådan som innebär en risk och de åtgärder som vidtas för att hantera riskerna kan vara mer eller mindre effektiva.

Till skillnad från sportspel föreligger inte samma risk för manipulation av resultat för lotterier och nummerspel i stort då det är anordnaren under kontroll av Lotteriinspektionen som är närvarande under dragningen. För lotterier och nummerspel föreligger inte heller risken för omfattande systemspel vilket sammantaget ger lotterier och nummerspel en lägre grad av risk än sportspel.

Eftersom lotterier och nummerspel säljs genom samma kanaler som sportspel gäller även för dessa produkter de generella risker som är relaterade till kontanthantering hos ombud och överföringar genom spelkonton som beskrivits i kapitel 8.1 och 8.2.

Försäljningen av vissa rikslotterier hanteras av idrottsföreningar som erhåller provision på antalet sålda lotter vilket gör att även föreningarna måste ses som en typ av ombud.

Typ av anordnare och distributionssätt påverkar bedömningen av risk vilket gör att lotterier och nummerspel i diagrammet redovisas uppdelat på Svenska Spel, rikslotterier, online och ombud.

#### 8.4.2 *Prenumerationslotterier*

Här avses prenumerationslotterier som anordnas i mer än ett län. Exempel på sådana är Postkodlotteriet, Bingolotto, Miljonlotteriet och Kombilotteriet. Tillstånd till den aktuella typen av prenumerationslotterier kan i huvudsak bara utfärdas till ideella föreningar som främjar allmännyttiga ändamål inom landet. Företrädarna för föreningarna lämplighetsprövas inte, däremot måste föreningarna ha stadgar och verksamhetsberättelse samt styrelseprotokoll med beslut om att tillstånd ska sökas. De enskilda lotterierna ska även slutredovisas i särskild ordning. Verksamheten följs upp löpande av Lotteriinspektionen.

Deltagande i ett prenumerationslotteri tecknas online, via telefon eller genom att anmälan skickas in fysiskt. Betalning sker via autogiro eller faktura. Kunderna måste registrera sig med personuppgifter, men något spelkonto dit kunden kan föra över medel skapas inte. Bara den summa som är nödvändig för deltagande i lotteriet dras eller betalas in till lotterianordnaren.

#### 8.4.3 *Regionala och kommunala lotterier*

Regionala lotterier får omfatta försäljning i flera kommuner inom ett län, tillståndsgivare är sju utpekade länsstyrelser. Kommunala lotterier får bara anordnas inom en kommun och respektive kommun är behörig att utfärda tillstånd alternativt registrera lotterierna.

Tillstånd till regionala och kommunala lotterier får endast ges till ideella föreningar som i huvudsak främjar ett allmännyttigt ändamål inom landet. Vandelsprövning av företrädarna görs inte men föreningarna måste i tillståndsansökan kunna visa upp stadgar, verksamhetsberättelse och styrelseprotokoll med beslut om att söka tillstånd. Kommunen utser också en kontrollant för lotteriet som ska följa upp verksamheten.

Det finns två olika varianter av kommunala lotterier. Den ena kräver endast registrering och den andra tillstånd. Registrering innebär att lotterier får anordnas under tre år och omfatta insatser om högst 20 prisbasbelopp totalt under perioden (888 000 kr med 2014 års prisbasbelopp). Tillståndsvarianten har inte några begränsningar vad gäller belopp men tillstånd måste sökas för varje enskilt lotteri en förening vill anordna.

Huvuddelen (ca 75 %) av de kommunala lotterierna utgörs av sådana som endast kräver registrering.

Tillståndshavarnas juridiska form, avsaknaden av lämplighetsprövning av företrädare och hanteringen av kontanter i samband med försäljning medför risker. Ideella föreningar har egenskaper som enligt FATF:s rapport Terrorist Financing gör dem särskilt utsatta eller attraktiva för terrorfinansiering.<sup>43</sup> Bristen på insyn i och kontroll av organisationerna bidrar till den förhöjda risken. Terrorfinansiering behöver inte nödvändigtvis omfatta stora och komplexa transaktioner. Viss typ av terrorfinansiering bedrivs därför i liten skala<sup>44</sup>.

Kommunala och regionala föreningslotterier skulle potentiellt sett kunna utgöra ett sätt att samla in medel till andra behov än det avsedda. Därmed inte sagt att det är vanligt förekommande och risken behöver inte överdrivas. Omsättningen för regionala och kommunala lotterier är låg, ca 60 miljoner 2013, vilket drar ned bedömningen av den sammanlagda risken.

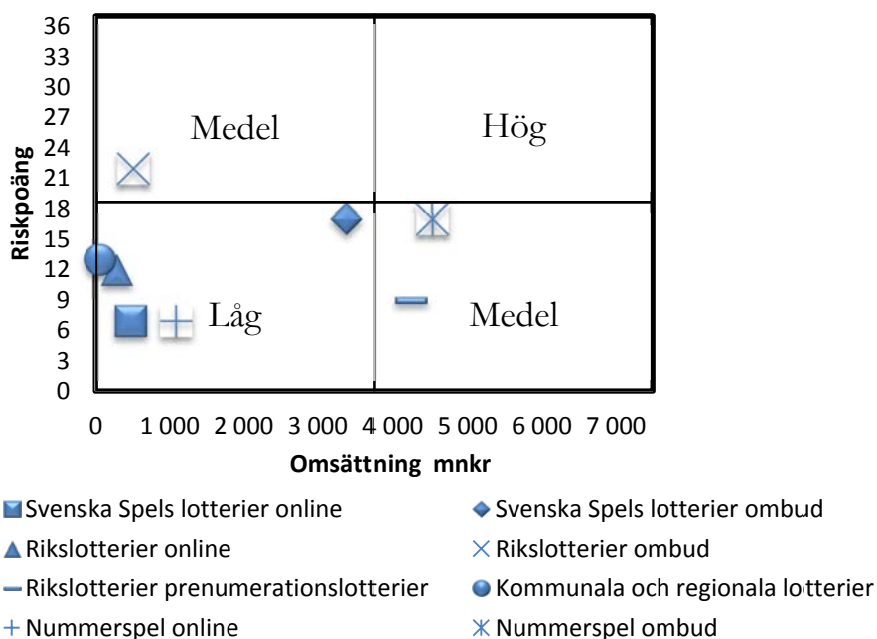


Diagram 5 Bedömning av risk, lotterier.

Spel distribuerade via ombud resulterar i en högre risknivå än onlinespelet vilket förklaras av att ombudens kontanthantering ger ett relativt stort utslag i bedömningsmodellen. Svenska Spels onlinespel för lotterier och nummerspel resulterar i lägst risk. Rikslotterier online resulterar i högre

<sup>43</sup> FATF (2008) s. 11-12.

<sup>44</sup> FATF (2008) s. 11.

risk än Svenska Spels lotterier och nummerspel online. Detta beror på att kriteriet ägandeskap eller kontroll över spelanordnare är infriat i och med möjligheten för föreningar att söka tillstånd. Samtidigt är omsättningen på Svenska Spels produkter större än rikslotteriernas vilket påverkar risken i motsatt riktning.

## 8.5 Vadhållning hästar

ATG erbjuder vadhållning på hästar och spelet säljs genom flera olika kanaler: via ombud, på bana, online och till internationella spelare genom samarbetspartners utomlands. För ombuds- och onlinespelet föreligger de risker med framförallt kontanthantering och möjligheter till överföring som beskrivits i avsnitten 8.1 och 8.2.

Banspelet innebär särskilda utmaningar ur penningtvättssynpunkt. Det är idag möjligt att spela anonymt på banorna och det är inte ovanligt att spelare väntar med att lägga vad till strax innan loppet startar för att kunna inhämta så mycket information som möjligt om hästarnas dagsform och utrustning. Penningtvättsregelverkets krav på kundkännedom kan bli praktiskt svårt att genomföra i samband med banspel om många spelare väntar in i det sista med att placera sina vad.

Det finns konkreta exempel på spelare som haft stora mängder kontanter med sig till banorna och som också lyckats förvalta dessa genom vinster. Ett konkret exempel på aktiviteter hänförliga till penningtvätt är förekomsten av besökare som köper vinstkvitton från andra spelare på plats på banorna.

Svårigheter att uppnå kundkännedom och en förhöjd risk kan också komma att föreligga för det internationella spelet. ATG har idag samarbetsavtal med internationella bookmakers som fungerar som kanal för att distribuera spel från kunder i t.ex. Finland, Sydafrika och USA.

På bana och genom övriga ATG-ombud finns möjlighet att göra vissa kontantuttag från spelkonto vilket innebär en särskild risk mot bakgrund av vad som framgår av beskrivningen om kriteriet kontantuttag.

Problematiken med uppgjorda resultat som beskrivits för sportspel föreligger även för hästspelet. Tränare och kuskar har möjlighet att påverka resultaten i loppet. Svensk Travsport är huvudorganisation för trav- och galoppsporten i Sverige och har bl.a. till uppgift att granska lopp där det förekommer misstanke om oegentligheter vad gäller resultat. En form av granskning som genomförs rör s.k. stallkörningar där det finns misstanke



om att ekipage från samma eller samarbetande stall hjälper varandra under loppet. Även ATG utreder fall där det förekommit misstänkt stallkörning för att se om det förekommit onormala spelmönster i samband med dessa.

Hästspelet har flera varianter av poolspel. V75 är den största produkten där det inte är ovanligt med mångmiljonbelopp i form av jackpottar. ATG införde under 2013 gränser för maximalt tillåtet antal system som får lämnas in per kund och spel. Begränsningarna infördes för att hindra spelare från att lämna in mycket stora system som ger en fördel gentemot andra kunder över tid. I samband med att begränsningarna infördes informerade ATG om att ett hundratal svenska och ett tiotal utländska spelare berördes av regeländringen.

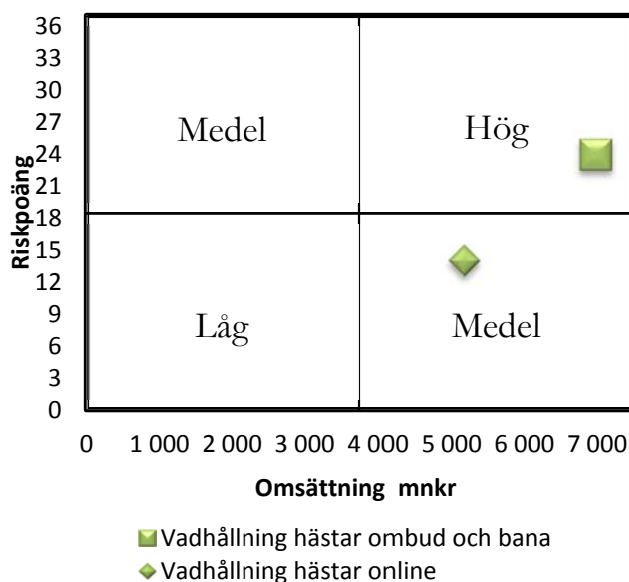


Diagram 6 Bedömning av risk, vadhållning hästar.

Omsättningen på hästspel är hög online såväl som hos ombud och på bana. Anonymt spel, kontanthantering och möjlighet till kontantuttag från spelkonto är tre faktorer som resulterar i en högre risk för det fysiska spelet jämfört med online.

## 8.6 Automatspel

### 8.6.1 Värdeautomatspel

Svenska Spel har tillstånd att bedriva värdeautomatspel i bingohallar och på restauranger med serveringstillstånd. Tillståndet omfattar utställande av maximalt 7 500 automater som marknadsförs under namnet Vegas. Lotteriinspektionen prövar lämpligheten på de platser där Svenska Spel



ansöker om att få ställa ut automater. Lämplighetsprövningen omfattar bl.a. antal automater och placering. Däremot gör Lotteriinspektionen inte någon lämplighetsprövning av restaurangägare eller företrädare för de föreningar som anordnar bingospel.

Spellet sker kontant och vinster betalas ut genom värdebevis som växlas in i restaurangens eller bingohallens kassa. Under 2013 påbörjades ett försök med registrerat värdeautomatspel genom spelkort. Svenska Spel har beslutat att permanenta kravet på spelkort vilket kommer att genomföras under 2014. Spelkortet används för registrering av spel men det finns inte några pengar kopplade till kortet.

Kontanthantering och värdebevis relaterade till Vegas medför risker. Värdebevisen kan dock som högst vara värda 500 kr och det finns inte någon möjlighet att använda dem som verifikation för kontoinsättning på samma sätt som vissa andra kvitton på spelvinster.

Spellet anordnas i en miljö det föreligger en viss risk för att oegentligheter kan förekomma i hanteringen av automaterna. Restaurangbranschen är en av de branscher där penningtvätt bedöms vara frekvent förekommande<sup>45</sup> och det går inte att utesluta att aktörerna hittar sätt att utnyttja automaterna för eget syfte. Omsättningens storlek är ett av de kriterier som påverkar bedömningen av risk förknippad med en viss spelform. Värdeautomatspelets höga omsättning, 6,8 miljarder 2013, bidrar därför till att risknivån ökar. Svenska Spel övervakar spelet för att upptäcka eventuella avvikelser mot vad som kan förväntas.

### 8.6.2 *Varuspel*

Varuspel är automater som betalar ut vinst endast i form av varor. En vinst får inte lösas in mot en annan vara eller mot kontanter. För att tillstånd ska meddelas krävs vanligtvis att automaten ska finnas på en offentlig nöjeställning, som ett tivoli eller liknande. Varuspel anordnas i liten omfattning med låg omsättning. Högsta tillåtna insats är 6 kr och värdet av högsta vinsten 150 kr. Avsaknaden av penningvinster gör spelformen oattraktiv för spelare. Tillstånd kan ges till fysiska och juridiska personer, i februari 2014 fanns endast fyra tillstånd utfärdade. Spelets egenskaper och dess begränsade omfattning resulterar i en låg nivå av risk.

<sup>45</sup> Regeringsuppdrag (2013a) s. 25.

### 8.6.3 Penningautomatspel

Tillstånd till spel på penningautomater kan ges till fartyg i internationell trafik mellan Sverige och Finland i enlighet med den överrensommelse om spel som finns mellan länderna.<sup>46</sup> I januari 2014 fanns 16 tillstånd utfärdade om totalt 1 129 automater. Majoriteten av tillstånden innehas av den åländska spelanordnaren PAF. Bruttoomsättningen uppgick till ca femtio miljoner kr 2013.<sup>47</sup> Spelet sker kontant och högsta tillåtna insats är två euro.

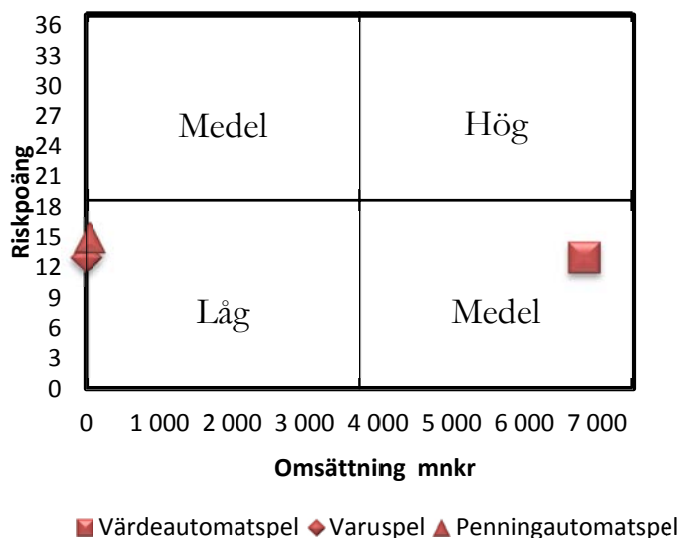


Diagram 7 Bedömning av risk, automatspel.

Värdeautomatspelets höga omsättning, kontanthantering och placering i framförallt restaurangmiljö gör att risknivån ökar. Varuspelen bedrivs i mycket liten omfattning vilket gör att risken måste betecknas som låg. Penningautomatspelet sker med låga insatser men med kontanthantering vilket tillsammans med att ägandeskapskriteriet är infriat medför en inte obetydlig risknivå.

## 8.7 Onlinepoker

Svenska Spel är ensam aktör, med tillstånd i Sverige, att erbjuda pokerspel online. De är dock långt ifrån ensamma på marknaden eftersom anordnare av spel med tillstånd från andra länder också erbjuder spel för svenska kunder. För att kunna spela hos Svenska Spel krävs att kunden skapar ett spelkonto som utgör samma typ av konto som används för Svenska Spels övriga onlineprodukter. Pokerspelet har en egenskap som de andra

<sup>46</sup> Regeringsbeslut 2001-03-22 Fi200/4429.

<sup>47</sup> 5-6 miljoner EUR enligt uppgift från PAF.

spelformerna saknar i och med att spel utförs mellan spelare utan att Svenska Spel är inblandat på annat sätt än att skapa förutsättningar för spelet.

Poker innebär att olika typer av beslut måste fattas under spelets gång, t.ex. om spelaren vill satsa, syna eller lägga sig vilket i kombination med att spel sker direkt mellan spelare innebär en särskild risk. En spelare kan välja att medvetet förlora till andra spelare vilket gör att pokerspel kan användas för att överföra pengar och vinsterna kan också fungera som en förklaring till pengars ursprung. Onlinepokern övervakas av Svenska Spel i syfte att upptäcka medvetna förluster och andra oegentligheter och ett flertal misstänkta fall utreddes under 2013. Utredningar som kan styrka misstankar om oegentligheter resulterar i avstängning från spel. Utbetalningar över en viss nivå granskas för att se hur kunden förvärvat de medel som ska betalas ut.

Programvaran för pokern levereras och underhålls av en samarbetspartner till Svenska Spel. För att kunna utföra uppgifterna måste samarbetspartnern ha behörigheter i systemet vilket innebär en risk som måste hanteras.

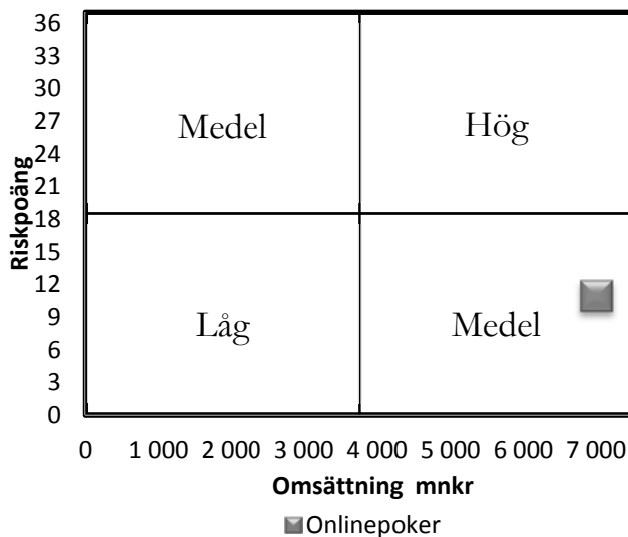


Diagram 8 Bedömning av risk, onlinepoker.

Omsättningen för onlinepoker redovisas i normalfallet netto. I pokerns fall innebär netto de avgifter som spelarna betalar till arrangören för att ha möjligheten att spela. Av pokerspelets natur följer att det är svårt att ange en bra och rättvisande bruttoomsättning eftersom insatser kan byta ägare många gånger bara under en speldag. Den hundralapp en spelare vinner ena handen kan gå förlorad några minuter senare i nästa hand.

Bruttoomsättningen i diagrammet är därför uppskattad till sju miljarder, vilket inte är i överkant baserat på de rapporter som Lotteriinspektionen löpande får från Svenska Spel.

## 8.8 Kasinospel

### 8.8.1 *Kasinospel i enlighet med kasinolagen*

Med tillstånd från regeringen är Casino Cosmopol, ett dotterbolag till Svenska Spel, ensamma om att anordna kasinospel i enlighet med kasinolagen (1999:355) på den svenska spelmarknaden. Casino Cosmopol omfattas redan idag av regelverket kring penningtvätt och har därför skapat interna rutiner för att uppfylla regelverkets krav på granskning, upptäckt och rapportering av misstänkta transaktioner.

Kasinospelen har flera egenskaper som gör att riskerna med spelformen utifrån ett penningtvätts- och terrorfinansieringsperspektiv är höga. Spelen i sig medför vissa risker. I likhet med onlinepoker utgör poker på kasinona en särskild risk eftersom det är den enda spelformen där spel sker direkt mellan spelarna. Risk föreligger därför att spelare medvetet väljer att förlora till andra spelare för att skapa en fasad av att medel vunnits på poker. Casino Cosmopol hanterar denna risk genom att inte tillåta kontoföring av vinster från poker.

Utöver specifika spelformer är det framförallt de tjänster som i någon mån är besläktade med finansiella tjänster som driver upp nivån av risk. Det förekommer exempelvis en hög grad av kontanthantering, möjlighet till valutaväxling, växling av valörer, kontoföring och olika varianter av värdebärande instrument i form av spelmarker och värdebevis från spelautomater.

I kasinolagen finns krav på att gästerna ska identifieras och registreras. Kameraövervakningen och säkerhetsorganisationen är omfattande vilket gör att gäster och personal hela tiden övervakas. Då Casino Cosmopol är en aktör som omfattas av penningtvättsregelverket är de skyldiga att rapportera misstänkta transaktioner till Finanspolisen. Under 2013 gjordes 305 anmälningar om misstänkt penningtvätt.

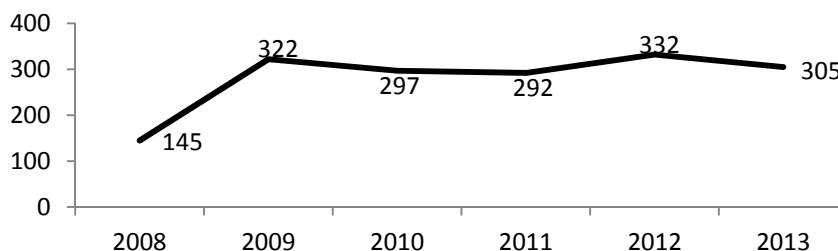


Diagram 9 Antal anmälningar till Finanspolisen från Casino Cosmopol AB 2008-2013.

Efter att antalet rapporter mer än fördubblats mellan 2008 och 2009 har rapporteringen varit förhållandevis stabil. Den största delen av anmälningarna avser personer som genomfört enskilt stora eller flera sammanhängande transaktioner som tillsammans utgör betydande belopp. Förekomsten av kontanter förefaller vara vanligare på kasinona än i samhället i övrigt, vilket bidrar till att många av anmälningarna avser kontanta transaktioner. En annan typ av beteenden som anmälts är då gäster genomfört kortköp av spelmarker för att sedan återväxla dessa till kontanter efter inget eller endast obetydande spel. Kasinona kan i dessa fall misstänkas utgöra ett instrument för personer i behov av kontanter som t.ex. kan användas för betalning av svarta löner.

### 8.8.2 Restaurangkasino

Tillstånd till restaurangkasinospel kan ges till fysiska eller juridiska personer efter att Lotteriinspektionen genomfört en lämplighetsprövning av sökanden och spelplatsen. Prövningen omfattar sökandens ekonomiska förhållanden genom registerutdrag avseende bl.a. konkursfrihet, skuldfrihet, näringsförbud och misstanke- och belastningsregistret. Vad gäller spelplatserna, företrädesvis restauranger, så begär Lotteriinspektionen yttrande från berörd kommun.

Tillåtna typer av spel är kort-, tärningsspel och roulett vilka till stor del liknar de spel som erbjuds på Casino Cosmopol, men restaurangkasinospel har avsevärt lägre insats- och vinstnivåer. Branschen omsatte 458 miljoner 2013 och domineras av en aktör som har mer än hälften av marknaden.

Kontanthantering och möjlighet till ägande av eller kontroll över bolag som bedriver restaurangkasinospel gör att spelformen har förutsättningar för att kunna användas i syfte att blanda samman verklig och fiktiv omsättning.

Båda kasinospelsformerna uppvisar en hög risknivå i jämförelse med många andra spelformer. Identifierade risker utgörs bl.a. av en hög grad

kontanthantering och att Casino Cosmopol erbjuder en rad tjänster som påminner om den finansiella marknaden. Den relativt låga omsättningen och de låga insatsnivåerna på restaurangkasinomarknaden gör att risken i relation till Casino Cosmopol är lägre samtidigt som möjligheten för privat ägda bolag att söka tillstånd utgör en risk som Casino Cosmopol inte har.

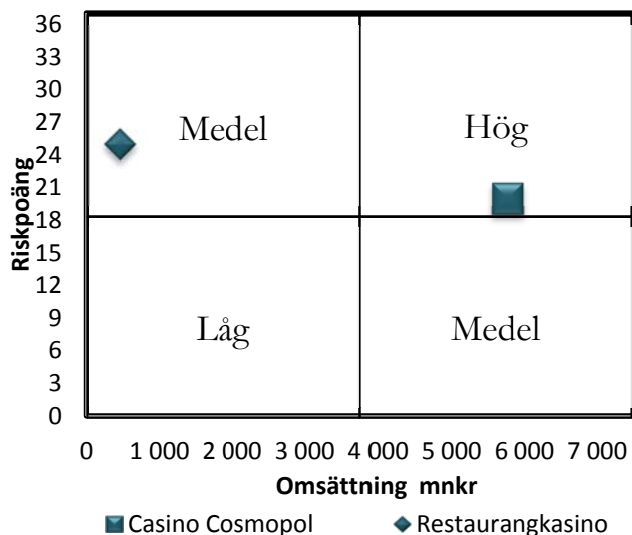


Diagram 10 Bedömning av risk, kasinospel.

## 8.9 Bingo

I avsnittet behandlas bingo som spelas fysiskt i s.k. bingohallar. Onlinebingo kategoriseras som ett nummerspel och har avhandlats i kapitel 9.4.1.

Länsstyrelsen och Lotteriinspektionen kan ge tillstånd till bingospel. Lotteriinspektionen utfärdar tillstånd om bingospelet omfattar spel i flera län samtidigt eller om högsta vinsten överstiger ett prisbasbelopp. Tillstånd ges till ideella föreningar som i huvudsak ägnar sig åt allmännyttig verksamhet.

Typ av tillståndshavare, kontanthantering och avsaknaden av lämplighetsprövning av företrädare för de föreningar som ges tillstånd har likheter med de kommunala och regionala lotterierna. Bingospelet omsätter nästan tjugo gånger så mycket som de kommunala och regionala lotterierna tillsammans vilket gör att risken för bingo anses vara större än för lotterierna.

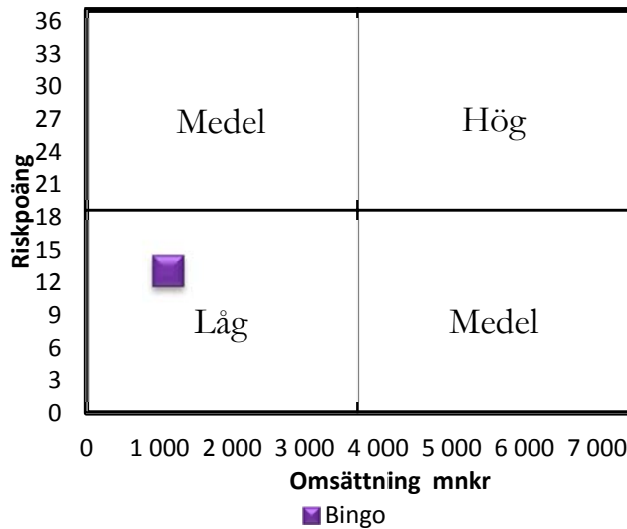


Diagram 11 Bedömning av risk, bingo

## 9. Analys

För vissa spelformer föreligger särskilda risker eller förhållanden som inte fått fullt genomslag i bedömningsmodellen vilket påverkar den slutliga analysen. Spelformerna delas in i tre nivåer av risk: hög, medel och låg.

De spelformer som bedöms utgöra hög eller medel risk bedöms generellt sett inte kunna undantas i en eventuell ändring av regelverket för spelrelaterad penningtvätt, därför analyseras de inte i särskilt hög utsträckning. En mer ingående analys görs istället av de spelformer som bedöms utgöra låg risk.

### Hög risk

Vadhållning hästar, ombud och bana

Kasinospel enligt kasinolagen

Vadhållning på hästar hos ombud och på bana kännetecknas av möjlighet till stora systemspel med höga insatser, risk för uppgjorda lopp och omfattande kontanthantering. På Casino Cosmopol hanteras stora mängder kontanter och kasinona erbjuder gästerna tjänster som till stora delar liknar de som finns i den finansiella sektorn. De två spelformer som bedöms medföra höga risker omsätter omfattande belopp med ett stort antal transaktioner vilket ställer höga krav på uppföljningssystem som ska kunna upptäcka misstänkta transaktioner och beteenden.

<p>Medel risk                  Onlinepoker                  Sportspel ombud                  Nummerspel ombud                  Svenska Spels lotterier ombud                  Rikslotterier ombud                  Restaurangkasino                  Vadhållning hästar online                  Värdeautomatspel</p>
--

Onlinepoker resulterar enligt bedömningsmodellen inte i hög risk men innehar en särställning i och med att spelet sker spelare mot spelare vilket ställer krav på en fungerande övervakning av spelet för att minska risken för avsiktliga förluster till motspelare. Även poolspel sker spelare mot spelare men skillnaden är att det inte finns möjlighet att medvetet förlora till andra spelare i den spelformen.

Svenska Spels och rikslotterianordnarnas nummerspel och lotterier representerar en lägre risk jämfört med exempelvis sportspel, möjligheterna att påverka utfall och att systematiskt spela stora sannolikhetsberäknade system finns inte på samma sätt. Däremot medför kontanthantering genom ombud att riskerna måste beaktas och hanteras.

Restaurangkasinospel är utifrån omsättning betraktat en liten spelform där kontanthantering och möjlighet för privata företag att erhålla tillstånd ändå innebär att det finns betydande risker.

Risken för att värdeautomatspel ska missbrukas av spelare bedöms vara liten i och med låga insatser som begränsar möjligheterna att bedriva penningtvätt i större skala. Mot bakgrund av att huvuddelen av Svenska Spels samarbetspartners för värdeautomatspel är verksamma inom restaurangbranschen, vilket är identifierat som en högrisksektor vad gäller ekonomisk brottslighet, samt att värdeautomatspelet omsatte knappt sju miljarder under 2013 bedöms spelformen utgöra en medelstor risk.

<p>Låg risk                  Sportspel online                  Nummerspel online                  Svenska Spels lotterier online                  Rikslotterier online</p>
--



Penningautomatspel  
Bingo  
Kommunala och regionala lotterier  
Varuspel  
Prenumerationslotterier

Onlinespel med spelkonto har för alla spelformer utom vadhållning på hästar resulterat i en låg nivå av risk. Onlinespelets karaktär ger goda förutsättningar för övervakning av spel och monitorering av transaktioner. Spelet sker identifierat och det finns möjlighet att ta hjälp av olika typer av övervakningssystem för att identifiera misstänkta transaktioner och spelmönster. Onlinespel och transaktioner till och från spelkonton utan övervakning och åtgärder för att hantera risker har dock potential att missbrukas i stor skala och omsätta stora belopp, det bör därför omfattas av penningtvättsregelverket för att få anordnarna att vidta lämpliga åtgärder.

Risken för att penningautomatspel och bingo ska utnyttjas av spelare bedöms som låg p.g.a. de låga insatsnivåer som förekommer. Bingo omsatte drygt en miljard 2013 och penningautomatspelet ca 50 miljoner kr. För dessa spelformer är det möjligheten för privatpersoner, företag och ideella organisationer att erhålla tillstånd som gör att det inte föreligger en sådan låg risk som motiverar ett undantag.

Av de spelformer som innebär låga risker för att utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism utgör prenumerationslotterier, kommunala och regionala lotterier samt varuspel de som bedöms utgöra lägst risknivå.

Prenumerationslotterier hamnar gränsar i bedömningsmodellen mellan låg och medel risk. Det är den relativt höga omsättningen som gör att risken enligt modellen ökar. Formen för prenumerationslotterier innebär att kunderna är identifierade. Varken kontanthantering, spelkonton eller ombudsspel förekommer och lotterianordnaren tar via autogiro eller mot faktura endast in den avgift som är nödvändig för att kunden ska kunna delta i lotteriet. Prenumerationslotterier kan bl.a. tecknas online vilket gör att spelformen med nuvarande förslag till penningtvättsdirektiv riskerar att hanteras som ett onlinespel. För onlinespel ska det inte vara möjligt att göra undantag. Det är endast tecknande av prenumeration som sker online, dragningarna av lotterierna sker på annat sätt varför spelformen inte bör betraktas som ett onlinespel.

Varuspel sker med kontanter och tillstånd kan innehas av privata företag, men spelet bedrivs idag i så liten omfattning (fyra tillstånd var utfärdade i slutet av februari 2014) att risken måste betraktas som mycket låg och bör därför kunna undantas från kraven i en ny reglering. Varuspel är dessutom undantaget från skyldigheten att använda kassaregister enligt 39 kap. 5 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

Omsättningen på regionala och kommunala lotterier var ca 1 respektive 59 miljoner kr under 2013 vilket i förhållande till många andra spelformer är lågt. Den största delen av kommunala lotterier är sådana som kräver registrering men inte tillstånd. Omfattningen av dessa är begränsade till tjugo prisbasbelopp under en treårsperiod. Föreningarnas lämplighet och lotteriverksamhet granskas genom stadgar, verksamhetsberättelse och uppföljning genom en särskilt utsedd kontrollant. Den risk som föreligger för kommunala och regionala lotterier är att föreningar utnyttjas av personer vars syften inte är allmännyttiga. Spelen bedrivs i så liten omfattning och anordnas under sådana former att ett undantag anses motiverat i dagsläget.

Om varuspel samt kommunala och regionala lotterier skulle öka dramatiskt i omfattning finns skäl att se över bedömningen.

## 10. Slutsatser

Hotbilden, de sårbarheter och risker som behandlats visar att det föreligger ett generellt behov av att utöka spelordnarnas ansvar och skyldigheter vad gäller granskning, upptäckt och rapportering av transaktioner och spelmönster som kan misstänkas utgöra led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den svenska spelmarknaden består av en heterogen grupp aktörer verksamma inom olika spelformer där skillnader i risk, storlek, omsättning och ekonomiska förutsättningar är stora, vilket bör återspeglas i omfattningen av de krav som ställs vid en förestående utvidgning av penningtvättsregelverket.

I nuvarande förslag till nytt penningtvättsdirektiv föreslås spelformer med en bevisat låg risk kunna undantas från kraven i regelverket. Kunskapen om i vilken utsträckning spel används för penningtvätt och finansiering av terrorism är i dagsläget för liten för att kunna hävda att risker förknippade med spel är bevisat låga. De slutsatser som kan dras mot bakgrund av riskbedömningen är att vissa spelformer kan antas innebära en förmodat låg risk.

Eventuella undantag från penningtvättsregelverket är motiverat för spelformerna prenumerationslotterier, varuspel samt kommunala och regionala lotterier. För övriga spelformer har sådana risker identifierats som gör att åtgärder baserade på grad av risk bör vidtas för att förhindra att de utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

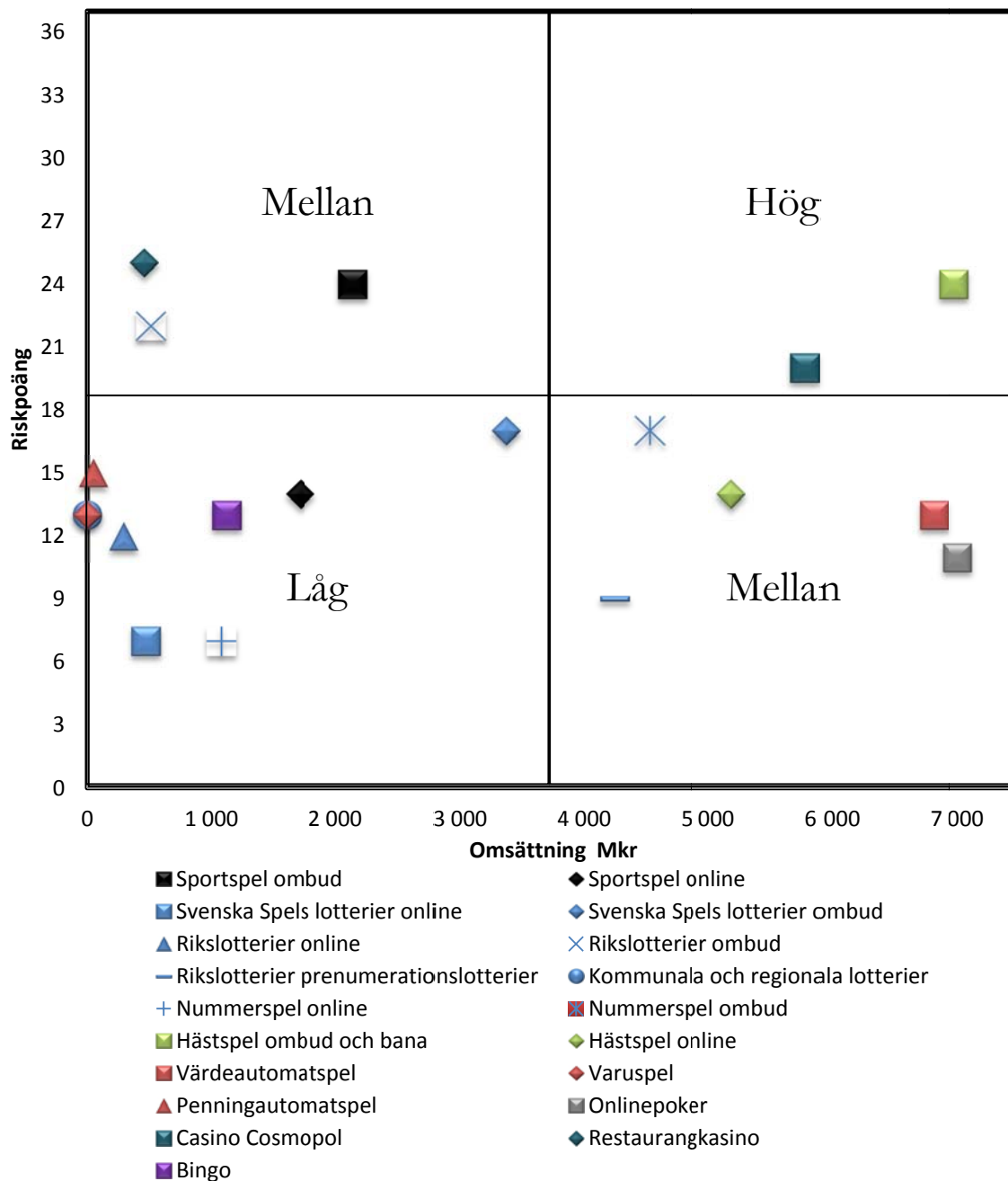
Ett reviderat EU-direktiv om åtgärder för att förhindra penningtvätt innebär att svensk penningtvättslagstiftning måste uppdateras. Även lotterilagstiftningen kan komma att behöva ses över. En löpande uppföljning av kund- och affärsförhållanden kräver en viss hantering och lagring av personuppgifter som spelanordnarna med nuvarande regelverk inte kan uppfylla med hänsyn till personuppgiftslagen (1998:204).

Problematiken med hantering av uppgifter som rör en persons spelande liknar den som finns för anordnarnas hantering av åtgärder som vidtas för att följa upp spelare som fått eller riskerar att få spelproblem.

Lotteriinspektionen menar att frågor kring registrering av uppgifter om en persons spelande bör hanteras inom ramen för implementeringen av ett nytt penningtvättsdirektiv.

Lotteriinspektionen har det övergripande ansvaret för tillsynen av den svenska spelmarknaden, det finns dock undantag. Kommunerna sköter registrering, tillståndsgivning och uppföljning av lotterier där försäljning endast sker inom en kommun. Länsstyrelserna har motsvarande ansvar för lotterier som omfattar försäljning i flera kommuner inom ett län. Om en utvidgning av penningtvättsregelverket träffar den här typen av lotterier påverkas därför också rimligtvis kommunernas och länsstyrelsernas uppgifter och ansvar för tillsyn av anordnarnas rutiner för att undvika att lotterierna utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Bilaga 1 Riskbedömning av samtliga spelformer



## Bilaga 2 Bedömning av kriterier

Sportspel online och ombud					
Kriterier	Viktning	Förekomst online	Utfall online	Förekomst ombud	Utfall Ombud
Anonymt spel	4	Nej	0	Ja	4
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Nej	0	Ja	4
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Nej	0	Ja	4
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Nej	0	Ja	1
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Nej	0	Ja	1
Kontantuttag genom speltjänster	3	Ja	3	Ja	3
Kontoföring	4	Nej	0	Nej	0
Spelkonton	4	Ja	4	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Ja	4	Ja	4
Förutsägbara resultat	3	Ja	3	Ja	3
Ägandeskap av eller kontroll över spelordnare	5	Nej	0	Nej	0
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>14</b>		<b>24</b>

Svenska Spels lotterier online och ombud					
Kriterier	Viktning	Förekomst online	Utfall online	Förekomst ombud	Utfall Ombud
Anonymt spel	4	Nej	0	Ja	4
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Nej	0	Ja	4
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Nej	0	Ja	4
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Nej	0	Ja	1

Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Nej	0	Ja	1
Kontantuttag genom speltjänster	3	Ja	3	Ja	3
Kontoföring	4	Nej	0	Nej	0
Spelkonton	4	Ja	4	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Nej	0	Nej	0
Förutsägbara resultat	3	Nej	0	Nej	0
Ägandeskap av eller kontroll över spelordnare	5	Nej	0	Nej	0
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>7</b>		<b>17</b>

Rikslotterier online, ombud och prenumerationslotterier							
Kriterier	Viktning	Online	Utfall Online	Ombud	Utfall Ombud	Pren. lotterier	Utfall pren. lotterier
Anonymt spel	4	Nej	0	Ja	4	Nej	0
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Nej	0	Ja	4	Nej	0
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Nej	0	Ja	4	Ja	4
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Nej	0	Ja	1	Nej	0
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Nej	0	Ja	1	Nej	0
Kontantuttag genom speltjänster	3	Ja	3	Ja	3	Nej	0
Kontoföring	4	Nej	0	Nej	0	Nej	0
Spelkonton	4	Ja	4	Nej	0	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Nej	0	Nej	0	Nej	0
Förutsägbara	3	Nej	0	Nej	0	Nej	0

resultat							
Ägandeskap av eller kontroll över spelplanordnare	5	Ja	5	Ja	5	Ja	5
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>12</b>		<b>22</b>		<b>9</b>

Kommunala och regionala lotterier			
Kriterier	Viktning	Förekomst	Utfall
Anonymt spel	4	Ja	4
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Ja	4
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Nej	0
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Nej	0
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Nej	0
Kontantuttag genom speltjänster	3	Nej	0
Kontoföring	4	Nej	0
Spelkonton	4	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Nej	0
Förutsägbara resultat	3	Nej	0
Ägandeskap av eller kontroll över spelplanordnare	5	Ja	5
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>13</b>

Nummerspel online och ombud					
Kriterier	Viktning	Förekomst online	Utfall online	Förekomst ombud	Utfall ombud
Anonymt spel	4	Nej	0	Ja	4
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Nej	0	Ja	4
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Nej	0	Ja	4
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Nej	0	Ja	1
Växling av valörer i samband med	1	Nej	0	Ja	1



försäljning av spel					
Kontantuttag genom speltjänster	3	Ja	3	Ja	3
Kontoföring	4	Nej	0	Nej	0
Spelkonton	4	Ja	4	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Nej	0	Nej	0
Förutsägbara resultat	3	Nej	0	Nej	0
Ägandeskap av eller kontroll över spelplanordnare	5	Nej	0	Nej	0
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>7</b>		<b>17</b>

Vadhållning hästar online och ombud					
Kriterier	Viktning	Förekomst online	Utfall	Förekomst ombud/bana	Utfall
Anonymt spel	4	Nej	0	Ja	4
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Nej	0	Ja	4
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Nej	0	Ja	4
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Nej	0	Ja	1
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Nej	0	Ja	1
Kontantuttag genom speltjänster	3	Ja	3	Ja	3
Kontoföring	4	Nej	0	Nej	0
Spelkonton	4	Ja	4	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Ja	4	Ja	4
Förutsägbara resultat	3	Ja	3	Ja	3
Ägandeskap av eller kontroll över	5	Nej	0	Nej	0

spelanordnare				
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>14</b>	<b>24</b>

Värdeautomatspel			
Kriterier	Viktning	Förekomst	Utfall
Anonymt spel	4	Ja	4
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Ja	4
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Ja	4
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Nej	0
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Ja	1
Kontantuttag genom speltjänster	3	Nej	0
Kontoföring	4	Nej	0
Spelkonton	4	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Nej	0
Förutsägbara resultat	3	Nej	0
Ägandeskap av eller kontroll över spelanordnare	5	Nej	0
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>13</b>

Varuspel			
Kriterier	Viktning	Förekomst	Utfall
Anonymt spel	4	Ja	4
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Ja	4
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Nej	0
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Nej	0
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Nej	0
Kontantuttag genom speltjänster	3	Nej	0
Kontoföring	4	Nej	0
Spelkonton	4	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Nej	0
Förutsägbara resultat	3	Nej	0

Ägandeskap av eller kontroll över spelplanordnare	5	Ja	5
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>13</b>

Penningautomatspel			
Kriterier:	Viktning	Förekomst	Utfall
Anonymt spel	4	Ja	4
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Ja	4
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Nej	0
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Ja	1
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Ja	1
Kontantuttag genom speltjänster	3	Nej	0
Kontoföring	4	Nej	0
Spelkonton	4	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Nej	0
Förutsägbara resultat	3	Nej	0
Ägandeskap av eller kontroll över spelplanordnare	5	Ja	5
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>15</b>

Onlinepoker			
Kriterier:	Viktning	Förekomst	Utfall
Anonymt spel	4	Nej	0
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Nej	0
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Nej	0
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Nej	0
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Nej	0
Kontantuttag genom speltjänster	3	Nej	0
Kontoföring	4	Nej	0
Spelkonton	4	Ja	4
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Ja	4

Förutsägbara resultat	3	Ja	3
Ägandeskap av eller kontroll över spelplanordnare	5	Nej	0
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>11</b>

Casino Cosmopol			
Kriterier	Viktning	Förekomst	Utfall
Anonymt spel	4	Nej	0
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Ja	4
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Ja	4
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Ja	1
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Ja	1
Kontantuttag genom speltjänster	3	Ja	3
Kontoföring	4	Ja	4
Spelkonton	4	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Nej	0
Förutsägbara resultat	3	Ja	3
Ägandeskap av eller kontroll över spelplanordnare	5	Nej	0
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>20</b>

Restaurangkasino			
Kriterier	Viktning	Förekomst	Utfall
Anonymt spel	4	Ja	4
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Ja	4
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Ja	4
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Ja	1
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Ja	1
Kontantuttag genom speltjänster	3	Ja	3
Kontoföring	4	Nej	0
Spelkonton	4	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Nej	0

Förutsägbara resultat	3	Ja	3
Ägandeskap av eller kontroll över spelplanordnare	5	Ja	5
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>25</b>

Bingo			
Kriterier	Viktning	Förekomst	Utfall
Anonymt spel	4	Ja	4
Spel kan läggas eller vinst betalas ut kontant	4	Ja	4
Värdebevis i form av spelkvitton, kvitto på vinst eller spelmarker	4	Nej	0
Valutaväxling eller köp av spel med utländsk valuta	1	Nej	0
Växling av valörer i samband med försäljning av spel	1	Nej	0
Kontantuttag genom speltjänster	3	Nej	0
Kontoföring	4	Nej	0
Spelkonton	4	Nej	0
Spelformer vars utfall är möjligt att påverka	4	Nej	0
Förutsägbara resultat	3	Nej	0
Ägandeskap av eller kontroll över spelplanordnare	5	Ja	5
<b>Totalt</b>	<b>37</b>		<b>13</b>

## Källförteckning

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011a). Penningtvätt. Rapportering och hantering av misstänkta transaktioner. Författare: Daniel Vesterhav, Lars Korsell, Anders Stenström & Johanna Skinnari. Rapport 2011:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Brottsförebyggande rådet, Brå (2011b). Storskaliga skattebrott - En kartläggning av skattebrottslingens kostnader. Författare: Johanna Skinnari, Klas Marklund & Lars Korsell. Rapport 2011:7. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.

Financial Action Task Force, FATF (2013). FATF Guidance. National Money Laundering and Terrorist Financing Risk Assessment. February 2013. Paris: Financial Action Task Force.

Financial Action Task Force, FATF (2012). International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism and Proliferation. The FATF Recommendations. February 2012. OECD/FATF.

Financial Action Task Force, FATF (2010). Global Money Laundering and Terrorist Financing Threat Assessment. A view of how and why criminals and terrorists abuse finances, the effect of this abuse and the steps to mitigate these threats. July 2010. Paris: Financial Action Task Force.

Financial Action Task Force, FATF (2009). Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector March 2009. Paris: Financial Action Task Force.

Financial Action Task Force, FATF (2008). Terrorist Financing. Paris: Financial Action Task Force.

Financial Action Task Force, FATF (2006). Third Mutual Evaluation/Detailed Assessment Report Anti-Money Laundering and Combating the Financing of Terrorism: Sweden. Paris: Financial Action Task Force.

Financial Action Task Force, FATF (2005). Money Laundering & Terrorist Financing Typologies 2004-2005. Paris: Financial Action Task Force.

FIPO (2013). Finanspolisens årsrapport 2012. Stockholm:  
Rikspolisstyrelsen.

Grahn T., Lundén F., Madstedt K., Wendleby B. (2010). Åtgärder mot  
penningtvätt m.m. En praktisk vägledning och kommentar. Norstedts  
Juridik.

Moneyval (2013). Research Report The use of gambling for money  
laundering and the financing of terrorism purposes. April 2013.  
Strasbourg: Council of Europe.

Regeringsuppdrag (2013a). Penningtvätt En nationell riskbedömning. Dnr  
12-13024. 30 augusti 2013. Stockholm: Finansinspektionen.

Regeringsuppdrag (2013b). Uppgjorda matcher. Dnr 13Li871 2013.  
Strängnäs: Lotteriinspektionen.

Rikskriminalpolisen (2010). Penningtvätt inom den grova organiserade  
brottsligheten. Rapport 2010:2. Stockholm: Rikskriminalpolisen.

Skatteverket (2008). Skattefelskarta för Sverige. Rapport 2008:1. Solna:  
Skatteverket.

United Nations Office on Drugs and Crime UNODC (2011). Estimating  
Illicit Financial Flows Resulting from Drug Trafficking and Other  
Transnational Organized Crime. Författare: Thomas Pietschmann & John  
Walker. Research report October 2011. Vienna: United Nations Office  
on Drugs and Crime.

Unger, B. & den Hertog, J. (2012) Water always finds its way: Identifying  
new forms of money laundering. Crime, Law and Social Change  
57:287–304