

Slutredovisning: uppdrag om åtgärder för att motverka att spelkonton används för kriminell verksamhet (Fi2023/03186)

Innehåll

| | | |
|-------|---|----|
| 1 | Sammanfattning..... | 3 |
| 2 | Bakgrund..... | 4 |
| 2.1 | Uppdraget | 4 |
| 2.2 | Delredovisning..... | 5 |
| 3 | Risker för att spelkonton används för kriminell verksamhet..... | 6 |
| 3.1 | Generellt om spelkonton..... | 6 |
| 3.2 | Risker med spelkonton..... | 7 |
| 3.2.1 | Allmänt om riskerna | 7 |
| 3.2.2 | Förvaring av brottsvinster | 8 |
| 3.2.3 | Omsättning av brottsvinster genom spel | 9 |
| 3.2.4 | Överföring av brottsvinster | 10 |
| 4 | Åtgärder för att motverka att spelkonton används för kriminell verksamhet | 10 |
| 4.1 | Allmänt om åtgärder..... | 10 |
| 4.2 | Uppgifter om spelkonton i konto- och värdefackssystemet..... | 11 |
| 4.2.1 | Om konto- och värdefackssystemet..... | 11 |
| 4.2.2 | Effekter av spelkonton i systemet..... | 12 |
| 4.3 | Closed loop-transaktioner | 13 |
| 4.4 | Central administration av spelkonton | 14 |
| 4.4.1 | Vidare utveckling av spel-ID | 15 |
| 4.5 | Spårbarhet på vinster och förluster..... | 16 |
| 5 | Överväganden..... | 17 |
| 5.1 | Utgångspunkter | 17 |
| 5.2 | Bedömning..... | 18 |

1 Sammanfattning

Den 14 december 2023 gav regeringen Spelinspektionen i uppdrag att analysera och beskriva riskerna för att spelkonton används för penningtvätt eller annan kriminell verksamhet. Spelinspektionen ska analysera risker för samt föreslå åtgärder mot att spelkonton används för kriminell verksamhet. Spelinspektionen ska även beskriva förväntade effekter av att uppgifter om spelkonton läggs till i konto- och värdefackssystemet samt överväga om systemet bör utvidgas till att omfatta dessa. Vid genomförandet av uppdraget ska Spelinspektionen inhämta synpunkter från de myndigheter som har tillgång till konto- och värdefackssystemet.

Sammantaget bedöms att det finns stora risker för att spelkonton används för penningtvätt eller annan kriminell verksamhet samt att spridningen i samhället kan bli omfattande. Det bedöms även finnas en stark koppling mellan penningtvätt i spelbranschen och allvarlig organiserad brottslighet. De huvudsakliga riskerna som identifierats är att spelkonton används för förvaring av brottsvinster, överföring av brottsvinster och omsättning av brottsvinster. Enkelheten i förfarandena innebär att det inte behövs någon direkt kunskap om komplexa penningtvättsupplägg för att tvätta relativt stora summor genom spelkonton.

I syfte att minska riskerna för att spelkonton används för kriminell verksamhet anser Spelinspektionen även att konto- och värdefackssystemet bör utökas till att även innefatta uppgifter om spelkonton. En sådan förändring skulle ge myndigheter med tillgång till systemet direkt åtkomst till information om förekomsten av spelkonton hos samtliga licensierade spelbolag. Denna information bedöms förbättra myndigheternas möjligheter att förebygga och utreda brott samt vid beskattning och utmätning.

Spelinspektionen vill dock framhålla att systemet enbart ger information om förekomsten av spelkonton. Effekten av förslaget om utökning är enligt myndighetens bedömning beroende av de anslutna myndigheternas möjlighet till vidare utredningsåtgärder, såsom att utreda tillgodohavande på och transaktioner från identifierade spelkonton. Eftersom majoriteten av de licensierade spelbolagen har säte utomlands anser Spelinspektionen att ett

förslag om utökning av systemet bör inkludera en grundlig utredning av myndigheternas frågerätt mot utlandsbaserade spelbolag.

Spelinspektionen har identifierat ytterligare ett antal åtgärder som kan vidtas för att minska riskerna för att spelkonton används för kriminell verksamhet. En åtgärd Spelinspektionen själv kan vidta, och som myndigheten själv anser angeläget, är att se över licenshavarnas skyldigheter att verifiera mottagaren av såväl insättningar på som uttag från spelkonton på föreskriftsnivå. Central administration av spelkonton samt spårbarhet på vinster och förluster bedöms även vara möjliga verkningsfulla åtgärder. Därtill har Spelinspektionen identifierat förebyggande insatser i form av uppdaterad vägledning samt utbildning och information till branschen på penningtvättsområdet som ett prioriterat område i myndighetens verksamhetsplan för 2024. Kompetenshöjning i det förebyggande arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism hos spelbolaget bedöms även det minska risken för att spelkonton används för kriminell verksamhet

2 Bakgrund

2.1 Uppdraget

Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har i Nationell riskbedömning (NRA) av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige (2020/2021)¹ bedömt att risknivån på spelmarknaden är hög. Den höga risknivån beror bland annat på att spelbolagen erbjuder en hög tillgänglighet och möjlighet att omsätta relativt stora belopp på kort tid. I NRA föreslår Samordningsfunktionen bland annat att spelkonton bör omfattas av konto- och värdefackssystemet som en riskreducerande åtgärd.

Vid införandet av konto- och värdefackssystemet förordade Polismyndigheten, Spelinspektionen och Säkerhetspolisen att spelkonton skulle omfattas av systemet. Regeringen bedömde då att det saknades beredningsunderlag för att överväga om spelkonton borde omfattas av systemet.²

¹ Diarienummer A05.221/2021.

² Prop. 2019/20:83 s. 16.

Den 14 december 2023 gav regeringen Spelinspektionen i uppdrag att analysera och beskriva riskerna för att spelkonton används för penningtvätt eller annan kriminell verksamhet. Spelinspektionen ska även vid behov föreslå åtgärder för att motverka sådana risker samt analysera och beskriva de samhällsekonomiska konsekvenserna av förslagen. Därtill ska Spelinspektionen analysera och beskriva förväntade effekter, inklusive samhällsekonomiska effekter, av att uppgifter om spelkonton läggs till i konto- och värdefackssystemet samt överväga om spelkonton bör omfattas av systemet.

Vid genomförandet av uppdraget ska Spelinspektionen inhämta synpunkter från de myndigheter som har tillgång till konto- och värdefackssystemet. Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Kronofogdemyndigheten har getts tillfälle att lämna sina synpunkter och redogöra för de risker de ser med spelkonton samt eventuella åtgärder för att motverka dessa, inklusive införandet av uppgifter om spelkonton i konto- och värdefackssystemet. Spelinspektionen har tagit emot synpunkter från samtliga myndigheter utom Kustbevakningen som meddelat att myndigheten har en relativt begränsad brottsbekämpningsverksamhet som dessutom inte är inriktad mot ekonomisk brottslighet. Därtill har myndigheten i dagsläget inte har någon teknisk uppkoppling mot systemet.

Enligt uppdraget ska Spelinspektionen senast den 31 maj 2024 redovisa uppdraget till Regeringskansliet. Genom denna redovisning är uppdraget slutfört.

2.2 Delredovisning

Av uppdraget framgår att Spelinspektionen även senast den 15 mars 2024 skulle redovisa en beräkning av kostnaderna för att utvidga konto- och värdefackssystemet till att omfatta spelkonton, baserat på uppgifter från Skatteverket. Spelinspektionen redovisade den 7 mars 2024 denna beräkning.

Enligt kostnadsberäkningen var det inte möjligt att uppskatta kostnaderna för förändringar i det befintliga systemet utan en mer utförlig beskrivning av

kommande reglering och en förstudie. Förstudien i sig uppskattades innebära en kostnad om cirka 1,7 miljoner kronor. Därtill bedömde Skatteverket att anslutning av spelbolag skulle ta upp till drygt två år med en kostnad om 3,3 miljoner kronor per år.

3 Risker för att spelkonton används för kriminell verksamhet

3.1 Generellt om spelkonton

Spelkonton regleras i huvudsak i 13 kap spellagen (2018:1138). Av lagen följer bland annat att en licenshavare med licens för onlinespel, med undantag för så kallade prenumerationslotterier, ska öppna ett spelkonto för varje registrerad spelare. Samtliga ekonomiska transaktioner till och från kontot ska registreras och spelaren ska ges tillgång till information om spelkontots saldo, spelhistorik, in- och utbetalningar samt övriga transaktioner. Informationen ska vara tillgänglig för spelaren i minst tolv månader. En licenshavare får vidare enbart ta emot betalningar till ett spelkonto från en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster och de medel spelaren har innestående på ett spelkonto ska hållas avskilda från licenshavarens egna medel.

Spelkonton skiljer sig från de traditionella bankkontona som i nuläget omfattas av konto- och värdefackssystemet genom att de inte innehåller några medel. Ett spelkonto är snarare, enkelt uttryckt, en visualisering av spelarens ekonomiska transaktioner inklusive saldo hos en specifik licenshavare. Tillgångarna som är knutna till spelkontot förvaltas istället avskilda på licenshavarens egna bankkonton.

Antalet licenshavare som har spelkonton varierar utifrån att licenser tillkommer eller bortfaller. Vid Spelinspektionens inventering, i såväl januari som april 2024, fanns 67 licenshavare med skyldighet att tillhandahålla spelkonton. Dessa licenshavare är inte en homogen grupp. Huvuddelen av licenshavarna, 62 stycken, har licens för kommersiellt onlinespel och/eller vadhållning. Ett fåtal licenshavare med spelkonton bedriver dock annan typ av verksamhet, då fyra har licens för spel för allmännyttiga ändamål och en licens för statligt lotteri. Det finns även en geografisk spridning av licenshavarna, då enbart åtta av licenshavarna har säte i Sverige och resterande 59 utomlands.

Det saknas detaljerad reglering såväl i författning som i Spelinspektionens egna föreskrifter om hur ett spelkonto ska utformas. Det är istället licenshavarens skyldighet att utforma spelkonton så att de lever upp till de generella krav som ställs i lagstiftningen. Med beaktande av såväl skillnaderna i verksamhet som den geografiska spridningen är det troligt att den tekniska konstruktionen av spelkonton skiljer sig åt hos olika licenshavare.

För att följa upp licenshavarnas arbete med spelansvar samlar Spelinspektionen periodiskt in statistik om bland annat antalet registrerade spelare för samtliga licenshavare med licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning.³ Enligt de senaste uppgifterna fanns totalt 15 405 720 registrerade spelare hos dessa licenshavare.⁴ Antalet registrerade spelare är dock inte detsamma som antalet spelkonton, eftersom en spelare under vissa förutsättningar kan ha mer än ett spelkonto hos licenshavaren.⁵ Som tidigare beskrivet finns det därtill licenshavare med licens för spel som är förbehållet staten samt för allmännyttiga ändamål som har beviljats licens för onlinespel och följaktligen har en skyldighet att hålla spelkonton för sina registrerade spelare. Ovan nämnda siffra är därmed enbart en minimisiffra för antalet spelkonton som finns i det licensierade systemet.

3.2 Risker med spelkonton

3.2.1 Allmänt om riskerna

Spelinspektionen har sedan tidigare bedömt att spelkonton innebär en förhöjd risk för att verksamhetsutövaren utnyttjas för penningtvätt. Spelkonton kan användas för andra syften än spel, till exempel för att dölja kriminella pengars

³ 21 och 22 §§ Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om spelansvar (LIFS 2018:2).

⁴ Uppgifterna avser tidsperioden 1 juli 2023 till 31 december 2023 och skulle rapporteras till Spelinspektionen senast den 20 januari 2024.

⁵ Se 4 § Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om kommersiellt onlinespel och vadhållning (LIFS 2018:5) och 7 kap. 1 § Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om statligt lotteri och lotteri för allmännyttiga ändamål (LIFS 2018:4).

ursprung. Det kan inte heller uteslutas att spelkonton används för förvaring av brottsvinster, det vill säga att medel överförs från bankkonton till spelkonto enbart i syfte att förvaras där i väntan på senare hantering. Uttag från spelkonton kan sedan se legitima ut och de kan därför användas för att förklara pengarnas ursprung.⁶

Samtliga myndigheter som lämnat synpunkter har uppgett att de ser risker för att spelkonton används för kriminell verksamhet. Polismyndigheten framförde bland annat att enkelheten medför att det inte behövs någon direkt kunskap om komplexa penningtvättsupplägg för att tvätta relativt stora summor genom spelkonton. Utbetalningar från spelbolag ses som spelvinst och ger därmed en skenbar legitim förklaring till pengarnas ursprung. Därtill framhöll myndigheten att kopplingen till allvarlig och organiserad brottslighet för de aktörer som förekommer i misstankerapporteringen från spelbolagen till Finanspolisen är stark, då 38 % av personerna förekommer i underrättelseuppgifter om sådan brottslighet.

Nedan följer en uppräknig av de huvudsakliga risker som identifierats under arbetet med detta uppdrag.

3.2.2 Förvaring av brottsvinster

Bland de risker som nämns mest frekvent av myndigheterna är att pengar som härrör från brottslig verksamhet förvaras på spelkonton. Till exempel har Kronofogdemyndigheten informerat om att de frekvent utmäter tillgångar på spelkonton i sin ordinarie verksamhet samt i ärenden som ingår i myndighetssamverkan mot organiserad brottslighet. Myndigheten bedömer att det finns stor risk att spelkonton används för penningtvätt samt för att, som i ett led i kriminell verksamhet, gömma tillgångar för att förhindra utmätning. Även Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten beskriver att spelkontot används för förvaring av brottspengar i syfte att dölja brottsvinster för myndigheter. Bland annat nämns erfarenheter av att pengar från narkotikaförsäljning mer eller

⁶ Spelinspektionen, Identifiering och bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden, 2020.

mindre omedelbart sätts in på spelkonton samt att penningmålvakter använder spelkonton för att förvara brottsvinster från vishingbedrägerier⁷.

Polismyndigheten och Säkerhetspolisen har även beskrivit att ett förekommande modus är att pengar sätts in på spelkonton utan avsikt att spela, vilket kan innebära att pengarna endast stannar en kort tid på spelkontot för att sedan utbetalas av spelbolaget. Utbetalningen från spelbolag kan ses som spelvinst och ger därmed en skenbart legitim förklaring till pengarnas ursprung.

3.2.3 Omsättning av brottsvinster genom spel

Ytterligare en risk som omnämns av flera myndigheter är att brottsvinster omsätts vid spel. Polismyndigheten nämner att ett modus är att pengar omsätts i flera spelomgångar i spel med hög återbetalningsprocent för att undvika att fastna i spelbolagens monitorering. En kostnad för penningtvätt godtas i dessa fall, i form av en mindre spelförlust.

Ekobrottsmyndigheten anger att de har erfarenheter från sina brottsutredningar att personer som förekommer i annan brottslighet även har spelat för höga belopp trots att de saknar legal inkomst. Myndigheten uppger att då detta ter sig vanligt verkar spelbolagens förmåga att upptäcka, avbryta och avsluta dessa kundrelationer vara bristfällig.

Ekobrottsmyndigheten uppger även att det är vanligt förekommande i deras utredningar att kriminella aktörer utnyttjar andra personers identiteter och registrerar dem som kunder hos spelbolag. På detta sätt kan pengar tvättas av aktörer som vill distansera sig från brottsligheten. Även Säkerhetspolisen framhåller att spel med lånade, stulna eller falska identiteter kan förekomma för att undvika spårbarhet.

⁷ Begreppet vishing kommer från "voice phishing", vilket innebär att så kallat nätfiske sker över telefonsamtal.

3.2.4 Överföring av brottsvinster

Ekobrottsmyndigheten lyfter att en viktig faktor för att dölja pengar från brottslig verksamhet är att försvåra spårbarheten, för vilket spelkonton är ett användbart verktyg. Myndigheten har bland annat erfarenhet av att spelkonton används som rena "slusskonton" utan att innehavaren spelar för pengarna. Även Tullverket framhåller att spelkonton kan användas i syfte att flytta brottsvinster i transaktionssyfte alternativt i syfte att försvåra spårning av brottsvinster.

Ett alternativt modus enligt Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten är uppgjorda pokerspel online där flera aktörer sätter in pengar på sina spelkonton och att dessa, genom en uppgjord förlust, överflyttas till en annan aktörs spelkonto. Även Säkerhetspolisen lyfter detta förfarande, men påtalar att det sannolikt är vanligare i kriminella miljöer utan ideologiska kopplingar. Ekobrottsmyndigheten lyfter även riggade pokerbord och uppgjorda matcher som erfarenheter av tillvägagångssätt för att omsätta pengar så att de ger sken av att vara förvärvade genom legitimt spel.

Åklagarmyndigheten exemplifierar även erfarenheter av att grovt kriminella köper "vita" spelvinster från privatpersoner för kontanter till ett överpris. På så sätt har brottsvinsterna tvättats och ser ut som legala pengar på den kriminelles bankkonto.

4 Åtgärder för att motverka att spelkonton används för kriminell verksamhet

4.1 Allmänt om åtgärder

En rad åtgärder har föreslagits av de myndigheter som lämnat synpunkter inom ramen för uppdraget. En återkommande punkt har varit kompetenshöjning inom det förebyggande arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism hos spelbolagen. Spelbolagens efterlevnad av penningtvättsregelverket ligger under Spelinspektionens löpande tillsyn.⁸ Spelinspektionen har även identifierat detta område som prioriterat för år 2024 och ska under året fokusera såväl på

⁸ Se 18 kap. 2 § spellagen.

tillsyn genom inspektion som på förebyggande insatser i form av uppdaterade vägledningar samt utbildning och information till branschen för att skapa bättre förutsättningar för en ökad regelefterlevnad.⁹

Nedan följer ett urval av de förslag som framkommit inom uppdraget. Även införandet av uppgifter om spelkonton i konto- och värdefackssystemet behandlas nedan som en åtgärd för att motverka att spelkonton används för kriminell verksamhet.

4.2 Uppgifter om spelkonton i konto- och värdefackssystemet

4.2.1 Om konto- och värdefackssystemet

Lagen (2020:272) om konto- och värdefackssystem trädde i kraft den 20 september 2020. Den baseras på ett EU-direktiv, det så kallade ändringsdirektivet till fjärde penningtvättsdirektivet.¹⁰ Enligt lagen ska Skatteverket tillhandahålla en teknisk plattform som ger myndigheter tillgång till uppgifter om innehavare av konton och värdefack hos institut. Uppgifter om tillgodohavande och transaktioner på konton omfattas dock inte. Uppgifterna ska vara direkt och omedelbart tillgängliga. Det finns även en bestämmelse om tystnadsplikt i lagen som innebär att instituten inte obehörigen får röja att en myndighet gjort en sökning i systemet.

De institut som idag omfattas är svenska kreditinstitut och värdepappersbolag. Därtill omfattas utländska kreditinstitut som driver verksamhet från filial i Sverige och utländska värdepappersbolag som driver verksamhet från filial i Sverige och har tillstånd att ta emot kunders medel på konto.

De myndigheter som idag har tillgång till systemet är Polismyndigheten, Säkerhetspolisen, Åklagarmyndigheten, Tullverket, Kustbevakningen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten och Kronofogdemyndigheten.

⁹ Se Spelinspektionens verksamhetsplan 2024.

¹⁰ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/843 av den 30 maj 2018 om ändring av direktiv (EU) 2015/849 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, och om ändring av direktiven 2009/138/EG och 2013/36/EU.

4.2.2 Effekter av spelkonton i systemet

Inom ramen för uppdraget har flera myndigheter framhållit tidsaspekten för att inhämta information är av stort vikt, ibland avgörande, vid såväl det brottsbekämpande som det brottsutredande arbetet. Säkerhetspolisen har även påpekat att kännedom om innehav av spelkonton hos en person är avgörande för att få en heltäckande bild av en persons ekonomiska förehavanden. Spelinspektionen konstaterar att införandet av uppgifter om spelkonton i konto- och värdefackssystemet skulle ge relevanta myndigheter enkel och direkt information om förekomsten av spelkonton som en person innehar. Tillgång till sådana uppgifter bedöms kunna spela en viktig roll i det förebyggande och brottsbekämpande arbetet.

Då myndigheterna i dagsläget är hänvisade till paraplyförfrågningar finns även risken att spelkonton inte upptäcks i utredningar. Åklagarmyndigheten har framfört att en mycket liten andel av alla brottsvinster i dagsläget återfås och att siffran skulle kunna höjas om man kan komma åt information och medel på spelkonton på ett snabbare sätt. Spelinspektionen konstaterar att uppgifter om spelkonton ökar möjligheten att kartlägga, spåra och säkra brottsvinster. Därtill skulle uppgifterna sannolikt underlätta indrivning av skulder och för finansiella utredningar generellt.

Spelinspektionen bedömer att införandet av uppgifter om spelkonton i konto- och värdefackssystemet även kommer att ha preventiva effekter avseende riskerna att spelkonton används för kriminell verksamhet. Det är troligt att vetskapen om de anslutna myndigheternas tillgång till uppgifter om spelkonton gör dessa till ett mindre attraktivt verktyg för att förvara, dölja och omsätta pengar som härrör från brottslig verksamhet. Även myndigheternas förmåga att kartlägga personer med illegitima tillgångar på spelkonton kan sannolikt leda till att spelkonton i mindre utsträckning används som ett led i brottslighet.

Sammanfattningsvis bedöms de samhällsekonomiska effekterna vara potentiellt stora. Systemet ger myndigheter bättre möjligheter i såväl det brottsförebyggande som brottsutredande arbetet samt för beskattning, utmätning och återtagande av brottsvinster.

Konto- och värdefackssystemet inkluderar dock, som ovan nämnt, inte information om transaktioner och tillgodohavanden på spelkonton. För att myndigheterna ska få del av sådan information på ett identifierat spelkonto måste myndigheterna därefter vidta konkreta utredningsåtgärder utifrån separat lagstiftning. Tullverket har inom ramen för uppdraget framhållit behovet av nationell och EU-rättslig lagstiftning för att stärka myndigheternas frågerätt i denna del. Åklagarmyndigheten har även påtalat att handläggningstiden för en europeisk utredningsorder, som i de flesta fall i dagsläget används för att inhämta information gällande spelkonton på Malta, vanligtvis är tolv månader. Spelinspektionen konstaterar att majoriteten av licenshavarna har säte utomlands, företrädesvis på Malta. De samhällsekonomiska effekterna av införandet av uppgifter om spelkonton i konto- och värdefackssystemet är således enligt Spelinspektionens bedömning, åtminstone avseende de bolag som har säte utomlands, till stor del beroende av myndigheternas möjligheter till vidare utredningsåtgärder. Spelinspektionen vill också framhålla att viljan att medverka vid denna typ av utredningar hos ansvarig myndighet i aktuellt land, vilket enligt myndighetens erfarenhet kan variera, är av vikt för systemets potentiella effekter.

4.3 Closed loop-transaktioner

Enligt Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet (SIFS 2022:3) 9 kap. 8 § ska licenshavaren vid en insättning av medel på ett spelkonto kunna säkerställa att innehavaren av uppgett bankkort, bankkonto eller annan betaltjänst är densamme som innehavaren av spelkontot. Det finns således idag inget krav på att licenshavaren faktiskt ska kontrollera att det är innehavaren av spelkontot som gör insättningen till spelkontot. Det finns inte heller någon reglering kring att mottagaren av en utbetalning från ett spelkonto ska vara innehavaren av spelkontot, och således inte heller någon skyldighet för licenshavaren att kontrollera detta.

Ett flertal myndigheter har inom ramen för uppdraget förslagit att kraven bör ändras så att spelbolagen ska säkerhetsställa att innehavaren av spelkontot är samma person som innehavaren av bankkontot eller kontot hos betaltjänstleverantören.

Spelinspektionen har i sin vägledning i arbetet mot penningtvätt påtalat att ett effektivt sätt att minska risken för penningtvätt och finansiering av terrorism är att tillämpa så kallade closed loop-transaktioner. En sådan transaktion innebär att kunden endast har möjlighet att ta ut pengar till det konto som insättningen gjordes ifrån. Ett sådant förfarande kan åstadkommas genom att licenshavare endast tillåter kunden att använda ett konto för alla transaktioner eller genom att kunden måste göra uttag motsvarande insättningarna till respektive insättningsmetod innan resterande medel kan tas ut.¹¹

Nämnda vägledning är inte bindande för licenshavarna, varför closed loop-transaktioner inte är ett krav för licenshavarna. Ett krav på ett liknande förfarande skulle dock betydligt begränsa möjligheterna att överföra brottsvinster till andra personer. Spelinspektionen har också bemyndigats att meddela föreskrifter om hur licenshavare ska hantera spelkonton och betalningar.¹² Mot bakgrund av ovanstående bedömer Spelinspektionen att det är angeläget för myndigheten att se över licenshavarnas skyldigheter avseende verifiering av identitet vid såväl insättning på som och uttag från spelkonton.

4.4 Central administration av spelkonton

Spelinspektionen har tidigare påtalat att ökningen av spelkonton i framtiden kan innebära att det finns ett behov av ett centralt register över spelande. Detta främst ur ett spelansvarsperspektiv. Spelbolagen har idag inte insyn i spelarens samlade spelande hos samtliga licenshavare. Fördelarna med ett centralt register skulle vara att information fås om personens totala spelande. På så sätt kan omsorgsplikt och spelansvar lättare följas men förslaget innebär även att möjligheterna att förvara olagliga pengar hos spelbolag minskar då en person ensam inte kan sprida flödet av pengar mellan flera spelkonton såsom nu är möjligt. Ett centralt register har dock bedömts vara förenat med bland annat komplexa integritetsfrågor. Mot denna bakgrund samt då det inte skett någon

¹¹ Spelinspektionen, Vägledning för arbete mot penningtvätt, 2021.

¹² 16 kap. 8 § 4 spelförordningen (2018:1475).

betydande ökning av spelproblem på befolkningsnivå har förslaget inte bedömts aktuellt.¹³

Ett liknande tänkbart förslag, som syftar till att motverka att spelkonton används för kriminell verksamhet, är att utreda förutsättningarna för att Spelinspektionen administrerar samtliga spelkonton hos licensierade spelbolag. Förslagsvis öppnas ett unikt spel-ID¹⁴ hos Spelinspektionen för varje spelare. En spelare ska endast kunna ha ett spel-ID och samma spel-ID ska då gälla hos samtliga spelbolag som innehar licens. Den primära uppgiften för Spelinspektionen skulle i detta fall vara att verifiera identiteten hos de som ansöker om spel-ID. Verifiering ska ske med BankID alternativt annan verifieringslösning som är godkänd av ansvarig myndighet. Spelinspektionen skulle i denna roll kunna hantera passiva¹⁵ spel-ID, exempelvis genom att stänga dem, för att undvika att spel-ID används enbart för förvaring eller förflyttning av brottsvinster.

Spelinspektionen administrerar sedan 2019 systemet Spelpaus. Systemet är ett register för självavstängning av spelare som vill avstå från spelande tills vidare eller för viss tid. Att Spelinspektionen därtill skulle administrera en motsvarighet till spelkonton är i linje med myndighetens uppdrag att verka för en sund och säker spelmarknad. Möjligheten att integrera systemet Spelpaus till systemet för spel-ID kan även utredas för ytterligare effektivitet.

4.4.1 Vidare utveckling av spel-ID

Beroende på effekterna av förslaget kan det i ett senare skede utredas om Spelinspektionen bör få tillgång till information om spelarnas data, inklusive tillgodohavande och transaktioner, utifrån de spel-ID som myndigheten administrerar. En sådan åtkomst skulle kunna begränsas till särskilda tillfällen, exempelvis tillsynsärenden och att bistå vid rättsvårdande myndigheters arbete. En sådan förändring skulle markant underlätta Spelinspektionens arbete med

¹³ Spelinspektionen, Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fi2021/03520) att följa upp utvecklingen av spelandet och spelproblem på spelmarknaden, 2023.

¹⁴ Motsvarande det som i nuläget benämns spelkonto.

¹⁵ Med passivt avses ett spelkonto/spel-ID som inte använts, genom en insats för deltagande i spel antingen med insatta pengar eller via ett bonuserbjudande, de senaste sex månaderna.

bland annat efterlevnad av spelansvar och arbetet mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Förändringen skulle även förenkla för rättsvårdande myndigheter som kan ställa frågor enligt sin lagstadgade frågerätt direkt till Spelinspektionen istället för till ett i utlandet baserat spelbolag. En ytterligare tänkbar förändring är att betaltjänstleverantörer, inklusive banker, tvingas att slå mot registret för spel-ID för att verifiera identiteten hos den som utför en inbetalning till eller begär en utbetalning från sitt spel-ID. De samhällsekonomiska fördelarna med förslaget bedöms sammantaget som mycket stora.

Detta förslag innebär uppenbart komplexa överväganden inom en rad områden exempelvis avseende spelarnas integritet, säkerhet och driftförhållanden. En sådan uppgift skulle även kräva betydande resurser för Spelinspektionen, såväl vid införandet som under fortsatt förvaltning. Mot bakgrund av detta krävs en utredning av förutsättningarna innan ett sådant system kan bli aktuellt.

4.5 Spårbarhet på vinster och förluster

Skatteverket har framhållit problematiken i att utreda överföringar av brottsvinster. För att se om det skett några spel, eller om det enbart gjorts insättningar och uttag till spelkontot, behövs tillgång till spelkontot. Om det tillfördes ett krav att spelkontot även innehåller uppgift om vem, eller åtminstone dennes kundnummer, spelaren vunnit från eller förlorat till skulle detta möjliggöra att kontrollera om en värdeöverföring sker för exempelvis betalning av oredovisade löner.

Spelinspektionen bedömer att ett sådant krav även skulle kunna möjliggöra att utreda uppgjorda spel där brottsvinster överförs. För det fall att spelet inte sker mellan spelare, till exempel i så kallade slots, skulle källan till vinsten eller förlusten kunna anges istället för ett kundnummer. Även detta förslag är förenat med komplexa frågeställningar gällande bland annat spelarnas integritet, drift och säkerhet. Således krävs en noggrann utredning av förutsättningarna för ett sådant krav innan det kan förordas av myndigheten.

5 Överväganden

5.1 Utgångspunkter

Vid införandet av konto- och värdefacksystemet påtalades vikten av att relevanta myndigheter snabbt och enkelt skulle få tillgång till finansiella uppgifter för att förebygga och utreda brottslighet. Vid framhölls den administrativa bördan samt risken att relevanta uppgifter missas vid så kallade paraplyförfrågning, där myndigheter skickar förfrågningar om utlämnande av uppgifter hos kunder till ett större antal bolag.¹⁶ Spelinspektionen bedömer att samma synsätt bör vara tillämpligt även på uppgifter om spelkonton.

Inledningsvis bör dock påtalas att samtliga åtgärder som nämns i denna redovisning endast kommer omfatta de licensierade spelbolagen. Spelinspektionen har tidigare påtalat att det sker ett betydande spelande av svenska spelare på olicensierade spelbolag som faller utanför spellagens tillämpningsområde, varför myndigheten ser ett behov av att spellagens tillämpningsområde avseende onlinespel ändras.¹⁷ De bolag som i dagsläget befinner sig i tillämpningsområdets "grå zon" träffas varken av licenssystemets regleringar eller Spelinspektionens arbete för att hindra olagligt spel. Det är troligt att en tillstramning av regelverket för bolag inom licenssystemet kommer att driva kriminell verksamhet till olicensierade spelbolag. Därtill finns en risk att hårdare krav på licensierade bolag kan driva licensierade spelbolag från licenssystemet på grund av konkurrensmässiga och kostnadmässiga skäl. På grund av detta bedömer Spelinspektionen att införandet av uppgifter om spelkonton i konto- och värdefackssystemet skulle öka det redan befintliga behovet att ändra spellagens tillämpningsområde än mer.

Trots ovan resonemang är Spelinspektionens utgångspunkt att den licensierade marknaden ska vara sund och säker. Spelinspektionen noterar att samtliga myndigheter som lämnat synpunkter har ställt sig positiva till att konto- och värdefackssystemet utökas till att omfatta uppgifter om spelkonton.

¹⁶ Prop. 2019/20:83 s. 10 f.

¹⁷ Se till exempel Spelinspektionen, Slutredovisning av regeringsuppdrag (Fi2023/01556) om att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas, 2024.

Skatteverket har dock uttryckt viss reservation och framfört att genomförandet måste föregås av en utredning där bland annat nyttan av en anslutning vägs mot förväntade kostnader, påverkan på den personliga integriteten, säkerhetsaspekter och eventuella rättsliga aspekter som kan vara förenade med en sådan anslutning.

5.2 Bedömning

Spelinspektionen bedömer att om uppgifter om spelkonton läggs till i konto- och värdefackssystemet kommer detta sannolikt leda till att rättsvårdande myndigheter har bättre förutsättningar att utreda brott och kartlägga personer av intresse. Särskilt stor nytta bedöms systemet ha för ekonomisk brottslighet såsom penningtvätt, då användandet av spelkonton är ett allmänt känt verktyg för denna typ av brottslighet. Även relevanta myndigheters möjligheter till beskattning och utmätning förbättras. Införandet kommer även försvåra för kriminella att undanhålla brottsvinster från utmätning, beskattning, återtagande och förverkande. Myndigheten bedömer att det är troligt att införandet initialt får störst preventiv effekt. Detta då vetskapen om att myndighetens direkta tillgång till uppgifter om spelkonton inom licenssystemet omedelbart torde göra dessa till ett mindre attraktivt verktyg för kriminella. Sammantaget bedömer Spelinspektionen de positiva samhällsekonomiska effekterna som potentiellt stora.

Polismyndigheten har påtalat att det saknas påföljder i lagen om konto- och värdefackssystem om ett institut underlåter att ansluta sig till systemet. En tydlig konsekvens av ett sådant handlande, i form av vite, bör enligt myndigheten kunna utfärdas utan att tillsynsmyndigheten initierat ett sedvanligt tillsynsärende. Spelinspektionen konstaterar att de institut som idag är anslutna till systemet står under löpande tillsyn av Finansinspektionen medan spelbolagen står under Spelinspektionens tillsyn. Spelinspektionens tillsynsmandat täcker dock enbart efterlevnad av spellagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen samt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁸ Det är således av vikt att Spelinspektionen tilldelas ett tydligt och verkningfullt tillsynsmandat vid en

¹⁸ Se 18 kap. 1 och 2 §§ spellagen.

eventuell utökning av konto- och värdefackssystemet. Vidare har Säkerhetspolisen inom ramen för uppdraget påtalat att det nuvarande systemet inte fungerar tillfredställande och att Skatteverket bör tillskjutas resurser för detta. Om även uppgifter om spelkonton tillförs systemet anser Spelinspektionen att Skatteverkets driftkostnader något som bör beaktas i myndighetens framtida anslag. Spelinspektionen bedömer att det annars finns risk för att de förväntade positiva effekterna av systemet i annat fall uteblir.

De positiva effekterna som väntas av införandet av uppgifter om spelkonton i konto- och värdefackssystemet måste dock vägas mot eventuella negativa effekter. Spelinspektionen bedömer att införande skulle innebära en inte obetydlig kostnad för de licensierade spelbolagen. Eftersom detta perspektiv inte varit en del av uppdraget har Spelinspektionen inte utrett spelbolagens kostnader för att ansluta sig till och fortlöpande förvalta anslutningen till konto- och värdefackssystemet. Som ovan nämnt kan dessa kostnader även innebära effekter relaterat attraktiviteten av att vara en del av den licensierade spelmarknaden. Därtill innebär ett införande av uppgifter om spelkonton ett intrång i spelarnas personliga integritet, då behöriga myndigheter i närmast realtid kommer ha tillgång till dessa uppgifter.

Vid en sammantagen bedömning anser dock Spelinspektionen att det samhällsekonomiska intresset att förebygga och utreda brottslighet väger tyngre än spelbolagens kostnader. Effektivitetsvinsterna av införandet av uppgifter om spelkonton bedöms även uppväga det intrång i den personliga integriteten förslaget innebär för spelarna. Med anledning av detta bedömer Spelinspektionen att uppgifter om spelkonton bör läggas till i konto- och värdefackssystemet. Spelinspektionen delar dock Skatteverkets bild om att införandet bör föräledas av en noggrann utredning av påverkan på den personliga integriteten, säkerhetsaspekter och eventuella rättsliga aspekter som kan vara förenade med en sådan anslutning.

Spelinspektionen vill även framhålla att systemets positiva effekt till stor del är avhängigt de anslutna myndigheternas möjligheter till vidare utredningsåtgärder. I dagsläget bedöms dessa möjligheter primärt verkningsfulla mot svenska spelbolag. Innan uppgifter om spelkonton införs i konto- och värdefackssystemet bör därför även de anslutna myndigheternas

möjligheter till vidare utredningsåtgärder avseende spelbolag med säte utomlands utredas grundligt.

Spelinspektionen vill även framhålla att tillförandet av uppgifter om spelkonton till konto- och värdefackssystemet, i sig, inte hindrar att spelkonton även i fortsättningen används för kriminell verksamhet. Således kan ytterligare åtgärder behöva vidtas för att minska riskerna att spelkonton framgent inte används för kriminell verksamhet. Spelinspektionen bedömer att en översyn av licenshavarnas skyldigheter avseende verifiering vid insättning på och uttag från spelkonton, central administration av spelkonton samt spårbarhet på vinster och förluster är åtgärder som i sig kan bidra till att spelkonton i lägre grad används i kriminell verksamhet.