

**LOTTERI
INSPEKTIONENS**

**SKRIFT
SERIE**

Nr 5
2014

Utgiven av

LOTTERIINSPEKTIONEN

Lotteriinspektionens skriftserie 5-2014

Har du synpunkter på ämnesområdena eller innehållet i artiklarna? Vill du kanske bidra med en egen artikel? Kontakta i så fall skriftseriens redaktör, My Hamrén.

Författarna svarar själva för de sakuppgifter och åsikter som framkommer i artiklarna.

Redaktör: My Hamrén 0152-650 174,
my.hamren@lotteriinspektionen.se

Formgivning: Edita Bobergs AB

Tryck: Edita Bobergs AB, Västerås 2014

Licensiering

Av Anthony Cabot, advokat i byrån Lewis Roca and Rothgerber i Las Vegas och partner i Gaming Law Group.



Advokat Anthony Cabot arbetar för byrån Lewis Roca and Rothgerber i Las Vegas och är partner i Gaming Law Group. Han ses som en av de absolut främsta inom området spellagstiftning och reglering.

Förord

Advokat Anthony Cabot arbetar för byrån Lewis Roca and Rothgerber i Las Vegas och är partner i Gaming Law Group. Han ses som en av de absolut främsta inom området spellagstiftning och reglering. Personligen ser jag Cabots "Casino Gaming: Public Policy, Economics And Regulation", International Gaming Institute, University of Nevada, Las Vegas 1996, som den bästa boken inom området jag hitintills läst.

Artikeln av Anthony Cabot är en svensk översättning av första kapitlet i boken som behandlar "Reglering av spel om pengar på internet – utmaningar och möjligheter" ("Regulating Internet Gaming: Challenges and Opportunities"), UNLV Gaming Law Press 2013. Publiceringen hade inte varit möjlig utan Anthony Cabots medgivande. För detta är vi mycket tacksamma.

Håkan Hallstedt, generaldirektör, Lotteriinspektionen.

Introduktion

I det här kapitlet rekommenderas ett modellbaserat förhållningssätt till statlig licensiering inom onlinespelindustrin. Till skillnad från en del andra reglerade områden finns det ingen bästa licensieringspraxis på det här området. Varje stat eller delstat måste välja lämplig typ av licensieringsstruktur med hänsyn till sina unika förhållanden, till exempel den offentliga politiken, medel och resurser för regleringar, branschens resurser och marknadens storlek. Alla dessa faktorer kan påverka regleringsstrukturen i allmänhet och licensiering i synnerhet.

Ett modellbaserat förhållningssätt ger, till skillnad från bästa praxis, ett ramverk för vad statliga myndigheter bör ta hänsyn till rörande utformning och genomförande av ett licensieringssystem som på bästa sätt återspeglar statens mål och resurser. Utgångspunkten för ett sådant förhållningssätt är en förståelse för statens intresse av att licensiera branschens parter. Detta förutsätter att staten utformar en politisk strategi och politiska mål genom att definiera sin hållning till onlinespel, vilka mål den hoppas uppnå i förhållande till sådan verksamhet samt hur reglering i allmänhet och licensiering i synnerhet kan bidra till att dessa mål uppnås. Den här frågeställningen tas upp i avsnitt 1. Avsnitt 2 behandlar de ekonomiska aspekterna av licensiering. Staten måste förstå vilka kostnader som finns för att införa licenser samt vilka alternativ som finns för att uppnå de politiska målen. När staten har fastställt målen med krav på licens och tagit hänsyn till vidhängande kostnader, måste den utforma ett regelverk som definierar vilka aktörer som behöver licensieras, vilken granskningsnivå som licensieringen kräver samt standarder och kriterier vid bedömning av licensansökningar. Den statliga myndigheten eller licensutfärdaren måste ha en tydlig bild av vilka olika parter som har intressen i onlinespel, vilket ansvar som åligger dessa parter och hur dessa parter skulle kunna påverka statens politiska mål innan den avgör vilka parter som bör inneha licens. Dessa frågor behandlas i avsnitt 3.

1. Licensiering och offentlig politik

Licensiering är ett verktyg för att uppnå specifika politiska mål genom att exkludera aktörer från en bransch, ett arbete eller ett yrke innan deras handlingar kan påverka den allmänna ordningen negativt. Licensiering är inte unikt för onlinespel. Statliga myndigheter inför ofta licenskrav inom olika yrkesområden i syfte att skydda allmänheten. Till exempel måste jurister, läkare, entreprenörer och i vissa fall till och med kosmetologer genomgå någon form av licensiering innan de tillåts erbjuda sina tjänster.¹ Licensieringens största värde

¹ *In re* Tillämpning av Cason, 294 S.E.2d 520, 523 (Ga. 1982) (refererad i Penobscot Bar v. Kimball, 64 Me. 140, 146 (Me. 1875)).

ligger i att den skyddar allmänheten från missbruk i fall där den licensierade personen innehar en förtroendeställning, där allmänheten är i en utsatt position, där överträdelser är svåra att upptäcka och där det är svårt att tillämpa lagar. En person som driver en spelwebbplats skulle till exempel enkelt kunna utnyttja allmänheten genom på förhand uppgjorda spel. Ett exempel på detta var några kompanjoner till en före detta ägare av en pokerwebbplats som enligt uppgift var inblandade i en skandal i onlinepokerbranschen. Kompanjonerna hade tillgång till ett internt system där de kunde se andra spelares kort vid pokerbordet.² Med hjälp av den här metoden fick fuskarna ett betydligt övertag vilket ledde till att spelare förlorade miljontals dollar.³ Dessa fall kan vara svåra att komma åt i efterhand genom att tillämpa lagar, och staten kan då i stället använda licensiering som verktyg för att uppnå politiska mål som att upprätthålla rättvisa förhållanden i spel genom att oärliga personer hindras från att driva licensierade spelwebbplatser.

En fördel med licensiering – med tanke på de risker som är förknippade med onlinespel – är att den har förebyggande effekter. Det kan finnas fall där sökandens bakgrund är så belastande eller denne har ett så pass dåligt rykte att vederbörandes blotta anknytning till branschen är oförenlig med de politiska målen. Men detta är ovanligt. De flesta beslutsfattare försöker använda licensiering i syfte att utesluta opassande personer innan de kommer in i spelbranschen samt informera lämpliga personer om vad som förväntas av dem. Licensiering är därför ett sätt att förutsäga beteendet hos de sökande, med målet att endast kvalificerade företag och personer – det vill säga de som inte utgör ett hot mot allmänheten – ska kunna klara granskningen och få licens.

Grunden för licensiering av spelverksamhet är att fastställa statens offentliga politik gentemot spel i allmänhet och onlinespel i synnerhet. Utifrån den offentliga politiken kan staten sedan utforma politiska mål som man hoppas kunna uppnå genom regleringar. Anta att det enda politiska målet vore att säkerställa att de spel som erbjuds på reglerade webbplatser är rättvisa och ärliga. Lämplighetsbedömningen av de som ansöker om licenser för onlinespel behöver då inte vara begränsad till att granska deras ärlighet. Det kan också krävas att sökanden har tillräcklig kompetens för att upptäcka, och förekomma, planer från anställda eller tredje part som syftar till att lura spelare. I ett sådant sammanhang skulle syftet med licensieringsbestämmelser vara att skydda allmänheten genom att kräva licensiering av personer som har ansvar för uppgifter som måste utföras på ett kompetent och ärligt sätt för att spelets ärlighet och öppenhet inte ska äventyras. Licensieringen skulle till exempel

² Mike Bruner, *Poker site cheating plot a high-stakes whodunit*, MSNBC.com, (18 sept 2008), http://www.msnbc.msn.com/id/26563848/ns/us_news-crime_and_courts/t/poker-site-cheating-plot-high-stakes-whodunit/

³ *Ibid.*

kunna omfatta webbplatsägare, programvaruarkitekter, dator- och serverhållare samt andra personer med tillgång till onlinespelsystemens känsligare områden. Licensieringen kan även omfatta bedömningar av sökandens ärlighet, erfarenhet, kompetens eller tekniska infrastruktur. Om målen utvidgas till kontroll av att spelarnas pengar skyddas kan operatörens finansiella resurser också omfattas av licensieringsbedömningen. Anta vidare att staten utvidgar sina politiska mål till att säkerställa att spelmarknaderna är konkurrenskraftiga så att licensinnehavare kan konkurrera på världsmarknaden, eller så att priserna blir så låga som möjligt för spelarna. I så fall måste staten balansera kostnaderna och effekterna av licensiering mot nödvändigheten av en konkurrenspräglad marknad.

Om det inte finns en förståelse för vad staten vill uppnå med reglering och licensiering får beslutsfattare inget sammanhang för de olika licenskraven. Följden kan bli att beslutsfattare agerar inkonsekvent och ersätter regleringarnas syfte och metoder för genomförande med sina egna – eller vad de uppfattar vara sina väljares – övertygelser och antaganden. Motsatta synsätt på licensiering kan då leda till konflikter mellan myndigheter, beslutsfattare och även tjänstemän.

När staten väl har formulerat sin politiska hållning till onlinespel måste den formulera och genomföra politiska mål med utgångspunkt i den politiska strategin. Genomförandet är ofta en fråga om att både anta och verkställa lagar vilka är utformade för att uppnå de politiska målen. Dessa lagar kan begränsa, förmedla eller gynna enskilda parter verksamhet.⁴ Reglering är en vanlig metod för genomförande. Reglering innebär att staten uppnår sina politiska mål genom att begränsa valmöjligheterna för enskilda parter.⁵

I spelsammanhang syftar politiska mål oftast antingen till att skydda spelare eller till att skydda staten, eller en kombination av dessa.

Strategier och mål för skydd av spelare

Ett av de främsta målen för åtgärder inriktade på spelarskydd är kontroll av att spelverksamheten sker under rättvisa och ärliga förhållanden och att transaktioner mellan spelare (depositioner, betalningar och överföringar) och kontosaldon är säkra.

Ärlighet handlar om huruvida webbplatsoperatören erbjuder spel vars turinlag är slumpmässiga. Begreppet slumpmässighet är svårdefinierbart och ex-

⁴ Barry M. Mitnick, *The Political Economy of Regulation* 8, 9 (1980).

⁵ *Ibid.*, s. 20.

perter inom sannolikhet, statistik och filosofi har länge debatterat dess exakta betydelse. En allmän ordboksdefinition av slump skulle kunna vara ”om det som inte har något specifikt mönster eller mål; på måfå” eller ”om det som görs, sker eller händer utan ett medvetet beslut”. Samma ordböcker skulle också kunna ge en definition med en mer specifik statistisk innebörd, till exempel ”ett fenomen som inte leder till samma resultat eller konsekvenser var gång det uppstår under identiska omständigheter”, eller ”en händelse som förekommer med relativ frekvens och som rör sig mot en stabil gräns då antalet observationer av händelsen ökar till oändlighet” eller till och med ”det som styrs av eller innebär likvärdiga chanser för varje objekt”. Alla dessa definitioner är i någon mening otillräckliga om syftet är att etablera nödvändiga kriterier för slumpmässighet i sannolikhetsspel. Slumpmässighet i spelsammanhang är en observerad oförutsägbarhet och frånvaro av mönster i en serie element eller händelser som har bestämda sannolikheter att inträffa. En spelautomat är till exempel ärlig om resultatet för varje spelomgång inte är förutbestämt eller påverkas – bortom husets kända fördel (eller spelarens skicklighet) – till fördel för speloperatören eller en annan spelare.

En annan aspekt av ärlighet är huruvida krafter utanför spelets etablerade regler påverkar resultatet. Pokerspel där delade kort används är ett exempel. Metoden för att blanda/dela ut kort måste uppfylla fastställda slumpmässighetsstandarder. Men spelet måste dessutom vara fritt från otillåtet samarbete (b) mellan spelare samt ha kontrollfunktioner som hindrar spelare från att skaffa sig en fördel genom tillgång till hålkort eller andra icke-exponerade kort i leken. Precis som med mycket annat som rör onlinespel kan inte otillåtet samarbete upptäckas uteslutande med hjälp av teknik. HUDS (head-up displays) kan hjälpa operatörer att övervaka spelet, men att tolka den informationen, precis som övervakning i spelhallar, är en konst som kräver utbildning, kompetens och integritet.

Rättvisa handlar om huruvida operatörerna tillhandahåller spel där spelarna har en rättvis chans att vinna. Det här är en form av prissättning eftersom spelets odds avgör den kostnad spelare måste betala för att delta i kasinospel där speletablissemanget är motparten, och den andel som speletablissemanget tar av potten bestämmer kostnaden för att spela vid pokerbord. På en perfekt marknad skulle marknadskrafter avgöra prissättningen eftersom spelarna skulle ha tillgång till all den information som behövs för att avgöra kostnaderna för att spela samt kunna välja det bästa priset bland flera olika konkurrenter. I kasinospel där speletablissemanget är motparten motsvaras spelkostnaden av husets fördel. I spelformer där spelarna har varandra som motpart är det istället etablissemangets provision som utgör priset, till exempel ”rejksumman” i poker. De flesta spelmarknader är inte perfekta, och beslutsfattare kan därför försöka säkerställa rättvisa antingen genom att ställa krav på öppenhet med spelodds eller fastställa den högsta kostnad ett kasino

kan ta för att spela. Säkerställandet av en konkurrenspräglad marknad genom full tillgång till information om odds och fastställande av operatörens provision kan bidra till att politiska mål om rättvisa uppnås, även om en konkurrenspräglad marknad är mer effektiv i fråga om att sätta rättvisa priser jämfört med regleringar.

Strävan efter rättvisa förhållanden i onlinepokerbranschen kan också leda till andra typer av restriktioner. Staten kan till exempel förhindra att deltagare i spel där motparten inte är speletablissemangen använder programvara av en viss typ (ofta kallad ”robotar”). Robotar använder sannolikhetslogaritmer i syfte att skapa ett statistiskt övertag över de mänskliga spelarna. Andra rättvisefrågor i samband med onlinepoker kan vara om samarbete mellan spelare ska vara tillåtet eller om spelare ska få ha fler än en plats vid pokerbordet.

Åtgärder för att skydda spelare kan också omfatta branschregleringar som minimerar oönskade sociala konsekvenser. Dessa sociala konsekvenser kan vara aktuella för alla invånare eller för en specifik undergrupp som anses behöva särskilt skydd. I vidare mening finns det en uppfattning om att speloperatörer inte bör utnyttja allmänheten genom att uppmuntra dem att spela, eller uppmuntra och övertyga spelare att satsa över sina tillgångar eller mer än de hade gjort utan uppmuntran. Staten kan anta lagar som hindrar speloperatörer från att göra reklam, ge incitament att spela eller bedriva annan verksamhet som ökar efterfrågan på spelande.

Generella förbud mot reklam eller andra typer av incitament är ovanliga i onlinespelbranschen. Andra typer av åtgärder som riktar sig mot allmänheten är dock vanligare. Sådana försök att minimera oönskade sociala konsekvenser kan till exempel vara generella förbud mot krediter, gränsvärden för dagliga förluster eller antal spelomgångar (som antingen operatören eller spelaren anger), mätning av spelad tid eller krav på att webbplatser eller reklam innehåller meddelanden om riskerna med problematiskt spelande samt information om eller hänvisning till hjälplinjer för spelare med problem.

En del åtgärder för att skydda spelare kan vara riktade mot särskilda undergrupper, till exempel att utestänga minderåriga. En grupp som ofta får särskild uppmärksamhet är problemspelare. En tänkbar lösning för problemspelare är uteslutning från spelverksamhet för dem som frivilligt eller av andra skäl figurerar på en lista.

Spelarskyddet kan också vara inriktat på att skydda spelaren från andra eventuella faror, särskilt hot mot spelarens data och sekretess som uppstår i samband med spelande på webbplatsen.

Slutligen kan spelarskyddet syfta till att säkerställa att webbplatsoperatörerna betalar ut vinster i tid samt skyddar och återbördar spelarnas tillgodohavanden.

Från ett licensieringsperspektiv med utgångspunkt i målet att skydda spelare, kan gruppen olämpliga personer omfatta de som (a) vilsleder spelare, (b) inte vidtar åtgärder för att hindra andra, personal eller spelare, från att fuska eller utnyttja spelare, till exempel genom ”robotar” eller otillåtet samarbete, (c) tillhandahåller eller tillåter orättvisa spel, (d) inte betalar ut vinster i tid eller skyddar spelarnas tillgodohavanden, (e) kringgår regleringar avsedda att motverka en ökad efterfrågan på spel eller inte genomför sådana åtgärder, eller (f) bryter mot – eller underlåter att vidta – åtgärder avsedda att skydda allmänheten eller sårbara grupper, särskilt problemspelare.

Strategier och mål för skydd av staten

Staten kan ha mer själviska skäl till att förebygga inblandning av personer som, indirekt eller direkt, skulle kunna äventyra statens ekonomiska intressen i onlinespelindustrin. Strävanden att skydda spelare är förknippade med regleringar till förmån för spelare. Ett ramverk för skydd av statliga intressen innebär däremot mål och regleringar avsedda att skydda statens intressen. Detta kan jämföras med banker som tillämpar restriktioner för företag som de beviljar lån. Om banken beviljar ett lån på några tusen kronor kan skuldebrevet vara några sidor långt. Men om banken däremot lånar ut femhundra miljoner kronor kan dokumentationen omfatta hundratals sidor. I båda dessa fall ligger det i bankens intresse att företaget lyckas, men i det senare fallet inför banken fler restriktioner eftersom deras intresse är större.

Åtgärder för att skydda staten dominerar ofta i sammanhang där regeringen hyser stor tillit till att branschen ska uppfylla förväntningar på skatteintäkter. Personer som kan utgöra ett direkt hot mot statliga intressen är bland annat de som förskingrar intäkter utan att betala skatt eller är så pass inkompetenta att staten går miste om skatteinkomster på grund av stölder utförda av anställda eller spelare, eller på grund av vanskötsel. Staten kan också ha ett ekonomiskt intresse av hur en reglerad sektor påverkar jobbskapande och ekonomisk utveckling. Åtgärder för att skydda staten värnar då branschen från det som hotar dess existens i syfte att skydda de inkomster och andra ekonomiska fördelar som branschen i fråga skapar. Spelindustrin riskerar att utplånas om allmänheten, eller statliga tjänstemän, anser att den är allt för problematisk av olika skäl, bland annat att den är allt för påträngande, inte är reglerad på ett lämpligt sätt eller är infiltrerad av oärliga personer med kopplingar till organiserad brottslighet, tvivelaktigt rykte eller som på annat sätt fördärvar branschen. Om exempelvis en delstatlig regering i USA tillåter onlinespel måste

delstatens regleringar säkerställa att personer som fysiskt befinner sig i andra delstater, vars lagar inte tillåter onlinespel, inte kan komma åt och spela på de licensierade webbplatserna. Om inte detta sker kan resultatet bli ett statligt förbud för alla onlinespel i syfte att skydda de delstaters intressen som förbjuder onlinespel och undvika den negativa publicitet som skapas i samband med rättsliga förfaranden mot licensierade onlinespeloperatörer som inte respekterar förbud i ett delstatligt jurisdiktionsområde. Förutom hotet från den federala regeringen kan också väljare eller lagstiftare i enskilda delstater ändra lagarna som reglerar onlinespel. Spelindustrin skiljer sig från de flesta andra branscher eftersom spelande ofta ses som en last. Dess själva existens kan vila på svag grund eftersom allmänhetens uppfattning om dess fördelar och nackdelar kan förändras och påverka verksamhetens juridiska status.

Om vi bortser från det hot mot spelbranschen som lagstiftning utgör har även spelare den ekonomiska styrkan att påverka statens skattemässiga och ekonomiska intressen genom att inte spela på licensierade webbplatser. Det är till exempel viktigt att säkerställa att spelen genomförs i god ordning eftersom allmänheten måste få intrycket av att spelverksamheten är hederlig innan den spelar. Om en operatör fuskar finns det risk för att allmänheten befarar att hela branschen är oärlig. Dessutom kan spelindustrin få trovärdighetsproblem om en webbplatsägare eller webbplatsoperatör i nyhetsmedier påstås ha kriminella kopplingar, även om ägaren eller operatören i övrigt efterlever alla regleringar och agerar etiskt.

Ett tredje område för statlig inblandning är att säkerställa att spelbranschen inte påverkar andra statliga politiska mål negativt. Det ligger till exempel i statens intressen att onlinespelbranschen inte blir en kanal för penningtvätt. På Malta kontrollerar myndigheterna huruvida sökanden har vidtagit mått och steg för att förhindra penningtvätt och andra misstänkta aktiviteter innan de utfärdar licenser för onlinespel.⁶

Ett annat sätt att skydda staten är att se till att jurisdiktionsområdets rykte inte skadas – med förlorade intäkter som följd – av att en webbplatsoperatör inte betalar ut vinster i tid eller inte skyddar och återbördar spelarnas tillgodohavanden.

Personer som inte bör ha licens kan inom ramen för statligt skydd innefatta individer som sannolikt kommer att (a) lura spelarna, (b) underlåta att hindra andra, inklusive anställda och spelare, från att fuska, (c) tillhandahålla eller tillåta orättvisa spel, (d) underlåta att betala ut vinster eller skydda spelares tillgodohavanden, (e) smita från skatter, (f) beblanda sig med personer vars rykte

⁶ Malta Remote Gaming Regulations, § 8(2)(g) (2004) (ändrad 2011), *tillgänglig online på*: <http://www.lga.org.mt/lga/content.aspx?id=87374>

kan skada branschen eller (g) bryta mot – eller underlåta att vidta – åtgärder avsedda att förebygga överträdelser av lagar som ska skydda branschen eller statens övriga intressen.

Hybridsystem

Mestadels inriktar sig stater inte på att enbart skydda staten eller enbart skydda spelare, utan kombinerar inslag från båda dessa mål. Ett visst jurisdiktionsområde skulle till exempel kunna betrakta spelarnas vinster som generellt mer betydande än som en potentiell risk. Även om dessa hybridsystem strävar efter inkomster från spelverksamhet kan de också syfta till skademinskning, särskilt för allmänheten, genom att via regleringar begränsa de mest skadliga aspekterna av branschen. Om regleringarna genomförs i god ordning kan staten bedöma dess kostnader (genomförandekostnader och inkomstförluster) och jämföra detta värde med kostnaderna för att inte reglera (kostnader för staten, allmänheten eller spelarna).

Eftersom strävanden att skydda staten och spelare ofta överlappar varandra och de flesta jurisdiktionsområden är hybridsystem, är de grundläggande strukturerna för många spellicensieringssystem ofta tämligen lika. Utvecklade jurisdiktionsområden visar dock prov på nyanserade skillnader med avseende på alla regleringsaspekter, inklusive licensiering.

2. Licensiering och ekonomi

Licensiering skulle vara en tämligen enkel fråga om olika jurisdiktionsområden kunde utforma licensieringssystem utan hänsyn till de kostnader detta innebär för staten, de som regleras och den marknad som regleras. Detta är dock inte realistiskt, då ett överdrivet betungande licensieringssystem på olika sätt kan påverka statens mål, den reglerade branschens ekonomiska bärkraft samt de personer och aktörer som regleringarna är avsedda att skydda. Mycket av detta har att göra med hur regleringar, däribland licensiering, kan påverka marknadsekonomin.

Marknadsekonomisk teori anger ett antal grundläggande förhållanden som krävs för effektiv prissättning på marknaden. Ju större avvikelser från dessa förhållanden, desto ineffektivare blir marknaden. Ett grundläggande villkor för effektiv prissättning är att marknaden präglas av konkurrens. Frånvaron

av inträdeshinder är central bland de faktorer som krävs för en fri marknad.⁷ Inträdeshinder är faktorer som motverkar potentiella konkurrenters inträde i en bransch, vilket tillåter etablerade aktörer att göra positiva vinster. Statliga begränsningar, däribland licensieringskrav, är inträdeshinder som kan hindra kasinoindustrin från att bli en konkurrensutsatt marknad.

Onlinespelbranschen har inte många naturliga inträdeshinder. Till exempel är onlinespel inte nödvändigtvis ett kapitalintensivt företag. De olika speltyperna är dessutom tämligen utbytbara, med undantag för en del namnskyddade spel. De andra typerna av inträdeshinder kan avvisas på liknande sätt, med ett viktigt undantag – statliga interventioner, däribland licensiering.

Licensiering, som statlig begränsning, har ekonomiska kostnader. Om till exempel kostnaderna och kraven för licensiering är för höga kommer licensierade företag och återförsäljare inom spel att skyddas från konkurrens. De monopol- och oligopolmarknader som uppstår på grund av detta skapar högre kostnader för konsumenten, färre innovationer, sämre tjänsteutbud och lägre produktion. I spelindustrin innebär lägre produktion högre nettovinster på lägre bruttoinkomster. Om staten baserar skattesatserna på bruttoinkomsterna blir följden lägre generella skatteintäkter.

Staten måste sträva efter en lämplig balans som är i linje med de politiska målen. Inträdeshindren kan vara i vägen för andra statliga mål. Silicon Valley i norra Kalifornien, ett världscenter för högteknologiska företag, skulle med största sannolikhet inte existera om nystartade företag med goda idéer och begränsat kapital hade ställts inför licensieringshinder. Om staten har som mål att attrahera nya teknikföretag och medföljande sysselsättning genom att legalisera onlinespel, kan licensieringshinder hindra nybildade företag med ringa kapitaltillgångar från att komma in på marknaden.

Oavsett vad som nämnts i det föregående har licensiering ofta en viktig roll i spelsammanhang. Det är viktigt att uppnå en bra balans mellan licensierings-

⁷ Dessa hinder kan uppträda i ett antal olika former. Inträdeshinder innefattar:

- A. Extrema eller betydande kapitalkrav på grund av skaleffekter.
- B. Förekomst av patent eller upphovsrätter.
- C. Brist på eller styrning av en nödvändig resurs.
- D. Överdrivna färdighets- eller kunskapskrav.
- E. Sociala, kulturella eller religiösa tabun.
- F. Absoluta kostnadsfördelar, det vill säga fördelar som tillkommer etablerade företag som kan bära en lägre genomsnittlig total kostnad än nya aktörer, oavsett produktionens storlek.
- G. Omfattande initiala kapitalkrav.
- H. Produktdifferentiering, både naturlig och konstlad, till exempel reklam.
- I. Repressalier eller avskräckande åtgärder.
- J. Vertikal integration, det vill säga etablering krävs på två eller fler nivåer.
- K. Statliga begränsningar.

krav och inträdeshinder. Om licensieringskraven är alltför låga kan branschen bli lidande om det uppstår en skandal som skadar branschens rykte eller leder till lagstiftning som förbjuder spelande.

Åtgärder för att skydda spelare kan syfta till att spelarna får ett så rättvist pris som möjligt när de spelar på en licensierad webbplats. Om kravet på licens leder till att oligopol eller monopol sätter priserna blir resultatet spel som är mindre rättvisa för spelarna. En korrekt balans mellan licenskrav och inträdeshinder är också grundläggande för målet att skydda staten.

Explicita licensieringskrav kan styra huruvida en marknad blir ett monopol, oligopol eller en konkurrensutsatt marknad. Exempelvis kan lagstiftningen medge endast ett mycket begränsat antal webbplatsoperatörer eller systemleverantörer. Så är fallet i Nevada, USA, där lagstiftningen endast tillåter att befintliga kasinolicensinnehavare i delstaten blir licensierade onlinespeloperatörer. Beroende på etablissemangets geografiska belägenhet i delstaten finns det även vissa andra krav på att befintliga licensinnehavare ska bedriva hotellverksamhet eller bara ha ett visst antal rum eller platser, eller att de ska ha innehaft licensen i minst fem år. Kalifornien har likaledes föreslagit en lagstiftning som skulle begränsa licenser för webbplatsoperatörer till vissa indianstammar, spelrum och tävlingsbanor samt begränsa antalet licensierade systemleverantörer som får leverera tjänster till dessa operatörer. Om den federala regeringen antar lagstiftning kommer den sannolikt att begränsa licenser till kasinon, indianstammar, tävlingsbanor och spelrum. Vart och ett av dessa beslut skulle kunna påverka konkurrensen på marknaden genom att göra det möjligt för dem som är kvalificerade för en licens att få högre intäkter än vad de skulle ha fått på en konkurrensutsatt marknad. Varje kategorisk begränsning av vilka sökande som kan få en licens skapar någon form av inträdeshinder.

Hinder behöver inte vara explicita. De kan bero på kostnader, risker, tid, alternativkostnader eller anseende. Även om lagen inte dikterar antalet tillåtna webbplatsoperatörer kan den påverka huruvida en viss marknad blir ett monopol, oligopol eller en konkurrensmarknad. Ett exempel på detta är då staten ställer krav på betydande investeringar för att sökande ska kvalificera sig för en licens. Kaliforniens lagstiftning kräver exempelvis en icke-återbetalningsbar deposition på 30 miljoner USD för operatörens skatteskulder. Varje krav på minimiinvesteringar skapar någon form av inträdeshinder. Även om Kalifornien tillät ett obegränsat antal licenser skulle depositionen på 30 miljoner USD utgöra ett anseeligt inträdeshinder. En sådan lagstiftning kan göra investeringar attraktiva för den första aktören, som kan göra monopolvinster, och kanske också för ett fåtal andra. Förr eller senare kommer dock potentiella konkurrenter bli ovilliga att ge sig in på marknaden eftersom de presumtiva vinsterna inte kan rättfärdiga kapitalkostnaderna.

Även på andra sätt än genom kostnaden kommer det licensieringssystem som delstaten använder att påverka antalet konkurrenter. På en perfekt marknad kommer nya aktörer in på marknaden om de befintliga aktörerna gör stora vinster. Licensieringen påverkar i hög grad hur snabbt eller enkelt nya aktörer kan komma in på marknaden. De befintliga aktörerna kommer att ha en fördel om licensieringsprocessen innebär ett betydande hinder. Det finns fem huvudsakliga sätt på vilka licenseringskrav kan skapa inträdeshinder.

För det första kan de skapa osäkerhet och göra beslutet att ge sig in på marknaden mer riskfyllt, särskilt i sammanhang där myndigheter regelbundet nekar sökande licenser. Om allt annat är lika, kommer ett företag att koncentrera sina resurser till den marknad där det enklast kan få en licens.

För det andra kan längden på den handläggningstid som krävs för att få en licens utgöra ett hinder. Företag som överväger att ge sig in på en marknad gör detta baserat på aktuella marknadsförhållanden. Om det är mycket tidskrävande att få en licens måste företaget prognostisera marknadsläget för den tidpunkt då det kan tänkas få licensen. I och med detta blir beslutet att ge sig in på marknaden mer riskfyllt. Dessutom är den tid och ansträngning som licensieringsprocessen kräver en alternativkostnad, och ansträngningarna hade istället kunnat riktas mot att skapa marknader eller expandera befintliga marknader. För spelmyndigheten på Malta – Lotteries and Gaming Authority (LGA) – tar det två till tre månader att granska en sökande och utfärda en licens. Med denna raska hantering av licensansökningar blir det möjligt för sökande att planera strategier för resursanvändning och marknadsföring. Det blir mycket svårare att planera sådant när licensieringen kan ta ett år eller längre tid.

Det tredje hindret är den kostnad licensieringen medför. En potentiell ny aktör som avgör huruvida investeringarna kommer att ge en högre avkastning på marknaden i fråga än på andra marknader, tar hänsyn till licensieringskostnaden.

Ett fjärde hinder är den börda som licensieringen innebär för sökandens resurser. Här ingår det arbete som ledning, chefer och personal måste lägga ned på att fylla i ansökningar och lotsa företaget genom licensieringsförfarandet.

Slutligen kan licensieringsprocessen skapa ett socialt stigma och bli en belastning för potentiella nya aktörer. Detta kan ha en avskräckande effekt på en del företag, särskilt företag som verkar på flera marknader, eftersom besvärande avslöjanden under licensieringsprocessen kan påverka varumärken och andra verksamheter negativt.

Dessa hinder kan vara särskilt problematiska om de även berör leverantörer av varor och tjänster. Ett exempel på detta är ett jurisdiktionsområde under utveckling som tog efter lagstiftningen i ett större jurisdiktionsområde där det krävdes licens för företag som tillverkade marker och jetonger. De licensieringskostnader som uppstod till följd av reglerna i det större jurisdiktionsområdet översteg värdet på alla beställningar av marker till det framväxande kasinodistriktet. Om ett företag hade klivit fram och erhållit en licens kunde det utan svårigheter ha tagit ut kostnader så pass höga att kasinot hade gått miste om en betydande del av sina bordsspelvinster bara för att kunna köpa de marker som krävs för att tillhandahålla spelen. I den interaktiva spelvärlden kan samma sak ske med tjänste- eller programvaruleverantörer som arbetar med webbplats säkerhet eller betalningsförmedling. Problemet, formulerat som en fråga, är ”kommer de största och potentiellt bästa leverantörerna av tjänster och programvara investera det arbete, den tid och de pengar som krävs för att bli licensierad för onlinespel när det finns andra marknader för deras produkter, utan sådana hinder?”

Om tillräckligt effektiva och proaktiva standarder samt lagtillämpning kan bidra till att uppnå politiska mål, föredras detta vanligen framför licensiering av två skäl. Lagtillämpning kan för det första leda till säkrare och mer mätbara resultat. Licensieringar avser att förutsäga beteenden, medan standarder och lagtillämpning försöker styra beteenden. Åtgärder ägnade att skydda spelarnas pengar är exempel på detta. Licensieringshandläggarna försöker bedöma om det finns risk för att potentiella licensinnehavare kommer att använda spelarnas pengar i otillbörliga syften. En proaktiv standard kan istället kräva av licensinnehavare att de fysiskt placerar spelarnas pengar hos en pålitlig tredje part, vilket ökar tillsynsmyndigheternas möjlighet att kontrollera dessa tillgodohavanden. Det är dessutom tänkbart att tillräckliga standarder och lagtillämpning inte skapar samma inträdeshinder som licensieringskrav.

Detta innebär dock inte att inträdeshinder inte är motiverat i många fall. Ett krav på att sökanden har ett minimum av kapitalreserver så att spelarnas pengar skyddas, är till exempel ett inträdeshinder som kan hindra mindre kapitalstarka företag från att komma in på marknaden. Ett sådant krav är dock ett hinder som kan rättfärdigas i jurisdiktionsområden där det finns ett starkt stöd för spelarskydd.

Staten måste ha en tydlig bild av kostnaderna för att införa inträdeshinder så att kostnaderna kan vägas mot de fördelar man hoppas uppnå med genomförandet av sådana hinder. Den effektivaste regleringen är enkelt uttryckt en reglering som uppnår centrala politiska mål med så lite påverkan som möjligt på den fria marknaden.

3. Grundläggande om licensiering

Skillnaderna mellan olika licensieringssystem är baserade på fem centrala faktorer: bredd, djup, granskningsnivå, kriterier och standarder för licensieringsprocessen.

Bredd är den utsträckning i vilken staten kräver att personer eller juridiska personer som är förknippade med spelindustrin måste ha licens. Måste till exempel företag som förser webbplatser för onlinespel med betalningsförmedlingstjänster skaffa licens?

Licensieringens djup är den utsträckning i vilken staten kräver att anställda på licenspliktiga företag måste genomgå personliga utredningar. Detta kan innebära att personer i företagsledningen, aktieägare och anställda knutna till ett företag som har ansökt om en licens för spel, ska lämna in individuella uppgifter och genomgå säkerhetsprovningar.

Granskningsnivå syftar på hur grundlig utredningen är. En granskning på låg nivå kan betyda att vanliga straffregisterutdrag begärs ut. En granskning på hög nivå kan medföra att tillsynsmyndigheten utbildar särskilda tjänstemän som utför en fullständig och oberoende granskning av sökanden, inklusive bakgrund och ekonomisk stabilitet.

Kriterier är de krav och hänsyn som staten tillämpar vid utfärdande av licenser. Detta kan innefatta redbarhet, ärlighet, kopplingar till kriminella grupper, finansiell stabilitet och affärserfarenhet.

Standarder syftar på hur strikt tillsynsmyndigheten tillämpar dessa kriterier. Utifrån samma faktaunderlag kan till exempelvis en sökande få en licens i ett jurisdiktionsområde, men inte i ett annat. Detta eftersom olika jurisdiktionsområden kan tillämpa olika höga krav på redbarhet. De grundkrav som kvalificerade sökanden måste uppfylla varierar därför beroende på vilka standarder som används.

Licensieringens bredd

Det finns många aktörer på onlinespelmarknaden. Vid sidan av ägaren och operatören av onlinespelwebbplatsen finns det andra – till exempel leverantörer och tjänsteleverantörer – som kan spela väsentliga roller i skapandet och driften av onlinespelwebbplatser.

Den första större undergruppen innefattar aktörer som har ett ekonomiskt intresse av att webbplatsen når framgång, till exempel ägare eller investerare, de som får en andel av vinsten samt vissa fordringsägare.

En andra större undergrupp är leverantörerna av programvara för speltjänsterna. Här ingår till exempel skaparna av spelens innehåll eller system, inklusive vadhållnings- och informationsutbytessystem, kasinospel, programvara för poker och bingo samt systemprogramvara. Dessa leverantörer tillhandahåller programvara för spel i webbläsare, smarttelefoner eller på annat sätt. I vissa fall, men inte alltid, tillhandahåller dessa leverantörer back-end-programvaran, även kallad systemprogramvara. Operatören kan äga den här programvaran, alternativt skaffa licens för spelgränssnittet.

Den tredje viktigare undergruppen består av underleverantörer av ej spelrelaterade tjänster och programvara. Den här gruppen kan delas in i två kategorier: programvaruleverantörer och tjänsteleverantörer. I gruppen ej spelrelaterade tjänster ingår betalningsförmedling, bedrägeriförebyggande åtgärder, kundtjänst, köp och hantering av domännamn, hantering av affiliatenätverk, bonus- och lojalitetsprogram för kunder, nätverks- och chatthantering, värdtjänster, kontroll av ålder och ort, webbplatsoptimering med mera. Gruppen icke-spelrelaterade programvaruleverantörer innefattar de vars produkter integrerar med back-end-spelplattformar för att kunna utföra sådana funktioner som kontohantering, affiliate- och agentprogramvara, kundtjänstverktyg, verktyg för hantering av kundrelationer (CRM), bedrägeriförebyggande verktyg och säkerhetsverktyg, registreringsplattformar, integrerad kassa, centrala rapportverktyg, bonus- och lojalitetsverktyg, nätverkshanteringsverktyg och verktyg för webbplatsoptimering.

Den fjärde undergruppen består av nätverksspecifika tjänster, inklusive data- och servercenter och webbsäkerhet.

Den femte undergruppen är affiliatepartner, marknadsföringspartner och andra marknadsföringsresurser.

1. Personer med direkt ekonomiskt intresse i att företaget når framgång

A. Ägare

Ägarna innehar rättigheterna att bedriva onlineverksamheten. Ägarna kan antingen driva spelwebbplatsen själva eller anlita en tjänsteleverantör som driver webbplatsen i ägarens ställe. Ägare som inte driver webbplatsen har inte direktkontakt med programvaran eller kunderna, men de kan ändå ha ett betydande inflytande över webbplatsen och får vanligen en del av spelvinsterna. Landbaserade jurisdiktionsområden kräver generellt att kasinöägare har licens.

Krav på att ägare ska vara licensierade gynnar utan tvivel strategier och mål för att skydda spelare. Ägaren har ett direkt inflytande över hur ärlig och rätt-

vis spelverksamheten är, samt över spelarnas pengar. Dessa omständigheter är viktiga överväganden då man tar ställning till bästa regleringspraxis för licensiering. Ägaren har det ekonomiska ansvaret för och förmågan att införa de system och förfaranden som krävs för att skydda spelarna från fusk som tredje part gör sig skyldig till, samt kränkningar av den personliga integriteten och datastöder. Ägare har också det primära ansvaret för att införa efterlevnadssystem, program avsedda att hantera problemspelande samt andra regleringskrav.

Licensiering av ägare är förenligt med mål och strategier för att skydda staten. Staten måste då ta hänsyn både till det potentiella inflytande en ägare har över en verksamhet, och till hur allmänheten uppfattar olämpliga ägare (givet att allmänheten känner till vem som äger domännamnet eller någon del av onlineföretaget). Ägaren är i typfallet den person som är mest synlig för allmänheten, och därför bör ägare prioriteras högst i licensfrågor, oavsett om det huvudsakliga målet är att skydda staten eller spelarna.

B. Personer som är berättigade till andelar av vinsten.

I den här gruppen ingår parter vars varor eller tjänster betalas med en överenskommen andel av den andra partens vinst. I en onlinespelmiljö kommer sådana vinster huvudsakligen att bestå av andelar av vinster från spelares förluster eller provisioner från spelpotter. Det här är ett känsligt område för spelregleringsmyndigheter eftersom ägarintressen lätt kan maskeras som leverantörsintressen i spelverksamheten. Risken för missbruk har resulterat i att vissa delstater – till exempel Nevada – och vissa regelverk för onlinespel kräver licensiering för personer som får del av vinster från spelverksamhet. På Antigua måste till exempel leverantörer vara licensierade om de får en procentandel av spelvinsterna.⁸ Den här regeln har fördelen att vara otvetydig och enkel att tillämpa.

Majoriteten av vinstandelsavtalen på onlinespelmarknaden är dock sannolikt legitima och överensstämmer med gällande praxis för internetförsäljning. Webbplatser som dirigerar trafik av internetanvändare till spelwebbplatsen är ett bra exempel på parter som kan vara berättigade till vinstandelar. Denna så kallade affiliatemarknadsföring används ofta i onlineförsäljning, där företag som säljer böcker, elektronik och kläder ger en andel av varje försäljning till operatören för webbplatsen som dirigerade kunden till försäljaren. Andra aktörer som får vinstandelar kan vara leverantörer av säkerhetsprogramvara, utrustning, finansiering och administrativa tjänster.

⁸ Ant. & Barb. Internet Gaming and Interactive Wagering Regulations, del IV, §§ 87 (2007), tillgänglig online på: http://www.antiguagaming.gov.ag/files/Antigua_and_Barbuda_Gaming_Regulations-Final.pdf

När affiliatepartner som får del i vinsten omfattas av licensiering störs nät-handelns naturliga ekonomi. Detta kan få dubbla effekter. För det första kan webbplatser och leverantörer komma att förändra sina ekonomiska relationer genom att använda lösningar som i lägre grad återspeglar det faktiska värdet av deras tjänster. Det bästa sättet att mäta värdet på en spelare som har dirigerats vidare av en affiliatepartner är att se hur mycket spelaren förlorar. Om den här metoden att mäta och dela vinst blockeras av licenshinder krävs en annan och sannolikt mindre effektiv ersättningslösning för avtal mellan operatörer och affiliatepartner. För det andra kan resultatet bli att färre affiliatepartner attraheras av marknaden, vilket kan göra att prissättningen blir mindre konkurrensbaserad.

Ett jurisdiktionsområde som lägger tonvikten vid strategier för att skydda staten måste ta hänsyn till att personer med olämplig bakgrund som tar del av spelvinsterna kan skada branschens rykte. Mål och strategier för att skydda staten behöver därför fokusera mer på huruvida parter som tar del av vinster är lämpliga som aktörer.

Jurisdiktionsområden som lägger tonvikten vid strategier avsedda att skydda spelare måste i högre grad ta hänsyn till möjligheten att en person som får del av vinsten kan påverka verksamheten via sin relation till speloperatören. Reglerande myndigheter kan besluta att dela upp den här gruppen i mindre undergrupper för licensgranskning, så som beskrivs i avsnittet om granskningsnivå. Ett indelningskriterium skulle kunna vara den totala summan som betalas ut till en person. Finns det till exempel tillräckliga skäl för att regleringar ska komma i fråga om ägarna till webbplatser som erbjuder pokerutbildning får en månatlig summa på tjugotill trettiotusen kronor, baserat på en vinstandel, om de rekommenderar spelare att besöka en licensierad pokerwebbplats? Det är vanligt i spelindustrin att använda olika licensieringsnivåer (eller inga alls) beroende på de totala årliga utbetalningarna till leverantörer.

Vilken typ av rätt till vinstandel det rör sig om är en annan möjlig distinktion. En person som till exempel licensierar ut ett spelpatent och får en andel av nettointäkterna från spelet är kanske inte licenspliktig, men en privatperson som finansierar spelwebbplatsen och får 20 procent av nettovinsterna kanske måste ha licens. Skälet är att en person som får en mindre andel av intäkterna från ett enskilt spel sannolikt inte har något betydande inflytande över driften av webbplatsen. Om man undantar sådana parter från licensiering kan nya typer av spel innehåll skapas som är baserade på spelets verkliga värde för webbplatsen.

Det är också tänkbart att regelverket kan lättas på för personer som får del av de totala intäkterna – beroende på transaktionernas art. Ett exempel på detta är finansbolag som får del av vinsterna genom förfaranden som är typiska för finansieringsavtal i allmänhet.

Spelwebbplatsens olika delar

Ägardriven

White Label-webbplats

Spelinnehåll

Vadslagning/ informations- utbyte	Kasino (slumptals- generator)	Poker (slumptals- generator)	Bingo (slumptals- generator)	Totospel
---	-------------------------------------	------------------------------------	------------------------------------	----------

Programvara för backend-bearbetning – systemkärna (API)

Kassa	Bedrägeriskydd	Webbplats- säkerhet	Kontohantering	Verktyg för cen- tral rapportering
Bonus- och loja- litetsprogram	Registrerings- plattform	Webbplatsopti- mering	Kundtjänst	Affiliate-/agent- system

Tjänster som kräver backend-integrering

Betalnings- förmedlare	Bedrägeriföre- byggande funktioner	Kontroll av ålder och identitet	Platskontroll
Hantering av affiliatepartner	Hantering av nätverks- och chatt- funktioner	Registreringstjänster	Tjänster för hante- ring och bestämning av skatter
Säkerhetstjänster	CRM/massutskick	Webbplats- optimering	Kundtjänst och kundsupport

Värdtjänster – lastbalansering

Webbplatstjänster som inte kräver integrering

Hantering och förvärv av domännamn	Hantering av marknads- förings- kampanjer	Revision/bok- föring	Banktjänster	Juridiska tjänster
--	--	-------------------------	--------------	-----------------------

Finansiella tjänster

Långgivare	Borgenärer	Inkomstdelning
------------	------------	----------------

Både utifrån strategier för att skydda staten och utifrån strategier för att skydda spelare skulle licensiering av i alla fall en del av de parter som får del av vinsterna från spelwebbplatser vara att rekommendera. Det finns dock omständigheter där jurisdiktionsområden kan överväga mindre strikta (eller inga) licensieringskrav, inklusive vad gäller de av webbplatsens affiliatepartner som får en mindre andel av intäkterna i utbyte mot att dirigera spelare till webbplatser för spel, innehavare av spelpatent som får en del av intäkterna som deras spel genererar samt sammanhang, till exempel finansiering, där vinstdelning är det normala förfarandet.

C. Långgivare och borgenärer

Långgivare och borgenärer är vanligt förekommande parter i de flesta affärsavtal. I onlinespelsammanhang kan sådana parter vara långgivare, programvaruleverantörer och leverantörer som säljer exempelvis servrar och datorer på kredit. Licensiering av varje långgivare och borgenär skulle säkerställa att aktörer varken kan dölja ägarintressen i onlinespelföretag eller utöva otillbörligt inflytande över verksamheten, men en sådan reglering skulle bli mycket kostsam att genomföra och reglera.

Det finns fyra faktorer att ta hänsyn till när det gäller i vilken utsträckning borgenärer ska granskas. För det första: borgenärer som lånar ut pengar eller står för finansiering förväntar sig en avkastning på sina pengar som står i rimlig proportion till de risker och kostnader transaktionen innebär. För det andra kan den initiala kapitalkostnaden minska om långgivaren har möjlighet att få del av intäkterna. För det tredje: när det lånade eller finansierade beloppet ökar, ökar också borgenärens ekonomiska intresse i, och potentiella inflytande över, företaget. För det fjärde kan olämpliga personer utnyttja långivarrollen – inte för att låna ut pengar till spelverksamheter till marknadsrättor, utan som en täckmantel för att ta del av intäkter från spelverksamhet utan att inneha den licens som krävs. Regleringsbestämmelserna måste väga de två första övervägandena mot de två senare.

Med en fullständig licensiering blir det enklare att kontrollera att lån inte används för att dölja ägarskap i spelverksamheter och att parter som har ett potentiellt inflytande över spelwebbplatser är lämpliga. Krav på fullständig licensiering av alla borgenärer medför dock kostnader och hinder som kommer att avskräcka många långgivare med legitima motiv. Sådana bestämmelser kan leda till högre räntekostnader för speloperatörer, dels eftersom konkurrensen mellan långgivare minskar och dels eftersom långgivarna kommer att ta ut kostnader för granskningen från låntagarna. Det är också tänkbart att leverantörer av varor och utrustning inte vill tillhandahålla produkter på kredit om detta för med sig licensieringskostnader. Ett regelverk av den typen skulle tvinga speloperatörerna att antingen ha likvida medel tillgängliga för inköp eller an-

söka om lån från ett begränsat antal godkända långgivare – till räntesatser som kan vara högre än på marknaden i övrigt.

Som ett alternativ till fullständig licensiering för alla borgenärer kan beslutsfattare undanta vissa borgenärer från kravet på licens. En möjlig faktor för undantag från licenskravet är skillnaden mellan kommersiella och icke-kommersiella borgenärer. Det finns fyra huvudsakliga kategorier av kommersiella borgenärer: (1) banker och statligt reglerade kreditinstitut, (2) nationella försäkringsbolag, (3) statligt reglerade pensionsfonder och (4) utländska banker. Möjligheten att undanta kommersiella borgenärer från licenskravet grundar sig på idén att dessa aktörer redan regleras på andra sätt. Det är föga troligt att dessa institutioner skulle bryta mot bestämmelser som förbjuder deras inblandning i spelverksamhet eftersom detta kan äventyra andra licenser de har. Och eftersom de är i lånebranschen sprider de sina risker över flera olika låntagare. Därför är det mindre sannolikt att dessa institutioner känner sig tvingande att påverka spelverksamhet för att skydda sina investeringar. Slutligen är låneavtal med en kommersiell borgenär i inledningsstadiet utformat så att det är osannolikt att det kan vara ett bedrägeri där långgivaren egentligen har kapitalintressen.

Ett annat tänkbart skäl till undantag är baserat på omfattningen av och sammanhanget för den beviljade krediten. Detta undantag tar hänsyn till att många transaktioner som utförs av icke-kommersiella borgenärer sker som del av den ordinarie affärsverksamheten, exempelvis då en leverantör skickar sin produkt, fakturerar speloperatören och förväntar sig betalning inom en viss tid. Krav på att operatören ska betala alla leverantörer i förväg eller vid leverans skulle vara väldigt betungande för speloperatörer. En standard som undantar borgenärer från licenskravet i de fall då den beviljade krediten understiger en viss summa pengar är därför tänkbar. Det vill säga att endast borgenärer vars fordran överstiger ett fastställt belopp måste registrera sig hos licensmyndigheten och bara de vars fordran överstiger ett ännu högre belopp måste ansöka om en licens.

Ett tredje tänkbart undantag kan vara för transaktioner där inte spelrelaterade tillgångar, till exempel spelintäkter och spelverksamhetens aktiekapital, ställs som säkerhet. Denna lösning väljs utifrån inställningen att det huvudsakligen är långgivare som innehar vissa säkerheter som det är av intresse att reglera. Dessa borgenärer har betydande påtryckningsmedel om speloperatören inte betalar sina skulder. En prioriterad fordringsägare till en speloperatör i finansiella trångmål kan, i jämförelse med oprioriterade fordringsägare, utöva mycket större kontroll över denne. Myndigheterna kan också hantera den här frågan genom att kräva registrering av prioriterade fordringar och granska dem mer noggrant än transaktioner utan säkerhet. Ett annat alternativ är att kräva godkännande av transaktioner med säkerhet, men inte nödvändigtvis

att borgenären genomgår en licensieringsutredning. Det tredje alternativet är att den prioriterade borgenären på förhand får godkännande att, om nödvändigt, utmäta sina säkerheter i spelutrustning, spelintäkter eller aktiekapital.

I stället för att godkänna breda undantag kan reglerande myndigheter kräva att speloperatören rapporterar alla kredittransaktioner. Efter granskning av rapporten har då den reglerande myndigheten rätt att kräva att borgenären lämnar in en ansökan och genomgår en granskning. På så sätt kan den reglerande myndigheten med en minimal inblandning i finansmarknaden upprätthålla kontrollen över transaktionen. Bara möjligheten att behöva ansöka om en licens kan göra att många långgivare avhåller sig från spelindustrin, men det är inte ett lika betydande hinder som krav på licens. Den reglerande myndigheten kan dessutom mildra de potentiella långgivarnas bekymmer genom att med god urskiljning utöva sin rätt endast då det finns verkliga skäl till det.

Det ligger sannolikt i statens intresse att inta en balanserad hållning i frågan om huruvida långgivare och andra borgenärer behöver ha licens. Ett heltäckande licenssystem skulle förvisso hindra dolda ägarintressen och skydda operatören från otillbörlig påverkan från olämpliga personer, men en sådan ordning skulle kunna leda till högre kostnader för aktörer som ansöker om krediter samt till sämre konkurrens mellan kreditgivare. Det finns flera typer av kreditgivare som skulle kunna undantas från licenskrav utan att detta undergräver statens politiska mål. Somliga jurisdiktionsområden kanske dessutom anser att en ad hoc-granskning av kredittransaktioner är tillräckligt för att skydda onlinespelindustrin från otillbörliga eller dolda intressen.

2. Huvudsakliga spelleverantörer

A. Operatörer – xSP-företag

En white label-produkt eller white label-tjänst är en produkt eller tjänst som produceras av ett företag (tillverkaren) och som andra företag (marknadsförare) byter varumärke (eller ”skal”) på så att det ser ut som om marknadsföraren har tillverkat produkten. xSP-företag är en typ av tjänsteleverantör som tillhandahåller white label-tjänster. Sådana ”nyckelfärdiga” lösningar är i grund och botten en kombination av internetfunktioner som inkluderar spelprogram och annan programvara (program som tjänst, SaaS), infrastruktur, kundtjänst, spelvärdar, webbdesign och webbunderhåll, tillsyn, säkerhet, övervakning, lagring och e-postdomäner. I typfallet ansvarar kasinokunden för att marknadsföra webbplatsen och ger den ett varumärke genom att tillhandahålla ljud och grafik. Leverantörer av värdtjänster kan bistå med anpassningar på olika nivåer eller låta kunden ta ansvar för vissa av webbplatsens komponenter. Värdtjänsteleverantören utnyttjar stordriftsfördelar, arbetar enligt en business-to-business-modell och levererar samma programvara och tjänster

till flera kasinokunder, som kanske inte har tillräcklig motivation eller expertis för att driva sin egen onlinespeltjänst. Mindre kasinon kan också utnyttja den likviditet som ett större nätverk kan erbjuda deras kunder. För operatörer som erbjuder spel där deltagarna har varandra som motpart, till exempel poker, innebär detta att spelaren har fler ”rum” och maxgränser att välja på och – om det finns spel där bolaget är motparten – ett bredare urval av spel.

xSP-företag bör ägnas stor uppmärksamhet i fråga om licenskravens omfattning på grund av deras betydelse vad gäller att kontrollera de system som styr hur ärliga och rättvisa spelen är, vad gäller att skydda spelarnas pengar och på grund av andra aspekter som är relevanta för strävanden att skydda spelarnas eller statens intressen. xSP-företagen kanske i många fall inte är lika synliga som de faktiska ägarna, men skandaler eller andra allvarliga problem som har med dem att göra kan skada spelarna och bli en betydande belastning för branschen.

B. Leverantörer av spelprogramvara och utvecklare av onlinespelsystem

Precis som tillverkare av spelautomater och andra spelapparater är centrala för driften av traditionella kasinon är utvecklare av programvara för spel oumbärliga för en onlinespelverksamhet. Eftersom dessa leverantörer utvecklar ”maskineriet”, eller koden, kan de skapa buggar eller inbyggd felaktig kod som kan äventyra spelens ärlighet och rättvishet. Onlinespeloperatörer och statliga tillsynsmyndigheter måste kunna lita inte bara på programvaruutvecklarens integritet, utan också på dennes tekniska kompetens för att förhindra framtida säkerhets- och prestandaproblem. Det är av detta skäl som det i många jurisdiktionsområden krävs att programvaruleverantörer är licensierade. På Alderney måste till exempel en ”associate” vara licensierad.⁹ Det engelska ordet ”associate” betyder ofta ”affärspartner”, men i det här fallet inkluderar definitionen den programvaruentreprenör som skapar koden.¹⁰ Alderneys lagar är särskilt omfattande eftersom de har att göra med vad som i jurisdiktionsområdet uppfattas vara viktiga åtgärder för att skydda spelare. På Antigua måste däremot endast anställda nyckelpersoner vara licensierade, vilket inte omfattar leverantörer av exempelvis programvara.¹¹ Där måste leverantörer vara licensierade endast om de får en andel av spelinkomsterna.¹²

I vilken utsträckning ett jurisdiktionsområde kräver licens av programvaruleverantörer kan bero på flera faktorer. Spelprogramvaran kan till exempel vara för avancerad för att många tillsynsmyndigheter ska kunna sätta sig in i eller testa den. Ett sofistikerat testlaboratorium för spel är kostsamt. I många stater

⁹ Alderney, The Alderney eGambling Ordinance § 17 (2009)

¹⁰ *Ibid.* i § 30, ”business associate”.

¹¹ Ant. & Barb., *supra* not 8 i del II, § 10 (personer som behöver licens); del I, ”Key person(s) (definition av key person); del IV, §§ 87–8 (leverantörer och licensiering).

¹² *Ibid.* i del IV, §§ 87, 88.

kan det till och med vara dyrare än den totala budget som avsatts för regleringen av verksamheten. Jurisdiktionsområden utan testlaboratorier kan använda privata testföretag. Oavsett om testerna görs internt eller på entreprenad kan de ge reglerande myndigheter information om huruvida spelwebbplatsernas konstruktion och driftskvalitet, med dess myriad av funktioner, motsvarar statliga bestämmelser. Även med ett toppmodernt laboratorium är vissa aspekter av onlinespel så komplexa att oärliga personer ändå kan manipulera dem utan upptäckt. Reglerande myndigheter måste därför förlita sig på utvecklarens integritet för att kunna säkerställa att spelwebbplatserna och de spel som finns där är ärliga och rättvisa.

Licensieringens betydelse ökar ju mindre tillgångar, expertis och tekniska resurser de reglerande myndigheterna har för att säkerställa att spelen är rättvisa och ärliga genom testning och tillämpning av lagar.

Utvecklaren av systemplattformen behöver inte vara densamma som utvecklaren av spelinnehållet. Frågan i sådana fall är om båda utvecklarna måste ha licens. Vissa jurisdiktionsområden kanske beslutar att endast kräva licens för utvecklaren av systemplattformen. Detta förutsätter att utvecklaren av systemplattformen har ett avtal med leverantörerna av spelinnehållet och vidtar alla relevanta åtgärder för att säkerställa att programvaran för spelinnehållet uppfyller alla regleringskrav. De reglerande myndigheterna förlitar sig därmed på att utvecklaren av spelplattformen är kompetent och ärlig, samt på en oberoende kontroll av programvaran av ett fristående laboratorium.

En annan fråga rör programvarans historia. Andra, icke-licensierade, utvecklare kan ha manipulerat koden tidigare. Programvara är levande och dynamisk och det är sällan kod skrivs från grunden till den färdiga produkten. Eftersom programvara i allt högre grad kodas av teammedlemmar eller tredjepartsentreprenörer på diverse avlägsna platser kan staten inte heller garantera att koden endast har hanterats av licensierade resurser. Staten måste därför allt mer förlita sig på att licensierade operatörer, systemarkitekter – och möjligen testlaboratorier – tar ansvar för den inbyggda kodens integritet i aktuella och kommande konfigurationer.

Slumptalsgeneratorer är en undergrupp av spelprogramvara och utgör kärnan i många spelsystem. Det är den programvarualgoritm som genererar en sekvens med tal eller symboler utan mönster, eller som i tester har visats kunna efterlikna slumpmässiga händelser. Malta och andra jurisdiktionsområden certifierar ofta ett antal tillverkare av slumptalsgeneratorer och kräver att licensinnehavare endast använder en certifierad slumptalsgenerator.

3. Icke-spelrelaterade tjänster och programvarutyper

A. Programuthyrningsföretag.

Ett programuthyrningsföretag (application service provider, ASP) är en internetbaserad affärstjänst. Programuthyrningsföretaget tillhandahåller i typfallet programvara, driver och underhåller serverna och erbjuder nättjänster via webbläsare, mobila enheter eller andra plattformar. Också spel företag som avser att äga och driva sin egen webbplats för onlinespel lägger ut vissa tjänster på tredje part, det vill säga programuthyrningsföretag för tjänster som betalningsförmedling, geolokalisering, ålders- och identitetskontroll eller hantering av kundrelationer (CRM). Skälet till denna integration med tredjepartstjänster kan vara att onlinespelföretaget saknar expertis på ett visst tjänsteområde eller att det är mycket mindre kostsamt att lägga ut tjänsten på entreprenad än att tillhandahålla den direkt. Det finns dock vissa risker med att integrera en del tjänster, däribland förlust av kontroll över företagsdata, samt potentiella säkerhetsrisker.

Den utsträckning i vilken programuthyrningsföretag omfattas av licenskrav bör bero på vilken typ av tjänst som levereras.

1. API-leverantörer

I det här sammanhanget tillhandahåller API:t (Application Programming Interface) ett fullständigt gränssnitt där flera programvarukomponenter kan kommunicera med varandra. I Nevada, USA, har dessa plattformslieferantörer ett större ansvar än att bara leverera komponenter till en operatör. De har också uppgiften att säkerställa att alla spelkomponenter i systemet uppfyller regleringskraven. Därför kräver den reglerande myndigheten att dessa aktörer har licens. Utan detta ytterligare ansvarsområde skulle API-leverantören inte vara annorlunda än andra programvaruleverantörer vars programvara inte är avgörande för vinster och förluster i spelet.

I jurisdiktionsområden med större tekniska resurser och högre kompetens kan licensiering vara en mindre viktig fråga än i de jurisdiktioner där tillverkarens ärlighet och kompetens har en större betydelse.

2. Betalningsförmedlare

Onlinespelwebbplatser kan hantera betalningar direkt genom sin bank, i det här fallet en affärsbank. Spelbolaget måste då först ansöka om ett handelskonto. Med handelskontot kan spelbolaget acceptera kredit-/betalkort och andra typer av kortbetalningar med CNP-transaktionsprincipen. En betalningsförmedlare är i typfallet ett tredjepartsföretag utsett av ett köpställe för att hantera kreditkortstransaktioner för anslutningsbanker. De flesta betal-

ningsförmedlare fungerar som ”mellanhand”. Spelaren betalar förmedlaren som i sin tur betalar spelbolaget efter att ha tagit ut en administrationsavgift. Betalningsförmedlare kan, förutom att utföra säkra transaktioner mellan olika bankkonton, tillhandahålla andra tjänster som till exempel åtgärder mot bedrägeri och pengatvätt, vilket diskuteras nedan.

Fördelarna med att använda en betalningsförmedlare är bland annat ökad säkerhet, förbyggande av bedrägeri och lägre kostnader för systeminfrastrukturen (exempelvis att köpa eller utveckla en betalningsanslutning). Med en stor betalningsförmedlare kan speloperatören använda olika betalkortslösningar med de främsta bankinstituten och redan godkända betalningsmetoder som PayPal, Visa eller MasterCard.¹³

Betalningsförmedlare berörs i det stora hela inte av åtgärder för att skydda spelare eller staten. En betalningsförmedlare har till exempel ingen möjlighet att lura spelaren eller påverka huruvida spelen som erbjuds på webbplatsen är rättvisa och ärliga. Betalningsförmedlare kan dock hantera spelares betalningar och intäkter, och en del av dem kan i samband därmed ha hand om spelarnas pengar. Målet att dessa tillgångar ska ha ett tillräckligt skydd ingår i strävandena att skydda såväl spelare som staten. Detta kan uppnås på flera sätt utan att betalningsförmedlarna behöver licensieras. Det första sättet är krav på att webbplatsägaren har reserver tillgängliga även för medel som endast tillfälligt hanteras av betalningsförmedlaren. På så sätt är spelarna skyddade även om betalningsförmedlaren skulle försvinna pengarna. En annan metod är att betalningsförmedlaren måste in-teckna eller på annat sätt försäkra pengarna som hanteras. Den tredje metoden är att reglera de konton betalningsförmedlaren använder för att säkerställa att de är tillräckligt skyddade. Detta kan innebära procedurer och godkännanden för att avskilja de spelartillgodohavanden som är utanför operatörens kontroll. Två eller flera betrodda tredjepartsaktörer, till exempel betalningsförmedlaren, reglerade finansinstitut eller depositionsinstitut eller auktoriserade bokhållare, kan dela ansvaret för att kontrollera de avskilda fonderna. I alla dessa fall kan lagtillämpning leda till bättre resultat än krav på licensiering, vilket skulle störa konkurrensen på marknaden.

Förutom säkerheten för spelarnas pengar kan staten också mycket väl känna berättigad oro för om betalningsförmedlaren kan skydda spelarnas data på ett adekvat sätt. Denna fråga kan hanteras med tekniska standarder eller genom säkerhetsstandarder hos tredje part. De stora kreditkortsföretagen har till exempel antagit PCI-standarder (Payment Card Industry) som finansinstitut och

¹³ Digitala plånböcker kontra en periodiserad bokföringsstruktur innebär olika kontrollmekanismer och programvara för redovisning. Digitala plånböcker är till exempel kopplade till användarens personnummer. Kontrollmekanismer mot bedrägeri och pengatvätt är dock vanligen inbyggda på programvarunivå.

köpställen måste efterleva och som skyddar kundernas personuppgifter när de använder kreditkort. Malta kräver att alla betalningsförmedlare ska uppfylla PCI-kraven.

Betalningsanslutningar skiljer sig från betalningsförmedlare på så sätt att betalningsanslutningen endast underlättar informationsöverföringen mellan spelwebbplatsen och spelarens bank (utgivande bank). Kryptering är en fundamental funktion för betalningsanslutningar. En betalningsanslutning använder kodningsteknik för att kryptera och dekryptera all information som överförs, däribland kreditkortsnummer och annan kontoinformation. Betalningsanslutningens operatör validerar den mottagna kortinformationen och auktoriserar betalningsbeloppet. Det är troligen mer väsentligt att påpeka vad betalningsanslutningen inte gör. Det är kortutgivaren som överför pengarna direkt från spelarens kortsaldo till den inlösande banken. Den inlösande banken överför sedan pengarna till spelwebbplatsens handelskonto. I regleringsfrågor har betalningsanslutningar lägre prioritet eftersom de inte påverkar varken mål att skydda spelare eller att skydda staten.

Betalningsförmedlare och betalningsanslutningar är användbara och i många fall oundgängliga verktyg för att onlinespelbolag på ett säkert och effektivt sätt ska kunna överföra pengar. Eftersom dessa system inte berörs av de strategier för att skydda spelare och stat som diskuterats i det här kapitlet är licensiering av dem ingen angelägen fråga. Faktum är att lagtillämpning och icke-licensrelaterade regleringskrav sannolikt är tillräckliga för att säkerställa att staten och spelarna får ett tillräckligt skydd från de risker som är förknippade med betalningsförmedlare och betalningsanslutningar.

3. Förebyggande av bedrägerier

Förebyggande av bedrägerier innebär olika tekniker som söker efter tecken på bedrägeri och är avsedda att ge en så effektiv betalningsverifiering som möjligt. Betalningsförmedlaren erbjuder ofta dessa tjänster som del av det fullständiga tjänsteavtalet med en spelwebbplats. Dessa tekniker kan exempelvis vara verifiering av adresser (jämförelser av de adressuppgifter spelaren uppgivit mot faktureringsadressuppgifterna som utgivaren har registrerat för kontot), kortverifieringsmetoder (för att säkerställa att personen som skickar transaktionen innehar kortet i fråga), jämförelse av data i positiva och negativa

filer (kontroller mot OFAC-listor och ”svarta listor”),¹⁴ och riskanalyser baserade på IP-adress, ursprungsland och analys av snabbhetsmönster.¹⁵ I de flesta fall är det inte leverantören av bedrägeriförebyggande tjänster som beslutar om en transaktion ska accepteras eller avvisas. Om ett undantag upptäcks vad gäller de bedrägerikriterier som operatören har fastställt och tjänsteleverantören kontrollerar, skickas transaktionen vanligen vidare till operatören för beslut. I sådana fall har tjänsteleverantören ännu mindre ansvar för beslut som skulle kunna påverka intäkterna och därför också en svagare koppling till de politiska målen. I det här fallet är fördelarna med licensiering därför betydligt färre.

4. Webbplatssäkerhet

Webbplatssäkerhet är ett mycket brett begrepp och omfattar många aspekter, däribland nätverkshandling, webbplatsredundans, brandväggar, skydd mot intrång, hackare och social manipulation, antivirusprogramvara, programvara mot trojaner och internetmaskar, fysisk säkerhet, en säker och oforcerbar slumptalsgenerator samt katastrofåterställning. Vissa typer av hackerangrepp som inte kan skada ett fysiskt kasino, till exempel DoS-attacker¹⁶, skulle kunna störa en onlinespelverksamhet och eventuellt skada den allvarligt. Det här kan vara särskilt viktigt för jurisdiktionsområden som prioriterar åtgärder för att skydda staten eftersom webbplatssäkerheten kan påverka skatteintäkter och den allmänna opinionen om regleringens effektivitet. Från ett spelarskydds-perspektiv kan en försämrad webbplatssäkerhet dessutom leda till att hackare stjäla spelarnas personuppgifter eller gör spelen mindre rättvisa och ärliga. Webbplatssäkerhet är med andra ord en viktig aspekt för tillsyn, men ofta kan detta handla mer om tekniska standarder och tillämpning av regleringar än om licensiering.

¹⁴ enligt webbplatsen för USA:s finansdepartement ”publicerar Office of Foreign Assets Control en lista över individer och företag som ägs, kontrolleras av, arbetar för eller företräder specifika länder. Den innehåller också individer, grupper och sammanslutningar och enheter, till exempel terrorister och narkotikahandlare som omfattas av icke-lands-specifika program. Tillsammans benämns sådana individer och företag av OFAC ”Specially Designated Nationals” eller ”SDNs.” Deras tillgångar blockeras, och amerikanska medborgare är i allmänhet förbjudna att ha med dem att göra.” <http://www.treasury.gov/resource-center/sanctions/SDN-List/Pages/default.aspx>

¹⁵ Analys av antalet transaktioner är en metod för att bedöma risken för bedrägeri i en onlinetransaktion. Analysen baseras på antalet användningar av dataelement – som kreditkort – under en på förhand definierad tidsperiod som till exempel 24 timmar. En plötslig ökning av antalet transaktioner kan tyda på att det förekommer olagliga transaktioner. <http://www.merchantaccount.at/processing101/antifraud/velocity-pattern-analysis/>

¹⁶ ”En DoS-attack är ett avsiktligt försök att hindra legitima användare från att använda vissa nätverksresurser.” George Loukas och Gulay Oke, *Protection against Denial of Service Attacks: A Survey*, The Computer Journal, volym 53, nummer 7, sida 1, Oxford Journals, <http://staffweb.cms.gre.ac.uk/~lg47/publications/LoukasOke-DoSSurveyComputerJournal.pdf>.

Webbplatssäkerhet är viktigt för all internethandel, vare sig det gäller småföretag eller bankinstitut med omsättningar på miljardbelopp. De verktyg som används för att skydda webbplatserna är ofta toppmoderna lösningar. Licenskrav som begränsar möjligheterna att leverera tjänster till spelwebbplatserna skulle troligen innebära att spelbolagen inte alltid kan använda de senaste säkerhetstjänster och program som krävs för att skydda webbplatsen från hackare och andra yttre hot.

5. System och tjänster för kontroll av ålder, identitet och plats

System för identitets- och ålderskontroll är system eller tjänster som används av onlinespelbolag för att kontrollera att de personer som vill använda företagets webbplats inte använder falska identiteter samt att de har den ålder som lagen kräver för deltagande i spel. Tjänsterna innefattar dokumentering, spårning och loggning av identitets- och åldersinformation. Leverantörer av tjänster för identitets- och ålderskontroll använder sig också av databaser från fjärde part, däribland andra jurisdiktionsområden.

Platskontroll syftar på system eller tjänster som är till för att kontrollera om användarna fysiskt befinner sig i ett jurisdiktionsområde där det är lagligt för dem att spela och som webbplatsen tillåts ta emot spelare från. Detta är en tjänst som dokumenterar, spårar och loggar plats- eller ortsinformation.

System för kontroll av ålder och plats är mycket vanligt förekommande och används idag av flera olika onlineföretag. Kontroll av såväl ålder som plats är till exempel viktigt vid internetförsäljning av alkohol- och tobaksprodukter och andra produkter med åldersbegränsningar. Om webbplatser för onlinespel tillåts använda befintlig teknik och leverantörerna inte behöver licensieras kan operatören få tillgång till den mest avancerade tekniken. Detta är särskilt viktigt för efterlevnad av lagar i andra jurisdiktionsområden. Behovet av att licensiera tjänster för kontroll av ålder och plats minskar ytterligare om de reglerande myndigheterna har infört rimliga standarder för sådana tjänster eller system. Sådana standarder kan gälla skydd av personlig integritet samt vilka parametrar som operatören använder för att fastställa vem som uppfyller plats- och ålderskraven – både på automatiserad systemnivå och när exceptionella omständigheter kräver en icke-automatiserad verifiering.

6. Bonus- och lojalitetsprogram

Programvara och tjänster för bonus- och lojalitetsprogram gör att webbplatsoperatörerna kan mäta feedback från kunder och dela ut bonusar och liknande baserat på kundernas lojalitet. Dessa system innehåller olika mått på kundlojalitet som mäter och summerar kundernas lojalitet, spårar pågående

feedback från kunder och tillhandahåller verktyg för att använda denna information, inklusive spelarbonusar som baseras på insamlade data och feedback. Regleringar på det här området kan vara motiverat i den mån leverantörer av tredjepartstjänster har tillgång till spelardata eller kan interagera med spel-system. Behovet av licensiering eller registrering kan dock vara mindre om sådana potentiella problem kan hanteras genom tekniska standarder. Om tredjepartsaktörer inte har tillgång till vare sig spelssystem eller spelardata ligger ansvaret för bonus- och lojalitetshanteringssystem uteslutande hos den licensierade operatören.

B. Onlinewärdtjänster

Med hjälp av en onlinewärdtjänst kan individer och organisationer göra webbplatser tillgängliga för spelare. Webbhotell är företag som upplåter plats för sina kunder på en server och tillhandahåller internetuppkoppling, vanligtvis i en datorhall. Webbhotell kan också tillhandahålla internetuppkoppling och utrymme för andra servrar i samma datorhall. Detta kallas samlokalisering. I det här fallet är det användarna som äger servern, medan värd företaget tillhandahåller det fysiska utrymmet som servern upptar och sköter driften av servern. Operatören av samlokaliseringscentret kan ge begränsad eller ingen support direkt till kundens server och endast erbjuda system för kylning och luftkonditionering, avbrottsfri kraftförsörjning, batteribackuper och dieselgeneratorer, internetåtkomst och säkra förvaringsutrymmen för servern.

Värdtjänster spelar två viktiga roller som staten bör ta i beaktande vad gäller reglering: säkerhet för webbplatsens servrar och en avbrottsfri tjänst. Privata certifieringar av en datorhall görs baserat på datorhallens kapacitetsnivå. På den högsta nivån (4) återfinns de datorhallar vars komponentuppsättningar har högst redundans med flera olika distributionsvägar till webbplatsens datorutrustning, vilket innebär att de tjänster som dessa datorhallar levererar har färre avbrott. Datorhallarnas säkerhetsnivå kan också variera från osäkra till den allra högsta standarden som används för centrala servrar i statens eller bankers tjänst. Staten kan med hjälp av tekniska standarder och lagtillämpning – snarare än licensiering – reglera användningen av datorhallar som drivs av tredje part. Detta eftersom statliga myndigheter ofta önskar att licensinnehavare ska använda de säkraste och mest stabila datorhallarna, snarare än att de själva sköter sina servrar.

C. Fristående marknadsföringsagenter, affiliatepartner och andra refererande webbplatser, agenter och virtuella värdar.

Sökmotorer, e-post, webbplats syndikering och marknadsföringspartner har under lång tid spelat en viktig roll i att driva kunder till webbplatser för onlinespel. För vissa webbplatser kommer mer än 70 procent av intäkterna från affiliatepartner.

Affiliatepartner till en onlinespeloperatör är företag som får betalt för att slussa vidare kunder till spelbolagets webbplats. Vanligen är affiliatepartner webbplatser som har ett affärsavtal med spelverksamheten där affiliatepartnern förbinder sig att hänvisa sina användare till spelwebbplatsen. En webbplats för spelnyheter som dirigerar sina användare till kasinot är ett exempel på en affiliatepartner. Affiliateaktörerna får ersättning för att skicka kunder till webbplatsen, antingen genom en fast avgift per kund eller genom en andel av de spelintäkter varje kund väntas generera. I onlinespelvärlden har affiliatewebbplatser samma roll som så kallade ”junkets”¹⁷ och värdar på traditionella kasinon. Affiliatepartner känner inte till och har inte tillgång till de intäkter som en spelverksamhet genererar. Faktum är att den enda gång då affiliatepartner har en relation till spelverksamheten på en webbplats är då de får en andel av spelbolagets faktiska intäkter.

Annonsörer är externa aktörer som tillsammans med marknadsföringsavdelningen på spelbolaget marknadsför spelwebbplatsen. Webbannonsörens uppgift är att stimulera efterfrågan på spel på spelbolagets webbplats. Företag som publicerar webbannonser på olika webbplatser är en typ av annonsör. Dessa annonser publiceras för spelbolagets räkning mot en kostnad per visning eller per klick. Den största gruppen webbannonsörer är sökmotorer och webbplatser för sociala medier. Snarare än att som affiliatepartner få betalt för en uppskattad eller faktisk andel av spelvinsterna får annonsörer på internet i allmänhet betalt per klick. Det finns flera vanliga metoder för att ersätta annonsörer, däribland vinstdelning, betalning per försäljning (PPS), kostnad per åtgärd (CPA), kostnad per klick (CPC) eller kostnad per tusental (CPM). Som namnet antyder innebär kostnad-per-klick-annonsering att webbannonsören gör reklam för spelbolaget på flera olika webbplatser i syfte att hitta potentiella kunder, och spelbolaget betalar annonsören när en potentiell spelkund klickar på annonsen och dirigeras till spelverksamhetens webbplats. Webbannonsörer är ganska isolerade från spelwebbplatserna och själva spelverksamheten. CPA-avtal innebär i typfallet att en annonsör (a) betalas en platt taxa för varje registrerad spelare, (b) en platt taxa för varje registrerad spelare som utför en betalning, (c) en andel av den bruttointäkt en spelare genererar eller en kombination av (a) plus (c) eller (b) plus (c).

Oavsett om huvudprioriteringen i ett jurisdiktionsområde är att skydda staten eller spelarna, är användningen av affiliatepartner inte helt problemfri.¹⁸ Till skillnad från spelbolagets anställda agerar affiliatepartner oberoende av spelwebbplatsen. Detta innebär att de har en svag koppling till spelbolagets

¹⁷ En ”junket” är en entreprenör som på beställning skaffar kunder till kasinot. Anthony N. Cabot, *Casino Gaming: Policy, Economics, and Regulation* 254 (2001).

¹⁸ För ett jurisdiktionsområde som har väldigt konservativa mål för spelarskydd är det ett möjligt alternativ att förbjuda avtal med affiliatepartner som marknadsför spelverksamhet eftersom detta stimulerar efterfrågan.

uppförandekoder och interna kontroller. Affiliatepartner kan fungera som ”inkastare” vars enda syfte är att driva trafik till spelwebbplatsen. Detta kan ske genom falska eller missvisande annonser och erbjudanden. En webbplats kan till exempel framstå som en oberoende leverantör av kundnöjdhetsundersökningar, medan de i själva verket endast tillhandahåller (falska) positiva rapporter och betyg till de webbplatser som betalar dem stora summor pengar. Dessutom verkar affiliatepartner ibland utanför det jurisdiktionsområde som de reglerande myndigheterna finns i.

Webbplatsoperatörer måste tillämpa företagspolicyer om de vill styra affiliateaktörernas beteende. De reglerande myndigheterna kan ge webbplatsoperatörerna ansvaret för att kontrollera affiliatepartnerna genom obligatoriska policyer och förfaranden som myndigheterna kan granska och mäta om de så önskar. Det finns dessutom teknik som underlättar kontroll av affiliatepartner.

Statliga myndigheter kan till exempel använda ”spindelprogram” som samlar data om de marknadsföringsaktiviteter som affiliatepartner till licensierade aktörer ägnar sig åt. Om överträdelser av annonseringsbestämmelserna upptäcks kan den reglerande myndigheten genom tvång se till att operatörerna avslutar relationen med affiliatepartnern eller vidta andra korrigerande åtgärder.

Även om den kan vara effektiv är den här metoden reaktiv snarare än proaktiv.

Intern marknadsföringspersonal medför färre potentiella problem än affiliatepartner eftersom de måste rätta sig efter företagets uppförandekod och interna kontroller.

D. Drifts- och kundtjänster

Tjänster som kundservice, köp och hantering av domännamn, hantering av affiliatepartner, nätverks- och chatttjänster samt webbplatsoptimering, är inte avgörande för de centrala politiska strategierna – varken vad gäller åtgärder för att skydda spelarna eller för att skydda staten. De reglerande myndigheterna kan dock intressera sig för vilken koppling dessa system har till mer centrala systemfunktioner och huruvida de gör det möjligt att få tillgång till kunduppgifter. Registrering eller licensiering av leverantörer av drifts- och kundtjänster bör bara komma i fråga om tekniska krav inte kan skydda de centrala systemen på ett tillfredsställande sätt.

E. Icke-spelrelaterade programvaruleverantörer

Operatörer av spelwebbplatser kan använda produkter som integrerar med back-end-spelplattformar, såsom kontohanteringsverktyg, affiliate- och agentprogramvara, verktyg för hantering av kundrelationer, bedrägeriförebyggande

verktyg och säkerhetsverktyg, registreringsplattformar, integrerad kassa, centrala rapportverktyg, bonus- och lojalitetsverktyg, nätverkshanteringsverktyg och verktyg för webbplatsoptimering.

Rekommendation

Licensieringens nödvändiga omfattning beror, som diskuterats ovan, i hög utsträckning på sammanhanget. Bortsett från ägare och xSP-företag, som bör ges högsta prioritet i fråga om licensiering, beror behovet av licensiering mycket på i vilken utsträckning en part kan påverka olika faktorer som hur ärliga och rättvisa spelen är samt allmänhetens uppfattning av onlinespelbranschen men även på vilka möjligheter parten har att påverka spelverksamheten, de ekonomiska och innovationsrelaterade kostnader som licenskrav medför samt huruvida tillsyn från licensinnehavares sida, tekniska krav, och tillämpning av regleringar ger ett tillräckligt skydd mot risker relaterade till missbruk eller inkompetens. Enklare uttryckt varierar licensieringens bredd i förhållande till jurisdiktionsområdets politiska prioriteringar och dess förmåga att på ett adekvat sätt hantera dessa prioriteringar med andra metoder än licensiering.

Licensieringens djup

När staten kräver att aktörer måste ha licens för att delta i spelrelaterad verksamhet är den juridiska person som måste ansöka om och erhålla en licens ofta inte en individ. Till exempel är ägarna till de flesta kasinoföretagen i Nevada publika aktieföretag. Licensieringens djup syftar på vilka personer med kopplingar till de sökande som måste ansöka om licens.

Oavsett vilken typ av godkännande det rör sig om är det först nödvändigt att fastställa vilka av de parter som har kopplingar till sökanden som behöver licensieras. Jurisdiktionsområden världen över har olika krav gällande vilka personer med anställning hos eller med kopplingar till sökanden som måste ha licens. Beslut om vilka personer som måste vara licensierade baseras till största delen på relationen mellan den potentiellt licenspliktiga parten och det sökande spelbolaget. På Isle of Man måste till exempel en särskilt utsedd chefsperson på företaget godkännas av myndigheterna för att bolagets spellicens ska börja gälla.¹⁹ Att avgöra licensieringens djup kräver alltså en analys av i vilken grad de olika parterna är involverade i ledningen och driften av onlinespelverksamheten. Många jurisdiktionsområden har mycket djupgående licensieringskrav.

¹⁹ Isle of Man, Online Gambling Regulation Act § 10 (2001), tillgänglig online på: <http://www.gov.im/lib/docs/gambling/Regulations/onlinegamblingregulationact2001.pdf>

Merparten av spelwebbplatsernas ägare, operatörer och leverantörer är affärsdrivande företag, vanligtvis aktiebolag. Ett aktiebolag är en juridisk person som staten har gett tillstånd att bedriva affärsverksamhet. De huvudsakliga fördelarna med ett aktiebolag är delägarnas (aktieägarnas) begränsade ansvarsskyldighet, möjligheten att överföra kapitalintresse samt kontinuiteten.

Bolagens uppbyggnad skiljer sig mellan olika länder, men de består oftast av chefer, styrelseledamöter, aktieägare och anställda. Aktieägare är personer eller juridiska personer som äger andelar, i form av aktier, i ett företag. Via aktierna får aktieägarna inflytande över bolaget genom att välja dess styrelse. Under styrelsens överinseende har delägarna rätt till delar av intäkterna genom enskilda eller periodiska aktieutdelningar samt till proportionell fördelning av tillgångarna vid konkurs.²⁰ Det vanliga är att aktieägarna väljer en styrelse som i sin tur driver företaget genom chefer. Cheferna representerar företaget och har ett ledningsansvar som bolagsstyrelsen delegerar till dem.

För ett aktiebolag handlar licensieringens djup om vilka styrelseledamöter, aktieägare, chefer och anställda som måste granskas för licens. Liknande överväganden krävs för andra företagsformer, till exempel handelsbolag, kommanditbolag, truster och samriskföretag.

1. Chefspersoner/viktig personal

Spelchefernas ansvar är att övervaka spelverksamheten. VD:n är särskilt viktig för spelverksamheten och onlinespelbolagets välbefinnande. VD:n ansvarar för all onlinespelverksamhet, garanterar att webbplatsen fungerar korrekt och fastställer interna policyer och bestämmelser. Ibland kan onlinespelbolaget dela upp VD:s ansvar på två personer: VD:n har då till uppgift att leda spelföretagets affärsverksamhet medan en anställd med tekniska specialkunskaper – teknikchefen – leder arbetet med själva webbplatsen. Teknikchefen ansvarar bland annat för att webbplatsen alltid är tillgänglig, att den är säker, att den kan klara det beräknade antalet besökare och att den program- och maskinvara som används uppfyller de standarder som finns i regleringar och interna policyer. Chefsarkitekten och chefssystemadministratören är andra viktiga medlemmar av den tekniska personalen. Systemadministratörer spelar en betydelsefull roll för webbplatsens säkerhet. De kan svara för allt från operativsystemets säkerhet till nya programvaruversioner. Ekonomi- och finansdirektören ansvarar vanligen för företagets finansiella risktaganden, budgetering och ekonomisk planering, bokföring, redovisning och dataanalys.

Eftersom företagsledningen har tillgång till nästan all finansiell information om spelbolaget och kan ändra data, är detta den grupp som oftast är i fo-

²⁰ Harry Henn och John Alexander, *Corporations (Hornbook Series)* 396 (1983).

kus för regleringsåtgärder och ingående granskningar. Regleringar kan riktas mot dessa personer på olika sätt. I Kahnawake, ett Mohawkterritorium i Kanada, anges till exempel titlarna på de chefspersoner som måste licensieras, däribland VD:n, ekonomichefen, den operativa chefen, teknikchefen och kontorschefen.²¹ De maltesiska reglerande myndigheterna kräver att styrelseledamöter ska vara bofasta på Malta för att få licens.²² I andra jurisdiktionsområden kan det förekomma att licenskravet grundar sig på funktion snarare än titel. Storbritannien kräver exempelvis att anställda nyckelpersoner måste vara licensierad, men definierar dessa personer utifrån funktion snarare än titel.²³ Sådana funktioner innefattar alla som ansvarar för spelverksamhetens övergripande strategi, ekonomiska planering, styrning, budgetering, marknadsföring, affärsutveckling, regelefterlevnad, IT-underhåll och spelrelaterade säkerhet.²⁴ I andra jurisdiktionsområden kan ersättningsnivån vara avgörande för vilka som behöver licensieras, antingen genom att man fastställer ett visst gränobelopp eller genom att ett visst antal av de högst betalda cheferna måste ansöka om licens.

Företagsrepresentanter med centrala uppgifter – oavsett om de definieras utifrån jobbtitel, funktion eller ersättning – måste sannolikt genomgå någon form av licensiering i de flesta jurisdiktionsområden.

2. Övrig personal

A. Maskinvarutekniker och programvarutekniker

Programvarutekniker hör till en av de största personalkategorierna på ett onlinespelföretag. Programvarutekniker leds av en chefsprogramvarutekniker och har till uppgift att skriva källkod som påverkar varje del av webbplatsen. De vanligaste kodtyperna som programvaruteknikerna fokuserar på är kod som styr kasinospelens slumpmässighet och sannolikhet, kod som styr pengaflöden mellan konton samt rapporteringsfunktionskod. Programvaruteknikerna – också kända som datorprogrammerare – är inte särskilt involverade i den pågående spelverksamheten, även om det kan verka som att de har förmåga att i stor utsträckning påverka spelet. Programmerarna skriver sin kod offline och den kontrolleras av flera olika interna och externa parter innan programvaran släpps för allmän användning.

²¹ Kahnawake, Regulations Concerning Internet Gaming, §§ 60–62 (1999) (ändrad 2011), tillgänglig online på: <http://www.gamingcommission.ca/docs/RegulationsConcerningInteractiveGaming.pdf>

²² Malta, *onan* not 6 i § 2 ”key official”, 15, 18.

²³ Storbritanniens spellag del 5, §§ 67, 80 (2005), tillgänglig online på: <http://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>

²⁴ *Ibid.* i § 80.

Statliga myndigheter måste sätta sig in i vilka resurser de har och vilka begränsningar som finns vad gäller tester, även då de utförs av oberoende testlaboratorier. Det går att kontrollera programvaran för att säkerställa att koden fungerar korrekt och att programmerarna inte har möjlighet att skriva fientlig kod som kan ändra på sannolikheter eller flytta pengar till fel konton, men det finns inga absoluta garantier. Graden av säkerhet beror på många faktorer, inklusive hur stränga standarderna är, kvaliteten på tillverkarnas interna tester och kontroller, testlaboratoriets kompetens och kapacitet samt hur avancerad och omfattande myndigheternas tillsyn av branschen är. När programvaran väl har börjat användas i verksamheten är programvaruteknikerna inte involverade, med undantag för när nya versioner och felkorrigeringar släpps. Den tekniskt-operativa personalen tar då över uppgiften att hantera programvaran.

Även om onlinespelföretag inte har ett fysiskt säte drivs webbplatsen med hjälp av maskinvara. Den här maskinvaran består av servrar och värddatorer som hanteras av IT-personal med expertis på området. Det här är kanske den grupp som befinner sig på störst avstånd från spelverksamheten eftersom maskinvarupersonalen oftast inte gör mer än att övervaka de fysiska komponenter som används för att driva webbplatsen, inte programvaran som webbplatsen bygger på.

B. Teknisk support och operativ personal

I e-handelsbranschen delas teknisk supportpersonal ofta upp i olika nivåer. Nivå 3-personal är systemadministratörer och supporttekniker med avancerad utbildning. De viktigaste personerna i den här gruppen har diskuterats i det föregående. Nivå 2-personal har viss teknisk kunskap, men mycket mindre än personal på nivå 3. Nivå 1-personal har begränsade tekniska kunskaper och har kundkontakt som sin främsta uppgift. När det gäller licensiering är inte personalnivån det viktigaste, utan de uppgifter och den behörighet som tillkommer de olika nivåerna av teknisk supportpersonal. Den tekniskt-operativa personalen är till exempel en undergrupp till gruppen teknisk support och unik för onlinespelbranschen. Den här gruppen ansvarar för att webbplatsen fungerar korrekt och är säker. En av den tekniskt-operativa personalens viktigaste uppgifter är att övervaka webbplatsen och säkerställa att den är säker för spelarna, att det inte förekommer fusk och att spelverksamhetens integritet inte äventyras. Det här ansvarsområdet kräver att den tekniskt-operativa personalen har en omfattande behörighet och får flytta pengar till eller från kundkonton, övervaka och ändra spelresultat, kontakta kunder rörande deras konton och få tillgång till spelföretagets tillgångar för att klara upp ekonomiska tvister. Eftersom den här gruppen kan få tillgång till och ändra känslig information bör den genomgå stränga licensieringskrav.

Det avgörande för vilken teknisk supportpersonal som behöver licensieras bör således vara nivån av systemåtkomst som en viss funktion innebär, och inte arbetets tekniska kunskapsnivå.

C. Kundtjänst

Uppgifterna för kundtjänstanställda på alla företag är att interagera med kunderna och lösa deras eventuella problem. Några av de vanligaste kundtjänstrollerna i onlinespelbranschen är att informera potentiella kunder om webbplatsen, ge information om de olika spel som erbjuds och klara upp tvister mellan kunderna och speloperatören. På lång sikt kan en effektiv kundtjänst bidra till att webbplatsen får rykte om sig att vara användarvänlig, vilket utan tvekan gynnar affärerna. För att kunna göra ett gott arbete måste kundtjänstanställda få tillgång till information som kan vara känslig.

Om de känsligare kundfrågorna, till exempel de som handlar om pengar, ska kunna lösas kan det krävas att kundtjänsten får tillgång till privat information, till exempel information om kundens tillgångar och bankkonton. Kundtjänstpersonalen kan även ha behörighet att flytta begränsade summor pengar till eller från spelarkonton i syfte att klara upp dispyter. Många av dessa behörigheter kan bero på om betalningsförmedlingen är utlagd på entreprenad och om endast betalningsförmedlaren har tillgång till känsliga data. Även om den här gruppen har tillgång till känslig kundinformation finns det inget större behov av att licensiera kundtjänstpersonalen eftersom deras åtgärder kan spåras och, om nödvändigt, återställas. Dessutom är mycket av den information som är tillgänglig för kundtjänsten skrivskyddad, vilket innebär att personalen kan läsa, men inte ändra, informationen. Beroende på de funktioner och behörigheter som kundtjänstpersonalen har kan statliga myndigheter dock behöva överväga en begränsad form av licensiering för kundtjänstanställda, till exempel registrering av anställda eller arbetslegitimationer.

D. Bedrägeribekämpning och övervakning

Bedrägeri- och övervakningsavdelningen på ett onlinespelföretag försöker hindra spelare från att lura såväl företaget som andra spelare. Avdelningen leds av övervakningschefen och övervakar spel och deras resultat i syfte att utröna om spelare använder programvara för att lura spelbolaget. Genom att titta på förhållandet mellan risk och avkastning för många spel kan bedrägeriavdelningen också upptäcka spelare som samarbetar för att lura andra spelare på pengar. En annan viktig uppgift för bedrägeri- och övervakningsavdelningen är att förhindra bedrägliga betalningar. Antalet identitetsstöld och kreditkortsbedrägerier ökar, vilket innebär ett ökat tryck på avdelningen för betalningskontroller att se till så att spelverksamheten och andra aktörer kan få sina vinster i god ordning.

Onlinemiljön medför många nya uppgifter för bedrägeri- och övervakningsavdelningen utöver de funktioner som förekommer i ett traditionellt kasino, som att övervaka spelen för att förhindra otillåtet samarbete. Avdelningen kontrollerar till exempel att det inte förekommer otillåtet samarbete, markerdumpning eller robotprogram på webbplatsen. En annan av bedrägeri- och övervakningsavdelningens uppgifter är att se till att användarna är verkliga personer.

Avdelningens huvudsakliga verktyg mot fusk och bedrägerier är uteslutning. Precis som traditionella kasinon kan visa bort spelare från sina lokaler kan onlinespelbolagets bedrägeri- och övervakningsavdelning utesluta en spelare från att delta i webbplatsens verksamhet.

Den här avdelningen har i allmänhet endast rätt att visa information och kan inte ändra den. Även om övervakningschefen har tillgång till information som är mycket viktig för spelverksamheten är det inte en åtkomst som kan användas för att manipulera speldata. Det finns inget påtagligt behov av att licensiera bedrägeri- och övervakningsavdelningen som sådan.

E. Marknadsföringspersonal

Marknadsföringsavdelningen på ett spelföretag har ansvar för att skapa och genomföra marknadsföringsstrategier som leder trafik till och gör reklam för spelverksamheten. I onlinespelsammanhang leder en marknadsföringschef marknadsföringsavdelningen och arbetar med affiliatepartner och annonsörer för att få fler kunder. Några av marknadsföringschefens viktigaste uppgifter är att ta fram specialerbjudanden, organisera belöningsprogram och kontrollera att spelverksamhetens anseende inte skadas i massmedier.

Marknadsföringschefen ansvarar också för att alla marknadsföringsstrategier och all samverkan med affiliatepartner, annonsörer och potentiella kunder sker i enlighet med relevanta lagar och regleringar.

I onlinespelbranschen har marknadsföringspersonalen vissa unika uppgifter. Marknadsföringsavdelningen på ett onlineföretag måste till exempel övervaka de onlineaktiviteter som är relevanta för spelverksamheten. Sökmotoroptimering, marknadsföring i sociala medier och webbannonsering på webbplatser är några av de vanligaste uppgifterna för marknadsföringsavdelningen på ett onlinespelföretag. Alla roller av den här typen påverkar indirekt spelverksamhetens intäkter, även om de inte är direkt relaterade till spelen.

Intern marknadsföringspersonal medför färre potentiella problem än affiliatepartner eftersom de måste rätta sig efter företagets uppförandekod och interna kontroller. Spelwebbplatsernas operatörer har ett större intresse i och kontroll över marknadsföringspersonalens handlingar eftersom personalen i

fråga är anställd. Den tillsyn som de licensierade operatörerna utövar över marknadsföringspersonalen är troligen tillräckligt för att dessa inte ska handla i strid mot statens regleringar och policyer för onlinespel, och därför är licensiering av den här gruppen i allmänhet inte nödvändigt.

F. Ekonomi och redovisning

Ekonomiavdelningen på ett spelbolag leds av ekonomi- och finansdirektören och fattar ekonomiska beslut såsom emittering av skulder, kontroll av regelefterlevnad och övervakning av projekt som syftar till att generera positiva kapitalflöden för spelverksamheten. Redovisningsavdelningen leds av spelbolagets controller. Controllerns uppgift är att stämma av transaktioner, genomföra interna kontroller, godkänna huvudboken och samarbeta med internrevisionsavdelningen för att övervaka pengaflöden. Ekonomi- och redovisningsavdelningarna sköter tillsammans spelbolagets bokföring, förbereder licenser och skatteformulär och ansvarar för bokslutet.

Även om dessa två avdelningar verkar ha tillgång till en stor del av spelverksamhetens finansiella dokumentation och bankkonton är denna tillgång i själva verket mycket begränsad. Personalen på de två avdelningarna kan se den finansiella informationen men kan i allmänhet inte ändra några uppgifter. Dessutom finns det interna policyer som hindrar de anställda från att överföra spelverksamhetens tillgångar till andra konton, vilket innebär att dessa avdelningar inte har några tydliga kopplingar till den faktiska spelverksamheten. Eftersom deras uppgifter i första hand är inriktade på vad som sker efter spelet (till exempel journalföring, resultatrapportering etc.) är behovet av licensiering inte särskilt stort.

G. Internrevision

Internrevisionsavdelningens roll är att analysera och kontrollera spelverksamhetens transaktioner för att se till att dessa överensstämmer med fastställda riktlinjer i regleringar och interna riktlinjer. Internrevisionen, som lyder under styrelsen, kontrollerar också om de olika avdelningarna följer redovisningsregler, bestämmelser för depåer och kontrollförfaranden. Internrevisorer arbetar med att granska spelföretagets organisation medan revisorsassistenter granskar företagets vinstdrivande verksamhet. Revisorsassistenter kontrollerar att uppgifter om intäkter och utgifter är korrekta, korrigerar avvikelser, granskar bokslut online och sammanställer rapporter om den dagliga verksamheten. Internrevisionsavdelningen kontrollerar uppgifter i efterhand och är därför inte direkt involverad i den pågående spelverksamheten. Det faktum att revisionsavdelningens arbete tar vid efter själva spelaktiviteterna, innebär att behovet av licensiering minskar betydligt, precis som vi sett vad gäller ekonomi- och redovisningsavdelningen

H. Icke spelrelaterad personal

En webbplats måste anställa personal också för uppgifter som inte är spelrelaterade. Ett onlineföretag kan till exempel ha anställda som hanterar serverna och beslutar om vilka typer av spel som ska erbjudas spelarna. Dessa roller är isolerade från själva spelandet och behöver därför inte licensieras.

IT-personalen är ett undantag som förtjänar att nämnas. Efterhand som spelverksamheter blir mer datorbaserade ökar också behovet av personal för att underhålla systemen. Ett spelföretag kan ha många olika känsliga datorsystem, inklusive system för att spåra spelare och betalningar, betalkortssystem, system för att dela ut och samla in marker, bingo- och kenosystem, redovisningssystem samt totalisatorer för matcher och hästkapplöpningar.²⁵ IT-personal som underhåller dessa system har eventuellt större möjlighet att manipulera spelresultaten eller spelares och operatörers konton.

Förutom viss IT-personal har icke-spelrelaterad personal i allmänhet lägst prioritet i fråga om reglering. Interna kontrollsystem bör omöjliggöra för icke-spelrelaterad personal att stjäla av speloperatören. Det kan dock ligga i de reglerande myndigheternas intresse att prioritera reglering av IT-personal i högre grad, särskilt om de har tillgång till programvara.

3. Styrelseledamöter

Styrelsen har en skyldighet gentemot företaget att använda sitt bästa omdöme då den beslutar om och verkställer företagets policy. Dess uppgifter är bland annat att (1) utse chefspersoner och fastställa deras löner och ersättningar, (2) fatta avgörande beslut om policy och (3) om ekonomiska angelägenheter, däribland aktieutdelningar och finansieringsfrågor. Styrelseledamöter beskrivs ibland som interna eller externa. En ”intern” styrelseledamot är anställd, chef eller en betydelsefull aktieägare i företaget. En ”extern” styrelseledamot är vare sig anställd eller en betydelsefull aktieägare, eller på annat sätt verksamhetsansvarig. En extern styrelseledamot anses vara fristående från företagsledningen. Externa styrelseledamöter kan väljas på grund av allmänna eller specifika affärserfarenheter och branschkunskaper. De externa styrelseledamöterna anses ofta kunna ha objektiva och välgrundade åsikter om företagets vägval, välmående och verksamhet och kunna bidra med nya erfarenheter till företagets beslutsprocesser.

²⁵ En totalisator är en dator som används vid toto-hästkapplöpningar för att registrera och dela upp den totala summan av insatserna mellan dem som har satsat på en vinnande häst eller en kombination av hästar, efter att kapplöpningsbanan har dragit av sin provision. Se Princeton Universitys Wordnet.

Ofta kräver statliga myndigheter att endast interna styrelseledamöter ska vara licensierade. I Nevada behöver till exempel endast interna styrelseledamöter för publika och vissa privata aktiebolag ansöka om licens.²⁶ En intern styrelseledamot kan exempelvis vara styrelseordförande, personer som innehar fler än fem procent av de röstberättigade värdepappren, medlemmar av den verkställande kommittén eller jämförbara kommittéer med bestämmanderätt över spelverksamheten, anställda av spelbolaget eller personer som enligt reglerande myndigheter övervakar spelverksamheten.²⁷ Att enbart kräva att interna styrelseledamöter licensieras är motiverat eftersom externa styrelseledamöter är fristående från företaget och har mindre möjlighet att påverka de delar av den dagliga styrningen och verksamheten som är mest angelägna att reglera. Eftersom externa styrelseledamöter oftast får ersättning utifrån förbestämda kriterier, till exempel ett månatligt arvode eller ett mötesarvode, är de dessutom mindre känsliga för ekonomiska eller andra påtryckningar som kan äventyra integriteten. Ett av målen med att välja externa styrelseledamöter är dessutom att hitta en så kvalificerad person som möjligt för tjänsten. Utbudet av lämpliga externa styrelseledamöter skulle sannolikt vara betydligt mindre om licensiering var ett krav.

4. Aktieägare

Många av de företagsformer en licenssökande kan använda ger möjlighet till delägarskap. Den vanligaste bolagsformen är aktiebolag där delägarna innehar aktier. Ett aktiebolag kan vara antingen publikt eller privat. Ett publikt aktiebolag är ett bolag som erbjuder sina aktier på den öppna marknaden. En fördel med det publika aktiebolaget är möjligheten att få in nytt kapital genom publika emissioner. En publik emission sker oftast när företaget säljer antingen aktier eller skuldebrev till allmänheten genom en aktiemäklare. Aktier i publika aktiebolag är attraktiva för investerare eftersom de oftast medför likviditet. En person som köper aktier kan oftast sälja dem på den allmänna marknaden genom att helt enkelt kontakta sin aktiemäklare.

Bortsett från fördelarna finns det regleringsrelaterade problem med att tillåta publika aktiebolag att äga och driva spelverksamheter. Det är inte praktiskt möjligt att licensiera ett publikt aktiebolag om detta innebär att alla dess aktieägare måste ha licens. Många publika aktiebolag handlar med tusentals

²⁶ Regulations of the Nevada Gaming Commission and State Gaming Control Board, §§ 5A.030 (licenssystemet för onlinespel speglar det traditionella systemet), 15.585.7–5 (licensiering av företag kräver att alla grupper som beskrivs i 16.410–15 har licens), 16.410–15 (licensiering av chefspersoner, anställda och styrelseledamöter) (1959) (gällande 27 mars 2012), *tilgænglig online på*: <http://gaming.nv.gov/modules/showdocument.aspx?documentid=2957>

²⁷ *Ibid.*

aktier dagligen. Om ett jurisdiktionsområde vill uppmuntra publika aktiebolag att investera i spelbranschen måste det därför tillåta licensiering utan att varje aktieägare har licens.

Att avstå från licenskrav för en del aktieägare kan dock leda till att olämpliga personer köper aktier och skaffar ägarintressen i spelföretag. Detta behöver inte innebära några större bekymmer om personen äger några få aktier bland miljoner, men det kan skapa problem som behöver regleras om personen äger en betydande andel av aktiekapitalet. Om massmedier avslöjar att en känd brottsling har stora aktieinnehav i ett offentligt spelbolag kan detta påverka den allmänna opinionen negativt. Problem som behöver regleras kan också uppstå om den olämpliga personen genom aktieinnehavet kan utöva inflytande över eller kontrollera bolaget.

Jurisdiktionsområden som välkomnar publika aktiebolag i spelbranschen måste väga dessa potentiella problem mot realiteterna på marknaden. En möjlighet är till exempel att fastställa gränser för när aktieägare i publika aktiebolag inom spelbranschen måste ansöka om och erhålla en licens. I USA är dessa gränser vanligtvis satta vid 5, 10 eller 15 procent.²⁸ I en licensansökan kan till exempel den sökande ombes att namnge varje aktieägare som innehar mer än 5 procent av aktierna i företaget, samt tillhandahålla uppgifter om deras bakgrund. Dessa nivåer är ofta förbundna med statliga rapporterings- eller dokumenteringskrav för fall då en aktieägare förvärvar förmånsintressen som överstiger en viss nivå. I de amerikanska delstaterna Nevada och New Jersey är det till exempel tillåtet för institutionella investerare att inneha över 10 procent.²⁹ Institutionella investerare kan vara banker, försäkringsbolag, registrerade investmentbolag, rådgivare och pensionsstiftelser eller pensionsfonder. Fondföretag, vilka ofta kontrollerar och investerar mångmiljardbelopp på uppdrag av sina kunder, faller inom den här kategorin. I Nevada har de reglerande myndigheterna fastställt en gräns vad gäller de institutionella investerarnas innehav vid vilken de måste ansöka om licens.³⁰ I både Nevada och New Jersey måste den institutionella investeraren kunna visa att aktieinnehavet endast är avsett för investeringssyften.³¹

Vissa jurisdiktionsområden gör ingen skillnad mellan privata och publika aktiebolag och fastställer aktieinnehavsgränser för licensiering endast utifrån ägarandelarna. I Kahnawake-reservatet i Kanada granskas till exempel

²⁸ Cabot, *ovan* not 17, 275.

²⁹ Nev., *ovan* not 26 i § 16.430(1) (för publika aktiebolag) och i § 15.430(1) (för privata aktiebolag); N.J. Stat. Ann. § 5:12-85.1(g) (West 1977) (gällande 1 februari 2011)

³⁰ Nev., *ovan* not 26 i § 16.430(1) (för publika aktiebolag) och i § 15.430(1) (för privata aktiebolag).

³¹ *Ibid.* i § 16.430(1, 3) (för publika aktiebolag) och i § 15.430(2) (för privata aktiebolag); N.J. Stat. Ann. § 5:12-85.1(g) (West 1977) (gällande 1 februari 2011)

lämpligheten hos varje person som äger mer än 10 procent av de emitterade aktierna³², medan Antigua sätter gränsen vid 5 procent.³³ Den historiska erfarenheten i vissa jurisdiktionsområden ger få skäl att göra skillnad på publika och privata aktiebolag. I dessa jurisdiktionsområden licensierades spelverksamheten innan publika aktiebolag började verka på spelmarknaden, och det gjordes sedan generella undantag från kravet på att alla aktieägare måste vara licensierade, så att publika aktiebolag kunde etablera sig i branschen. Den här begränsade tillsynslättnaden ansågs vara ett acceptabelt pris för de fördelar som investeringar från publika bolag skulle innebära. Kraven mildrades inte för privata aktiebolag. Även Nevada har dock sedan dess mildrat kravet att alla aktieägare i privata aktiebolag måste vara licensierade.

Behovet av att licensiera aktieägare är vanligtvis kopplat till omfattningen av aktieägarens investeringar. Det är viktigt att notera att institutionella investerare ofta kan undvika licensiering i fall där privatpersoner inte kan det. Vad gäller reglering är det också viktigt att ta hänsyn till om ett aktiebolag är publikt eller privat, eftersom krav på att alla aktieägare i publika bolag ska vara licensierade är praktiskt omöjligt.

Granskningsnivåer

Licensieringsgranskningen är differentierad. Differentierad licensiering innebär att personer eller juridiska personer med kopplingar till spelindustrin delas in i två eller flera kategorier. Granskningen av sökande i de olika kategorierna sker sedan på olika nivåer. De reglerande myndigheterna kan till exempel besluta att licensieringen ska omfatta både ägare och anställda i spelbolag. Granskningsnivån kan dock skilja sig åt. Ägare kan behöva genomgå en grundlig utredning där de reglerande myndigheterna under flera månader granskar alla aspekter av ägarens bakgrund, medan granskningen av spelbolagets anställda eventuellt begränsar sig till utdrag ur kriminalregistret. Dessa kontroller skiljer sig åt beroende på jurisdiktionsområde. På Malta granskar myndigheterna personlig bakgrundsinformation, finansiell information, delaktighet i laglig verksamhet, kriminalregister och till och med sökandes fritidsintressen, för att avgöra om ägaren kan licensieras.³⁴ Kraven på anställda nyckelpersoner är lika strikta, och de kontrolleras även i kriminalregistret. I Storbritannien tittar myndigheterna på eventuella civilrättsliga prövningar, bakgrund inom spelbranschen, tidigare allmän affärsverksamhet, kompetenser, referenser och eventuella tidigare konkurser för att avgöra om berörd

³² Kahnawake, *ovan* not 21 i §§ 24(b)(iv) (inom den traditionella spelbranschen), 30(d) (inom onlinespelbranschen).

³³ Ant. & Barb., *ovan* not 8 i del II, §§ 10(b), 16, 17.

³⁴ Malta, *ovan* not 6 i § 5(2) (i–vi)

personal kan få licens.³⁵ På samma sätt tar myndigheterna i Panama hänsyn till kriminalregistret, relevanta referenser och nationella regelverk om anställningar när de fastställer granskningens nivå.³⁶ Från ett ekonomiskt perspektiv kan dessa granskningsnivåer ses som olika höga hinder. Ingående granskningar är ett högt inträdeshinder och ytliga granskningar är ett lågt inträdeshinder.

En fullständig licensieringsutredning är den dyraste och mest ingripande formen av granskning och består av en omfattande och oberoende utredning av sökandens ekonomiska och personliga bakgrund. Fullständiga undersökningar är kostsamma eftersom myndighetens utredare granskar förstahandskällor. Till exempel kan utredarna undersöka ett rättsfall på nytt istället för att utgå från friande domar som bevis på sökandes oskuld. De försöker då ta reda på om andra bevis som kanske inte var godtagbara under rättsprocessen kan tyda på skuld. På den ekonomiska sidan kanske utredarna, istället för att granska deklARATIONER, analyserar kassaflödet genom att se på faktiska insättningar och uttag för att skaffa sig en bild av både nettoförmögenhet och tillgångarnas ursprung. Sådana utredningar är både dyra och tidskrävande.

Vid ofullständiga utredningar granskas bara vissa delar av de sökandes bakgrund. Istället för en utredning ”på fältet” kan myndigheterna nöja sig med att elektroniskt granska utdrag ur samtliga polisdatabaser. Om det i samband med granskningen inte uppdagas några anhållanden, fällande domar eller tidigare polisutredningar av sökanden, kan den reglerande myndigheten utfärda en licens. Ofullständiga utredningar innebär att staten inte får samma skydd. Sådana utredningar består oftast av kontroll av kriminalregister, granskning av svar från sökandes referenser och ibland av personliga intervjuer.³⁷ Det finns två nackdelar med ofullständiga utredningar. Dels får utredarna kanske inte tillräcklig information om eller personlig kontakt med sökande för att korrekt kunna förutse deras framtida uppförande. Dels ger flyktiga granskningar med otillräcklig kontroll av information ofta information av tveksam karaktär.³⁸ Det finns dock vissa fördelar med ofullständiga granskningar. Först och främst kan de hindra tungt kriminellt belastade personer från att få anställning i onlinespelbranschen. Dessutom kan de reglerande myndigheterna få tillgång till information från tredje part som är så pass komprometterande att ansökan avslås, trots att den sökande inte har några brottsbelastningar.

³⁵ Storbritannien, *ovan* not 23 i §§, 128 (personliga licenser granskas enligt bestämmelserna för verksamhetslicenser), 69–70.

³⁶ Resolution nr 065, Panama, art. 11(d) (2002), *tillgänglig online på*: <http://www.mef.gob.pa/Documentos-JCJ/REGLA%20Ingles.pdf>

³⁷ Deborah L. Rhode, *Moral Character as a Professional Credential*, 94 Yale L. J. 491, 512 (1985).

³⁸ *Ibid.*

Det är vanligt att begränsade licenser utfärdas till anställda på spelbolag. Den ofullständiga utredningen kan då differentieras så att anställda nyckelpersoner utreds grundligare än anställda på lägre nivåer. På samma sätt kan de utfärdade licenserna vara begränsade till särskilda arbetsuppgifter eller personalkategorier. I New Jersey utfärdas till exempel olika licenser för anställda nyckelpersoner, vanliga anställda och anställda utan koppling till spelen.³⁹ Jurisdiktionsområden kan använda olika termer för att skilja på licenser för spelpersonal och icke-spelpersonal, till exempel ”arbetsstillstånd” och ”arbetskort”.

Myndigheterna i Nevada skapade en formell differentieringsstruktur för leverantörer av onlinespeltjänster genom att identifiera tre klasser och fastställa olika granskningsnivåer för dem.⁴⁰ Tjänsteleverantörer i klass 1 är de som (a) hanterar, administrerar eller kontrollerar insatser som initieras, tas emot eller görs i ett interaktivt spelsystem, (b) ansvarar för, administrerar eller kontrollerar spel förknippade med insatser som initieras, tas emot eller görs i ett interaktivt spelsystem, (c) underhåller eller sköter programvara eller maskinvara för ett interaktivt spelsystem, (d) tar emot betalningar baserade på intäkter eller vinster från spel eller (e) andra personer som ansöker om licens för tjänsteleverantörer och som de reglerande myndigheterna anser bör ha licens av klass 1.⁴¹ Sökanden i klass 1 genomgår de grundligaste utredningarna. Tjänsteleverantörer i klass 2 är andra tjänsteleverantörer som de reglerande myndigheterna bedömer ha en central roll i driften av spelwebbplatsen.⁴² Dessa tjänsteleverantörer granskas inte lika grundligt. Tjänsteleverantörer som inte omfattas av klass 1 eller 2 tillhör klass 3.⁴³ En licens i klass 3 är en villkorlig licens som påminner mer om en registrering och är begränsad till aktörer som har någon form av marknadsföringsavtal med operatörer inom interaktiv spelverksamhet.⁴⁴ Marknadsföringspartnern är i det här sammanhanget ett slags interaktiv leverantör av speltjänster som delar kunddatabaser med operatörerna. Det kan också vara företag som avser att licensiera ut rätten att använda deras varumärken.

Det är mycket viktigt att differentiera tjänsteleverantörer och anställda när man avgör granskningsnivå. Detta kräver en utvärdering av tre faktorer. Den första faktorn är den betydelse gruppen i fråga har för den offentliga politikens mål. Om till exempel statens huvudsakliga mål är att spelandet ska ske under ärliga former är speloperatörerna, programvaruleverantörerna och

³⁹ *Se i allmänhet* Nicholas Casiello, Jr., *New Jersey*, i *International Casino Law*, 2:a upplagan (Cabot, et al., (Red.), 2:a upplagan, 1993).

⁴⁰ Nev., *ovan* not 26 i § 5.240(3)

⁴¹ *Ibid.* i §§ 5.240(2)(d), 5.240(3)(a), 5A.020(4)

⁴² *Ibid.* i § 5.240(3)(b)

⁴³ *Ibid.* i § 5.240(3)(c)

⁴⁴ *Ibid.* i § 5.240(3)

programmerarna de mest självklara kandidaterna för licensiering. Om det politiska målet är att spelvinster inte ska gå till brottslingar som kan använda dem för att finansiera kriminell verksamhet måste licensieringen omfatta personer som tar del av vinster från spelen. Staten kan också sträva efter att kriminella inte ska ha några som helst kopplingar till branschen. Detta kan kräva granskning av leverantörer av icke-spelrelaterade varor och tjänster.

Kapacitet och budget är en annan faktor som vägs in. Om man placerar alla grupper i en obligatorisk licensieringskategori som kräver fullständig utredning kommer staten att behöva sätta in ett stort antal utbildade utredare eller förlita sig på utredningar från tredje part vars kvalitet är svår att säkerställa. Myndigheterna differentierar därför ofta grupperna utifrån hur viktigt det är att reglera dem. Ägare och operatörer har ofta högsta prioritet, följda av personer som tar del av vinster, distributörer, tillverkare och anställda nyckelpersoner. Staten använder sedan olika granskningsnivåer för varje kategori med hänsyn till utredningsavdelningens budget och kapacitet.

Ett tredje övervägande är licenskravets ekonomiska konsekvenser för vissa grupper. Licenskrav kan avskräcka personer från att ansöka eftersom de inte vill avsätta den tid, betala den kostnad eller utstå de besvär som licensieringsprocessen medför.

Differentierad licensiering är kort sagt en vanlig metod då utredningarnas omfattning är en prioriteringsfråga. Vanligtvis beror granskningens omfattning för de olika kategorierna på tre faktorer: (1) den betydelse som gruppen av sökande har för den offentliga politikens mål, (2) tillsynsmyndighetens kapacitet och budget för utredningar och (3) granskningsnivåns ekonomiska effekter.

Kriterier

Myndigheter som reglerar spelverksamhet kan använda många olika kriterier för att bedöma ansökningar om spellicenser. Kriterierna kan antingen vara fasta eller bedömningsbaserade. Om ett kriterium är fast är det kvantifierbart och något som sökanden antingen uppfyller eller ej. Fasta kriterier kan vara huruvida personer har dömts för grova brott (South Dakota)⁴⁵ eller brott relaterade till spel, prostitution eller försäljning av alkohol till minderåriga (Mississippi).⁴⁶

⁴⁵ S.D. Kodifierade lagar § 42-7B-33(3) (1989) (gällande 2012).

⁴⁶ Miss. Code. Ann. § 75-76-67(3) (West 1990) (gällande 2011).

Bedömningsbaserade kriterier är minimikrav som inte kan kvantifieras, utan baseras på utredarnas individuella bedömning. Storbritannien kräver exempelvis att personen sannolikt kommer att agera i enlighet med licensieringens syfte.⁴⁷ De vanligaste bedömningsbaserade kriterierna är god karaktär, relationer, förmåga att leda verksamheten och finansiell stabilitet.

1. God karaktär

Lagar och regleringar kräver ofta att ”god karaktär” ska användas som kriterium vid tilldelande av yrkeslicenser och andra licenser där allmänhetens förtroende har stor betydelse. (Här anses det anglosaxiska rättsliga begreppet ”good moral character”, övers. anm.) Alderney är ett exempel där myndigheterna undersöker sökandes karaktär.⁴⁸ Förutom vid licensiering av mer exklusiva verksamheter, som till exempel spel, är det här ett vanligt kriterium för yrkeslicenser, till exempel för redovisningskonsulter, jurister eller läkare. Trots sin vanlighet har den här termen begränsad praktisk nytta eftersom den är svår att definiera och tillämpa. Det största problemet med kriteriet ”god karaktär” är att bedömningar som andra personer gör med nödvändighet är subjektiva.⁴⁹

Att bedöma personers lämplighet för spellicenser utifrån karaktär innebär att de reglerande myndigheternas omdöme får en avgörande roll. Det finns ingen praktiskt användbar definition på ”god” karaktär som motsats till ”dålig”. Vad som är god och dålig karaktär handlar i slutändan om de individuella uppfattningarna hos personen som gör bedömningen. Begreppen ”god” och ”dålig” har exempelvis helt olika innebörder för baptistpräster och lotteriarbetare. Baptistprästen kanske anser att personer som ansöker om spellicenser har ”dålig” karaktär enbart på grund av deras yrkesval. Begreppen god och dålig får alltså olika innebörder beroende på utredarens politiska, sociala, religiösa och psykologiska uppfattningar.

Rättsliga försök att definiera ”god karaktär” och ge anvisningar för hur begreppet ska tolkas är både ovanliga och föga hjälpsamma. Ett av de viktigaste rättsfallen där ett försök att definiera termen gjorts är målet *Konigsberg v. State Bar of California*.⁵⁰ I det fallet nekades en sökande inträde i delstatens advokatsamfund på grund av ”tivelaktig karaktär”, med anledning av vissa politiska uttalanden.⁵¹ Rätten gjorde följande uttalande om hur ”god karaktär” ska definieras:

⁴⁷ Storbritannien, *ovan* not 23 i § 70(2)(b).

⁴⁸ Alderney, *ovan* not 9 i § 5(2)(a).

⁴⁹ Rhode, *ovan* not 37, s. 529.

⁵⁰ *Konigsberg v. State Bar of Cal.*, 353 U.S. 252 (1957).

⁵¹ *Ibid.*, ss. 258–59.

Termen är i sig ovanligt tvetydig. Den kan definieras på ett nästan oräkneligt antal sätt eftersom varje definition oundvikligen återspeglar attityder, erfarenheter och fördomar hos den person som definierar begreppet. En så pass vag kvalifikation, som utan svårighet kan anpassas för att passa personliga åsikter och preferenser, kan bli ett farligt verktyg i händerna på dem som vill motivera godtyckliga och diskriminerande avslag.⁵²

Andra domstolar har också försökt komma till rätta med dessa tvetydigheter. Tio år efter *Konigsberg* tillstod delstaten Arizonas högsta domstol att ”begreppet god karaktär inte går att definiera abstrakt” och vidhöll att det måste göras en enskild bedömning efter omständigheterna i varje fall.⁵³ Slutsatsen att en individ har god karaktär och därmed är lämplig är en subjektiv åsikt som man endast kan bilda sig genom att jämföra personen mot den egna uppfattningen om rätt och fel.

Andra domstolars försök att definiera ”god karaktär” har oftast lett till att denna vaga och mycket subjektiva fras får ytterligare vaga och subjektiva definitioner. Så här definierade till exempel högsta domstolen i delstaten North Carolina ”god karaktär”:

Något mer än frånvaron av dålig karaktär. [...] Detta betyder att personen måste ha uppfört sig så som en person med rättrådig karaktär vanligtvis gör eller skulle göra. En sådan karaktär definieras inte negativt eller som att följa minsta motståndets lag, utan ganska ofta genom viljan att göra oangenäma ting om det är det rätta, och genom föresatsen att undvika det angenäma om det är fel.⁵⁴

Domstolen i Arizona anammade ett test på dålig karaktär som undersöker ”huruvida beteendet verkligen avspeglar inneboende och fasta karaktärsegenskaper av tvivelaktig, oärlig, degenererad och korruperad natur”.⁵⁵

Huvudregeln vad gäller tolkningen av detta begrepp har fastslagits av USA:s högsta domstol.⁵⁶ I det fallet hade en sökande nekats inträde i advokatsamfundet eftersom vederbörandes medlemskap i kommunistpartiet ansågs tyda på tvivelaktig karaktär.⁵⁷ Rätten upphävde beslutet och gjorde följande uttalande:

⁵² *Ibid.*, ss. 262–63.

⁵³ Tillämpning av *Klahr*, 433 P.2d 977, 979 (Ariz. 1967).

⁵⁴ *In re Farmer*, 131 S.E. 661, 663 (N.C. 1926).

⁵⁵ *Klahr*, 433 P.2d at 979 (citerar *In re Monaghan*, 126 Vt. 53, 60, 222 A. nr 2 665, 671 (Vt.1966)).

⁵⁶ *Schware v. Bd. of Bar Exam. of State of N.M.*, 353 U.S. 232(1957).

⁵⁷ *Ibid.*, s. 238.

En delstat har rätt att kräva höga kvalifikationer för att anta en person till advokatsamfundet – till exempel god karaktär eller ingående kunskaper om delstatens lagar – men alla kvalifikationer *måste ha en rationell koppling* till de sökandes lämplighet eller förmåga att utöva juristyrket.⁵⁸

Rätten fann att det inte finns något rationellt samband enbart mellan en persons medlemskap i kommunistpartiet och dennes förmåga att utöva juristyrket och ålade samfundet att anta den sökande.⁵⁹ Om den här principen åberopas i andra sammanhang än för utövning av juristyrket måste kravet på god karaktär ha en rationell koppling till de kvaliteter och förmågor som krävs för att utöva yrket i fråga.

Juridisk tolkning av målen med licensiering är ett annat sätt för domstolar att försöka tolka ”god karaktär”. USA:s högsta domstol – då den tolkade beslut i Kalifornien om antagningar till advokatsamfundet – fastslog till exempel att den praktiska definitionen av ”god karaktär” tenderar att formuleras som en avsaknad av påvisade handlingar vilka ger anledning till tvivel på att sökanden är ärlig, rättvis och respekterar andras rättigheter samt delstatens och nationens lagar.⁶⁰ Domstolarna tillämpar begreppet genom att fastställa goda egenskaper som krävs för licensiering i yrket i fråga, samt att god karaktär är det samma som att ha dessa egenskaper. Den här definitionen har antagits av flera andra delstater.⁶¹ Även om detta är ett rimligt förhållningssätt för domstolar som måste använda kriterier som saknar anvisningar för tolkning är det, från ett politiskt perspektiv, bättre att etablera mer konkreta kriterier från början.

Ett annat problem med att använda ”god karaktär” som kriterium är svårigheten att definiera en individ som god eller dålig. Begreppet karaktär förutsätter en granskning av samtliga personlighetsdrag. Karaktär är per definition ”en individs beteendemönster eller personlighet”.⁶²

Som en kommentator sade:

Ett problem med att dela in personer i två kategorier – de som har god karaktär och de som inte har det – är att de flesta befinner sig på båda sidor av gränsen. Många personer, om inte de flesta, ger ofta prov på god karaktär, men inte alltid. Många är ofta ärliga men då och då opålitliga. Många är ofta lojala men ibland trolösa. Många är i allmänhet kompetenta men ibland slarviga och så vidare. De befinner sig på ett

⁵⁸ *Ibid.*, s. 239 (författarens betoning).

⁵⁹ *Ibid.*, ss. 246–47.

⁶⁰ *Konigsberg*, ovan, not 50, s. 263.

⁶¹ *Se Lex*. In re Florida Bd. of Bar Examiners, 373 So. 2d 890 (Fla. 1979); Reese v. Bd. of Com’rs of Alabama State Bar, 379 So. 2d 564 (Ala. 1980); Black’s Law Dictionary 693 (6:e upplagan 1990).

⁶² Webster’s New World Dictionary 125 (Second Concise Edition (1976)).

kontinuum: vanligtvis uppträder de på ett sätt som är över miniminivån, men ibland befinner de sig under den.⁶³

Att definiera ”gott” uppförande utifrån en enskild händelse i en persons liv kan eventuellt vara motiverat, men det beror på vilken typ av händelse det är. Om en person säljer statshemligheter till nationens fiender skulle det troligen enligt de flesta människor räcka som kriterium för ”dålig” karaktär. Men hur är det med andra enskilda händelser? Ta som exempel en licenssökande som blivit anhållen för övergrepp mot barn vid ett tillfälle, samtyckt till terapi och där utredningen sedan lagts ned. En utredare som blivit utsatt för övergrepp som barn kanske betraktar detta enstaka fall som diskvalificerande, medan en annan utredare inte gör det.

”God karaktär” som kriterium är också problematiskt eftersom reglerande myndigheter och utredare ofta har begränsad tilltro till ”goda” handlingar och istället koncentrerar sig på att hitta bevis för dålig karaktär. En person har således ”god karaktär” om det inte finns några påvisbara fall där denna individ har gett uttryck för ”dålig karaktär”. Oenighet kan uppstå om vilken typ av beteende som bör väcka tvivel kring personers moraliska karaktär.⁶⁴ Det är meningslöst att definiera en positiv egenskap (”god karaktär”) genom frånvaron av en negativ egenskap (”dålig karaktär”) om det inte finns standarder för att fastställa den negativa egenskapen.”

Ett uppträdande som utgör bevis på ”dålig karaktär” (när det gäller ansökningar till advokatsamfund) är ”ett uppträdande som visar på oärlighet, respektlöshet inför lagen, likgiltighet för finansiella åligganden eller psykologisk instabilitet”.⁶⁵ De uppträdande som mest är komprometterande för bedömningen av karaktären är sådana uppträdanden som visar på ”moralisk fördärvlighet” (*här avses det anglosaxiska rättsliga begreppet ”moral turpitude”, övers. anm.*), ett annat begrepp som är öppet för olika tolkningar.⁶⁶ Moralisk fördärvlighet står för handlingar eller beteenden som genomgående bryter mot moraliska uppfattningar eller vedertagna moraliska normer.⁶⁷ Detta är en egenskap som är förknippad med vissa brott, men inte med alla.⁶⁸ Sättet att definiera ”moralisk fördärvlighet” liknar alltså fallet med ”god karaktär” och medför samma definitionsproblematik. Som en annan kommentator sade, ”vad gäller antagning till advokatsamfundet bidrar kriteriet ’moralisk fördärvlighet’ inte till att

⁶³ Banks McDowell, *The Usefulness of “Good Moral Character”*, 33 Washburn L. J. 323, 323 (1992).

⁶⁴ Rhode, *onan* not 37, s. 530.

⁶⁵ *Ibid.*, s. 532.

⁶⁶ *Ibid.*, s. 551.

⁶⁷ Black’s Law Dictionary 1009 (6:e upplagan 1990).

⁶⁸ *Ibid.*

förbättra antagningsprocessen, utan fjärmar den bara från sitt syfte – att avgöra lämplighet för yrkesutövning i rättsväsendet.”⁶⁹

”God karaktär” är ett vanligt kriterium för licensiering, men det är en i sig vag måttstock som i själva verket tenderar att ge fritt utlopp åt utredarnas skönmässiga bedömning. Många rättsinstanser som har försökt avgränsa betydelsen av ”god karaktär” har i de flesta fall misslyckats. Domstolar är dessutom inte idealiska forum om man vill komma fram till en mer konkret definition eftersom det är bättre att ha ett tydligt kriterium från början.

2. Integritet, ärlighet och sanningsenlighet

De tre begreppen integritet, ärlighet och sanningsenlighet används ofta i licensieringslagstiftning som kriterier för att bedöma sökandes lämplighet. På Isle of Man utfärdar till exempel myndigheterna en licens endast om företaget styrs av personer med integritet.⁷⁰ I Kahnawake granskar utredarna, förutom karaktär, den sökandes ärlighet och integritet genom att undersöka personliga, professionella och affärsmässiga relationer, eventuella fällande domar och civilrättsliga prövningar, kredithistorik, konkurser samt personliga och professionella referenser.⁷¹

Även om de är relaterade har begreppen integritet, ärlighet och sanningsenlighet olika innebörder. Sanningsenlighet betyder helt enkelt att säga sanningen.

Men sanningsenlighet är bara en del av att vara ärlig. En person kan vara sanningsenlig men oärlig. Det är oärligt att använda sanna fakta samtidigt som man underhåller andra fakta för att ge ett falskt intryck.⁷² Personer som anhallits av en nationell polisstyrka kan till exempel sanningsenligt hävda att de aldrig blivit anhållna av lokal polis.

Men om de som svar på en fråga om sitt kriminalregister sagt att de aldrig blivit anhållna av lokal polis hade de varit oärliga. På samma sätt är ärlighet bara en del av integritet. ”Ordet ’integritet’ betyder sundhet i moraliska principer och karaktär och är något personer visar i relationer med andra då de ingår och fullgör avtal. [...]”⁷³ En person som till exempel utnyttjar människor i sina affärsrelationer kan vara ärlig men sakna integritet.

Integritet är ett komplext begrepp som inbegriper trohet mot prioriterade och personliga moraliska principer. Sådana principer kan vara ärlighet, familj,

⁶⁹ Rhode, *ovan* not 37, s. 552.

⁷⁰ Isle of Man, *ovan* not 19 i § 4(2)(a).

⁷¹ Kahnawake, *ovan* not 21 i § 24(a)

⁷² *Wiggins v. Texas*, 778 S.W.2d 877, 889 (Tex. App. 1989).

⁷³ *In re Bauquier's Estate*, 88 Cal. 302, 307, 26 P. 178 aff'd, 88 Cal. 302, 26 P. 532 (Cal. 1891).

vänskap, religion, ära, nation eller rättvisa. Människor prioriterar sådana principer olika, vilket gör att det kan vara acceptabelt att bryta mot en del av dem för att kunna uppfylla andra. De flesta anser exempelvis att det är acceptabelt att ljuga om det hindrar att andra personer skadas eller behandlas orättvist.

Integritet innebär att av rätt skäl vara trogen sina principer, trots frestelser och svårigheter.⁷⁴ Om reglerande myndigheter ska kunna pröva integritet måste de känna till den sökandes personliga prioriteringar och sedan avgöra om vederbörande konsekvent har varit trogen sina principer med avseende på deras inbördes rangordning. Detta är en omöjlig uppgift i neutrala sammanhang, men det blir än mer problematiskt eftersom utredarens uppfattning om personliga prioriteringar kanske skiljer sig från den sökandes uppfattning.

En viss typ av integritet kan vara oförenligt med regleringarnas mål om den sökande prioriterar sina principer på ett visst sätt. Anta till exempel att personlig vänskap är mycket viktigt för den sökande. Olyckligtvis har den sökande sedan barndomen varit vän med en person som har ett tvivelaktigt rykte. Myndigheterna kräver att licensinnehavare inte har någon kontakt med sådana personer, men enligt den sökandes personliga integritet är vänskapen viktigare än påbud i regleringar. Den sökande väljer att fortsätta sin vänskap för att bibehålla sin integritet. Detta kan innebära att vederbörande inte är lämpad att inneha en spellicens. Reglerande myndigheter måste därför kunna definiera vilka moraliska principer som är viktigast i ett välfungerande reglerat system, samt pröva personens beteende i förhållande till dessa principer.

Vilka moraliska principer som är viktiga för regleringarnas mål beror på målet. När målet är att skydda spelaren är rättvisa och respekt viktigare än när målet är att skydda staten. Ärlighet är viktigt både för strategier för att skydda staten och för strategier för att skydda spelare. Laglydighet är viktigare när målet är att skydda staten.

”Ärlighet” är generellt att föredra framför sanningsenlighet eller integritet som licensieringskriterium. Reglerande myndigheter vill att sökande och licensinnehavare inte bara ska säga sanningen, utan också ge rättvisande intryck genom att vara helt öppna. Det är därför ”ärlighet” som kriterium generellt är att föredra framför sanningsenlighet. Även om ”integritet” som begrepp kan tyckas vara bättre än ”ärlighet” har det begränsningar eftersom det är svårt att tillämpa. Det är svårt, för att inte säga omöjligt, att fastställa en persons personliga prioriteringar och pröva personens beteende mot dessa prioriteringar.

Med detta sagt, hur användbart är ”ärlighet” som kriterium? Som Shakespeare skrev i *Hamlet*, ”Ja just det. Att vara hederlig så som världen ser ut nu, det

⁷⁴ Lynne McFall, *Integrity*, *Ethics* 5, 9 (oktober 1987).

är att vara en utvald bland tiotusen..”⁷⁵ Thomas Fuller framförde en liknande tanke: ”Den som beslutar att endast beblanda sig med ärliga män måste sluta att beblanda sig.”⁷⁶ Den tanke som författarna framför är att oavsett hur ärlig en person föresätter sig att vara är det få, om någon, som kan påstå sig vara helt ärliga i alla sina mellanhavanden.

När utredare tillämpar kriteriet ”ärlighet” innebär detta att de också måste tillämpa en väsentlighetsstandard. Det är osannolikt att en sökande nekas en licens för att ha sagt till sin son att han på grund av arbete inte kunde ta med honom på en fisketur, när han i själva verket skulle se en fotbollsmatch. Av detta kan vi sluta oss till två regler. För det första att ärlighetskriteriet i allmänhet beaktas mot bakgrund av affärsrelaterade, inte personliga, sammanhang. Detta är motiverat eftersom syftet med licensiering är att förutsäga hur den sökande kommer att uppträda som licensierad inom spelbranschen. Vederbörandes beteende i andra affärsrelationer är därför mer relevant för utredningen än de personliga relationerna.

För det andra blir ärlighet i affärssammanhang mer relevant ju viktigare förbindelsen är. Det kan vara mindre väsentligt att en sökande i syfte att avsluta konversationen säger sig just ha köpt en produkt som en telefonförsäljare erbjuder, även om det inte är sant. Väsentligheten ökar dramatiskt om sökande ger en missvisande bild av inventariernas värde i sin verksamhet för att en långivare ska övertygas bevilja verksamheten kredit.

Kriterierna integritet, ärlighet och sanningsenlighet är alla behäftade med någon grad av tillämpningsproblem. Ärlighet är dock ett viktigt mål oavsett om fokus är på spelarskydd eller på skydd av staten. Dessutom är detta kriterium det enklaste för utredarna att mäta och bedöma på ett meningsfullt sätt, givet att utredningen begränsas till relevanta och affärsrelaterade uppträdanden.

3. Kompetens/förmåga att leda verksamheten

Det krävs särskilda kunskaper och färdigheter för att driva en spelwebbplats. Myndigheterna kan ha farhågor om att operatörerna – även om de i övrigt är ärliga personer – skadar de politiska målen om de saknar kompetens att leda spelverksamheten. En mindre kompetent chef kanske inte märker att oärliga programmerare installerar fientlig kod i programvaran i syfte att lura spelare eller stjäla pengar från spelbolaget. Detta kan skada ett av de främsta politiska målen – säkerställandet av att spelen är ärliga. Med ett bristfälligt ledarskap blir det också enklare för professionella fuskare och oärliga anställda att stjäla från spelverksamheten, vilket kan skada det politiska målet att driva in skatter

⁷⁵ William Shakespeare, Hamlet akt 2, scen 2.

⁷⁶ Thomas Fuller, GNOMOLOGIA 93 (1:a upplagan 1732), *tillgänglig online på*: <http://books.google.com/books?id=3y8JAAAAQAAJ&pg=PP1#v=onepage&q&f=false>

på alla intäkter från spelverksamhet. Av detta skäl kräver vissa jurisdiktionsområden, som till exempel Kahnawake, att sökanden har de tjänster, färdigheter och den tekniska kunskap som krävs för att tillhandahålla onlinetjänster.⁷⁷

Prövningar av grundläggande ledaregenskaper varierar beroende på hur komplex den sökandes organisation och den sökandes spelverksamhet är. Den förra aspekten rör vilken typ av sökande det handlar om. Om det är ett stort och diversifierat publikt aktiebolag förväntar sig myndigheterna i allmänhet inte att styrelseordföranden ska ha operativ erfarenhet. Istället läggs fokus på spelverksamhetens ledningsstruktur. De reglerande myndigheterna kräver ofta att sökande ska tillhandahålla organisationsplaner som visar varje persons position, uppgift och plats i hierarkin. Dessa planer prövas sedan mot så kallade djupstandarder, *det vill säga* är ledningsorganisationen tillräckligt omfattande? Är alla viktiga ledningsfunktioner på plats? Är ansvarsområdena uppdelade på ett lämpligt sätt? Har personerna tillräckliga kunskaper och erfarenheter?

Den andra aspekten är spelverksamhetens komplexitet. Den nödvändiga ledningskompetensen är minimal och kan läras in vid behov om spelverksamheten är liten och endast har elektroniska onlinespelverktyg som tillhandahålls av ett licensierat xSP-företag.

Utöver ledningens kompetens bör reglerande myndigheter undersöka och ta hänsyn till den tekniska kompetensen eftersom onlinespel innebär nya utmaningar. Traditionella spel har blivit mer och mer tekniskt komplexa, men onlinespel innebär särskilda utmaningar eftersom statliga myndigheter när de certifierar informationsteknik skapar ett internetbaserat alternativ i en reglerad och säker miljö. Utredare kan behöva anlita programvarutekniker med specialkunskaper för att avgöra dels om en operatör är tillräckligt tekniskt kompetent för att leda och driva en webbplats för onlinespel, dels om arkitekturen är lämplig samt maskin- och programvarans kod välskriven. Om operatören förvärvar, eller licensierar, programvara från tredje part utan att ha de nödvändiga praktiska och tekniska resurserna för att driva webbplatsen kan det vara otillräckligt att myndigheterna endast förlitar sig på certifiering av själva programvarusystemet som sker efter det att operatören fått sin statliga licens. Det kan vara jämförbart med att låta ett barn utan körkort köra en Porsche.

Inkompetens kan vara precis lika destruktivt som missbruk för jurisdiktionsområdets politiska mål. Av det skälet bör de reglerande myndigheterna granska ledningskompetensen i förhållande till organisationens och spelverksamhetens komplexitet. Utredarna kan dessutom behöva använda en särskilt

⁷⁷ Kahnawake, *ovan* not 21 i § 24(b)(iii).

utsedd programvarutekniker som testar sökandes tekniska kompetens och deras system.

4. Finansiell stabilitet

Staten kan ha olika starka intressen av att den sökande ska ha ekonomiska möjligheter att lyckas. I en monopol- eller liten oligopolekonomi kan staten ha ett tydligt intresse av att den presumtiva speloperatören har tillräcklig finansiering. Så är det till exempel på Isle of Man ett krav att sökande ska ha tillräckliga finansiella tillgångar för att få bedriva onlinespelverksamhet.⁷⁸ Alderneys utredare granskar på samma sätt sökandes aktuella finansiella position och bakgrund. Malta fokuserar mer på sökandes förmåga att upprätthålla en sådan minimireserv som det ställs krav på.⁷⁹

I en konkurrensutsatt ekonomi är det möjligt att staten är mindre engagerad i nya spelföretags ekonomiska bärkraft eftersom det redan finns tillräckliga garantier som skyddar spelarnas pengar eller statens skatteintäkter. I en konkurrensutsatt ekonomi är det ofta marknadskrafterna som bäst avgör vad som är gångbart. Om det istället är staten som beslutar om detta kan marknaden gå miste om en potentiell konkurrent som når framgång genom innovationer eller genom att skapa nya marknader. Det finns dock fall då myndigheterna kan ha skäl till betänkligheter. Är det tänkbart att operatören söker sig till olämpliga källor för att skaffa pengar om tiderna blir hårdare, eller kommer denne att försöka skapa vinster genom att lura spelare? Sådana frågor kan hanteras genom noggrann övervakning av operatören och krav på att denne lämnar in regelbundna rapporter.

En konkurrensutsatt ekonomi behöver inte nödvändigtvis ta skada av att en aktör försvinner. Snarare kan det ofta vara positivt för ekonomin. Anta att en marknad med sex spelwebbplatser endast har kapacitet för fem. Den minst betydande webbplatsen har en viss marknadsandel. Om den sjätte webbplatsen läggs ned skulle dess marknadsandel övergå till de fem andra webbplatserna. Men om den sjätte webbplatsen fortsätter sin verksamhet blir de andra fem mindre välmående på grund av färre intäkter. Samtidigt blir de också mindre attraktiva för långivare och investerare. Om den sjätte webbplatsen läggs ned absorberar de andra snabbt dess kapacitet och blir mer välmående. Vanligtvis är webbplatsen som misslyckas den som är minst konkurrenskraftig på grund av underfinansiering, sämre produkter eller överpriser.

Därför behöver det inte vara nödvändigt att göra de sökandes finansiella stabilitet till ett licensieringskriterium, även om den har viss betydelse. Mark-

⁷⁸ Isle of Man, *ovan* not 19 i § 4(2)(d).

⁷⁹ Malta, *ovan* not 6 i § 8(2)(d).

nadskräfterna i kombination med tillsyn kan ge ett tillräckligt skydd utan att skapa konstgjorda inträdes hinder.

5. Laglydighet

Ett grundläggande licenskrav är att den sökande respekterar samtliga lagar som är tillämpliga för branschen. En av funktionerna med licensiering är att förutse huruvida sökande – om de beviljas licens – kommer att följa spelrelaterade lagar och regleringar. Det är avgörande att sådana lagar och regleringar respekteras fullt ut om de underliggande politiska målen ska kunna uppnås. En genomgång av tidigare efterlevnad är den bästa indikatorn på om sökande kommer att följa branschens lagar och regleringar. De reglerande myndigheterna på Malta undersöker till exempel om sökande har varit inblandade i olaglig verksamhet.⁸⁰

Precis som med tillämpningen av ”ärlighetskriteriet” kan vissa överträdelser vara mindre betydelsefulla än andra. Exempel på mindre betydelsefulla överträdelser kan vara fall som inte involverar oärlighet, som är civilrättsliga, som involverar försumlighet, som inträffade för lång tid sedan, som var enstaka händelser, som korrigerades innan de övergick i brottsliga handlingar, som rapporterades av de sökande själva eller var obetydliga i förhållande till företags storlek. Mer betydelsefulla överträdelser är fall som involverar oärlighet, brott (särskilt grova brott), olagligt spelande, uppsåtliga eller vårdslösa handlingar, överträdelser som begåtts nyligen, upprepade överträdelser och försök att förneka eller dölja överträdelser.

Jurisdiktionsområden som i likhet med USA är nykomlingar i onlinespelbranschen kommer att behöva fatta ett svårt beslut: om licenser kan utfärdas till onlineoperatörer som direkt eller indirekt (via företag de har licensierat ut tjänster till) har accepterat amerikanska spelare i strid med amerikansk lag. Det finns inga prejudikat för om detta diskvalificerar från rätten till licens eller inte. Lagar och regleringar i en del jurisdiktionsområden har inga strikta kriterier för att avgöra sökandes lämplighet. I vissa jurisdiktionsområden kan tidigare överträdelser eller fällande domar för grova brott vara diskvalificerande och därmed utgöra ett oöverstigligt hinder för dömda sökande. I andra jurisdiktionsområden som är mer flexibla fattar de reglerande myndigheterna kvalitativa beslut genom att göra en helhetsbedömning av personers eller företags lämplighet. Lagefterlevnad är en viktig del av sådana granskningar. Efterlevnad handlar inte bara om huruvida företag har brutit mot lagen eller ej, utan också om huruvida de har institutionella kontroller som säkerställer att lagarna följs. Efterlevnad syftar i det här fallet inte bara på det egna landets lagar eller lokala bestämmelser, utan också på utländska lagar. Utredningen kan

⁸⁰ *Ibid.* i § 8(2)(f).

därför i sista hand föras in på en granskning av om sökande följer utländska lagar, och särskilt om vederbörande har strävat efter att sätta sig in i och följa de lagar som finns i alla jurisdiktionsområden från vilka de accepterar insatser.

En fråga som har diskuterats mycket är om den 16 oktober 2006, datumet då den amerikanska UIGEA-lagen (Unlawful Internet Gaming Enforcement Act) trädde i kraft ska anses som en brytpunkt. Tanken är att webbplatsooperatörer från och med dess visste att det var olagligt att acceptera insatser från amerikanska spelare. Den aktuella lagstiftningen i Kalifornien föreslår datumet 31 december 2006 och rekommenderar därmed ett visst utrymme efter den 16 oktober.⁸¹ Fastställandet av ett visst datum är i själva verket en för förenklad lösning. Även om vi antar att UIGEA var den första federala lagstiftningen med ett tydligt förbud mot att acceptera insatser med ursprung i USA för poker eller hasardspel, kan UIGEA-datumet vara mindre relevant vad gäller insatser för sportvadhållning.

2001 befanns Jay Cohen skyldig till att ha accepterat insatser från USA i samband med sportvadhållning.⁸² Frågan är därför om 2002 kan vara ett bättre årtal med avseende på aktörer som har accepterat sådana insatser. Dessutom finns det amerikanska delstatslagar som har ställt upp hinder, till exempel Revised Statute nr 465.092 i Nevada som förbjuder personer utan licens i Nevada att acceptera eller ta emot insatser över internet från personer som befinner sig i Nevada. Den här lagen trädde i kraft 1997. Sannolikheten att utredarna endast uppehåller sig vid spellagstiftning är dock liten. De kan också inrikta sig på efterlevnad av federal och delstatlig lagstiftning för redovisning och betalning av skatter.

Tidigare lagbrott av betydande karaktär är ett användbart licensieringskriterium eftersom tidigare lagefterlevnad är en viktig indikator på framtida lagefterlevnad. Granskning av lagefterlevnad innebär vanligen kontroller av om sökande har följt lagen i alla jurisdiktionsområden från vilka de accepterar insatser. Det är en öppen fråga hur de amerikanska myndigheterna bör hantera ansökningar från onlinespeloperatörer som har accepterat insatser från amerikanska spelare i fall när detta stred mot amerikansk lagstiftning.

6. Affärsmetoder

Olika personer gör affärer på olika sätt. En del är icke-konfrontativa och löser framgångsrikt de flesta meningsskiljaktigheter utan rättstvister medan andra är mer konfrontativa och processar med jämna mellanrum. Den konfronta-

⁸¹ S.B. 1463, 2012 Reg. Sess. Art. 4, § 19990.23(f)(8) (Cal. 2012), *tillgänglig online på:* http://www.leginfo.ca.gov/pub/11-12/bill/sen/sb_1451-1500/sb_1463_bill_20120224_introduced.pdf

⁸² *Se* United States v. Cohen, 260 F.3d 68, 78 (2d Cir. 2001).

tiva typen kanske initierar rättstvister i syfte att försena betalningar och åstadkomma fördelaktiga förlikningar genom att hota med eller inleda en rättsprocess. Den icke-konfrontativa typen samarbetar med myndigheterna och går med på att uppträda i enlighet med vad myndigheterna anser är lämpligt. Den konfrontativa typen utmanar myndigheternas auktoritet och binder upp regleringsresurser i rättsprocesser.

Icke-konfrontativa sökanden blir bättre licensinnehavare. De är mer villiga att anpassa sitt beteende efter de reglerande myndigheternas förväntningar. Regleringens kostnader minskar om myndigheternas bestämmanderätt inte ifrågasätts i rättstvister. Konfrontativa licensinnehavare kan å andra sidan stå för en betydelsefull kontroll av de reglerande myndigheterna. Om inga licensinnehavare utmanar regleringsåtgärder som överskrider myndigheternas befogenheter eller är oförenliga med lagstiftningens syfte kan den offentliga politikens mål skadas utan att vare sig lagstiftande eller verkställande instanser känner till det. I de flesta samhällen har medborgarna dessutom rätt till rättslig prövning av missförhållanden. Det skulle därför vara orättvist att negativt särbehandla sökande som utnyttjar sin lagliga rätt.

Om en sökande missbrukar rättssystemet har reglerande myndigheter i alla händelser rätt att väga in detta då de avgör vederbörandes lämplighet för licens.

7. Eventuella tidigare brott och domar

I flera jurisdiktionsområden där onlinespel är reglerat, inklusive Malta, Kahnawake, Storbritannien och Panama, granskas de sökandes kriminalregister och annan information om eventuella tidigare lagbrott.⁸³

Vilken typ av bakgrund skulle då kunna diskvalificera sökande från rätten till licens med tanke på att reglerande myndigheter måste fokusera på tidigare handlingar, särskilt eventuella brott, för att få en bild av de sökandes moraliska karaktär? Det finns två möjliga förhållningssätt. Det ena alternativet är att använda ett system med fasta kriterier där alla som har blivit dömda för grova, spelrelaterade och ”moraliskt fördärvliga” brott exkluderas från rätten till licens. Det andra alternativet är att fastställa att tidigare brottmålsdomar tyder på olämplighet, men även ta hänsyn till andra uppgifter och göra en helhetsbedömning. Ur det perspektivet innebär en brottmålsdom att olämplighet presumeras, varpå den sökande har att kullkasta presumptionen genom att visa på bättring.⁸⁴ I fallet *In re Application of Cason* förklarade Georgias högsta

⁸³ Malta, *ovan* not 6 i § 5(2); Kahnawake, *ovan* not 21 i § 24(a) (endast utredning av fällande domar); Storbritannien, *ovan* not 23 i § 71; Panama, *ovan* not 36 i Art. 11(d).

⁸⁴ Maureen M. Carr, *The Effect of Prior Criminal Conduct on the Admission to Practice Law: The Move to More Flexible Admission Standards*, 8 Geo. J. Legal Ethics, 367, 383 (1995).

domstol att ett sådant kullkastande kräver tydlig och övertygande bevisning (*clear and convincing evidence, övers. anm*).⁸⁵ När det gäller lämplighet för juristyrket anförde rätten vidare att den sökande måste återupprätta sitt anseende genom att visa på en återgång till en ”nyttig och konstruktiv roll i samhället”.⁸⁶ Personer kan inte styrka detta endast genom att visa på att de betalat bötessummor eller avtjänat fängelsestraff. Det krävs också aktiva åtgärder som till exempel samhällstjänst, yrkesutövning eller aktivitet i ett kyrkligt samfund.⁸⁷ Detta ”test” innebär att licensieringsutredare får mycket utrymme att utgå från sina subjektiva uppfattningar då de avgör sökandes lämplighet, men det är ingen bra metod för att avgöra om personer som har begått brott tidigare kommer att återgå till detta beteende i framtiden.

Inom ramen för det bedömningsbaserade förhållningssättet finns det inga definitiva tester som avgör huruvida personer med kriminell bakgrund kan få spellicens. Dömda brottslingar kan i vissa fall få spellicenser. Tillsynsmyndigheterna kan också neka personer som aldrig dömts för brott men som inte heller påvisat att de inte har varit inblandade i brottsliga aktiviteter. Myndigheterna kan ta hänsyn till flera omständigheter då de bedömer om tidigare brott är skäl för att avslå en ansökan.

Sådana omständigheter kan vara:

- brottets karaktär (brott som ger uttryck för moraliskt fördärvlighet, som stöld eller förskingring, väger mycket tungt)
- förmildrande omständigheter
- den brottsliga aktivitetens närhet i tiden
- ålder då de brottsliga handlingarna begicks
- om de brottsliga handlingarna visar på ett mönster eller har hög frekvens
- sökandes ärlighet och uppriktighet då de informerar utredarna om sin tidigare brottsliga aktivitet.

Sökande kan tidigare ha begått brott som inte har någon koppling till deras förmåga att utöva ett visst yrke. En person som 15 år bakåt i tiden dömdes för ofredande av barn bör till exempel sannolikt inte få licens att bedriva barnomsorgsverksamhet, men det betyder inte att samma person är ”moraliskt” olämplig att bedriva spelverksamhet. Det finns ingen rationell koppling mellan de två, och det faktum att personen tidigare har dömts för ofredande av barn är en svag grund för att fastställa att vederbörande skulle vara moraliskt inkapabel att driva en rättvis spelverksamhet.

⁸⁵ *In re Cason*, 294 S.E.2d, s. 522.

⁸⁶ *Ibid.*

⁸⁷ *Ibid.*

Kontroll av sökandes kriminalregister som ett sätt att förutsäga hur moraliskt denne kommer att uppträda i framtiden må vara en bristfällig form av bedömning, men det kan vara en av de bästa indikatorer som utredare förfogar över. Alternativet med fasta kriterier är enkel att införa, men inte nödvändigtvis en god indikator på framtida beteende, särskilt om det inte finns någon relation mellan informationen i kriminalregistret och licenskraven. Ett förhållnings-sätt baserat på en helhetsbedömning kan avhjälpa några av bristerna med fasta kriterier genom att man tar hänsyn till de omständigheter som omger sökandes brottsliga bakgrund och deras senare uppträdande.

8. Umgänge med olämpliga personer

Om spellicensinnehavare har vänner med tvivelaktig bakgrund kan allmänheten få uppfattningen att olämpliga personer har intressen i eller inflytande över spelverksamheten. Det faktum att en person umgås med ökända personer kan också skapa betänkligheter kring vederbörandes egen karaktär.

Problemet med begreppet umgänge är definitionen. En domstol påpekade att ”’umgänge’ (associate, övers. anm.) inte har en entydig betydelse utan snarare tämligen vaga konnotationer.”⁸⁸ Är till exempel tillfälliga kontakter med välkända brottslingar samma sak som att umgås med dem? Hur ska man beskriva oavsiktliga kontakter? Och om den sökande inte hade vetskap om den andra personens olämplighet?

Somliga domstolar definierar ”umgänge” som något mer än tillfälliga kontakter med olämpliga personer. En domstol som uttolkade en bestämmelse vilken hindrade poliser från att ”umgås” med brottslingar fastställde att ordet betyder något mer än ”tillfälliga kontakter” mellan poliser och kända brottslingar.⁸⁹ I ett annat fall handlade det om huruvida en villkorligt frigiven person bröt mot den villkorliga frigivningen genom att ”umgås” med icke önskvärda personer.⁹⁰ Rätten definierade här umgänge som ”att i en nära relation ofta träffa någon i egenskap av partner, medarbetare, kollega, vän, kompanjon eller bundsförvant”.⁹¹

Även om olämpligt umgänge är svårt att definiera bör man fokusera på följande:

- relationens karaktär och intensitet. Betydande omständigheter är då:
- (1) typ av relation, dvs. affärsförbindelse eller vänskap, (2) vetskap om den andra personens olämplighet, (3) om relationen var frivillig, (4) om

⁸⁸ Weir v. United States, 92 F.2d 634, 638 (7th Cir. 1937), cert. denied, 302 U.S. 761, 58 S Ct. 368, 82 L. Ed. 590 (1937)..

⁸⁹ Sponick v. City of Detroit Police Dept., 49 Mich. App. 162, 211 N.W.2d 674 (1973).

⁹⁰ State v. Morales, 137 Ariz. 67, 668 P.2d 910 (Ariz. Ct. App. 1983).

⁹¹ *Ibid.* s. 68.

personerna möttes frekvent och var engagerade i relationen och (5) sökandes agerande efter att tillsynsmyndigheterna har informerat om relationens problematiska karaktär

- det inflytande och den kontroll över sökanden som den olämpliga personen har
- skälet till betänkligheterna om den andra personen och varför dessa betänkligheter utgör ett hot mot allmänintresset
- antalet tvivelaktiga relationer.

Om man baserar en utredning på dessa faktorer blir det enklare att undvika orättvisan i en ”guilt by association”-metod, samtidigt som reglerande myndigheter ändå har möjlighet att utestänga personer som verkligen är olämpliga på grund av sina relationer.

9. Uppträdande under utredningen

Lagar och regleringar kräver i allmänhet att sökande under utredningen lämnar fullständiga och uppriktiga redogörelser av den information som myndigheterna efterfrågar.⁹²

Sökandens uppförande under utredningen kan av många anledningar ha betydelse för dennes lämplighet. Om en sökande försöker dölja eller förvränga en tidigare överträdelse kan myndigheterna ifrågasätta vederbörandes nuvarande trovärdighet. Om en sökande inte är samarbetsvillig kan myndigheterna också fråga sig om de kommer att inta samma hållning till kontroller. Om den sökandes bokföring och personliga information är ofullständig och oordnad är det tänkbart att myndigheterna ifrågasätter sökandens förmåga att redovisa skattepliktiga intäkter.

Beviskrav

När det gäller licensiering ligger bevisbördan oftast på den sökande. Detta är logiskt eftersom den sökande har mer direkt tillgång till den information som reglerande myndigheter kan använda för att bedöma deras lämplighet. Om sökande inte kan lägga fram dessa bevis existerar de troligen inte. På samma sätt bör det åligger den sökande att övertyga myndigheterna om sin lämplighet.

Ett grundläggande krav är att den part som bevisbördan ligger på måste presentera bevis som grund för det efterfrågade beslutet. Om det åligger sökande att bevisa sin lämplighet måste de till exempel tillhandahålla tillräcklig bevisning för att myndigheterna ska kunna avgöra deras lämplighet. När det gäller licensiering kan bevisbördan också innebära att den sökande måste övertyga reglerande myndigheter om sin lämplighet.

⁹² *See* *lex.*, Nev. Rev. Stat. § 463.339.

Myndigheterna tar sedan ställning till de faktiska omständigheterna genom att väga bevisen och fatta ett beslut. Men det är inte alla beslut som fattas genom att man staplar bevis i vågskålarna och väljer den sida som väger tyngst. Beslutsfattare ”väger” bevis på olika sätt. De vanligaste erkända standarderna är kanske ”utom rimligt tvivel” och ”övervägande bevis” (*preponderance of evidence, övers. anm.*). Den förra standarden används i brottmål. De bevis som underbygger ett visst beslut bör då vara så pass väsentliga att de undanröjer varje rimligt tvivel på att den motsatta slutsatsen är möjlig.

I USA är ”övervägande bevis” den vanligaste standarden i tvistemål. Detta är testet där ”rättsvisans balansvåg” används och det kräver att beslutsfattaren analyserar bevisen och beslutar sig för vilken av slutsatserna som är mest trovärdig. Anta till exempel att det uppstår en tvist om huruvida en spelare gjorde en insats vid ett roulettbord före eller efter att croupiern sagt ”inga fler insatser”. Beslutsfattaren kan då höra motsäggande vittnesmål från flera olika personer, inklusive spelaren och croupiern, och måste sedan avgöra vilket händelseförlopp som är mest sannolikt. Efter att ha nått en slutsats tillämpar beslutsfattaren relevant lagstiftning.

”Tydlig och övertygande bevisning” är en annan standard. Detta innebär att parten som bevisbördan ligger på måste presentera tydlig och övertygande bevisning för att underbygga det efterfrågade beslutet. Det här beviskravet är högre än ”övervägande bevis” men lägre än ”utom rimligt tvivel”.

”Utom allt tvivel” skulle innebära en ännu högre bevisbörda än ”utom rimligt tvivel”. Om personer som ansöker om en spellicens måste bevisa att de är lämpliga ”utom allt tvivel” har de en ansevärd bevisbörda. I det fallet bör myndigheten avslå ansökan om det under utredningen framkommer något bevis som väcker tvivel på personens lämplighet. Anta till exempel att en sökande blev dömd för snatteri under sin tid som universitetsstudent men i övrigt är ostraffad. Den här händelsen skulle i sig kunna väcka tvivel på personens lämplighet, men inte så till den grad att det är fråga om ett rimligt tvivel.

Den högsta bevisbördan är då den sökande måste visa att det inte finns något bevis på att denne är olämplig för licensiering. Men detta är en orealistisk standard eftersom det i princip alla personers liv finns omständigheter som skulle kunna utgöra bevis på olämplighet. I de flesta fall rör det sig dock om mindre incidenter som inte bör diskvalificera dessa personer från att få licens.

Eftersom reglerande myndigheter har fått rätten att bevilja eller avslå licensansökningar måste de bedöma bevisningen i varje ansökan mot en standard. Sådana standarder kan definieras på förhand eller lämnas åt utredarnas omdöme. Myndigheterna kan till exempel få en lagstadgad anvisning om att avslå ansökningar om det finns något skäl att tro att de sökande inte är kvalifice-

rade. Den här standarden skulle resultera i att färre licenser utfärdas jämfört med en standard som utgår från ”övervägande bevis”. Säg till exempel att en person dömdes för stöld för tjugo år sedan och att ärlighet är ett av licensieringskriterierna. Stöld betyder givetvis oärlighet, vilket i sin tur betyder att stölden bevisar personens brist på ärlighet. Om reglerande myndigheter ska förvägra sökande licens då det finns något bevis på att de inte är kvalificerade kommer en sådan person inte att få licens. Anta vidare att personen i exemplet har levt ett föredömligt liv sedan domen för att ha stulit en djurmaskot i sten från gräsmattan framför ett motell – som ett studenthyss. Enligt standarden övervägande bevis skulle vederbörande troligen få en licens.

Beviskrav kan variera beroende på jurisdiktionsområdets offentliga politik. Staten har ett starkt intresse av att olämpliga personer inte verkar i spelbranschen, oavsett om de politiska målen är inriktade på att skydda spelare eller staten. Det betyder att beviskravet bör vara starkare än standarden ”övervägande bevis”. Nivån på beviskraven beror på hur ingripande den statliga politiken är. Om staten insisterar på och genomdriver standarden ”tydlig och övertygande” bevisning kommer politiken att vara effektiv, det vill säga att den sannolikt kommer att hålla nästan alla brottsliga element borta. Det kommer också att innebära ett lindrigt inträdeshinder. Ju mer staten ökar beviskraven, desto mindre sannolikt är det att brottsliga element infiltrerar spelindustrin, men det innebär också att inträdeshindren ökar.

Artikeln av Anthony Cabot, är en svensk översättning av första kapitlet i boken som behandlar ”Reglering av spel om pengar på internet – utmaningar och möjligheter” (“Regulating Internet Gaming: Challenges and Opportunities”), UNLV Gaming Law Press 2013.