

**KLAGANDE**

Videoslots Ltd, C49090

Ombud: Advokaterna [REDACTED] och [REDACTED] samt
biträdande jurist [REDACTED]
CMS Wistrand Advokatbyrå Stockholm KB

MOTPART

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 26 oktober 2023, bilaga 1

SAKEN

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

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att
sanktionsavgiften bestäms till fyra miljoner kr.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Den 26 oktober 2023 meddelade Spelinspektionen Videoslots Ltd (Videoslots)
en varning och beslutade att Videoslots skulle betala en sanktionsavgift på
9 000 000 kr enligt spellagen och PTL. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Videoslots yrkar i första hand att förvaltningsrätten upphäver det överklagade
beslutet, i andra hand att förvaltningsrätten undanröjer den beslutade
sanktionsavgiften och i tredje hand att sanktionsavgiften ska sättas ned.

Spelinspektionen vidhåller sitt beslut och bestrider yrkandena.

VAD PARTERNA HUVUDSAKLIGEN ANFÖR**Videoslots***Angående PTL*

I PTL ställs krav på juridiska personer som bedriver spelverksamhet med licens att vidta åtgärder för att motverka att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism, bland annat genom att ha tillräcklig kännedom om sina kunder. Vad som är tillräcklig kundkännedom för att kunna hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism avgörs av den risk som kan förknippas med kundrelationen, i förening med bedömning av om verksamhetsutövarens samlade åtgärder för kännedom är tillräckliga för att motverka att risken förverkligas. Risken kan hanteras om verksamhetsutövaren anser sig ha tillräcklig kännedom om kunden för att kunna göra bedömningen att verksamhetsutövarens produkter och tjänster inte utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism, eller i vart fall att verksamhetsutövaren kan upptäcka och förhindra penningtvätt eller finansiering av terrorism om kunden ägnar sig åt detta.

Penningtvättsregelverket bygger på att verksamhetsutövare ska tillämpa ett riskbaserat förhållningssätt och iakttäta den aktsamhet som därmed krävs. Det finns inte något strikt ansvar för verksamhetsutövare att helt eliminera all förekomst av penningtvätt eller finansiering av terrorism i sin verksamhet.

Spelinspektionens tillsynsärendet

Spelinspektionen har genomfört tillsyn över Videoslots efterlevnad av penningtvättsregelverket för åren 2019–2021, och i ett fall även för år 2022. Medan Spelinspektionens granskning av Videoslots systematiska arbete har varit omfattande så har Spelinspektionens granskning av Videoslots praktiska arbete varit begränsad till en bedömning av tio kundfall. Systematiken i Videoslots arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism har inte varit

föremål för kritik, i stället har Spelinspektionen motiverat sitt beslut med att Videoslots inte har uppnått tillräcklig kundkännedom avseende tio granskade kunder.

Av de tio granskade kunderna uppfyllde endast fyra av kunderna Videoslots kriterier för högriskkunder. Övriga kunder var förknippade med medelhög risk. Det finns ingen lagstadgad skyldighet att vidta skärpta kundkännedomsåtgärder i förhållande till andra kunder än högriskkunder. Det kan alltså inte vara en fråga om en överträdelse av PTL om en verksamhetsutövare underlåter att vidta skärpta kundkännedomsåtgärder när det inte föreligger en hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Spelinspektionen har dessutom bortsett från det faktum att Videoslots har vidtagit vissa åtgärder för fördjupad kundkännedom under tiden som Spelinspektionen genomfört sin tillsyn, såsom att inhämta underlag för att verifiera medlens ursprung. Videoslots har vidtagit åtgärder för fördjupad kundkännedom även i förhållande till de kunder som förknippats med en medelhög risk, vilket går utöver kraven som ställs på verksamhetsutövare i penningtvättsregelverket. Det framgår vare sig av PTL eller av Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SIFS 2019:2) att skärpta åtgärder för kundkännedom måste omfatta inhämtande av uppgifter om just kundens ekonomiska situation eller uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer.

Videoslots delar inte heller Spelinspektionens uppfattning att det med beaktande av enbart en kunds bruttoinsättningar är möjligt att dra slutsatser om vilka åtgärder som krävs för att uppnå tillräcklig kundkännedom. Eftersom Spelinspektionens beslut bygger på en felaktig premiss i bedömningen av vilka kundkännedomsåtgärder som ska vidtas, är även Spelinspektionens efterföljande slutsatser om hur Videoslots borde ha agerat i förhållande till de granskade kunderna felaktiga.

I slutet av februari 2022, innan Spelinspektionen slutförde sin tillsyn över Videoslots, införde Videoslots dock en ny nettogräns för insättningar för svenska kunder. Gränsen uppgår till 200 000 kronor per månad. Om en kund under en månad vill göra en nettoinsättning som är större än 200 000 kronor krävs det att kunden först inkommer till Videoslots med underlag som utvisar att kunden har en inkomst eller besparingar som kan täcka det belopp kunden önskar sätta in.

Riskminimerande faktorer

Videoslots kärnverksamhet – slotmaskinspel – saknar förutsägbarhet i förhållande till utgången, vilket gör det till ett mindre attraktivt alternativ för den som vill utnyttja spel för penningtvätt. Detta minskar risken för att spelet används för penningtvätt. Videoslots tillämpar även ett closed loop-system för transaktioner. Detta för att säkerställa att en kunds insättningar och uttag sker till och från samma bankkonto.

Möjligheterna att utnyttja Videoslots verksamhet för penningtvätt eller finansiering av terrorism minskar betydligt när möjligheterna för kunderna att bestämma över formerna för sina insättningar och uttag begränsas. Videoslots kartlägger även löpande en kunds vinster, uttag och omsättningskvot. När kunden gör nya insättningar har Videoslots alltså redan kännedom om medlens ursprung. Videoslots löpande bevakning och kontroll av sina kunders omsättningskvot är en av många faktorer som beaktas och övervakas inom ramen för Videoslots riskbedömning. De monitoreringssystem för omsättningskvot som Videoslots använder är en bra och välfungerande åtgärd för att upptäcka risker för penningtvätt.

Videoslots menar dock inte att dessa omständigheter i sig utgör tillräckliga riskminimerande åtgärder eller att det är de enda åtgärderna som Videoslots vidtar. Videoslots tillämpar även andra riskminimerande åtgärder. Spelbolag kan dock i allmänhet inte förväntas kunna ha fullständig kännedom om

huruvida insättningar av kunder förknippade med normal risk kommer från legalt förvärvade medel. I sådant fall hade verksamhetsutövaren kontinuerligt behövt vidta fördjupade kundkännedsåtgärder i förhållande till hela kundstocken. Ett sådant förfarande hade blivit oproportionerligt, både i förhållande till bolaget och i förhållande till kunderna.

De åtgärder som Spelinspektionen framhåller som exempel på hur en aktör kan arbeta för att i ett så tidigt skede som möjligt försöka upptäcka insättningar till spelkonton som utgörs av pengar som har placerats i penningtvättssyfte (det vill säga olika kundkännedsåtgärder avseende kundernas ekonomiska situation och medlens ursprung) är åtgärder som redan vidtas av Videoslots. Det är i detta avseende inte klart vad Spelinspektionen menar att Videoslots borde ha gjort annorlunda.

De granskade kunderna

Av de tio granskade kunderna var det endast fyra som uppfyllde Videoslots kriterier för högrisk kunder i termer av penningtvätt och finansiering av terrorism. Spelinspektionen har inte anmärkt på hur Videoslots riskklassar sina kunder. Videoslots har därmed inte haft någon skyldighet att verifiera medlens ursprung för sex av de tio granskade kunderna. För det fall Videoslots skulle bedömas ha underlåtit att vidta skärpta kundkännedsåtgärder i förhållande till dessa sex kunder, så kan det följaktligen inte vara fråga om någon regelöverträdelse.

Det kan även noteras att Videoslots för samtliga av de tio granskade kunderna både har inhämtat och kontrollerat uppgifter om kundernas inkomster och begärt in ytterligare dokumentation i de fall det har varit påkallat. Videoslots har alltså i praktiken vidtagit skärpta kundkännedsåtgärder även i förhållande till kunder som inte varit förknippade med en hög risk.

Vad avser de åtgärder för kundkännedom som Videoslots har vidtagit i övrigt, så har Videoslots löpande övervakat de tio granskade kunderna och genomfört ett flertal granskningar. I vissa fall har Videoslots utfärdat anmälningar av kunder till bolagets Videoslots Money Laundering Reporting Officer ("MLRO") för närmare granskning. Videoslots har dessutom anmält en av de granskade kunderna till Finanspolisen. De åtgärder som Videoslots har vidtagit har varit tillräckliga för att motverka den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som förelegat i de aktuella kundfallen.

Spelinspektionen har sammantaget inte kunnat visa att omständigheterna i de tio granskade kundfallen har varit sådana att det kan anses fastslaget att Videoslots har begått någon regelöverträdelse. Spelinspektionens slutsatser saknar stöd i utredningen och beslutet är därmed felaktigt.

Bevarande av handlingar och uppgifter

Spelinspektionen har gjort gällande för att det förekommit allvarliga brister avseende Videoslots bevarande av uppgifter och handlingar i förhållande till kunderna 2, 7 och 9. Videoslots bestrider att det har förelegat en allvarlig brist i Videoslots bevarande av uppgifter och handlingar på det sätt som Spelinspektionen gör gällande.

För det fall allvarliga brister skulle bedömas ha förekommit i Videoslots bevarande av uppgifter och handlingar är detta en följd av tillfälliga och oförutsedda tekniska problem som drabbade Videoslots i samband med en rekommenderad uppdatering av de hårddiskar som uppgifterna sparades på. Videoslots kunde inte råda över dessa tekniska problem, som även drabbade hårddisken där säkerhetskopiorna sparades. Videoslots har återskapat det material som har varit möjligt att återskapa.

Under tiden för återuppbyggnaden av registret uppstod en ökad arbetsbörda för Videoslots personal, vilket i sin tur medförde att vissa delar av arbetet för

kundkännedom blev tillfälligt eftersatt. Detta ger ytterligare stöd för att eventuella överträdelser under alla omständigheter inte har varit systematiska eller allvarliga, utan högst tillfälliga och beroende på utomstående och övergående omständigheter.

Eventuella överträdelser har inte varit allvarliga eller systematiska

Bedömningen av huruvida Videoslots gjort sig skyldigt till en allvarlig eller systematisk överträdelse måste ske med utgångspunkt från faktiskt påvisbara brister i det enskilda fallet och inte från generella branshspecifika utgångspunkter. En bedömning av om de överträdelser som Spelinspektionen gör gällande är allvarliga och systematiska måste baseras på samtliga relevanta omständigheter. Trots detta har Spelinspektionen förenklat och generaliserat sin prövning och valt att bortse från en rad relevanta omständigheter. Spelinspektionen har i stället enbart fokuserat på kundernas bruttoinsättningar.

En verksamhetsutövare som har att upprätta en allmän riskbedömning enligt PTL har själv den bästa kännedomen om vilka risker som träffar den enskilda verksamheten. En verksamhetsutövare har att beakta verksamhetsspecifika risker. Detta har Videoslots gjort. Videoslots uppfattning baseras bland annat på att samtliga medel som omsätts på spelkonton hos Videoslots har gått igenom ett så kallat closed loop-system och genom tillståndspliktiga betaltjänstleverantörer som i sin tur har en skyldighet att efterfölja bland annat kraven i PTL.

Videoslots bestrider inte att risken för penningtvätt i spelbranschen generellt är hög. Det måste dock göras en åtskillnad mellan branschrisk och den specifika risken för en viss verksamhetsutövare. Spelinspektionen har dock endast beaktat den risk som bedöms föreligga för spelbranschen över lag, och inte sett till Videoslots verksamhetsspecifika risker.

Även om Videoslots bestrider att det överhuvudtaget har förekommit några sådana överträdelser som Spelinspektionen gör gällande, så har Spelinspektionen under alla omständigheter inte visat att överträdelserna varit allvarliga eller systematiska. Det underlag som har legat till grund för Spelinspektionens beslut, det vill säga de tio granskade kunderna, är väldigt begränsat. Kunderna har dessutom valts ut just på grund av att de har gjort många och stora bruttoinsättningar. Hur Videoslots har hanterat dessa kundfall kan inte ligga till grund för några slutsatser kring Videoslots systematiska arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Spelinspektionen har därtill inte riktat kritik mot Videoslots systematiska arbete för att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism. Spelinspektionens påstående om att inspektionen inte innehållsmässigt har granskat Videoslots dokumentation som ligger till grund för det systematiska arbetet står i strid med att Spelinspektionen anser att Videoslots brustit i det systematiska arbetet. Det går inte att dra någon annan slutsats än att Spelinspektionens beslut enbart grundar sig på de tio granskade kundfallen. Spelinspektionens beslut är inte underbyggt med tillräckligt utförliga resonemang eller förklaringar baserade på faktiska iakttagelser, vilket medför att beslutet framstår som svepande och kategoriskt.

Eventuella brister har därtill avhjälpats av Videoslots, varför någon sanktion inte ska utgå.

Även om förvaltningsrätten skulle bedöma att de brister och överträdelser som Spelinspektionen gjort gällande faktiskt skulle föreligga, eller tidigare förelegat, är sanktionsavgiften oproportionerlig och ska i vart fall sättas ned.

Sanktionsavgiften är opropotionerlig

Spelinspektionen har i det aktuella fallet, utan någon närmare motivering, bestämt att sanktionsavgiften ska motsvara nästan 80 procent av det maximala belopp som kan dömas ut för överträdelser enligt PTL.

Det finns en bristande logik i hur Spelinspektionen bedömer hur stor sanktionsavgift som ska utgå vid påstådda överträdelser av PTL. I ärenden där överträdelserna har varit mer flagranta har en lägre sanktionsavgift bestämts.

Utifrån Spelinspektionens tidigare beslut i liknande ärenden går det inte att dra några slutsatser kring hur Spelinspektionen gör sin bedömning av hur stor sanktionsavgift som ska utgå. Det verkar som att Spelinspektionen har beslutat att påföra Videoslots en högre sanktionsavgift än vad Spelinspektionen har påfört andra betydligt större aktörer som gjort sig skyldiga till allvarligare överträdelser än som nu är fråga om. Spelinspektionens beslut är därmed omotiverat och opropotionerligt.

Spelinspektionen

Spelinspektionens tillsynsärende

En myndighets tillsynsätser måste avgränsas på olika sätt. Den tillsyn som Spelinspektionen genomför avseende penningtvättsregelverket behöver inte avser alla aspekter av ett spelbolags arbete med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism.

I det nu aktuella fallet har tillsynsinsatsen huvudsakligen bestått av en granskning av Videoslots åtgärder för kundkännedom i förhållande till tio kunder. Det rör sig om ett omfattande material och en granskningsperiod på tre år. De granskade kunderna är de som har genomfört flest antal insättningar och/eller till högst belopp under granskningsperioden.

Kontrollen har även innefattat en övergripande översyn av Videoslots dokumentation enligt penningtvättsregelverket – om dokumentationen uppfyller de formella kraven och om alla relevanta avsnitt har funnits med i den allmänna riskbedömningen. Spelinspektion har dock inte granskat vad som står i respektive avsnitt i riskbedömningen eller innehållet i rutinerna och riktlinjerna. Spelinspektionen har dock inte gjort en omfattande granskning av och godkänt innehållet i dokumentationen i sig.

Faktorer som talar för hög risk för penningtvätt

Spelbranschen är en högriskbransch för penningtvätt. Enligt Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism är konsumtion av brottsligt förvärvade medel sannolikt den vanligaste formen av penningtvätt i spelbranschen. Videoslots har trots detta uppfattningen att dess slotmaskinspel inte är attraktivt för att tvätta pengar. Spelet har en hög återbetalningsprocent, vilket enligt Polismyndigheten är attraktivt vid just penningtvätt. Mindre spelförluster accepteras eftersom större delen av insatsen finns kvar samtidigt som pengarnas ursprung kan döljas.

Att Videoslots tillämpar ett closed loop-system garanterar inte att insättningarna till spelkontot kommer från legalt förvärvade medel. Systemet är en bra men långt från tillräcklig åtgärd för att motverka riskerna för penningtvätt i Videoslots verksamhet. Vidare har flera av de granskade kunderna använt sig av andra sätt att föra över pengar till sina spelkonton, bland annat genom förbetalda värdebevis eller genom faktura. I dessa fall görs inte betalningarna genom att medel tas direkt från kundens bankkonto. I två av kundfallen har det rört sig om betydande belopp.

Det åligger varje verksamhetsutövare att arbeta riskbaserat och ta sin del av ansvaret för att motverka penningtvätt. Det går inte att förlita sig på det ansvar banker och betaltjänstleverantörer har. Videoslots har en skyldighet att i ett så tidigt skede som möjligt försöka upptäcka insättningar som har gjorts i

penningtvättssyfte och på så sätt motverka att penningtvätten fortsätter. Detta kan åstadkommas bland annat genom olika kundkännedomsåtgärder avseende kundernas ekonomiska situation och medlens ursprung.

Videoslots har angett att risken för penningtvätt minimeras genom att bolaget har kännedom om medlens ursprung när spelare omsätter tidigare vinster.

Videoslots kan dock enbart veta att en kund har tagit ut vinster från sitt spelkonto. När pengarna har lämnat kontot har Videoslots inte längre någon kunskap om vad som händer med de uttagna medlen. En uttagen vinst kan uppfattas som lagligt förvärvat, men så behöver inte vara fallet.

Kontrollen av spelares omsättningskvot (förhållandet mellan insättningar och insatser) motverkar vidare inte risken för penningtvätt om kunderna är medvetna om den här typen av monitorering och därför omsätter pengarna. Det går inte heller att utgå från att personer som spelar för brottsligt förvärvade medel i regel uppvisar en högre omsättning än vad som anses normalt. Det finns inget som styrker att Videoslots monitoreringssystem är effektivt för att upptäcka penningtvätt i form av konsumtion av brottsligt förvärvade medel.

De granskade kundfallen och skärpta kundkännedomsåtgärder

Spelinspektionen anser att Videoslots skulle ha vidtagit skärpta kundkännedomsåtgärder avseende samtliga de granskade kunderna. Bolaget har haft en skyldighet att övervaka de aktuella affärsförbindelserna i syfte att upptäcka transaktioner eller aktiviteter som avviker från vad bolaget har haft att räkna med.

Videoslots har haft mycket knapphändig kännedom om de granskade kundernas ekonomiska situation i den inledande delen av granskningsperioden, och i vissa fall under hela perioden. De åtgärder som Videoslots har genomfört har främst bestått av sökningar i öppna källor på internet. Detta trots att de granskade kunderna har gjort insättningar som vida överstiger vad en genomsnitts-

konsument i Sverige kan förväntas lägga på sin totala nöjeskonsumtion. Enligt förarbeten bör skärpta kundkännedomåtgärder vid hög risk normalt avse inhämtande av ytterligare information om kundens affärsverksamhet eller ekonomiska situation och uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer ifrån.

Fram till dess att de skärpta kundkännedomåtgärderna eventuellt kan ge en rimlig förklaring till de granskade kundernas höga insättningar föreligger alltså en högrisksituation ur ett penningtvättsperspektiv. Videoslots bör därmed ha vidtagit sådana åtgärder som anges ovan. Det har i detta sammanhang ingen betydelse hur Videoslots har klassificerat kunderna.

Genom att inte ha vidtagit sådana åtgärder i tid har Videoslots inte haft sådan aktuell och tillräcklig kundkännedom som krävts för att kunna hantera den höga risken för penningtvätt. Att Videoslots efter att Spelinspektionen inledde sin tillsyn har inhämtat ytterligare uppgifter avseende några av kunderna kan inte läka denna brist.

Överträdelserna har varit systematiska och allvarliga

Lagstiftaren har inte gett någon vägledning kring rekvisiten allvarlig, upprepad och systematisk utan hänvisar i stället till att tillsynsmyndigheterna bör kunna ta hänsyn till utvecklingen på området och att begreppen kan utvecklas i rättstillämpningen.

Risken för penningtvätt är hög i spelbranschen. Det är angeläget att Spelinspektionen inte står utan adekvata ingripandemöjligheter när ett spelbolag överträder sina skyldigheter enligt PTL på grund av att rekvisiten allvarlig och systematisk ges en alltför snäv innebörd.

Spelinspektionen anser att de konstaterade bristerna i hanteringen av de tio granskade kunderna är så klara och har inneburit en sådan förhöjd risk för penningtvätt att det är fråga om allvarliga överträdelser.

Brister avseende handlingar

Genom att inte dokumentera och spara handlingar och uppgifter avseende vidtagna kundkännedomåtgärder för kunderna 2, 7 och 9 har Videoslots brutit mot penningtvättsregelverket. Handlingar och kopior ska förvaras på ett säkert sätt. Att överträdelsen i denna del har berott på ett oförutsett tekniskt problem medför inte någon annan bedömning.

Sanktionsavgiftens storlek

Den beslutade avgiften om nio miljoner kr återspeglar överträdelsernas allvarlighetsgrad och är proportionerlig i förhållande till Videoslots nettoomsättning.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser och utgångspunkter för bedömningen

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

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

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

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

Vid ingripande enligt 18 kap. 18–20 §§ spellagen ska – enligt 18 kap. 21 § spellagen i den lydelse som gällde vid tiden för beslutet – 7 kap. 13–24 §§ PTL tillämpas.

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

Enligt 4 kap. 2 § SIFS 2019:2 ska, om det föreligger hög risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism, skärpta åtgärder för kundkännedom vidtas. Med skärpta åtgärder enligt första stycket avses minst följande

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

Av förarbeten till PTL (prop. 2016/17:173 s. 520) framgår att vad som är tillräcklig kundkännedom för att kunna hantera risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism avgörs av den risk som kan förknippas med

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

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

Vid valet av ingripande ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelserna är och hur länge den har pågått och särskild hänsyn ska tas till skador som har uppstått

och graden av ansvar (se 7 kap. 13 § PTL, jämför prop. 2016/17:173 s. 554–555). Vidare ska vissa omständigheter beaktas i försvårande respektive förmildrande riktning.

Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet

Förvaltningsrätten har att ta ställning till om Spelinspektionen har haft fog för sitt beslut att meddela Videoslots en varning förenad med en sanktionsavgift på nio miljoner kr.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att Spelinspektionens beslut inte grundar sig på brister i Videoslots dokumenterade rutiner eller i bolagets dokument avseende arbetet mot penningtvätt. De brister som Spelinspektionen har angett legat till grund för beslutet består dels av bristande kundkännedomsåtgärder avseende tio kunder, dels att Videoslots inte har dokumenterat och bevarat vissa uppgifter avseende vidtagna kundkännedomsåtgärder. Det har inte framkommit omständigheter som talar för att Spelinspektionen har brustit i sin utredningsskyldighet eller att beslutet innehåller formella brister i övrigt som medför att det ska upphävas. Förvaltningsrätten har därmed inledningsvis att ta ställning till om det, med grund i Spelinspektionens utredning, är visat att det har förekommit överträdelser mot PTL och spellagen.

Har Videoslots i de granskade fallen vidtagit tillräckliga kundkännedomsåtgärder?

Spelinspektionen har granskat tio kunder som har valts ut slumpmässigt från listor över de 30 kunder som genomfört flest antal insättningar under en viss period, de 50 kunder som satt in störst sammanlagda belopp under samma period och de 100 kunder som hade högst ingående saldon på sina spelkonton den 1 januari 2019, 2020 respektive 2021.

Under granskningsperioden har de granskade kunderna gjort insättningar på mellan ca 568 000 kr och 5 514 000 kr. Mer detaljerade redogörelser för storleken på kundernas insättningar och frekvensen av insättningar framgår av det överklagade beslutet.

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

Ovanligt stora eller avvikande transaktioner utgör en sådan omständighet som talar för att det kan finnas en förhöjd risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism (se 2 kap. 3 § SIFS 2019:2, vilket motsvarar 2 kap. 3 § i den tidigare föreskriften LIFS 2018:11). Detta kan i sin tur medföra en skyldighet att genomföra särskilt omfattande kontroller, bedömningar och utredningar (skärpta åtgärder, jfr 3 kap. 14 och 16 §§ PTL och, avseende enstaka transaktioner, 4 kap. 1 och 2 §§ PTL). Med skärpta åtgärder avses exempelvis inhämtande av ytterligare uppgifter om kunden, såsom uppgifter om kundens ekonomiska situation och uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer (se 4 kap. 2 § SIFS 2019:2, jämför 4 kap. 2 § LIFS 2018:11). PTL är dock en ramlagstiftning och riskbedömningen måste göras med beaktande av alla relevanta omständigheter. Syftet med åtgärderna är att hantera risken för att verksamheten utnyttjas för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Av utredningen i målet framgår att Videoslots har anmält en av de granskade kunderna till Finanspolisen. Avseende fem av de granskade kunderna (kunderna som har benämnts med nr 3, 4, 5, 8 och 10) har Videoslots kontrollerat kundernas inkomster mer än ett år efter det att kunderna hade blivit kunder och hunnit sätta in mellan ca 570 000 kr och ca 4 400 000 kr. Kund 3 satte in nästan 595 000 kr under en tvåveckorsperiod medan kund 8 satte in ca 1 100 000 kr under knappt fem veckor. Avseende kunderna 1 och 2

kontrollerade Videoslots kundernas inkomst efter ett knappt halvår respektive knappt fyra månader, under vilken tid kunderna satte in ca 1 100 000 kr respektive ca 2 900 000 kr. Kund 6 satte in ca 555 000 kr under en fyramånadersperiod innan Videoslots granskade kundens inkomst. Inkomstgranskning avseende kunderna 7 och 9 gjordes efter att kunderna hade gjort insättningar på ca 2 900 000 kr respektive 3 000 000 kr, ungefär ett år och nio månader efter det att kunderna registrerat sig hos Videoslots och gjort sina första insättningar.

Videoslots har även vidtagit vissa andra kundkännedomåtgärder i form av bland annat kontroll av insättningar och uttag, betalningsmetoder, uppskattningar av inkomster genom öppna källor och kontroll av förlustkvoter.

Videoslots har, efter inkomstgranskning, bedömt att kunderna 1, 2 och 6 inte har haft inkomster som har kunnat finansiera de insättningar som har gjorts. Kunderna har kunnat fortsätta spela och sätta in pengar efter detta konstaterande. Kunderna 3, 4, 5, 7, 8 och 9 har spelat för högre summor än vad inkomstkontrollerna i sig har visat att de har haft medel till.

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

Spel om pengar är typiskt sett förknippat med en hög risk för penningtvätt (jämför prop. 2017:18:220 s. 205). Även om slotmaskinspel skulle vara mindre attraktivt som medel för penningtvätt än vissa andra spelformer – i likhet med vad Videoslots har angett – går det alltså inte att bortse från att spelbranschen är en högriskbransch i detta hänseende, vilket aktörerna på branschen har att beakta

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

Videoslots har inhämtat uppgifter om de granskade kundernas inkomster. Detta har dock i samtliga fall skett först efter att kunderna har satt in betydande belopp på sina spelkonton. I några fall har det dröjt mer än ett år innan denna kontroll har gjorts. Videoslots har inväntat att det rör sig om bruttoinsättningar och att riskerna för bland annat penningtvätt har kunnat hanteras inom ramen för bolagets övriga åtgärder och med beaktande av samtliga omständigheter, exempelvis betalningsmetoder och omsättningskvoter. Vid så höga insättningar som är fråga om i målet anser förvaltningsrätten dock att de av Videoslots angivna kundkännedomsgåtgärderna i övrigt inte kan anses ha varit tillräckliga för att hantera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism.

Om en inkomstgranskning inte ger för handen att kundens ekonomi inte står i proportion till insättningar och omsättning kan det finnas skäl för verksamhetsutövaren att även verifiera de insatta medlens ursprung för att kunna hantera

riskan för penningtvätt och finansiering av terrorism, sammantaget med övriga omständigheter som är relevanta för riskbedömningen.

Med beaktande av de betydande insättningar som de granskade kunderna har gjort på sina spelkonton granskningsperioden anser förvaltningsrätten att Videoslots skyndsamt borde ha inhämtat inkomstuppgifter avseende kunderna. I de fall där inkomstuppgifterna har talat för att kunderna inte hade rimlig möjlighet att finansiera sitt spelande bör detta ha föranlett ytterligare åtgärder, exempelvis att Videoslots skyndsamt inhämtade uppgifter om medlens ursprung. Att åtgärder ska vidtas skyndsamt får, som angetts ovan, anses framgå av 3 kap. 1 § PTL.

Att Videoslots inte har vidtagit dessa åtgärder skyndsamt, inte närmare kontrollerat medlens ursprung, och i vissa fall tillåtit kunder att fortsätta spela trots att utredningen inte gav stöd för att kunderna rimligen kunde finansiera sitt spelande med sina inkomster medför enligt förvaltningsrättens bedömning att bolaget inte har vidtagit tillräckliga åtgärder för att hantera riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism såvitt avser de granskade kundfallen. Att samtliga kunder inte har klassats som högriskkunder av Videoslots medför i sammanhanget inte någon annan bedömning. De brister som har framkommit i detta hänseende är att bedöma som överträdelse av PTL och tillhörande föreskrifter på det sätt som avses i 18 kap. 17 § spellagen.

Brister i skyldigheten att dokumentera och bevara uppgifter

Det är ostridigt i målet att en del av det underlag avseende inkomstuppgifterna som har inhämtats avseende kunderna 2, 7 och 9 inte har sparats. Videoslots har angett att detta beror på ett tekniskt fel i samband med en programvaru-uppdatering. Även med beaktande av denna förklaring utgör omständigheten att detta underlag har gått förlorat att Videoslots inte kan anses ha bevarat handlingarna och uppgifterna på ett säkert sätt. Detta utgör en brist i förhållande till 5 kap. 3 § PTL.

Har det förelegat skäl att meddela en varning?

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

För att Videoslots ska kunna meddelas en varning förutsätts alltså att det har förekommit överträdelser som är att betrakta som allvarliga, upprepade eller systematiska. Vid prövningen av om en överträdelse är allvarlig bör viss ledning kunna hämtas i vad som anges i förarbetena till PTL i fråga om bedömningen av om en överträdelse ska betraktas som ringa.

Vid denna bedömning ska tillsynsmyndigheten beakta bland annat om överträdelsen innebär att verksamheten löpt en ökad risk att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Överträdelser som inte medfört en nämnvärd ökning av den risken bör kunna betraktas som ringa (prop. 2016/17:173 s. 404). Med hänsyn till den stora och snabba omsättningen av pengar som ofta förekommer inom spelverksamhet bedöms det finnas betydande risker för att verksamhet av detta slag används för penningtvätt och för finansiering av terrorism (prop. 2017:18:220 s. 205).

Såvitt gäller den mer övergripande bedömningen av arbetet mot penningtvätt har Spelinspektionen angett att Videoslots rutiner, riktlinjer och riskbedömningar är dokumenterade på ett korrekt sätt. Spelinspektionen har dock inte närmare kommenterat dokumentationen i sig. Förvaltningsrätten noterar att det inte framkommit eller konkretiserats att Videoslots dokumenterade rutiner i sig skulle vara bristfällig på något sätt som talar för att Videoslots i denna bemärkelse har överträtt PTL:s bestämmelser.

Frågan i målet blir därmed om det är visat att Videoslots genom de åtgärder som vidtagits i förhållande till de granskade kundfallen och den bristande

dokumentationen har brutit mot bestämmelserna i spellagen och PTL på ett sätt som är allvarligt, upprepat eller systematiskt.

De aktuella överträdelserna avser tio kunder med höga eller frekventa insättningar som har stickprovsgranskats. I likhet med vad Videoslots har angett utgör detta ett begränsat underlag. Videoslots har därtill vidtagit vissa kundkännedomåtgärder avseende samtliga av dessa kunder. Mot detta måste ställas att flera av dessa åtgärder har vidtagits i ett sent skede, att det rör sig om betydande belopp som har satts in och att flera av kundernas insättningar med god marginal har överstigit vad de rimligen har haft möjlighet att finansiera. Några av kunderna har kunnat fortsätta sätta in pengar även efter att Videoslots har bedömt att deras ekonomiska förhållanden inte är sådana att de rimligen har kunnat finansiera sitt spelande. Några av spelarna har även varit förhållandevis unga. De flesta av insättningarna har skett inom en så kallad closed-loop. Betydande medel har dock överförts till vissa av spelkontona utanför detta system. Dessa omständigheter talar mot att överträdelserna inte skulle ha medfört en nämnvärd ökning av risken för penningtvätt.

Det har inte framkommit att bolaget har försvårat Spelinspektionens utredning och tillsyn, vilket till viss del får anses tala i förmildrande riktning. Överträdelserna – ej heller med den förklaring Videoslots har gett för bristerna i bevarandet av dokumentation – kan dock inte anses grunda sig på sådana objektiva godtagbara och relevanta kriterier som innebär att överträdelserna ska bedömas som ringa (jfr prop. 2016/17:173 s. 404).

Förvaltningsrätten anser förvisso inte att underlaget i form av tio granskade kunder i sig är tillräckligt för att överträdelserna kan bedömas som systematiska. Videoslots har även efter granskningen vidtagit vissa åtgärder som talar mot att överträdelserna kan komma att upprepas. Mot bakgrund av vad som angetts ovan bedömer förvaltningsrätten dock att överträdelserna är att betrakta som allvarliga. Spelinspektionen har därmed haft fog för att meddela

Videoslots en varning och förena varningen med en sanktionsavgift. Beslutet kan inte anses oproportionerligt.

Sanktionsavgiftens storlek

Av 18 kap. 21 § spellagen i den lydelse som var tillämplig vid tiden för det överklagade beslutet ska vid ingripanden enligt lagen 7 kap. 14 § PTL tillämpas.

Enligt 7 kap. 14 § PTL ska sanktionsavgiften för en verksamhetsutövare som är en juridisk person som högst fastställas till det högsta av två gånger den vinst som verksamhetsutövaren gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro. Sanktionsavgiften får inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor. Avgiften tillfaller staten.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det inte går att fastställa den vinst som Videoslots har gjort till följd av överträdelserna. Sanktionsavgiften ska då fastställas högst till ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

Spelinspektionen har bestämt sanktionsavgiften till 9 000 000 kr, med hänvisning till överträdelsernas art och Videoslots finansiella ställning.

Vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek ska, förutom bolagets ekonomiska ställning, hänsyn tas till samma omständigheter som anges för val av påföljd enligt 7 kap. 13 § PTL. Det är i målet fråga om allvarliga överträdelser. Det är inte framkommit några starkt övervägande försvårande eller förmildrande omständigheter. Överträdelserna i det granskade underlaget är emellertid inte av en sådan omfattning att avgiften bör sättas i den högre delen av spannet av vad som är möjligt. Bolagets ekonomiska ställning utgör också endast en del i bedömningen av sanktionsavgiftens storlek.

Sanktionsavgiften måste också vara proportionerlig med hänsyn till de

överträdelser som har begåtts (jämför Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 december 2020 i mål nr 3333-19).

Vid en samlad bedömning av överträdelsernas art, karaktär och omfattning, sammantaget med Videoslots ekonomiska ställning anser förvaltningsrätten att sanktionsavgiften ska bestämmas till fyra miljoner kr. Överklagandet ska alltså bifallas endast på detta sätt.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

[REDACTED]

rådman

I avgörandet har även nämndemännen [REDACTED]

[REDACTED]

deltagit.