

Till statsrådet Ardalan Shekarabi

Statsrådet Ardalan Shekarabi beslutade den 30 november 2020 att uppdra åt generaldirektör Gunnar Larsson att biträda Finansdepartementet med att analysera och föreslå åtgärder för att stärka arbetet mot manipulation av resultat inom sport, s.k. matchfixning, och olicensierad spelverksamhet (Fi2020/04771). Enligt uppdragsbeskrivningen skulle uppdraget redovisas senast den 30 juni 2021. Som huvudsekreterare anställdes den 1 januari 2021 Tomas Lindell.

Den 25 maj 2021 förlängdes utredningstiden till den 30 september 2021 samtidigt som uppdraget utvidgades till att även innefatta frågan om det föreligger ett behov av justerade regler om sanktionsavgift vid licenshavares överträdelse av penningtvättslagen (Fi2021/02189).

Utredningen överlämnar härmed departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29).

Utredningens uppdrag är därmed slutfört.

Stockholm i september 2021

Gunnar Larsson

/Tomas Lindell

Innehåll

Sammanfattning	9
1 Författningsförslag	15
1.1 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)	15
1.2 Förslag till förordning om ändring i spelförordningen (2018:1475).....	24
2 Uppdraget och dess genomförande	33
2.1 Uppdraget.....	33
2.1.1 Uppdraget att föreslå nödvändiga åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning	33
2.1.2 Uppdraget att föreslå nödvändiga åtgärder för att stärka arbetet mot olicensierad spelverksamhet.....	34
2.1.3 Uppdraget att se över regleringen av sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen.....	34
2.2 Uppdragets genomförande.....	35
3 Bakgrund - Matchfixning	37
3.1 Författningar som syftar till att motverka matchfixning	37
3.1.1 Begränsningar av vilken typ av vadhållning som får erbjudas.....	37
3.1.2 Licenshavarnas skyldigheter	38
3.1.3 Straff.....	40
3.1.4 Spelinspektionens skyldigheter	40
3.1.5 Möjligheter att förbjuda viss typ av vadhållning och spel på enskilda objekt	41
3.1.6 Matchfixningsrådet.....	41
3.2 Idrottens matchfixningsreglemente.....	42
3.3 Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott	43
3.4 Behandling av personuppgifter	44

3.4.1	Behandling av personuppgifter i spelregleringen	44
3.4.2	Behandling av personuppgifter inom Riksidrottsförbundet	46
3.5	Internationella aktörer som övervakar spelmarknadens integritet.....	46
4	Bakgrund - Förhindrande av olicensierat spel.....	49
4.1	Bestämmelser som syftar till att kanalisera spel till licensierade aktörer.....	49
4.1.1	Förbud	49
4.1.2	Straff och sanktioner.....	50
4.1.3	Skatt på vinster från olicensierat spel.....	50
4.1.4	Verktyg för att motverka olicensierat spel	51
4.2	Spelmarknadsutredningens förslag.....	52
4.2.1	Tillstånd för spelprogramvara	52
4.2.2	Främjandeförbud.....	52
4.2.3	Förbud mot reklam för olicensierat spel i utländska sändningar och på videodelningsplattformar.....	53
4.3	Blockering av betalningar och webbplatser i andra länder	53
4.3.1	Särskilt om blockering av betalningar i Norge	54
5	Bakgrund - Sanktionsavgifter vid överträdelse av spellagen och penningtvättslagen	57
5.1	Sanktionsavgifter - Spellagen	57
5.2	Sanktionsavgifter - Penningtvättslagen.....	57
6	Överväganden och förslag - Spellagens tillämpningsområde	59
6.1	Förändring av spellagens tillämpningsområde.....	59
6.1.1	Spellicensutredningens förslag	60
6.1.2	Vad avgör om ett spel riktas till den svenska marknaden?	61

6.1.3	Svårigheter för berörda att avgöra om ett spel kräver licens	62
6.1.4	Spelbolag som inte har licens ska vidta åtgärder för att förhindra deltagande från Sverige	63
7	Överväganden och förslag - Matchfixning	65
7.1	Spelinspektionen ska skaffa, sammanställa, analysera och sprida information om misstänkt matchfixning	65
7.1.1	Licenshavare ska rapportera uppgifter om misstänkt matchfixning.....	69
7.1.2	Idrottsförbunden får rapportera uppgifter om misstänkt matchfixning.....	72
7.1.3	Spelinspektionen ska vidarebefordra uppgifter om misstänkt matchfixning	75
7.1.4	Licenshavare ska på begäran lämna uppgifter till Spelinspektionen	76
7.2	Licenshavare ska på begäran lämna vissa uppgifter till idrottsförbunden.....	78
7.3	Licenshavare ska på begäran lämna uppgifter till Polismyndigheten	83
7.4	Krav på internationellt utbyte av information och varningar om misstänkt matchfixning	85
7.5	Spelinspektionens möjlighet att stoppa spel vid misstänkt matchfixning	86
8	Överväganden och förslag - Förhindrande av olicensierat spel	89
8.1	Betalningsblockering	89
8.1.1	Spellagens bestämmelser om betalningsblockering ska upphävas.....	89
8.1.2	Betalningsförmedling och förbudet mot främjande av otillåtet spel	93
8.1.3	Underrättelseskyldighet för Spelinspektionen	95
8.1.4	Uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer	99

8.2	Ökad myndighetssamverkan för en mer effektiv tillsyn av olicensierat spel	102
8.3	Bestämmelserna om varningsmeddelande bör inte anpassas	105
8.4	Spelinspektionen får köpa speltjänster online under dold identitet.....	106
9	Överväganden och förslag - Sanktionsavgift vid överträdelse av penningtvättslagen	113
10	Integritetsanalys	119
10.1	Brott i samband med spel.....	119
10.2	Utgör arbetet mot matchfixning ett allmänt intresse?	120
10.3	Rättslig grund för behandling av personuppgifter	122
10.3.1	Rättslig grund för Spelinspektionens behandling av personuppgifter	123
10.3.2	Rättslig grund för licenshavarnas behandling av personuppgifter	124
10.3.3	Rättslig grund för idrottsförbundens behandling av personuppgifter	124
10.4	Vilka personuppgifter kommer att behandlas med anledning av utredningens förslag?	127
10.4.1	Misstänkt matchfixning	127
10.4.2	Vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente.....	128
10.4.3	Idrottens arbete mot matchfixning.....	129
10.5	Automatiserad behandling	129
10.6	Ändamålet med behandlingen av personuppgifter	130
10.6.1	Misstänkt matchfixning	130
10.6.2	Vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente.....	131
10.6.3	Idrottens arbete mot matchfixning.....	132
10.7	Personuppgifternas karaktär	134
10.7.1	Misstänkt matchfixning	134

10.7.2	Vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente	135
10.7.3	Idrottens arbete mot matchfixning	136
10.8	Proportionalitetsbedömning	138
10.8.1	Misstänkt matchfixning	138
10.8.2	Vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente	140
10.8.3	Idrottens arbete mot matchfixning	142
11	Bemyndiganden	145
11.1	Bemyndiganden - Spellagen.....	145
11.2	Bemyndiganden - Spelförordningen.....	146
12	Val av föreskriftsnivå.....	149
13	Ikraftträdande	151
14	Konsekvenser.....	153
14.1	Konsekvenser - Spellagens tillämpningsområde	153
14.2	Konsekvenser - Matchfixning	156
14.2.1	Informationsdelning vid misstanke om matchfixning	156
14.2.2	Informationsdelning vid misstanke om vadhållning i strid med idrottens vadhållningsförbud	160
14.2.3	Uppgifter till Polismyndigheten.....	161
14.2.4	Internationellt utbyte av information	162
14.3	Konsekvenser - Förhindrande av olicensierat spel.....	162
14.3.1	Betalningsblockering och dold tillsyn.....	162
14.3.2	Ökad myndighetssamverkan	165
14.4	Finansiering av utredningens förslag.....	166
14.5	Överensstämmelse med EU-rätten.....	166
15	Författningskommentar	171

15.1	Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138).....	171
Bilaga 1	Utredningsuppdrag	177
Bilaga 2	Utvidgat och förlängt utredningsuppdrag.....	187

Sammanfattning

Utredningens förslag och överväganden har delats in i fyra separata avsnitt. I det första avsnittet lämnas förslag om ett utvidgat tillämpningsområde för spellagen när det gäller spel som tillhandahålls online. Därefter följer utredningens förslag till åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning. I det tredje avsnittet återfinns de av utredningens förslag som syftar till att stärka arbetet mot olicensierad spelverksamhet. Det avslutande avsnittet innehåller utredningens överväganden rörande behovet av en anpassning av sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen.

Spellagen ska tillämpas på fler onlinespel

I dag är spellagen endast tillämplig på onlinespel om de riktar till den svenska marknaden. För att fastställa om så är fallet krävs en samlad bedömning där omständigheter av betydelse kan vara att webbplatsen innehåller svensk text, erbjuder insättningar och vinster i svensk valuta, att det finns en svensk kundtjänst eller att bolaget eller bolagets ”affilates” riktar sin marknadsföring till svenska konsumenter.

För att tillämpa spellagen är det inte tillräckligt att Spelinspektionen och spelbolagen bedömer om ett onlinespel är riktad till den svenska marknaden, det finns även bestämmelser som riktar sig till aktörer som inte har specialkunskap om spelbranschen. Så är exempelvis fallet med bestämmelsen om främjandeförbud (19 kap. 2 § spellagen) och bestämmelsen om blockering av kortbetalningar (13 kap. 1 § spelförordningen). Främjandeförbudet innefattar bland annat en skyldighet att inte tillhandhålla betalningslösningar som riktar sig explicit till aktörer inom spelbranschen om spelet *saknar nödvändig licens* och även för skyldigheten att blockera vissa kort-

betalningar gäller att det endast är betalningar till den som *saknar nödvändig licens* som ska blockeras. Detta innebär att en enskild betaltjänstleverantör måste kontrollera speloperatörens webbplats och säkerställa att ingen marknadsföring har skett innan en betalning kan genomföras.

Utredningen anser inte att det är rimligt att kräva att enskilda betaltjänstleverantörer var för sig ska göra den samlade bedömning som i dag krävs för att fastställa om ett onlinespel ska anses vara riktat mot den svenska marknaden. Vid avgränsningen av spellagens tillämpningsområde avseende onlinespel ska fokus därför flyttas från vilka eventuella åtgärder som ett spelbolag vidtagit för att locka till sig svenska kunder till att istället fokusera på om bolaget vidtagit åtgärder för att förhindra deltagande från Sverige.

Den nuvarande skrivningen enligt vilken endast onlinespel som riktas till den svenska marknaden ska anses tillhandahållna i Sverige ska därför utgå. Istället ska ett onlinespel anses vara tillhandahållet i Sverige om en spelare som befinner sig i Sverige har möjlighet att delta. Vi anser att förändringen medför att bedömningen av om ett onlinespel omfattas av spellagens tillämpningsområde därmed förnklas betydligt.

Åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning

Såväl myndigheter, idrottsrörelsen som spelbolagen har ett gemensamt intresse av att motverka matchfixning. Efter utredningens kontakter med de berörda aktörerna står det klart att det med dagens regelverk finns hinder för att omvandla detta gemensamma intresse till en effektiv samverkan. Det handlar framförallt om att det i dag saknas en aktör som har ett tydligt utpekat ansvar för att skaffa, sammanställa, analysera och sprida information om misstänkt matchfixning. Dessutom medför dataskyddsförordningen att det i flera fall inte är tillåtet för aktörerna att dela information som innehåller personuppgifter med varandra. Därmed stannar vissa uppgifter om misstänkt matchfixning hos de enskilda aktörerna. Detta är olyckligt eftersom det är troligt att misstankar som var för sig är svaga sammantaget med information från andra aktörer kan utgöra en tydlig indikation på att matchfixning eller försök till matchfixning förekommit.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det krävs ett omtag för att effektivisera arbetet och förbättra möjligheterna att upptäcka och motverka matchfixning. Enligt vår uppfattning bör de åtgärder som vidtas i första hand syfta till att förbättra kunskapsläget gällande förekomsten av matchfixning i Sverige och till att skapa förutsättningar för ett effektivt system för utbyte av information mellan de berörda aktörerna. Utredningen bedömer att ett förbättrat kunskapsläge är till gagn för samtliga aktörer som på olika sätt berörs av matchfixning och att möjligheterna att på olika sätt motverka förekomsten av matchfixning i Sverige kommer att stärkas.

Nytt uppdrag för Spelinspektionen

Utredningen föreslår att Spelinspektionen ges i uppdrag att skaffa, sammanställa och analysera uppgifter om misstänkt matchfixning. Licenshavare med licens för vadhållning ska bistå Spelinspektionen genom att på begäran lämna de uppgifter som behövs för att sammanställa information vid misstänkt manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning.

Ett system för delning av information om misstänkt matchfixning införs

Licenshavare med licens för vadhållning åläggs att rapportera misstänka fall av manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning till Spelinspektionen och idrottsförbunden ges motsvarande möjlighet. Spelinspektionen fungerar som ett nav i informationssystemet och vidarebefordrar uppgifterna till övriga licenshavare och de idrottsförbund som berörs.

Vadhållningsförbudet i idrottens matchfixningsreglemente

Licenshavare med licens för vadhållning åläggs att på begäran av ett specialidrottsförbund kontrollera om en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente.

Skyldighet att lämna uppgifter till Polismyndigheten

Licenshavare åläggs att på begäran av Polismyndigheten lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om brott i samband med spel.

Internationellt utbyte av information

Licenshavare med licens för vadhållning ska delta i det internationella utbytet av information och varningar om misstänkt manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning.

Behandling av personuppgifter

Förslagen har kompletterats med ändamålsbestämmelser och anpassats efter de krav som följer av dataskyddsförordningen i syfte att säkerställa att Spelinspektionen, licenshavarna och idrottsförbunden har möjlighet att om nödvändigt dela personuppgifter med varandra.

Utredningen har även uppmärksammat att det saknas en rättslig grund för den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för idrottsrörelsens interna arbete kopplat till matchfixning. Problemet åtgärdas genom att det i spellagen införs en ändamålsbestämelse som anger att Sveriges Riksidrottsförbund (Riksidrottsförbundet) och specialidrottsförbund får behandla personuppgifter inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning om det är nödvändigt för att handlägga ärenden om förseelser och skaffa, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser.

Åtgärder för att stärka arbetet mot olicensierad spelverksamhet*Betalningsblockering*

En fungerande blockering av betalningar till och från olicensierade spelbolag är centralt för att öka kanaliseringen. För utredningen är det tydligt att det nuvarande systemet är alltför tungrott och administrativt betungande för att det ska vara möjligt att med det som utgångspunkt skapa förutsättningar för en effektiv blockering av be-

talningar. Utredningen föreslår därför att spellagens bestämmelser om betalningsblockering ska upphävas.

Enligt utredningen ska istället främjandeförbudet användas för att få betaltjänstleverantörer att blockera betalningar. Normala betalningsuppdrag kan visserligen genomföras utan hinder av främjandeförbudet och det föreligger inte heller någon skyldighet för betaltjänstleverantörer att undersöka om en betalning avser insatser eller vinster till eller från otillåtet spel. Utredningen anser dock att en betaltjänstleverantör bryter mot främjandeförbudet om den genomför en betalningsförmedling med kännedom om att betalningen avser otillåtet spel.

För att det ska föreligga en skyldighet att blockera en viss betalning krävs det därför att betaltjänstleverantörerna hålls underrättade om vilka konton som används för, och vilka kortbetalningar som avser förmedling av insatser eller vinster till och från spelverksamhet utan nödvändig licens. Spelinspektionen åläggs därför att underrätta betaltjänstleverantörerna om samtliga beslut som förbjuder spelbolag att tillhandahålla spel i Sverige utan nödvändig licens. En sådan underrättelse ska ske när besluten vunnit laga kraft och om möjligt kompletteras med uppgifter om de kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används för att förmedla insatser eller vinster till eller från de som besluten berör.

Spelinspektionens möjligheter att få fram uppgifter som kan användas för att blockera betalningar förbättras genom att betaltjänstleverantörer åläggs att på begäran lämna ut tillgängliga uppgifter.

I syfte att underlätta för betaltjänstleverantörerna samt för att säkerställa att kortbetalningar till licenshavare inte felaktigt blockeras ska Spelinspektionen förse betaltjänstleverantörerna med uppgifter om vilka butiks-ID och inlösar-ID som används av licenshavare.

Ökad myndighetssamverkan

Utredningen anser att det finns potential för en förbättrad samverkan mellan Skatteverket och Spelinspektionen. Spelinspektionen arbetar aktivt med att identifiera vilka olicensierade spelbolag som tillhandahåller spel till svenskar. Eftersom dessa bolag troligen betalat ut vinster till svenska spelare kan de beslut om förbud att tillhandahålla spel som inspektionen riktar mot dessa bolag användas av Skat-

teverket. Detta kan dels ske genom att Skatteverket utnyttjar möjligheten att begära administrativt samarbete med myndigheterna i spelbolagets etableringsland, dels genom att kontakta svenska banker och begära ut information om utbetalningar som enligt Spelinspektionen kan kopplas till de aktuella spelbolagen. För att Skatteverket ska kunna utnyttja dessa möjligheter ska Spelinspektionen underrätta verket om inspektionen med stöd av 18 kap. 23 § spelagen meddelar förelägganden eller förbud till företag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen eller till företag som tillhandahåller betalningslösningar för spelbranschen. En sådan underrättelse ska om möjligt kompletteras med uppgifter om de kontonummer, namn, butiks-ID eller inlösar-ID som används för att förmedla vinster från de som besluten berör.

Spelinspektionen får köpa speltjänster online under dold identitet

Med det förändrade tillämpningsområdet följer ett behov av att kunna fastställa om det är möjligt för spelare som befinner sig i Sverige att delta i ett onlinespel. Utredningen kan även konstatera att Spelinspektionen i dag har svårt att få fram information om vilka konton och betaltjänster som används av olicensierade spelbolag. Dessa uppgifter behövs för att det ska vara möjligt att blockera betalningar.

Om det är nödvändigt för tillsynen när det gäller kravet på licens för att tillhandahålla spel eller förbudet mot att främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens ska Spelinspektionen därför få köpa speltjänster online under dold identitet (testköp).

Sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen bör inte anpassas

Utredningen anser att de sanktioner och åtgärder som Spelinspektionen kan vidta vid överträdelser av penningtvättslagen sammantaget uppfyller penningtvättsdirektivets krav på att de ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Det saknas därmed skäl att justera taket för sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen.

1 Författningsförslag

1.1 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

Härigenom föreskrivs i fråga om spellagen (2018:1138)

dels att 18 kap. 26 och 27 §§ ska upphöra att gälla,

dels att 1 kap. 2 §, 2 kap. 3 §, 17 kap. 5 och 6 §§, 19 kap. 11 § och 21 kap. 13, 15 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas fem nya paragrafer, 14 kap. 17 §, 5 a–c §§, 18 kap. 9 a §, och närmast före 14 kap. 17 § och 18 kap. 9 a § nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

1 kap.

2 §

Lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av 3, 4 eller 5 §. *Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige.*

Lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av 3, 4 eller 5 §.

Ett onlinespel ska anses vara tillhandahållet i Sverige om en spelare som befinner sig i Sverige har möjlighet att delta.

2 kap.

3 §

I denna lag avses med

1. affärssystem: elektroniskt system som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning som stöd i spelverksamheten utan att utgöra en del av spelsystemet,

2. bingo: lotteri där deltagarna är närvarande på spelplatsen och köper bingobrickor och där möjligheten att vinna är beroende av att de nummer som dras av den som tillhandahåller spelet sammanfaller med numren på brickan, och där de deltagare som vinner genast gör anspråk på sin vinst,
3. bonus: rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet,
4. dragningsutrustning: mekanisk eller annan icke-elektronisk utrustning som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning för att fastställa utfall i spel,
5. insats: betalning för att få delta i ett spel,
6. intervallspel: särskild vadhållning där spelaren ska förutsäga ett resultat inom ett visst intervall,
7. kasino: särskild lokal för kasinospel,
8. kasinospel: roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel,
9. kombinationsspel: spel där deltagarna har chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på en kombination av skicklighet och slump,
10. licenshavare: den som har licens att tillhandahålla spel enligt denna lag,
11. lokalt poolspel: lotteri som tillhandahålls i en viss kommun och där vinsten delas mellan vinnarna eller där hela eller delar av vinsten beror på storleken av de totala insatserna,
12. lotteri: aktivitet där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,
13. onlinebingo: lotteri där deltagarna köper bingobrickor online och där sannolikheten att vinna är beroende av att de nummer som dras sammanfaller med numren på brickan,
14. penningautomat: automat som betalar ut vinst i form av pengar och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,
15. pyramidspel: spel där vinsten härrör från framtida deltagares insatser och där sannolikheten att vinna beror på antalet deltagare som efterhand träder in i spelet,
16. spelombud: den som åt en licenshavare säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster,
17. spelsystem: elektroniskt system som används av en licenshavare eller för en licenshavares räkning för

a) registrering, lagring, bearbetning, delning, överföring eller inhämtning av spel, kundinformation eller kundhistorik,

b) generering, överföring eller behandling av slumpal, eller

c) fastställande, lagring eller annan behandling av utfall i spel,

18. tilläggs spel: spel med separat insats som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel där sannolikheten att vinna på tilläggs spelet helt beror på slumpen,

19. vadhållning: aktivitet där deltagarna har chans att vinna ett pris och där man satsar på utfallet av en framtida händelse eller på att en särskild händelse ska eller inte ska inträffa i framtiden,

20. varuspelsautomat: automat som betalar ut vinst i form av varor och där sannolikheten att vinna helt eller delvis beror på slumpen, och

21. värdeautomat: automat som betalar ut vinst bara i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spel-polletter eller liknande och där sannolikheten att vinna beror på slumpen.

20. varuspelsautomat: automat som betalar ut vinst i form av varor och där sannolikheten att vinna helt eller delvis beror på slumpen,

21. värdeautomat: automat som betalar ut vinst bara i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spel-polletter eller liknande och där sannolikheten att vinna beror på slumpen,

22. specialidrottsförbund: specialidrottsförbund anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund,

23. idrottens matchfixningsreglemente: Idrottens reglemente om otillåten vadhållning samt manipulation av idrottslig verksamhet i den lydelse som gällde den 1 oktober 2021, och

24. idrottens arbete mot matchfixning: arbete som utförs på grund av idrottens matchfixningsreglemente.

14 kap.

Uppgiftsskyldighet

17 §

På begäran av Polismyndigheten ska en licenshavare utan dröjsmål lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om brott i samband med spel.

Uppgifterna ska lämnas i det format som Polismyndigheten begär.

17 kap.

5 §

En licenshavare får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen

1. kontrollera spelarens identitet och ålder,
2. upprätta spelkonton och fullgöra licenshavarens skyldigheter gentemot spelaren i fråga om spelkonton,
3. kontrollera att spelaren följer de villkor och regler som gäller för varje spel,
4. granska spelet i syfte att upptäcka fusk, bedrägeri och annan brottslig verksamhet,
5. kontrollera och rapportera avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning,
6. granska och analysera uppgifter från upprättade spelarprofiler och varje spelares spelbeteende för att kunna vidta spelansvarsåtgärder, *och*
7. genomföra självavstängning av spelare samt hantera uppgifter från spelmyndigheten avseende det nationella självavstängningsregistret.

6. granska och analysera uppgifter från upprättade spelarprofiler och varje spelares spelbeteende för att kunna vidta spelansvarsåtgärder,

7. genomföra självavstängning av spelare samt hantera uppgifter från spelmyndigheten avseende det nationella självavstängningsregistret, *och*

8. kontrollera och rapportera om en spelare ingått vadhållning i

strid med idrottens matchfixningsreglemente.

5 a §

Sveriges Riksidrottsförbund och specialidrottsförbund får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att enligt denna lag och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen rapportera misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning.

5 b §

Sveriges Riksidrottsförbund och specialidrottsförbund får behandla personuppgifter inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning om det är nödvändigt för att

1. handlägga ärenden om förseelser, och

2. skaffa, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser.

Andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som Sveriges Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund behöver för sin verksamhet enligt första stycket.

Behandling av personuppgifter om lagöverträdelser

5 c §

Personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas för de ändamål som anges i 5 b § första stycket.

6 §

Personuppgifter som behandlas enligt 14 kap. 16 § tredje stycket får inte lämnas ut till den registrerade. Artikel 15 i EU:s dataskyddsförordning om information och rätt att få tillgång till personuppgifter gäller inte vid sådan behandling.

Personuppgifter som behandlas enligt 14 kap. 16 § tredje stycket *eller* 17 § får inte lämnas ut till den registrerade. Artikel 15 i EU:s dataskyddsförordning om information och rätt att få tillgång till personuppgifter gäller inte vid sådan behandling.

18 kap.*Testköp**9 a §*

Om det är nödvändigt för tillsynen när det gäller bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket och 3 a § får spelmyndigheten köpa speltjänster online under dold identitet (testköp).

Näringsidkaren ska underrättas om testköpet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse.

26 §

Om ett konto används eller kan antas komma att användas för förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverk-

sambet utan nödvändig licens enligt denna lag, får en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster åläggas att blockera elektroniska betalningstransaktioner till och från kontot.

Frågor om sådan betalningsblockering prövas av förvaltningsrätten på ansökan av spelmyndigheten. Ansökan om betalningsblockering görs hos den förvaltningsrätt inom vars domkrets spelmyndigheten är belägen.

Mål om betalningsblockering ska prövas skyndsamt.

27 §

Om förutsättningarna för ett beslut om betalningsblockering enligt 26 § inte längre är uppfyllda, ska spelmyndigheten upphäva beslutet.

19 kap.

11 §

Om en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster har åsidosatt en skyldighet att avvisa en betalningsorder enligt föreskrifter meddelade av regeringen, *eller överträtt ett beslut om betalningsblockering enligt 18 kap. 26 §*, får spelmyndigheten besluta att betaltjänstleverantören ska betala en sanktionsavgift.

Avgiften ska tillfalla staten.

Om en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster har åsidosatt en skyldighet att avvisa en betalningsorder enligt föreskrifter meddelade av regeringen får spelmyndigheten besluta att betaltjänstleverantören ska betala en sanktionsavgift.

Avgiften ska tillfalla staten.

21 kap.**13 §**

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. undantag från kravet på handlingsplan enligt 14 kap. 1 § och om innehållet i handlingsplanen,

2. vilken information som ska hållas tillgänglig för spelare enligt 14 kap. 4 §,

3. ytterligare gränser vid onlinespel och spel på värdeautomater samt vad som ska gälla vid ändring av satta gränser,

4. förutsättningar för en licenshavares erbjudande av bonus enligt 14 kap. 9 §,

5. självtest enligt 14 kap. 10 §,

6. självavstängning enligt 14 kap. 11 och 12 §§,

7. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § ska innehålla, vilka spel utbildningskraven ska gälla, när och hur utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas, *och*

8. anställdas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 §.

7. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § ska innehålla, vilka spel utbildningskraven ska gälla, när och hur utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas,

8. anställdas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 §, *och*

9. *kontrollrutiner enligt 14 kap. 16 §.*

15 §

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om

1. behandlingen av personuppgifter i och utlämnande av uppgifter från självavstängningsregistret enligt 14 kap. 12 §,

2. begränsningar av de tillåtna ändamålen för behandling av personuppgifter enligt 17 kap. 4 *och* 5 §§,

3. begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för de ändamål som anges i 17 kap. 4 *och* 5 §§,

2. begränsningar av de tillåtna ändamålen för behandling av personuppgifter enligt 17 kap. 4–5 *b* §§,

3. begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för de ändamål som anges i 17 kap. 4–5 *b* §§,

4. krav på åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter och intressen, och

5. bevarande och gallring av personuppgifter.

17 §

Regeringen får meddela föreskrifter om

1. skyldighet för sådana betaltjänstleverantörer som avses i lagen (2010:751) om betaltjänster att avvisa en betalningsorder som avser spelverksamhet utan nödvändig licens, där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av ett detaljhandelskods-system, och

2. blockeringar av betalningar enligt 18 kap. 26 §

Regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för sådana betaltjänstleverantörer som avses i lagen (2010:751) om betaltjänster att

1. avvisa en betalningsorder som avser spelverksamhet utan nödvändig licens, där betalkort används och där auktorisation sker genom användning av ett detaljhandelskods-system, och

2. lämna tillgängliga uppgifter om kontonummer, namn, butik-ID och inlösar-ID som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt denna lag.

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

1.2 Förslag till förordning om ändring i spelförordningen (2018:1475)

Härigenom föreskrivs i fråga om spelförordningen (2018:1475)

dels att 13 kap. 1 § och 16 kap. 10 § ska ha följande lydelse,

dels att det ska införas 15 nya paragrafer, 11 kap. 13 §, 12 kap. 6 och 7 §§, 13 kap. 1 a–1 c och 2 a §§, 14 kap. 4–12 §§ och närmast före 11 kap. 13 §, 12 kap. 6 §, 13 kap. 1 a §, 14 kap. 4 och 11 §§ nya rubriker av följande lydelse.

Nuvarande lydelse

Föreslagen lydelse

11 kap.

Kontrollrutiner

13 §

För en licenshavare med licens för vadhållning enligt 8 kap. 1 § spellagen (2018:1138) ska de rutiner som avses i 14 kap. 16 § första stycket spellagen innefatta ett internationellt utbyte av information om misstänkt manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning.

12 kap.

Matchfixning

6 §

Behandling av personuppgifter enligt 14 kap. 4–10 §§ får endast avse de personuppgifter som behövs för att fastställa vilken sporthändelse och vilken typ av påverkan misstankarna gäller.

7 §

Behandling av personuppgifter enligt 14 kap. 11–12 §§ får endast avse de personuppgifter som behövs för att fastställa om en spelare som omfattas av idrottens matchfixningsreglemente har ingått vadhållning i strid reglementet.

13 kap.

1 §

Betaltjänstleverantörer enligt lagen (2010:751) om betaltjänster ska avvisa betalordrar där betalkort används och auktorisation sker genom användning av detaljhandelskoden Merchant Category Code (MCC) 7995.

Första stycket gäller inte om betalordern avser en verksamhet som har licens enligt spellagen (2018:1138) eller där sådan licens inte krävs.

Spelinspektionen ska hålla betaltjänstleverantörerna underrättade om vilka som har licens enligt spellagen.

Betaltjänstleverantörer enligt lagen (2010:751) om betaltjänster ska avvisa betalordrar där betalkort används och auktorisation sker genom användning av detaljhandelskoden Merchant Category Code (MCC) 7995.

Första stycket gäller inte om betalordern avser en verksamhet som har licens enligt spellagen (2018:1138) eller där sådan licens inte krävs.

Uppgifter till och från betaltjänstleverantörer

1 a §

En betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster ska på begäran av Spelinspektionen utan dröjsmål lämna tillgängliga uppgifter om kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används

vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt spellagen (2018:1138) eller av ett företag som på uppdrag av en sådan spelverksamhet främjar olovligt spel genom att förmedla betaltransaktioner.

1 b §

Spelinspektionen ska underätta betaltjänstleverantörer enligt lagen (2010:751) om betaltjänster om vilka som har licens enligt spellagen (2018:1138).

Om betalkort kan användas vid betalning av de spel en licenshavare erbjuder ska licenshavarens butiks-ID och inlösar-ID framgå av underrättelsen enligt första stycket.

1 c §

Spelinspektionen ska underätta betaltjänstleverantörer enligt lagen om betaltjänster om inspektionen med stöd av 18 kap. 23 § spellagen (2018:1138) meddelar förelägganden eller förbud till företag som

1. tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen, eller

2. tillhandahåller betalningslösningar för spelbranschen.

En underrättelse enligt första stycket ska ske när besluten

vunnit laga kraft och om möjligt kompletteras med uppgifter om de kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används för att förmedla insatser eller vinster till eller från de som besluten berör.

2 a §

Spelinspektionen ska underrätta Skatteverket om inspektionen med stöd av 18 kap. 23 § spellagen (2018:1138) meddelar förelägganden eller förbud till företaget som

1. tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen, eller

2. tillhandahåller betalningslösningar för spelbranschen.

En underrättelse enligt första stycket ska ske när besluten vunnit laga kraft och om möjligt kompletteras med uppgifter om de kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används för att förmedla vinster från de som besluten berör.

14 kap.

Informationsdelning vid misstanke om matchfixning

4 §

Spelinspektionen ska skaffa, sammanställa och analysera uppgifter om misstänkt matchfixning.

5 §

På begäran av Spelinspektionen ska en licenshavare med licens för vadhållning enligt 8 kap. 1 § spellagen (2018:1138) utan dröjsmål lämna alla uppgifter som behövs för att sammanställa information vid misstänkt manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning.

Uppgifterna ska lämnas i det format som Spelinspektionen begär.

6 §

Om en licenshavare med licens för vadhållning enligt 8 kap. 1 § spellagen (2018:1138) har skäl att misstänka manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning ska uppgifter som tyder på detta utan dröjsmål rapporteras till Spelinspektionen.

Rapporteringsskyldigheten i första stycket omfattar inte uppgifter som erhållits enligt 9 §.

7 §

Om Sveriges Riksidrottsförbund eller ett specialidrottsförbund har skäl att misstänka manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning får uppgifter som tyder på detta rapporteras till Spelinspektionen.

8 §

Vid rapportering enligt 6 och 7 §§ ska följande uppgifter anges

1. för vilken sporthändelse misstanken föreligger, och
2. vad misstanken består i.

9 §

Spelinspektionen ska utan dröjsmål vidarebefordra uppgifter som rapporterats enligt 6 och 7 §§ till licenshavare med licens för vadhållning enligt 8 kap. 1 § spellagen (2018:1138).

10 §

Om uppgifter som rapporterats enligt 6 § rör en sporthändelse i Sverige eller en sporthändelse med svenskt deltagande ska Spelinspektionen utan dröjsmål vidarebefordra uppgifterna till Sveriges Riksidrottsförbund och berört specialidrottsförbund.

Vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente

11 §

Om en licenshavare med licens för vadhållning enligt 8 kap. 1 § spellagen (2018:1138) har skäl att misstänka att en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente får uppgifter som tyder på detta rapporteras till berört specialidrottsförbund.

12 §

På begäran av ett specialidrottsförbund ska en licenshavare

med licens för vadhållning enligt 8 kap. 1 § spellagen (2018:1138) utan dröjsmål kontrollera om en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente.

En kontroll enligt första stycket får endast ske om specialidrottsförbundet visat att det finns skäl att misstänka att en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente.

16 kap.

10 §

Spelinspektionen får meddela föreskrifter om

1. vilken information som licenshavaren ska ge till spelarna i spelet,

2. undantag från kravet på handlingsplan enligt 14 kap. 1 § spellagen (2018:1138),

3. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § spellagen ska innehålla, vilka spel utbildningen ska gälla, när och hur ofta utbildning ska hållas samt undantag från vilka som ska utbildas,

4. det självtest som avses i 14 kap. 10 § spellagen och vilka åtgärder licenshavaren behöver vidta för att uppfylla kraven i 14 kap. 1 § spellagen,

5. anställdas deltagande i licenshavarens spel enligt 14 kap. 15 § spellagen,

6. det nationella självavstängningsregistret enligt 14 kap. 12 § spellagen, och

7. övriga spelansvarsåtgärder.

6. det nationella självavstängningsregistret enligt 14 kap. 12 § spellagen,

7. hur uppgifter om manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning samt uppgifter om vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente enligt 14 kap. 6, 7 och 9–12 §§ ska rapporteras, tas emot respektive begäras, och

8. övriga spelansvarsåtgärder.

-
1. Denna förordning träder i kraft den 1 juli 2022.
 2. Bestämmelsen i 13 kap. 1 b § andra stycket tillämpas om licenshavaren erhållit sin licens efter den 1 juli 2022.

2 Uppdraget och dess genomförande

2.1 Uppdraget

I syfte att stärka arbetet mot matchfixning och olicensierat spel samt att överväga behovet av justerade regler om sanktionsavgift vid licenshavares överträdelser av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) har Finansdepartementet beslutat att tillsätta en s.k. bokstavsutredning (FI 2020:B).

En bokstavsutredare är, till skillnad från en kommitté, inte en egen myndighet utan biträder departementet i arbetet med att utreda en specifik fråga. Resultatet av bokstavsutredarens uppdrag redovisas i en departementspromemoria. Utredningens uppdrag sammanfattas nedan och hela uppdragsbeskrivningen återfinns i bilaga 1 och 2.

2.1.1 Uppdraget att föreslå nödvändiga åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning

Att komma till rätta med matchfixning är en viktig fråga för samhället, vilket inte minst införandet av det nya spelfuskbrottet signalerar. Matchfixning är ett problem i sig, men kan även vara kopplad till annan, ofta organiserad, brottslighet. För att på ett effektivt sätt motverka matchfixning måste myndigheter, idrottsrörelsen och spelbolagen ha möjlighet till samverkan. I dagsläget finns det dock oklarheter kring hur dessa möjligheter ser ut, bl.a. då de uppgifter som kan behöva delas i vissa fall utgör personuppgifter.

Utredaren ska därför

- utreda förutsättningarna för samverkan mellan berörda aktörer i arbetet mot matchfixning, och om det bedöms vara motiverat, föreslå åtgärder för att undanröja eventuella hinder för en ändamålsenlig informationsdelning, inklusive av sådan information som utgör personuppgifter,
- överväga behovet av att göra det obligatoriskt för licenshavare att rapportera misstankar om matchfixning till polis och åklagare,
- överväga behovet av justeringar av Spelinspektionens och matchfixningsrådets uppdrag i arbetet mot matchfixning, samt
- lämna förslag på författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder.

2.1.2 Uppdraget att föreslå nödvändiga åtgärder för att stärka arbetet mot olicensierad spelverksamhet

Omregleringen av den svenska spelmarknaden har i många avseenden lett till de effekter som efterfrågades i samband med reformen, bl.a. en starkt kanalisering till lagligt spelande och ett ökat skydd för svenska konsumenter. Fortfarande riktar sig dock olicensierade spelbolag mot svenska konsumenter i strid med svensk lag. Detta kan utgöra ett hot framför allt mot konsumentskyddet, men också mot tilliten till hela den svenska spelregleringen.

Utredaren ska därför

- identifiera hinder och föreslå lösningar för att möjliggöra en mer effektiv tillsyn av olicensierat spel, såsom att stärka och stödja samverkan såväl nationellt som internationellt när det gäller tillsyn och övrigt arbete med att motverka olovlig spelverksamhet, samt
- lämna förslag på författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder.

2.1.3 Uppdraget att se över regleringen av sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen

Sanktionerna vid överträdelser av penningtvättslagstiftningen ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 58.1 i Euro-

parlamentets och rådets direktiv [EU] 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning [EU] nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG, [penningtvättsdirektivet]). Spelinspektionen anser att taket för den sanktionsavgift som ett spelbolag kan bli skyldigt att betala vid överträdelser av penningtvättslagen är för lågt. Myndigheten har därför i en hemställan till regeringen föreslagit att samma nivåer för en sanktionsavgift ska gälla både vid en licenshavares överträdelser av penningtvättslagstiftningen som vid en licenshavares överträdelser av spellagen (Fi2019/04324). Ytterligare överväganden bedöms dock vara nödvändiga innan en ändring kan bli aktuell, bl.a. om möjligheten till och lämpligheten av en sådan justering.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av justerade regler om sanktionsavgift vid licenshavares överträdelser av penningtvättslagen, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

2.2 Uppdragets genomförande

Intresset för utredningens arbete har varit stort och vi har under utredningens gång haft många och värdefulla kontakter med myndigheter, idrottsrörelsen, branschorganisationer och enskilda företag. Vi har fört en löpande dialog med Spelinspektionen och enskilda möten har hållits med bl.a. Skatteverket, Integritetsskyddsmyndigheten, Finansinspektionen, Polismyndigheten, Spelbranschens riksorganisation (SPER), Branschföreningen för onlinespel (BOS), Bankföreningen, Riksidrottsförbundet, Svenska fotbollsförbundet, International Betting Integrity Association (IBIA), Global lottery monitoring system (GLMS), Sportradar, Kambi, Svenska spel och ATG. Efter att utredningstiden förlängdes har vi även kunnat stämma av utkast till delar av utredningens förslag med de mest centrala aktörerna. Sådana underhandavstämningar har skett med Spelinspektionen, Finansinspektionen, Skatteverket, Integritetsskyddsmyndigheten, Riksidrottsförbundet och Bankföreningen.

3 Bakgrund - Matchfixning

Begreppet matchfixning definieras inte i spellagen eller i spelförordningen. Av 14 kap. 2 § första stycket spelförordningen, som reglerar matchfixningsrådets verksamhet, följer endast att det vid Spelinspektionen ska *finnas ett råd mot manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning (matchfixning)*. I propositionen anger regeringen dock att matchfixning normalt avser

manipulation av en idrottstävling där idrottare, tränare, ledare, domare eller andra deltagare försöker påverka utgången i en tävling eller enstaka händelser i tävlingen i syfte att ge sig själva eller andra ekonomisk vinning (prop. 2017/18:220, s. 217).

När den svenska spelmarknaden omreglerades infördes flera olika typer av krav kopplade till matchfixning och sedan den 1 januari 2021 kompletteras spellagens och spelförordningens bestämmelser av Spelinspektionens föreskrifter. Kraven syftar till att förebygga, upptäcka eller beivra matchfixning. I det följande ges en överblick över dessa författningsbestämmelser. Därefter följer ett avsnitt om idrottens matchfixningsreglemente och en kort redogörelse för Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott (Macolinkonventionen).

3.1 Författningar som syftar till att motverka matchfixning

3.1.1 Begränsningar av vilken typ av vadhållning som får erbjudas

Av spellagen följer att en spellicens inte får avse vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år

(8 kap. 2 § 2 spellagen). Ytterligare begränsningar följer sedan den 1 januari 2021 av Spelinspektionens föreskrifter (Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd [SIFS 2020:02] om begränsningar och förbud mot viss vadhållning för att motverka manipulation av resultat (bl.a. matchfixning) inom sport samt rapportering av misstänkt manipulation). Av föreskriften¹ följer att en licensinnehavare inte får erbjuda vadhållning

- på påföljd för regelbrott i samband med en match, tävling eller turnering (2 kap. 1 §)
- på individuell prestation i en match, tävling eller turnering av en deltagare som vid tidpunkten för erbjudandet av vadhållning är under 18 år (2 kap. 2 §).

Föreskriften (3 kap. 1 §) begränsar även licenshavarnas möjlighet att erbjuda vadhållning på fotboll. Sådan vadhållning får endast avse

- fotboll i de fyra högsta serienivåerna i det svenska seriesystemet
- matcher mellan lag på internationell klubbnivå där lagen ingår i någon av de fyra högsta serienivåerna i respektive land
- matcher i Svenska Cupen där lagen ingår i någon av de fyra högsta serienivåerna i det svenska seriesystemet
- matcher där U21-landslag upp till A-landslag deltar
- tränings- eller vänskapsmatcher om U21-landslag upp till A-landslag deltar.

3.1.2 Licenshavarnas skyldigheter

Det ska vara möjligt för spelare att omedelbart underrätta licenshavaren om spelfusk (14 kap. 16 § andra stycket spellagen). En licenshavare ska även ha rutiner för att upptäcka och motverka förekomsten av spelfusk (14 kap. 16 § första stycket spellagen). Detta innebär bl.a. att licenshavaren måste ha relevant kompetens och systemstöd för att göra de bedömningar som krävs (prop. 2017/18:220, s. 327).

¹ Föreskriften gäller endast vadhållning på sport som utförs i Sverige och det är sålunda tillåtet för en licensinnehavare att erbjuda spel på exempelvis påföljd för regelbrott i samband med en match som spelas i ett annat land.

Av Spelinspektionens föreskrifter följer att licenshavarnas spelsystem ska kunna analysera och generera rapporter om bl.a. otillbörlig påverkan av utgången av ett spel som är föremål för vadslagning och det ska även finnas rutiner för att upptäcka förekomsten av spelfusk och försök till spelfusk (8 kap. 1 § första stycket och 12 kap. 1 och 3 §§ Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd [LIFS 2018:8] om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet).

En licenshavare får även till Polismyndigheten eller åklagare lämna uppgifter som kan tyda på brott i samband med spel (14 kap. 16 § tredje stycket spellagen). Bestämmelsen tydliggör att om misstanke om brott framkommer kan alla uppgifter som tyder på brott lämnas till Polismyndigheten eller åklagare för utredning (prop. 2017/18:220, s. 327).

Regeringen förutsåg också att licenshavarna skulle rapportera misstänkt spelfusk till Spelinspektionen men ansåg att formerna för detta borde regleras i föreskrifter på annan nivå än lag (prop. 2017/18:220, s. 161). Även spellicensutredningen såg behov av en skyldighet för licenshavarna att omgående rapportera om avvikande spelmönster och misstankar om matchfixning till Spelinspektionen och att denna skyldighet borde framgå av inspektionens föreskrifter (SOU 2017:30 del 1, s. 388). Någon sådan skyldighet infördes dock inte i samband med omregleringen. Enligt Spelinspektionens föreskrift som trädde i kraft den 1 januari 2021 ska emellertid licenshavarna en gång per år förse Spelinspektionen med en rapport över föregående års registrerade misstänkta manipulationer av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning (4 kap. 1 § SIFS 2020:02). Det ska poängteras att syftet med detta rapporteringskrav är att ge Spelinspektionen möjligheter att på ett effektivt och ändamålsenligt sätt utöva tillsyn över licenshavarnas spelsystem (Konsekvensutredning av Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om begränsningar och förbud mot viss vadhållning för att motverka manipulation av resultat [bl.a. matchfixning] inom sport samt rapportering av misstänkt manipulation, dnr 18Li12693).

3.1.3 Straff

Vid omregleringen av spelmarknaden konstaterades att det existerande regelverket var otillräckligt för att komma till rätta med spelfusk² och regeringen valde därför att införa en särskild straffrättslig bestämmelse som kriminaliserar matchfixning och annat spelfusk (prop. 2017/18:220, s. 226). Enligt 19 kap. 4 § spellagen avses med spelfusk en otillbörlig åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett spel som omfattas av licenskrav enligt spellagen. För att en åtgärd ska anses vara otillbörlig krävs att åtgärden vid en helhetsbedömning ska framstå som avvikande, onaturlig, vilseledande, bedräglig eller på annat sätt i strid med det regelverk som styr spelet om pengar (prop. 2017/18:220, s. 227). Straffskalan för spelfuskbrott av normalgraden är fängelse i högst två år och för grovt brott fängelse i lägst sex månader och högst sex år (19 kap. 4 och 5 §§ spellagen).

3.1.4 Spelinspektionens skyldigheter

Spelinspektionen ansvarar för tillsyn över att spellagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen följs. (18 kap. 1 § spellagen tillsammans med 2 § 1 förordning [2018:1476] med instruktion för Spelinspektionen).

Av Spelinspektionens instruktion följer vidare att inspektionen ska motverka förekomsten av manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning (matchfixning) (2 § 3). Regeringen har dock poängterat att Spelinspektionens arbete mot matchfixning inte utgör ett led i brottsbekämpningen för att utreda enskilda misstänkta brott. Syftet är inte heller att stoppa enskilda spelare som misstänks vara delaktiga i matchfixning från att spela. Myndighetens arbete är i detta sammanhang begränsat till att, baserat på uppgifter från en eller flera licenshavare, stoppa spel på enskilda objekt hos de licenshavare som tillhandahåller aktuella spel (prop. 2017/18:220, s. 182).

² För en genomgång av vilka straffbestämmelser som tidigare använts vid matchfixning och dess brister se SOU 2017:30 del 2, s. 104 ff. samt Brå, rapport 2015:18 Matchfixning, Manipulation av matcher och spelmarknad, s. 15.

3.1.5 Möjligheter att förbjuda viss typ av vadhållning och spel på enskilda objekt

Av spellagen följer att Spelinspektionen får förena en licens för att tillhandahålla vadhållning med villkor för hur spelverksamheten ska bedrivas (4 kap. 9 §). Om Spelinspektionen får kännedom om avvikande spelmönster och misstankar om matchfixning bör myndigheten därför genom villkorsgivning kunna förbjuda vadhållning på det berörda spelobjektet (prop. 2017/18:220, s. 340).³

Regeringen och Spelinspektionen har också möjlighet att meddela föreskrifter för att bekämpa manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning (21 kap. 5 § spellagen respektive 16 kap. 6 § spelförordningen). Det är bemyndigandet i spelförordningen som använts för delar av Spelinspektionens föreskrift och allmänna råd (SIFS 2020:02) om begränsningar och förbud mot viss vadhållning för att motverka manipulation av resultat (bl.a. matchfixning) inom sport samt rapportering av misstänkt manipulation (se avsnitt 3.1.2). Enligt förordningen är Spelinspektionen skyldig att ge det idrottsförbund som berörs möjlighet att yttra sig innan föreskrifter beslutas.

3.1.6 Matchfixningsrådet

Redan innan omreglering träffades företrädare för dåvarande Lotteriinspektionen, Polismyndigheten, åklagare och berörda departement samt representanter för idrotten och Svenska Spel regelbundet för att utbyta erfarenheter och diskutera matchfixningsfrågor i ett informellt nätverk som leddes av Riksidrottsförbundet. Enligt regeringen skulle inrättandet av ett särskilt råd mot matchfixning vid Spelinspektionen kunna bidra till att minska riskerna för matchfixning. Ett sådant råd skulle även kunna utgöra en grund för internationell samverkan på nordisk, europeisk och global nivå. Regeringen påtalade även att en stärkt nationell samordning var i linje med intentionerna i Macolinkonventionen (prop. 2017/18:220, s. 192).

Enligt spelförordningen ska matchfixningsrådet främja strategisk och operativ samverkan i frågor om att motverka matchfixning, vilket kan ske genom utbyte av information och samverkan om riskbe-

³ För att Spelinspektionen ska kunna utnyttja denna möjlighet krävs det dock att myndigheten vid sitt licensbeslut förbehållit sig rätten att besluta om tillkommande villkor.

dömningar. Rådet ska ledas av Spelinspektionen och består av representanter för Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Regeringskansliet (14 kap. 2 §). Spelinspektionen får dock tillåta att representanter från Riksidrottsförbundet och särskilt berörda idrottsförbund, branschorganisationer som representerar licenshavare som anordnar vadhållning samt andra särskilt berörda organisationer deltar. Utöver de obligatoriska deltagarna deltar vanligtvis representanter för följande organisationer och företag; Riksidrottsförbundet, Golf förbundet, Svenska fotbollförbundet, Tennisförbundet, SPER, BOS, ATG, Svenska spel och Spooniker.

3.2 Idrottens matchfixningsreglemente

Idrottens reglemente om otillåten vadhållning samt manipulation av idrottslig verksamhet (idrottens matchfixningsreglemente) är tillämpligt för all idrott som bedrivs under Riksidrottsförbundets paraply. Specialidrottsförbunden har möjlighet att komplettera reglementet med egna stadgar och tävlingsregler som gäller för deras idrotter. Enligt reglementet gäller bland annat följande.

- Idrottsutövare, förtroendevalda och övriga ledare, domare och övriga tävlingsfunktionärer eller andra som kan påverka resultatet av en tävling eller delmoment under en tävling får inte ingå vadhållning gällande utgången av tävlingen. Sådan vadhållning får inte heller ske på en annan deltävling eller match inom samma serie av deltävlingar eller matcher.
- Det är förbjudet att delta i eller på annat sätt medverka till manipulation av resultatet av en tävling eller delmoment under en tävling som är föremål för vadhållning.
- En idrottsutövare, förtroendevald eller annan ledare, domare, annan tävlingsfunktionär eller annan som kan påverka resultatet eller delmoment under en tävling som blir kontaktad av någon för att medverka till matchfixning är skyldig att omgående underätta vederbörande specialidrottsförbund.
- Idrottsutövare, tränare/ledare, domare eller annan tävlingsfunktionär samt styrelseledamot i förening och förbund som fått kännedom om vadhållning eller manipulation som är förbjuden enligt

reglementet är skyldig att omgående informera vederbörande specialidrottsförbund.

En förening eller idrottsaktiebolag som bryter mot reglementet kan dömas till böter, lägst 10 000 och högst 500 000 kr. För fysiska personer kan en förseelse leda till en tioårig avstängning från all träning, tävling, uppvisning och möjlighet att utöva uppdrag.

3.3 Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott

I syfte att stärka det internationella samarbetet mot uppgjorda matcher har Europarådet utarbetat en konvention om manipulation av resultat inom idrott (Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions, Council of Europe Treaty Series - No. 215, Magglingen/Macolin, 18.IX.2014), i det följande Macolinkonventionen. Syftet med konventionen är att bekämpa manipulation av resultat inom idrott för att skydda idrottens integritet och etik i enlighet med principen om idrottens oberoende (artikel 1.1). Ett huvudsakligt mål med konventionen är att förebygga, upptäcka och sanktionera nationell eller gränsöverskridande manipulation av nationella och internationella idrottstävlingar. Vidare är ett huvudsakligt mål att främja nationellt och internationellt samarbete för att bekämpa manipulation av nationella och internationella idrottstävlingar, mellan berörda offentliga myndigheter samt med organisationer som är delaktiga i idrott och vadållning inom idrott (artikel 1.2). För en mer utförlig beskrivningen av konventionens innehåll hänvisas till SOU 2017:30 del 1, s. 378 ff.

Konventionen har än så länge ratificerats av sju länder men inte av Sverige. EU-kommissionen har bedömt att det av konventionens sammanflätade natur och det faktum att den innefattar befogenheter som kan vara exklusiva för EU och befogenheter som inte beviljats EU följer att det inte är möjligt för EU eller medlemsstaterna att ingå konventionen isolerat (Förslag till rådets beslut om undertecknande, på Europeiska unionens vägnar, av Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott med avseende på frågor som inte rör materiell straffrätt och straffrättsligt samarbete, COM/2015/084 final - 2015/0042 [NLE], 52015PC0084). Rege-

ringen har ställt sig positiv till Sveriges och EU:s anslutning till konventionen. Med beaktande av lojalitetsplikten har regeringen dock bedömt att en svensk ratificering av konventionen behöver invänta ett slutligt avgörande inom EU (Faktapromemoria 2014/15:FPM26 samt Macolinkonventionen, Svar på skriftlig fråga 2019/20:577 besvarad av Kultur- och demokratiminister Amanda Lind [MP], Ku2019/020262/CSM).

Den utredning som utarbetade förslaget till omreglering hade dock i uppdrag att analysera hur de delar av konventionen som berör vadhållningsverksamhet kunde beaktas vid införande av ett licenssystem i Sverige (Omreglering av spelmarknaden, dir. 2015:95). Såväl matchfixningsrådet som begränsningen av vadhållning som avser evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år har också sin grund i Macolinkonventionen (prop. 2017/18:220, s. 124 samt 192).

3.4 Behandling av personuppgifter

I avsnitt 7 diskuteras lösningar för att möjliggöra ett utökat informationsutbyte mellan Spelinspektionen, spelbolagen och idrottsrörelsen i syfte att förbättra möjligheterna att upptäcka och motverka matchfixning. Ett sådant informationsutbyte kan innefatta behandling av personuppgifter och det finns därför anledning att redogöra för hur behandling av personuppgifter regleras i dag.

3.4.1 Behandling av personuppgifter i spelregleringen

Spelregleringen innehåller flera krav, exempelvis avseende självavstängningsregistret och personliga spelkonton, som leder till en omfattande behandling av personuppgifter. Spellagen innehåller allmänt hållna ändamålsbestämmelser som anger i vilka syften personuppgifter får behandlas och av vem.

Spelinspektionen får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att hantera självavstängningsregistret och i övrigt utföra sina uppgifter enligt spellagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen (17 kap. 4 § spellagen). Regeringen har bedömt att Spelinspektionens arbete mot matchfixning inte kräver någon behandling av personuppgifter och därför inte kräver några särskilda

regler. Skälet till detta är enligt regeringen att Spelinspektionens arbete inte är ett led i brottsbekämpningen för att utreda enskilda misstänkta för brott eller att stoppa enskilda spelare som misstänks vara delaktig i matchfixning från att spela. Myndighetens arbete är i detta sammanhang begränsat till att, baserat på uppgifter från en eller flera licenshavare, genom villkorsgivning stoppa spel på enskilda objekt hos de licenshavare som tillhandahåller aktuella spel (prop. 2017/18:220, s. 182). Av de allmänna råden till Spelinspektionens föreskrifter med krav på rapportering över föregående års registrerade misstänkta manipulationer av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning (se avsnitt 3.1.2) följer även att dessa rapporter om möjligt inte bör innehålla personuppgifter.

För licenshavare anges att de bl.a. får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att enligt spellagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen kontrollera och rapportera avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning (17 kap. 5 § 5 spellagen). Rapporteringen ska kunna ske till såväl Spelinspektionen som Polismyndigheten (prop. 2017/18:220, s. 183).

Det saknas regler om idrottsrörelsens behandling av personuppgifter i spellagen.

Enligt regeringen ska spellagen ses som en ramlag och ytterligare krav på åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter och intressen bör därför ske genom föreskrifter på en lägre nivå. Spellagen innehåller också ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om behandlingen av personuppgifter i, och utlämnande av uppgifter från, självavstängningsregistret, begränsningar av tillåtna ändamål, begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas, krav på åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter och intressen och bevarande och gallring av personuppgifter (21 kap. 15 §). Detta bemyndigande har endast utnyttjats för föreskrifter kopplade till behandling av personuppgifter inom ramen för självavstängningsregistret (se 12 kap. spel-förordningen).

3.4.2 Behandling av personuppgifter inom Riksidrottsförbundet

Riksidrottsförbundet har i enlighet med artikel 40 i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (dataskyddsförordningen)⁴ tagit fram en uppförandekod för behandling av personuppgifter inom idrottsrörelsen (Behandling av personuppgifter – Uppförandekod för idrottsrörelsen). Det följer av uppförandekoden att Riksidrottsförbundet och dess medlemmar arbetar tillsammans med Polismyndigheten och andra berörda myndigheter och aktörer för att motverka spridningen av matchfixning i Sverige. Inom ramen för detta arbete delas personuppgifter mellan bl.a. medlemmar, internationella förbund, spelbolag, spelmyndigheter och rättsvårdande myndigheter. Uppförandekoden begränsar de personuppgifter som får behandlas för att utreda misstänkt matchfixning till namn, kontaktuppgifter, föreningstillhörighet och personnummer.

Riksidrottsförbundet bedömer att behandling av personuppgifter inom ramen för Riksidrottsförbundet och medlemmars anti-matchfixningsarbete kan stödjas på uppgift av allmänt intresse som laglig grund.⁵

3.5 Internationella aktörer som övervakar spelmarknadens integritet

Det finns ett flertal såväl ideella som kommersiella aktörer som på olika sätt arbetar med att övervaka spelmarknader i syfte att upptäcka misstänkta fall av matchfixning. Övervakningen sker i första hand genom att analysera oddsrörelser och transaktionsaktiviteter.

IBIA är en ideell organisation och dess medlemmar består av spelbolag som är verksamma på reglerade spelmarknader. Enligt IBIA står dess medlemmar för närmare hälften av omsättningen på den reglerade globala marknaden för vadhållning online. Av de bolag som har svensk licens är cirka 50 procent medlemmar och dessa står

⁴ Uppförandekoden har dock inte godkänts och offentliggjorts av Integritetsskyddsmyndigheten i enlighet med artikel 40.5 och 6 i dataskyddsförordningen.

⁵ Dvs. artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen.

för cirka 65 procent av den svenska omsättning för vadhållning online. Som medlemmar i IBIA åtar sig bolagen att rapportera in all misstänkt aktivitet samt att genomföra egna kontroller så snart en annan medlem rapporterat in en misstänkt aktivitet (International betting integrity association members code of conduct). IBIA:s system spårar transaktionsaktiviteter kopplade till enskilda konsumentkonton och om IBIA:s analys av medlemmarnas rapporter kan bekräfta misstankarna skickas informationen vidare till de myndigheter och idrottsförbund som IBIA har samarbetsavtal med.⁶ Under de senaste åren (2017–2020) har IBIA skickat cirka 250 varningar per år. Av dessa har 11 rört Sverige och varningarna har för svensk del gällt tennis, handboll och fotboll (IBIA/ESSA Integrity reports 2017–2020).

GLMS driver ett system som liknar IBIA:s. GLMS vänder sig dock endast till de statliga lotterierna och för svensk del deltar endast Svenska spel. Även GLMS skickar varningar till de idrottsförbund och myndigheter de har samarbetsavtal med. Under åren 2017–2020 har cirka 130 varningar per år skickats från systemet. En majoritet av dessa har rört Europa. (GLMS Annual monitoring intelligence report & highlights 2017–2020)

Flera av de licensierade spelbolagen har överlåtit oddssättning och riskhantering till externa företag som erbjuder s.k. sportböcker. Ett exempel på ett sådant företag är Kambi som via avtal med flera av de licensierade spelbolagen hanterar mellan 40 och 50 procent av den licensierade delen av den svenska vadhållningsmarknaden. Kambi samarbetar med IBIA men har även möjlighet att följa om det från ett och samma IP-nummer läggs maxbet hos flera av de spelbolag som använder Kambis sportbok eller om spel på ett visst utfall är koncentrerat till ett viss geografiskt område. Baserat på dessa uppgifter samt annan tillgänglig information görs anpassningar av vilka serier, lag och spelare som det är möjligt att spela på hos de bolag som använder Kambis sportbok. Är misstankarna svagare begränsas i stället utbudet av tillgängliga spel samtidigt som det införs gränser för hur stora belopp det är möjligt att satsa. Kambi har en intern integritetsgradering som omfattar över 2 500 olika sportaktörer. Flera svenska aktörer har en gradering som medför att de helt tagits bort från spelutbudet. Bland dessa återfinns flera U19- och U21-serier i fotboll samt division 2 södra Svealand. Dessutom har spel

⁶ Varken Spelinspektionen eller Polismyndigheten har slutit avtal med IBIA.

stoppats på 14 svenska fotbollslag och fyra svenska tennisspelare. (Kambi Integrity Report 2020)

Sportradar är ett kommersiellt företag som övervakar den globala vadhållningsmarknaden för att upptäcka oddsrörelser som inte följer normala mönster. I de fall det inte går att finna en förklaring till en misstänkt oddsrörelse skickas en rapport till de berörda kunderna. För Sportradars del utgörs dessa kunder inte av spelbolag utan av idrottsförbund och myndigheter. Bland Sportradars kunder finns exempelvis UEFA och FIFA och nyligen slöts ett avtal med Svenska fotbollsförbundet. Under senare år har Sportradars system identifierat cirka 600 misstänkta matcher per år. Under de senaste fem åren har 75 misstänkta svenska fotbollsmatcher identifierats av Sportradars system. Enligt Sportradar innebär detta att Sverige verkar ha större problem med matchfixning än många andra jämförbara länder.

4 Bakgrund - Förhindrande av olicensierat spel

Vid omregleringen av spelmarknaden infördes ett licenssystem som bygger på att alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens och aktörer som saknar sådan licens ska stängas ute. I syfte att stänga ute olicensierade spelaktörer infördes förutom förbud även åtgärder för att försvåra för olicensierade aktörer att erbjuda sina tjänster till svenska spelare och göra deras tjänster mindre attraktiva. I det följande ges en överblick över dessa författningsbestämmelser. Avsnittet avslutas med en kort redogörelse för de kompletterande åtgärder som den nyligen avslutade Spelmarknadsutredningen föreslagit.

4.1 Bestämmelser som syftar till att kanalisera spel till licensierade aktörer

4.1.1 Förbud

Huvudregeln är att det är förbjudet att tillhandhålla spel i Sverige om man saknar licens (3 kap. 3 § spellagen).

I syfte att försvåra för olicensierade aktörer att erbjuda sina speltjänster till svenska spelare får betaltjänstleverantörer endast förmedla kortbetalningar till aktörer som har licens, alternativt inte omfattas av licenskravet. För att avgöra vilka kortbetalningar som avser spel används den detaljhandelskod som inom det internationella kortbetalningssystemet indikerar att mottagaren sysslar med spel om pengar.⁷ Spelinspektionen ska hålla betaltjänstleverantörerna un-

⁷ Detaljhandelskoden, Merchant Category Code för spel om pengar är 7995.

derrättade om vilka som har licens enligt spellagen (13 kap. 1 § spel-förordningen).

Spellagen innehåller även ett förbud mot spelreklam i tv-sändningar, beställ-tv, sökbar text-tv eller ljudradiosändningar som omfattas av radio- och tv-lagen (2010:696) när spelet tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens (15 kap. 6 § spellagen). I program i tv-sändningar eller i beställ-tv får det inte heller förekomma produktplacering avseende spelprodukter från ett företag som inte har nödvändig licens enligt spellagen (6 kap. 2 § 5 radio och tv-lagen). Företag som saknar nödvändig licens får inte heller sponsra radio- och tv-program (7 kap. 2 b § och 15 kap. 9 b § radio- och tv-lagen).

4.1.2 Straff och sanktioner

Den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet tillhandahåller otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens döms för olovlig spelverksamhet till böter eller fängelse (19 kap. 1 § spellagen). Det är dessutom kriminaliserat att uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främja otillåtet spel eller spel som saknar nödvändig licens (19 kap. 2 § spellagen). Främjande av olovligt spel kan bland annat ske genom annonsering eller annan marknadsföring av spel men omfattar även tillhandahållande av betalningslösningar som riktar sig explicit till aktörer inom spelbranschen (prop. 2017/18:220, s. 221 ff.). Straffskalan för olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel av normalgraden är fängelse i högst två år och för grovt brott fängelse i lägst sex månader och högst sex år. I ringa fall döms inte till ansvar. (19 kap. 1–3 §§ spellagen).

Om en betaltjänstleverantör har åsidosatt en skyldighet att avvisa en betalningsorder eller överträtt ett beslut om betalningsblockering (se nedan avsnitt 4.1.4) får Spelinspektionen besluta att betaltjänstleverantören ska betala en sanktionsavgift (19 kap. 11 § spellagen).

4.1.3 Skatt på vinster från olicensierat spel

Tidigare spelade det i skattehänseende ingen roll om spelvinster härstammande från tillåtet eller otillåtet spel. Vinster från spel tillhandahållna inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet (EES) var

skattefria och vinster från spel utanför EES beskattades. I syfte att kanalisera svenskarnas spelande till aktörer med licens förändrades detta i samband med omregleringen (prop. 2017/18:220, s. 262). I dag är endast⁸ spelvinster från licensierade aktörer skattefria vid inkomstbeskattning (8 kap. 3 § första stycket inkomstskattelagen [1999:1229]).

4.1.4 Verktyg för att motverka olicensierat spel

Vid omregleringen ansåg regeringen att det inte var tillräckligt att kriminalisera olovlig spelverksamhet och främjande av olovligt spel. Därför infördes även en möjlighet att blockera betalningstransaktioner till och från olicensierade spelföretag samt en möjlighet att besluta om att internetleverantörer ska upprätta varningsmeddelanden för webbplatser som erbjuder spel utan licens i Sverige (prop. 2017/18:220, s. 208 ff.).

Om ett konto används eller kan antas komma att användas för förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens får en betaltjänstleverantör åläggas att blockera elektroniska betalningstransaktioner till och från kontot. Det är förvaltningsrätten som på ansökan av Spelinspektionen fattar beslut om ett sådant åläggande (18 kap. 26 § spellagen).

För beslut om varningsmeddelande krävs inget domstolsbeslut. Spelinspektionen får dock bara förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande om det finns särskilda skäl (18 kap. 26 § spellagen). Enligt regeringen kan sådana skäl föreligga om det finns skäl att anta att en aktör i en inte obetydlig omfattning tillhandahåller spel på den svenska marknaden utan nödvändig licens (prop. 2017/18:220, s. 212). Meddelandet ska visas i samband med besök på webbplatsen och informera besökaren om att den som tillhandahåller spelet saknar licens i Sverige och inte står under svensk tillsyn samt att vinster är skattepliktiga för spelaren (18 kap. 26 § spellagen).

Utöver dessa specifika verktyg får Spelinspektionen även meddela de förelägganden och förbud som behövs för att spellagen eller

⁸ Även spelvinster från spel som inte omfattas av licenskravet är skattefria vid inkomstbeskattning under förutsättning att spelets tillhandahålls inom EES.

föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas (18 kap. 23 § spellagen).

4.2 Spelmarknadsutredningens förslag

I juni 2018 tillsatte regeringen en utredning som bland annat hade till uppgift att lämna förslag till ytterligare åtgärder för att begränsa eller stänga ute olicensierat spel, särskilt över internet (Centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden, dir. 2018:47). Spelmarknadsutredningen lämnade sitt betänkande i december 2020 (Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden SOU 2020:77).

4.2.1 Tillstånd för spelprogramvara

Spelmarknadsutredningen föreslår att det ska krävas tillstånd för att tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara för vadhållning online och kommersiellt onlinespel. En tillståndshavare får inte tillverka, tillhandahålla, installera eller ändra spelprogramvara åt någon som saknar nödvändig licens enligt spellagen. Samtidigt föreslås att en licenshavare ska se till att spelprogramvaran som denne använder är tillverkad, tillhandahållen, installerad och ändrad av någon som har tillstånd för detta. Syftet med regleringen är att försvåra tillgången till spelprogramvara för olicensierade spelföretag, genom att se till att tillståndsgivna underleverantörer inte samarbetar med sådana spelföretag (SOU 2020:77, s. 107 ff.).

4.2.2 Främjandeförbud

Som framgår ovan (avsnitt 4.1.2) är det kriminaliserat att främja deltagande i spel som saknar nödvändig licens. Spelmarknadsutredningen föreslår att kriminaliseringen kompletteras med ett uttryckligt förbud mot främjande av olovligt spel. Syftet med denna komplettering är att införandet av ett förbud gör det möjligt för Spelinspektionen att vidta administrativa åtgärder mot den som främjar olovligt spel (SOU 2020:77, s. 121 ff.).

4.2.3 Förbud mot reklam för olicensierat spel i utländska sändningar och på videodelningsplattformar

Det nuvarande förbudet mot reklam för spel som tillhandahålls av någon som saknar nödvändig licens (se avsnitt 4.1.1) gäller endast medieleverantörer som är etablerade i Sverige. Spelmarknadsutredningen föreslår att reklamförbudet även ska gälla för utlandsbaserade medieleverantörer. Förbudet ska även gälla leverantörer av videodelningsplattformar som inte får sända sådan reklam före, under eller efter användargenererade videor eller tv-program på plattformen (SOU 2020:77, s. 123 ff.).

4.3 Blockering av betalningar och webbplatser i andra länder

Enligt en sammanställning som publicerades 2018 är det möjligt att blockera betalningar till och från spelsiter som tillhandhåller otillåtet spel i 16 av EU/EES-länderna. Av dessa är det emellertid endast sju som valt att utnyttja möjligheten (Europeiska kommission, Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers).

När den svenska spelmarknaden omreglerades avstod regeringen från att införa en möjlighet att blockera elektronisk kommunikation till domäner där det erbjuds olicensierat spel. En sådan möjlighet ansågs vara alltför ingripande och riskera att leda till att mer material än avsett blockerades (prop. 2017/18:220, s. 210 ff.). Inom EU/EES är det 18 länder som valt att göra det möjligt att på olika sätt blockera webbplatser som tillhandahåller olagligt spel. Bland dessa länder finns det dock stora skillnader när det gäller hur verktyget används. Italien har blockerat 7 000 webbplatser medan Slovenien endast blockerat nio. (Europeiska kommission, Evaluation of Regulatory Tools for Enforcing Online Gambling Rules and Channelling Demand towards Controlled Offers)

Att som Sverige använda sig av möjligheten att fatta beslut om varningsmeddelande verkar vara mindre vanligt. Norge överväger dock att införa motsvarande system (Høringsnotat, Forslag til nu lov om pengespill).

4.3.1 Särskilt om blockering av betalningar i Norge

I Norge är det endast ett fåtal aktörer som har rätt att erbjuda spel till norska spelare. Norsk Tipping har ensamrätt för spel som omfattas av pengespilloven, Norsk Rikstoto har ensamrätt för totalisatorspel omfattas av totalisatorloven, och tillstånd att hålla ett lotteri enligt lotterilagen får endast ges till organisationer som har ett humanitärt eller socialt syfte.

I Norge har det sedan 2010 varit förbjudet att tillhandahålla betaltjänster som innebär insättning till och betalning från spel som inte har tillstånd i Norge.⁹ Förbudet mot betalningsförmedling gäller därmed även spel som inte riktas till den norska marknaden. Under de tio år som gått sedan förbudet infördes har regelverket förtydligats och den norska spelmyndighetens befogenheter har succesivt utökats. Till en början genomfördes förbudet genom att kortbetalningar med detaljhandelskoden för spel blockerades. Det kunde dock snart konstateras att spelföretagen kringgick blockeringarna genom att använda tredjepartsaktörer som förmedlade betalningar till och från spelbolagen. (Alt å vinne Ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk Meld. St. 12 [2016 –2017], Melding til Stortinget) Numer framgår därför uttryckligen av bestämmelsen att förbudet mot betalningsförmedling gäller såväl betalningar direkt till spelbolagen som till företag som vidareförmedlar betalningar till spelbolagen. Av bestämmelsen framgår även att den norska spelmyndigheten ska publicera en lista med kontonummer som ska blockeras och att betaltjänstleverantörerna är skyldiga att kontrollera denna lista innan de genomför betaltransaktioner. Det är dock inte tillräckligt att stämma av mot listan, förbudet mot betalningsförmedling till otillåtet spel är generellt och gäller oavsett om spelmyndigheten fattat beslut om att lägga till ett visst kontonummer på listan. Om ett företag vars kontonummer förts upp på listan byter kontonummer får spelmyndigheten istället föra upp namnet på företaget på listan. Detsamma gäller om ett spelföretag använder en annan detaljhandelskod än koden för spel på sina kortbetalningar. (4 § Forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse, FOR-2010-02-19-184).

⁹ Se 11 § Lov om lotterier m.v. (lotteriloven) LOV-1995-02-24-11, 2 § Lov om pengespill m.v. (pengespilloven) LOV-1992-08-28-103 samt 3 § Lov om veddemål ved totalisator (totalisatorloven) LOV-1927-07-01-3.

Den norska spelmyndigheten uppmuntrar även banker och andra betaltjänstleverantörer att rapportera när de stoppat otillåtna betalningar som de själva identifierat. Det är bland annat denna information som ligger till grund för myndighetens beslut att föra upp nya kontonummer på listan. Flera norska banker har infört olika kontroller, t.ex. för betalningar till och från vissa länder och transaktionsmönster för att upptäcka otillåtna betalningar. (Veiledning fra Lotteritilsynet og ØKOKRIM ved Enheten for finansiell etterretning (EFE) vedrørende ulovlig spillvirksomhet) Den norska spelmyndigheten kan även kräva att företag som erbjuder betaltjänster lämnar uppgifter om spelbolag och tredjepartsaktörer som förmedlar betalningar till spelbolag. Myndigheten kan bland annat begära ut information om kontonummer, organisationsnummer och transaktionsvolym. Begäran får dock inte omfatta personuppgifter kopplade till en enskild transaktion. (5 § Forskrift om forbud mot betalingsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse, FOR-2010-02-19-184)

På den norska spelmyndighetens lista¹⁰ finns i dag 35 företag. I de flesta fall gäller besluten en skyldighet att stoppa betalningar till och från specifika kontonummer som företagen använder. I tre fall har företagen dock bytt kontonummer efter det första beslutet och spelmyndigheten har då fattat ett nytt beslut som anger att betalningsblockeringen gäller betalningar till och från ett visst företag.

¹⁰ <https://lottstift.no/pengespel/pengespel-pa-nett/forbod-mot-formidling-av-betaling/vedtak-til-norske-bankar-om-betalingsformidling/>, hämtad 2021-09-08

5 Bakgrund - Sanktionsavgifter vid överträdelse av spellagen och penningtvättslagen

5.1 Sanktionsavgifter - Spellagen

Enligt 18 kap. 12 § spellagen får Spelinspektionen besluta om anmärkning eller varning om förutsättningarna för licens enligt 4 kap. 1–3 §§ inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen. Vid sådana varningar eller anmärkningar får Spelinspektionen enligt 19 kap. 10 § besluta att licenshavaren ska betala en sanktionsavgift. Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret (19 kap. 13 §).

Enligt 19 kap. 11 § föreligger även en möjlighet att besluta om sanktionsavgift om en betaltjänstleverantör har åsidosatt en skyldighet att avvisa en betalningsorder enligt föreskrifter meddelade av regeringen, eller överträtt ett beslut om betalningsblockering enligt 18 kap. 26 §. I detta fall ska sanktionsavgiften uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 10 miljoner kronor (19 kap. 14 §).

5.2 Sanktionsavgifter - Penningtvättslagen

Enligt 1 kap. 2 § första stycket 14 penningtvättslagen gäller lagen för fysiska och juridiska personer som driver spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen. Spelinspektionen ansvarar för tillsynen av penningtvättslagen när det gäller de som driver spelverksamhet (18 kap. 2 § spellagen).

Av 18 kap. 17 § spellagen följer att Spelinspektionen får ingripa mot den som tillhandahåller spel och som överträder en bestämmelse i penningtvättslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Vid ett sådant ingripande har Spelinspektionen enligt 18 kap. 19 och 20 §§ spellagen i vissa fall möjlighet att besluta om sanktionsavgift. Enligt 18 kap. 21 § spellagen ska sanktionsavgiften fastställas enligt 7 kap. 14–16 §§ penningtvättslagen. Enligt de senare bestämmelserna ska sanktionsavgiften som högst fastställas till det högsta av två gånger den vinst som gjorts till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro. Sanktionsavgiften får dock inte bestämmas till ett lägre belopp än 5 000 kronor.

6 Överväganden och förslag - Spellagens tillämpningsområde

6.1 Förändring av spellagens tillämpningsområde

Utredningens förslag: Om en spelare som befinner sig i Sverige har möjlighet att delta i ett onlinespel ska spelet omfattas av spellagens tillämpningsområde.

Skälen för utredningens förslag

Enligt 1 kap. 2 § ska spellagen tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av 3, 4 eller 5 §¹¹. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige. Enligt propositionen innebär detta att det inte är tillräckligt att en webbplats som erbjuder spel är åtkomlig från Sverige. För att omfattas av tillämpningsområdet krävs det även att webbplatsen utformats för den svenska marknaden. För att fastställa om så är fallet krävs en samlad bedömning där omständigheter av betydelse kan vara att webbplatsen innehåller svensk text eller erbjuder insättningar och vinster i svensk valuta (prop. 2017/18:220, s. 290). Trots att det vid remitteringen påtalades att det fanns en risk att spelbolag skulle försöka kringgå det svenska licenskravet genom att erbjuda speltjänster på engelska och använda en annan valuta än den svenska ansåg regeringen att det inte vore rimligt eller möjligt att kräva att alla aktörer som erbjuder spel över internet ska söka licens i Sverige (prop. 2017/18:220, s. 88).

¹¹ 3–5 §§ handlar om spel på vissa fartyg, statens premieobligationslån, vadhållning på framtida finansiella aktiviteter och visst automatspel.

6.1.1 Spellicensutredningens förslag

Spellicensutredningen föreslog att spellagen skulle tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, anordnas i Sverige eller annars i Sverige möjliggör deltagande från personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här. Det är främst två led som skiljer Spellicensutredningens förslag från det tillämpningsområde som gäller i dag. För det första anges att tillämpningsområdet omfattar spel *som anordnas i Sverige*. Avsikten med denna formulering var att spellagen skulle omfatta även spelbolag som, trots att de inte erbjöd spel till svenska spelare, var etablerade här. Detta led i avgränsningen av tillämpningsområdet är inte relevant för vår diskussion och berörs därför inte ytterligare.¹² För det andra anges att lagen ska tillämpas på spel som *i Sverige möjliggör deltagande från personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här*. Enligt spellicensutredningen är avsikten med detta led att lagen ska tillämpas på spelföretag som möjliggör svenskt deltagande i spel via webbsidor på internet. I författningskommentaren anges att det emellertid inte räcker med att en webbsida som anordnar spel är åtkomlig från Sverige, i begreppet ”möjliggör deltagande” ligger att det ska vara möjligt för personer i Sverige att spela. Att spelet erbjuds på svenska, betalning sker i svenska kronor, kundtjänst erbjuds på svenska m.m. är i sammanhanget oväsentligt¹³ om spelet inte är åtkomligt för personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här (SOU 2017:30 del 2, s. 394).

Det skäl regeringen angav till varför de valde att formulera om tillämpningsbestämmelsen var att det med utredningens förslag fanns en risk att fokus skulle hamna *på hurvida spelare är stadigvarande bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige, i stället för på om spelen är anpassade för den svenska marknaden* (prop. 2017/18:220, s. 87).

¹² Motiveringen till detta var att det inte ansågs acceptabelt att det skulle finnas möjligheter att från Sverige bedriva spel- och lotteriverksamhet som riktar sig mot utlandet, särskilt om åtgärder vidtas här för att förhindra utländska spelanordnare att erbjuda speltjänster här. Utredningen fann därför att den svenska lagstiftningen borde gälla även verksamheter som anordnas här men som inte är tillgängliga för den svenska allmänheten.

¹³ Notera att det finns en viss skillnad mellan resonemanget i allmänmotiveringen och författningskommentaren. I allmänmotiveringen anges att det inte räcker med att själva webbsidan är åtkomlig från Sverige – i begreppet ”möjliggör deltagande” ligger att det ska vara möjligt för personer i Sverige att spela, exempelvis genom att spelet erbjuds på svenska, betalning anges i svenska kronor eller liknande (SOU 2017:30 del 1, s. 514). I avsnittet som behandlar främjandeförbudet anges dessutom att det bör vägas in att spelet avser vadslagning på svenska idrottstävlingar eller andra svenska arrangemang (SOU 2017:30 del 2, s. 94).

6.1.2 Vad avgör om ett spel riktas till den svenska marknaden?

Som framgår ovan pekar regeringen ut användande av svenska språket och svensk valuta som två omständigheter som kan tyda på att ett spel är riktat till den svenska marknaden. Spelinspektionen anser att även följande faktorer talar för att ett spel riktar sig till den svenska marknaden

- att bolaget har villkoren för deltagande i spelet på svenska eller i övrigt i villkoren refererar till att man är en svensk kund
- att bolaget har en svensk kundtjänst/FAQ eller i övrigt refererar till vad som gäller om man är svensk kund
- att bolaget på webbsidan har kontaktinformation till kundtjänst med svenskt telefonnummer
- att bolaget eller bolagets ”affilates” riktar sin marknadsföring till svenska konsumenter.

Den omständigheten att svenska konsumenter inte tillåts att registrera sig och skapa konto på en webbplats som erbjuder spel innebär enligt Spelinspektionen att spelet inte kan anses tillhandahållas i Sverige. Spellagen är därför inte tillämplig i den situationen.

Det ska dock påtalas att det finns olika uppfattningar om hur bestämmelsen om tillämpningsområdet ska tolkas. Som framgår ovan anges i propositionen att det krävs en samlad bedömning där omständigheter av betydelse kan vara att webbplatsen innehåller svensk text eller erbjuder insättningar och vinster i svensk valuta (prop. 2017/18:220, s. 290). BOS har tolkat detta som att en webbplats som erbjuder spel i euro och där all information är på engelska inte omfattas av spellagens tillämpningsområde (Skrivelse från BOS, *Fullt möjligt att möjliggöra svenskars spel på olicensierade spelsidor på internet*, dnr Fi2021/00193-3). Bestämmelsen om spellagens tillämpningsområde har ännu inte prövats rättsligt.

Frågan om spellagens tillämpningsområde diskuteras även i Spelmarknadsutredningen. Även om spelmarknadsutredningen anser att det troligen inte endast är vilket språk och vilken valuta som används som bör ligga till grund vid bedömningen av om ett spel omfattas av spellagens tillämpningsområde, bedömer utredningen att tolkningen av spellagens tillämpningsområde bör utvecklas genom domstols-

praxis samt Spelinspektionens och andra myndigheters tillsyns- och rättsvårdande arbete, innan frågan huruvida den bör ses över väcks. (SOU 2020:77, s. 106 ff.)

Vi delar Spelmarknadsutredningens bedömning att endast det faktum att det i dag råder delade meningar om hur det nuvarande tillämpningsområdet ska tolkas inte utgör skäl nog att se över bestämmelsen. Vi anser även att fler omständigheter än vilket språk och vilken valuta som används bör ligga till grund för avgörandet om ett onlinespel ska anses vara riktat till den svenska marknaden eller inte. Exempel på sådana omständigheter är om reklam riktas mot den svenska marknaden eller om det är möjligt att identifiera sig med hjälp av ett svenskt Bank-ID.

6.1.3 Svårigheter för berörda att avgöra om ett spel kräver licens

Enligt vår bedömning är problemet med det nuvarande tillämpningsområdet emellertid inte att det än så länge föreligger en osäkerhet kring vilka omständigheter som ska vägas in i bedömningen, utan att det för att avgöra om ett spel omfattas av spellagens licenskrav i varje enskilt fall krävs en samlad bedömning som innefattar dels en analys av spelbolagets webbplats för att fastställa vilken valuta som används, om det finns referenser till ”svenska kunder” etc., dels en analys av om bolaget eller bolagets affiliates riktar eller har riktat marknadsföring mot den svenska marknaden.

För att tillämpa spellagen är det inte tillräckligt att Spelinspektionen och spelbolagen gör denna bedömning, det finns även bestämmelser som riktar sig till aktörer som inte har specialkunskap om spelbranschen. Så är exempelvis fallet med bestämmelsen om främjandeförbud (19 kap. 2 § spellagen) och bestämmelsen om blockering av kortbetalningar (13 kap. 1 § spelförordningen). Främjandeförbudet innefattar bland annat en skyldighet att inte tillhandhålla betalningslösningar som riktar sig explicit till aktörer inom spelbranschen om spelet *saknar nödvändig licens* (prop. 2017/18:220, s. 222) och även för skyldigheten att blockera vissa kortbetalningar gäller att det endast är betalningar till den som *saknar nödvändig licens* som ska blockeras. Detta innebär att en enskild betaltjänstleverantör måste kontrollera speloperatörens webbplats och säkerställa att ingen marknadsföring har skett innan en betalning kan genomföras.

Enligt vad utredningen förstår ansåg inte betaltjänstleverantörer att det var möjligt för dem att var för sig göra denna bedömning i varje enskilt fall. I samband med att spelförordningen trädde i kraft valde de därför att blockera samtliga kortbetalningar med detaljhandelskoden 7995 för att sedan endast tillåta kortbetalningar till de bolag som erhållit en svensk licens. Även om utredningen kan ha förståelse för detta agerande kan vi samtidigt konstatera att det medfört att spelförordningens krav på att avvisa vissa betalordrar där betalkort används fått mer långtgående effekter än avsett. Av 5 kap. 33 § lagen (2010:751) om betaltjänster (betaltjänstlagen) följer dessutom att om villkoren i betaltjänstleverantörens ramavtal med betalaren är uppfyllda så får betaltjänstleverantören vägra att utföra en godkänd betalningsorder endast om utförandet skulle strida mot annan lag. För en betaltjänstleverantör som vill säkerställa att den agerar i överensstämmelse med såväl spellagen som betaltjänstlagen krävs det därför att denne i varje enskilt fall som betalkort används, och auktorisation sker genom användning av detaljhandelskoden 7995, fastställer om betalningen avser spel hos ett spelbolag som

- innehar licens
- inte riktar spel mot den svenska marknaden eller
- riktar spel mot den svenska marknaden men saknar licens.

Endast i det sistnämnda fallet ska betaltjänstleverantören vägra att utföra betalningsordern.

6.1.4 Spelbolag som inte har licens ska vidta åtgärder för att förhindra deltagande från Sverige

Vi anser inte att det är rimligt att kräva att enskilda betaltjänstleverantörer var för sig ska göra den samlade bedömningen som i dag krävs för att fastställa om ett onlinespel ska anses vara riktat mot den svenska marknaden. Utredningen bedömer därför att det vid avgränsningen av spellagens tillämpningsområde avseende onlinespel är nödvändigt att flytta fokus från vilka eventuella åtgärder som ett spelbolag vidtagit för att locka till sig svenska kunder till att istället fokusera på om bolaget vidtagit åtgärder för att förhindra deltagande från Sverige. Den nuvarande skrivningen enligt vilken endast online-

spel som riktas till den svenska marknaden ska anses tillhandahållna i Sverige ska därför utgå. Istället ska ett onlinespel anses vara tillhandahållet i Sverige om en spelare som befinner sig i Sverige har möjlighet att delta. Vi anser att förändringen medför att bedömningen av om ett onlinespel omfattas av spellagens tillämpningsområde därmed förenklas betydligt. För att fastställa om ett onlinespel omfattas av spellagens tillämpningsområde är det tillräckligt att kontrollera om det är möjligt för en spelare som befinner sig i Sverige att registrera sig och skapa ett konto. För tillämpningen av skyldigheten att blockera kortbetalningar kan betaltjänstleverantörerna fortsätta att blockera betalningar till alla som inte innehar en svensk spellicens. Jämfört med dagens situation är skillnaden dock att detta förfarandesätt i betydligt mindre omfattning¹⁴ än vad som är fallet i dag leder till att en betalning blockeras trots att det inte krävs.

Som framgår ovan har regeringen anfört att det inte vore rimligt eller möjligt att kräva att alla aktörer som erbjuder spel över internet ska söka licens i Sverige. Med den föreslagna utformning av spellagens tillämpningsområde ställs inget sådant krav då licens endast krävs för de bolag som själva valt att inte begränsa deltagande från Sverige. Exempel på sådana åtgärder kan vara att blockera svenska IP-adresser och att inte godta att nya kunder uppger ett svenskt telefonnummer dit en verifikationskod kan skickas. Det ska även framhållas att det är omöjligt för Spelinspektionen att kontrollera om samtliga onlinespel förhindrat deltagande från Sverige. I praktiken innebär detta att inspektionen även i fortsättning kommer att rikta sina tillsynsåtgärder mot de bolag som misstänks ha svenska kunder. Om denna misstanke uppstått till följd av marknadsföring riktad till den svenska marknaden, samarbeten med affilates, utskick till sändlistor med svenska spelare, tips från spelare, diskussioner på spelarforum etc. kommer dock att sakna betydelse. Det förändrade tillämpningsområdet leder dock till att Spelinspektionen måste kunna verifiera att det är möjligt att delta i ett onlinespel från Sverige. I avsnitt 8.4 föreslår utredningen därför att inspektionen via dold tillsyn ska ges möjlighet att registrera spelarkonton.

¹⁴ Om en spelare med ett betalkort utfärdat av en svensk betaltjänstleverantör befinner sig i ett annat land och där använder sitt betalkort för att spela online kan betaltjänstleverantören inte skilja denna transaktion från en där spelaren befinner sig i Sverige och spelar på samma webbplats. Om spelaren däremot använder sitt betalkort för att betala på ett fysiskt kasino utomlands eller handlar hos en tobakshandlare som säljer lotter, och därför har detaljhandelskoden 7995, kan betaltjänstleverantören skilja denna betalning från betalningar som sker inom Sverige.

7 Överväganden och förslag - Matchfixning

7.1 Spelinspektionen ska skaffa, sammanställa, analysera och sprida information om misstänkt matchfixning

Utredningens förslag: Spelinspektionen ska skaffa, sammanställa och analysera uppgifter om misstänkt matchfixning.

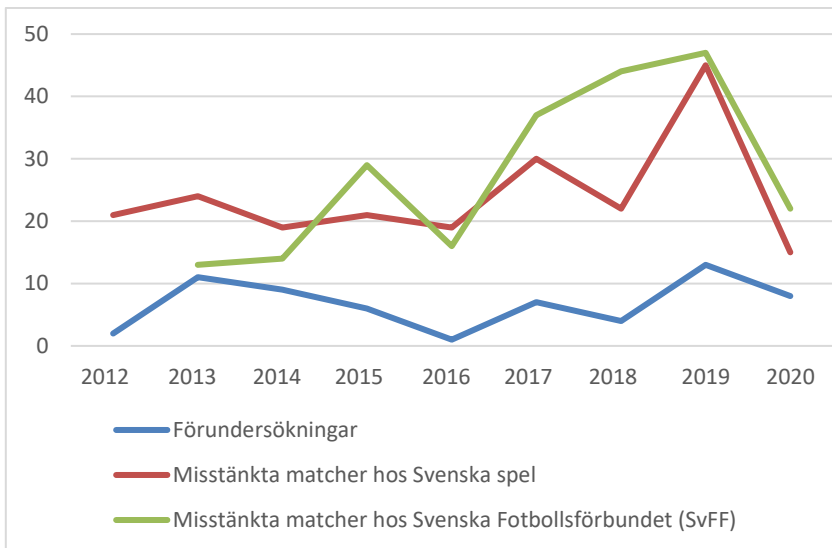
Behandling av personuppgifter får endast avse de personuppgifter som behövs för att fastställa vilken sporthändelse och vilken typ av påverkan misstankarna gäller.

Skälen för utredningens förslag

Såväl myndigheter, idrottsrörelsen som spelbolagen har ett gemensamt intresse av att motverka matchfixning. Efter utredningens kontakter med de berörda aktörerna står det dock klart att det med dagens regelverk finns hinder för att omvandla detta gemensamma intresse till en effektiv samverkan. Det handlar framförallt om att det i dag saknas en aktör som har ett tydligt utpekat ansvar för att skaffa, sammanställa, analysera och sprida information om misstänkt matchfixning. Dessutom medför dataskyddsförordningen att det i flera fall inte är tillåtet för aktörerna att dela information med varandra. Därmed stannar vissa uppgifter om misstänkt matchfixning hos de enskilda aktörerna. Detta är olyckligt eftersom det är troligt att misstankar som var för sig är svaga sammantaget med information från andra aktörer kan utgöra en tydlig indikation på att matchfixning eller försök till matchfixning förekommit.

Statskontoret, som på uppdrag av regeringen följer utvecklingen av spelmarknaden (Uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden Fi2018/01523/OU)¹⁵, har påtalat att det utgör ett stort problem vid bekämpningen av matchfixning att mörkertalet troligen är stort (Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden Delrapport 4, Andra året med den nya spelregleringen, 2021:5). I Statskontorets uppdrag ingår att följa vilka effekter omregleringen fått på förekomsten av matchfixning och Statskontoret har kompletterat polisens uppgifter om inledda förundersökningar med uppgifter om matcher där Svenska spel eller Svenska fotbollsförbundet misstänkt att det förekommit matchfixning.

Figur 7.1 Antal förundersökningar och misstänkta matcher hos Svenska Spel respektive SvFF 2012–2020 (antal)¹⁶



Källa Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden Delrapport 4, Andra året med den nya spelregleringen, 2021:5

¹⁵ Uppdraget löper fram till 2022 och slutrapporten ska innehålla en bedömning av behovet av ytterligare uppföljning och utvärdering.

¹⁶ Förundersökningar är de förundersökningar som initierats hos Polismyndigheten, varje ärende kan gälla flera matcher och kan avse spelfusk, mutbrott eller annat matchfixningsrelaterat brott. Misstänkta matcher hos Svenska Spel är de matcher där bolaget uppfattar att det finns skäl att stoppa spel tillfälligt eller helt för att undersöka misstankar om manipulation av spel. Misstänkta matcher hos Svenska Fotbollsförbundet (SvFF) är anmälningar om matcher där det finns misstanke om matchfixning.

Av de cirka 60 förundersökningar som inletts sedan 2012 har endast tre lett till fällande domar. Av svaren på Statskontorets enkät¹⁷ framkommer att spel även stoppas av de andra licenshavarna men även att det finns aktörer som under 2019–2020 inte stoppat spel vid något tillfälle (Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden Delrapport 3 Första året med den nya spelregleringen, 2020:08 samt Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden Delrapport 4, Andra året med den nya spelregleringen, 2021:5).

Som framgår ovan i avsnitt 3.3 har regeringen ställt sig positiv till att Sverige ska ansluta sig till Macolinkonventionen. Spellicensutredningen bedömde även att Sverige borde leva upp till konventionen oavsett om Sverige anslutit sig eller inte. Såväl införandet av matchfixningsrådet som begränsningen av vadhållning där en majoritet är under 18 år har också sitt ursprung i konventionen. Ser man till konventionens krav kopplade till analys och spridning av information om misstänkt matchfixning går det att ifrågasätta om Sverige följer konventionens krav. Av artikel 13 följer bland annat att den nationella plattformen, som för Sveriges del utgörs av matchfixningsrådet, ska fungera som informationscentral och ta emot, centralisera, analysera och sprida information om otillbörlig och misstänkt vadhållning. Därutöver finns olika bestämmelser som rör delningen av information mellan myndigheter, idrottsrörelsen och spelbolagen. Utredningen anser att det finns anledning att anpassa den svenska lagstiftningen till konventionens bestämmelser även i dessa delar. I den följande framställningen redogör vi därför för hur utredningens förslag förhåller sig till konventionens bestämmelser.

Mot denna bakgrund bedömer utredningen att det krävs ett omtag för att effektivisera arbetet och förbättra möjligheterna att upptäcka och motverka matchfixning. Enligt vår uppfattning bör de åtgärder som vidtas i första hand syfta till att förbättra kunskapsläget gällande förekomsten av matchfixning i Sverige och till att skapa förutsättningar för ett effektivt system för utbyte av information mellan de berörda aktörerna. Utredningen bedömer att ett förbättrat kunskapsläge är till gagn för samtliga aktörer som på olika sätt berörs av matchfixning och att möjligheterna att på olika sätt motverka förekomsten av matchfixning i Sverige kommer att stärkas.

¹⁷ Statskontorets enkät skickas till samtliga spelföretag med licens i Sverige som är operatörsmedlemmar i Sfer och BOS. 17 av 27 berörda spelföretag besvarade enkäten helt eller delvis.

Spelinspektionen ansvarar redan för att leda matchfixningsrådet och ska enligt sin instruktion dessutom motverka förekomsten av matchfixning (2 § 3, förordningen [2018:1476] med instruktion för Spelinspektionen). Uppgiften att skaffa, sammanställa, analysera och sprida information om misstänkt matchfixning ligger sålunda väl i linje med inspektionens nuvarande uppdrag. Spelinspektionen är därför den aktör som är bäst lämpad för denna uppgift.

Det är dock viktigt att framhålla att denna uppgift syftar till att Spelinspektionen ska identifiera och sprida information om sporthändelser där det finns misstankar om matchfixning, inte till att identifiera enskilda som begått en brottslig handling. Tanken är sålunda inte att det arbete Spelinspektionen ska utföra ska ses som ett led i brottsbekämpningen och inspektionen ska därför inte heller i framtiden utreda enskilda misstänkta för brott. Utredningen bedömer dock att den information som sammanställts av Spelinspektionen kan vara till nytta även i Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete. Den kommer dessutom att kunna användas inom ramen för den strategiska och operativa samverkan som ska ske inom matchfixningsrådet samt förbättra förutsättningarna för idrottsrörelsen att utreda om idrottens regelverk har överträtts.

För att göra det möjligt för Spelinspektionen att fullgöra sin nya uppgift krävs det ett flertal kompletterande åtgärder. Dessa innefattar:

- Krav på licenshavare att vid misstanke om matchfixning rapportera vissa uppgifter till Spelinspektionen.
- Möjlighet för idrottsförbunden att vid misstanke om matchfixning rapportera vissa uppgifter till Spelinspektionen.
- Krav på Spelinspektionen att vidarebefordra uppgifter om misstankar om matchfixning till licenshavarna och idrottsförbunden.
- Krav på licenshavare att på begäran av Spelinspektionen lämna de uppgifter som behövs för att sammanställa information vid misstänkt matchfixning.

Förslag på dessa kompletterande åtgärder återfinns i avsnitt 7.1.1–7.1.4.

Även om den informationsdelning som ska ske inom ramen för dessa förslag begränsas till uppgifter rörande vilken sporthändelse

och vilken typ av påverkan en misstanke gäller går det inte helt att undvika att personuppgifter kommer att behandlas. Så är exempelvis fallet om misstankarna rör antalet dubbelfel i en tennismatch. För att informationsdelningen även ska kunna avse den typen av sporthändelser är det nödvändigt att tillåta att såväl Spelinspektionen, licenshavarna som idrottsförbunden behandlar denna typ av information. Det ska dock framgå av spelförordningen att den personuppgiftsbehandling som får ske inom ramen för den föreslagna ordningen för informationsdelning och Spelinspektionens nya uppgift endast får avse de personuppgifter som behövs för att fastställa vilken sporthändelse och vilken typ av påverkan misstankarna gäller. Utredningens bedömning av hur den behandling av personuppgifter som förslagen ger upphov till förhåller sig till de krav som följer av dataskyddsförordningen samt de kompletterande åtgärder som krävs i detta hänseende återfinns i avsnitt 10.

7.1.1 Licenshavare ska rapportera uppgifter om misstänkt matchfixning

Utredningens förslag: Om en licenshavare med licens för vadhållning har skäl att misstänka manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning ska uppgifter som tyder på detta utan dröjsmål rapporteras till Spelinspektionen. Rapporteringsskyldigheten omfattar inte uppgifter som erhållits från Spelinspektionen.

Rapporten ska innehålla följande uppgifter

- för vilken sporthändelse misstanken föreligger
- vad misstanken består i.

Utredningen bedömer: Om tillståndsplikt införs för leverantörer av sportböcker bör det övervägas om dessa ska åläggas samma skyldigheter som licenshavare med licens för vadhållning samt om de ska få ta del av information om misstänkt matchfixning från Spelinspektionen.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Som framgår ovan i avsnitt 3.1.2 ska licenshavarna från och med 2021 lämna en rapport över föregående års registrerade misstänkta manipulationer av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning till Spelinspektionen. Detta kommer att förbättra kunskapsläget avseende förekomsten av matchfixning. Rapporteringen ska ske årsvis och inte i samband med att en misstanke föreligger. Syftet med denna rapporteringsskyldighet är i första hand att underlätta för Spelinspektionens tillsyn av de tekniska kraven på spelsystemen och inte att motverka matchfixning. Någon annan skyldighet att dela information om matchfixning föreligger inte i dag.

En licenshavare kan få information som ger anledning att misstänka matchfixning från flera olika typer av källor. Till dessa hör interna kontroller som identifierar avvikande spelmönster, varningar från internationella integritetsorganisationer, tips från spelare, information från företag som sköter licenshavarens sportbok och information från idrottsrörelsen. Detta innebär att det i vissa fall är flera licenshavare som har tillgång till samma information medan det i andra fall handlar om information som är unik för en enskild licenshavare. Det förra gäller t.ex. vid varningar från internationella integritetsorganisationer medan det senare gäller vid tips från en spelare. När det föreligger misstanke om matchfixning kan licenshavarna välja att vidta olika typer av åtgärder. Allt från att helt och hållet stoppa vidare spel på en viss sporthändelse till att tillfälligt stoppa spel, begränsa antalet sidospel, minska den tillåtna maxinsatsen, lägga till ett visst lag på en bevakningslista till att avstå från att vidta någon åtgärd överhuvudtaget. Det är även troligt att de olika licenshavarna bedömer behovet av åtgärder olika. Av Statskontorets rapport (se avsnitt 7.1) framgår t.ex. att vissa licenshavare stoppat ett flertal spel medan andra inte stoppat något spel överhuvudtaget.

Utredningen kan konstatera att mycket av den information som licenshavarna besitter inte är tillgänglig via andra källor. För målsättningen att förbättra kunskapsläget och skapa en helhetsbild gällande förekomsten av matchfixning i Sverige är det sålunda centralt att licenshavarna åläggs att dela information om misstänkt matchfixning med övriga berörda aktörer. För att skapa förutsättningar för en effektiv samverkan mot matchfixning krävs det även att licenshavarna delar uppgifterna så snart som möjligt. Det följer även av artikel 10.3

i Macolinkonventionen att en konventionsstat ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder för att ålägga vadhållningsaktörer att utan dröjsmål rapportera otillbörlig eller misstänkt vadhållning. En licenshavare med licens för vadhållning enligt 8 kap. 1 § spellagen som har skäl att misstänka manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning ska därför utan dröjsmål rapportera dessa uppgifter till Spelinspektionen. I enlighet med förslaget i avsnitt 7.1.3 åligger det sedan Spelinspektionen att vidarebefordra informationen till övriga aktörer. När det ska anses föreligga *skäl att misstänka* får avgöras av respektive licenshavare i varje enskilt fall. En utgångspunkt för bedömningen bör dock vara att sådana skäl föreligger i samtliga fall då licenshavaren avser att själv agera med anledning av informationen.

De uppgifter som ska lämnas kan begränsas till de uppgifter som krävs för att andra aktörer ska kunna identifiera vilken sporthändelse misstankarna gäller och vad misstanken består i. I de fall misstankarna sträcker sig längre än till en specifik sporthändelse och exempelvis avser ett visst lag eller en serie bör det framgå av rapporteringen. När det gäller uppgiften om vad misstanken består i ska det exempelvis anges om misstanken uppstått till följd av avvikande spel på resultat, mål, dubbelfel etc., avvikande spel i ett geografiskt område, avvikande spel hos licenshavaren eller hos annat spelbolag eller tips från spelare.

Utredningen har övervägt att även kräva att licenshavaren ska uppge vilka åtgärder som vidtagits med anledning av misstanken. Vi har dock avstått från detta då ett sådant krav innebär att licenshavaren först måste besluta vilken åtgärd som ska vidtas innan informationen kan skickas. Det skulle med ett sådant krav därmed finnas en risk att informationsspridningen försenas. I de fall Spelinspektionen önskar erhålla information om vilka åtgärder som vidtagits kan inspektionen, i enlighet med förslaget i avsnitt 7.1.4, begära en komplettering i ett senare skede.

Som framgår av avsnitt 7.1.3 ska Spelinspektionen vidarebefordra uppgifterna till de övriga licenshavarna och i vissa fall idrottsförbunden. När en licenshavare har skälig grund att misstänka manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning till följd av information från Spelinspektionen ska någon rapporteringsskyldighet inte föreligga. Ett undantag för denna situation ska därför framgå av bestämmelsen.

Spelmarknadsutredningen har föreslagit att tillstånd ska krävas för den som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara för vadhållning online (SOU 2020:77, s. 107 ff.). Som framgår ovan i avsnitt 3.5 är det vanligt att licenshavare använder leverantörer av sportböcker. Dessa sportboksleverantörer har en egen bevakning av misstänkt matchfixning och beslutar om vilka åtgärder som ska vidtas. Enligt utredningen finns det därmed anledning att överväga om dessa leverantörer ska åläggas samma skyldigheter som licenshavare med licens för vadhållning samt om de ska få ta del av information om misstänkt matchfixning från Spelinspektionen. En sådan utvidgning bör dock anstå tills det föreligger ett beslut om att införa tillståndskrav för dessa aktörer.

Som framgår ovan i avsnitt 7.1 syftar den informationsdelning som ska ske med Spelinspektionen inte till att identifiera enskilda som begått en brottslig handling. Det ska också uttryckligen framgå av spelförordningen att endast de personuppgifter som behövs för att fastställa vilken sporthändelse och vilken typ av påverkan misstankarna gäller får delas. I de fall en licenshavare har uppgifter som tyder på brott i samband med spel får dessa uppgifter precis som i dag lämnas till Polismyndigheten eller åklagaren i enlighet med 14 kap. 16 § tredje stycket spellagen. Utredningen föreslår även att licenshavare på begäran av Polismyndigheten ska vara skyldiga att lämna ut vissa uppgifter, se avsnitt 7.3.

7.1.2 Idrottsförbunden får rapportera uppgifter om misstänkt matchfixning

Utredningens förslag: Om Sveriges Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund har skälig grund att misstänka manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning får uppgifter som tyder på detta rapporteras till Spelinspektionen.

Rapporten ska innehålla följande uppgifter

- för vilken sporthändelse misstanken föreligger
- vad misstanken består i.

Sveriges Riksidrottsförbund och specialidrottsförbund får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att enligt spel-

lagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen rapportera misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning.

Med specialidrottsförbund avses specialidrottsförbund anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund.

Skälen för utredningens förslag

I dagens spelreglering återfinns inga krav på att idrottsrörelsen ska vidta åtgärder för att motverka matchfixning. I spelförordningen anges endast att Spelinspektionen får tillåta att representanter från Riksidrottsförbundet och särskilt berörda idrottsförbund deltar i matchfixningsrådet. Det arbete som i dag bedrivs inom idrottsrörelsen i form av utbildning, tipsfunktioner och framtagande av ett särskilt reglemente mot matchfixning har sålunda skett på idrottens eget initiativ. Idrotten kommer även fortsatt att ha ett eget intresse av att värna integriteten och trovärdigheten i tävlingsidrotten. Utredningen anser därför inte att det finns skäl att ändra på den nuvarande ordningen genom att exempelvis ålägga idrottsrörelsen att genomföra kontroller eller rapportera uppgifter om misstänkt matchfixning till Spelinspektionen. Det står dock klart att idrottsrörelsen, Spelinspektionen och licenshavarna har ett ömsesidigt intresse av att information om misstänkt matchfixning sammanställs och delges till respektive aktör.

Så länge den information idrottsförbunden vill dela inte innehåller personuppgifter finns det i dag inget som hindrar att ett idrottsförbund vidarebefordrar information till licenshavare och Spelinspektionen. Det saknas dock ett förfarande som gör det enkelt att dela information med samtliga aktörer.

Det följer även av artikel 7.2 b i Macolinkonventionen att en konventionsstat ska uppmuntra idrottsorganisationer att vidta och genomföra lämpliga åtgärder för att utan dröjsmål rapportera fall av misstänkt verksamhet kopplad till manipulation av resultat inom idrott till de relevanta offentliga myndigheterna eller en nationell plattform. Av artikel 12 följer dessutom att en konventionspart ska underlätta informationsutbyte mellan relevanta offentliga myndigheter, idrottsorganisationer, organisatörer av idrottstävlingar, vadhållningsaktörer inom idrott och nationella plattformar.

Även om utredningen bedömer att det saknas skäl att ålägga idrottsförbunden att rapportera uppgifter om misstänkt matchfixning så ska det framgå av spellagen att möjligheten finns. Anledningen till att bestämmelsen ska införas är att det för att identifiera vissa typer av sporthändelser, se exemplet med tennismatchen ovan, krävs att det är tillåtet att dela personuppgifter. För att personuppgiftsbehandlingen ska vara förenlig med dataskyddsförordningen krävs det i detta fall att det framgår av författning att behandlingen är tillåten. Ett mer utförligt resonemang om detta återfinns i avsnitt 10.3.3. På samma sätt som gäller för information från licenshavare ska Spelinspektionen utgöra ett nav för delningen av information mellan aktörerna. I enlighet med förslaget i avsnitt 7.1.3 åligger det sedan Spelinspektionen att vidarebefordra uppgifterna till licenshavarna.

De uppgifter som ska lämnas kan begränsas till de uppgifter som krävs för att Spelinspektionen och licenshavare ska kunna identifiera vilken sporthändelse misstankarna gäller och vad misstanken består i. I de fall misstankarna sträcker sig längre än till en specifik sporthändelse och exempelvis avser ett visst lag eller en serie bör det framgå av rapporteringen. När det gäller uppgiften om vad misstanken består i ska det exempelvis anges om misstanken gäller en läggmatch, antalet insläppta mål och om den uppstått till följd av tips från spelare eller varningar från utländska idrottsförbund eller integritetsorganisationer.

Enligt Idrottens reglemente om otillåten vadhållning samt manipulation av idrottslig verksamhet är specialidrottsförbunden skyldiga att arbeta för att motverka förbjuden vadhållning och manipulation inom förbundet och anslutna föreningar och det är specialidrottsförbunden som i första instans handlägger bestraffningsärenden. Det är också till specialidrottsförbunden som en anmälan ska göras när t.ex. en idrottsutövare, tränare eller ledare fått kännedom om otillåten vadhållning eller manipulation (1.1, 1.6 och 3.2 §§ Idrottens reglemente om otillåten vadhållning samt manipulation av idrottslig verksamhet). Riksidrottsförbundet tillhandhåller via webbplatsen minmatch.se en möjlighet att konfidentiellt kommunicera misstankar om matchfixning och otillåten vadhållning inom idrotten. Utredningen bedömer därför att möjligheten att rapportera uppgifter till Spelinspektionen ska föreligga för Riksidrottsförbundet samt för specialidrottsförbund. Begreppet specialidrottsförbund

ska definieras som specialidrottsförbund knutna till Riksidrottsförbundet.

Som framgår ovan i avsnitt 7.1 syftar den informationsdelning som ska ske med Spelinspektionen inte till att identifiera enskilda som begått en brottslig handling. Det ska också uttryckligen framgå av spelförordningen att endast de personuppgifter som behövs för att fastställa vilken sporthändelse och vilken typ av påverkan misstankarna gäller får delas. I de fall ett idrottsförbund har uppgifter som tyder på brott i samband med spel får dessa uppgifter, precis som i dag, lämnas till Polismyndigheten eller Åklagarmyndigheten.

I spellagen regleras för vilka ändamål Spelinspektionen och licenshavarna får behandla personuppgifter (17 kap. 4 och 5 §§). Då spellagen tillförs bestämmelser som riktar sig till idrottsförbunden ska dessa ändamålsbestämmelser kompletteras med en bestämmelse som anger att Riksidrottsförbundet och specialidrottsförbund får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att enligt spellagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen rapportera misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning. Denna ändamålsbestämmelse avser således endast möjligheten att rapportera uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen i 14 kap. 7 § spelförordningen och inte den behandling av personuppgifter som sker vid mottagande av information enligt den föreslagna bestämmelsen i 14 kap. 10 § spelförordningen. Skälet till detta är att de uppgifter som tas emot enligt den senare bestämmelsen kommer att användas inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning och för detta arbete föreslår utredningen en separat ändamålsbestämmelse, se avsnitt 10.3.3.

7.1.3 Spelinspektionen ska vidarebefordra uppgifter om misstänkt matchfixning

Utredningens förslag: Spelinspektionen ska utan dröjsmål vidarebefordra uppgifter som en licenshavare eller ett idrottsförbund rapporterat till samtliga licenshavare med licens för vadhållning.

Om de uppgifter som rapporterats av en licenshavare rör en sporthändelse i Sverige eller en sporthändelse med svenskt deltagande ska Spelinspektionen utan dröjsmål vidarebefordra uppgif-

terna till Sveriges Riksidrottsförbund och berört specialidrottsförbund.

Skälen för utredningens förslag

Samtliga aktörer har ett intresse av att få ta del av de uppgifter som Spelinspektionen erhåller från licenshavare och idrottsförbund. Uppgifterna ska därför inte stanna hos inspektionen utan omedelbart vidarebefordras till licenshavare respektive berörda idrottsförbund. Tanken är sålunda inte att Spelinspektionen ska genomföra någon form av analys eller göra en sammanställning innan uppgifterna vidarebefordras.

Enligt Macolinkonventionen ska den nationella plattformen fungera som informationscentral och bland de relevanta organisationerna och myndigheterna samla in och sprida information som är relevant i kampen mot manipulation av resultat inom idrott (artikel 13.1).

De uppgifter som lämnas av en licenshavare och idrottsförbund är relevanta för samtliga licenshavare och ska därför alltid vidarebefordras till samtliga licenshavare med licens för vadhållning. När det gäller vidarebefordran av uppgifter från licenshavare till idrottsförbunden finns det dock skäl att begränsa vilka uppgifter som ska delas och med vilka förbund de ska delas. För att uppgifterna ska vara relevanta för de svenska idrottsförbunden krävs det att den sporthändelse misstanken gäller sker i Sverige eller att det finns ett svenskt deltagande. Det är inte heller nödvändigt att dela informationen med samtliga specialidrottsförbund. Uppgifterna ska därför endast vidarebefordras till Riksidrottsförbundet och berört specialidrottsförbund.

7.1.4 Licenshavare ska på begäran lämna uppgifter till Spelinspektionen

Utredningens förslag: På begäran av Spelinspektionen ska en licenshavare med licens för vadhållning utan dröjsmål lämna alla uppgifter som behövs för att sammanställa information vid miss-

tänkt manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning.

Uppgifterna ska lämnas i det format som Spelinspektionen begär.

Utredningens bedömning: Någon utökad sekretessreglering till följd av den nya uppgiftsskyldigheten är inte nödvändig.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

För att Spelinspektionen ska kunna fullgöra sin uppgift att skaffa, sammanställa och analysera uppgifter om misstänkt matchfixning bör inspektionen ha möjlighet att begära att licenshavare lämnar information. Ett sådant behov kan t.ex. uppstå när Spelinspektionen tagit emot ett tips från allmänheten, erhållit information om misstänkt matchfixning från en myndighet i ett annat land eller en internationell organisation som övervakar spelmarknadens integritet. Om det är möjligt att komplettera sådana uppgifter med information från licenshavarnas system kan en misstanke om matchfixning såväl förstärkas som försvagas. Det kan även finnas behov av att kunna sammanställa information om hur de olika licenshavarna valt att agera med anledning av den information om misstänkt matchfixning som inspektionen vidarebefordrat. Upplysningsskyldigheten gör det även möjligt att sammanställa information om vilka spelobjekt som på grund av återkommande indikationer på matchfixning helt tagits bort från vissa licenshavares spelutbud.

Förutom att förbättra kunskapsläget om förekomsten av matchfixning i Sverige ger uppgiftsskyldigheten således även Spelinspektionen förbättrade möjligheter att fastställa om det finns anledning att förbjuda eller begränsa spel på vissa tävlingar eller händelser i tävlingar. Som framgår av avsnitt 7.5 föreslår utredningen inte att Spelinspektionen ska ges några nya sådana befogenheter men inspektionen kan redan i dag stoppa eller begränsa spel genom villkorsändringar eller genom att meddela föreskrifter i enlighet med bemyndigandet i 16 kap. 6 § spelförordningen. Visar Spelinspektionens sammanställningar att licenshavarna tillhandhåller spel trots tydliga indikationer på förekomst av spelfusk kan det t.ex. indikera att det krävs ytterligare åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat

inom sport som utgör objekt för vadhållning. Det bör påtalas att den nya uppgiftsskyldigheten således inte ska användas vid Spelinspektionens tillsyn, en rätt att få ta del av de uppgifter och handlingar som krävs för tillsynen föreligger redan enligt 18 kap. 4 § spellagen.

I syfte att förenkla Spelinspektionens behandling av de insamlade uppgifterna ska dessa lämnas i det format inspektionen begär. En begäran om att lämna uppgifter ska i enlighet med 5 § förvaltningslagen (2017:900) föregås av en proportionalitetsprövning. En avvägning ska sålunda i varje enskilt fall göras mellan å ena sidan allmänintresset av att motverka matchfixning samt intresset av att förbättra kunskapsläget om matchfixning och, å andra sidan, konsekvenserna för licenshavarna.

Det kan inte uteslutas att uppgifter som Spelinspektionen kan komma att begära in i enlighet med uppgiftsskyldigheten i vissa fall kan utgöra känsliga uppgifter för de enskilda uppgiftslämnarna. Spelmarknadsutredningen har i anslutning till ett förslag om en annan typ av uppgiftsskyldighet bedömt att det inte föreligger skäl att införa en utökad sekretessreglering (SOU 2020:77, s. 254 ff.). Vi delar den bedömningen och anser att det saknas skäl att göra en annan bedömning avseende behovet med anledning av ovanstående uppgiftsskyldighet. Den sekretess som gäller enligt 9 § offentlighets- och sekretessförordningen (2009:641) är därmed tillräcklig för att säkerställa att uppgifter inte sprids om det kan antas att den enskilde lider skada om uppgifterna röjs.

7.2 Licenshavare ska på begäran lämna vissa uppgifter till idrottsförbunden

Utredningens förslag: På begäran av ett specialidrottsförbund ska en licenshavare med licens för vadhållning utan dröjsmål kontrollera om en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente. En sådan kontroll får endast ske om specialidrottsförbundet visat att det finns skäl att misstänka att en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente.

Om en licenshavare med licens för vadhållning har skäl att misstänka att en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens

matchfixningsreglemente får uppgifter som tyder på detta rapporteras till berört specialidrottsförbund.

Behandling av personuppgifter får endast avse de personuppgifter som behövs för att fastställa om en spelare som omfattas av idrottens matchfixningsreglemente har ingått vadhållning i strid reglementet.

En licenshavare får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kontrollera och rapportera om en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente.

Med idrottens matchfixningsreglemente avses Idrottens reglemente om otillåten vadhållning samt manipulation av idrottslig verksamhet i den lydelse som gällde den 1 oktober 2021.

Skälen för utredningens förslag

Som framgår ovan finns det i idrottens matchfixningsreglemente ett förbud mot viss vadhållning. 1.2 § i reglementet lyder

Idrottsutövare, förtroendevalda och övriga ledare, domare och övriga tävlingsfunktionärer eller andra som kan påverka resultatet av en tävling eller delmoment under en tävling, får inte själv eller genom ombud, vare sig inom eller utom riket, ingå vadhållning gällande utgången av tävlingen eller annat förhållande rörande tävlingen av vad slag det än må vara, t.ex. men inte begränsat till olika tävlingsmoment under tävlingen enligt vederbörande idrotts tävlingsregler. Sådan vadhållning får inte heller ske på en annan deltävling eller match inom samma serie av deltävlingar eller matcher. SF får i sina stadgar eller tävlingsregler föreskriva vad som ska utgöra samma serie i de idrotter som administreras av förbundet.

Utredningen kan konstatera att idrottens reglemente därmed går längre än den nuvarande lagstiftningen. Det är nämligen lagligt att spela på en sporthändelse där man själv deltar. Detta gäller även vid spel på att det egna laget ska förlora. Däremot är det vanligt att spelbolagen förbjuder spel på egen match i sina villkor. Av Macolinkonventionen framgår att en konventionspart ska uppmuntra idrottsorganisationer och organisatörer av idrottstävlingar att anta och tillämpa regler för att bekämpa manipulation av resultat inom idrott och att detta bland annat ska ske genom regler om förbud för berörda parter i tävlingar mot att delta i vadhållning i idrottstävlingar som de är delaktiga i (artikel 7.1 a). I det dokument som tagits fram

för att tolka konventionen framgår att även om konventionen endast talar om vadhållning i den idrottstävling man själv är delaktig i, finns det inget som hindrar att idrottsorganisationerna utvidgar förbudet till att även omfatta vadhållning i samma serie eller mästerskap (Explanatory Report to the Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions, Magglingen, 18.IX.2014, punkt 76). I artikel 9.1 e i konventionen anges även att en konventionspart bör införa mekanismer mellan idrottsorganisationer och vadhållningsaktörer för att förhindra att berörda parter i tävlingar deltar i vadhållning i idrottstävlingar som strider mot relevanta idrottsregler.

För att det ska vara möjligt för ett idrottsförbund att fastställa att någon som omfattas av reglementet brutit mot vadhållningsförbudet krävs det i regel att den skyldige anger sig själv eller att ett spelbolag bekräftar att en enskild person deltagit i ett spel. De svenska licenshavarna är emellertid inte skyldiga att lämna ut den typen av information till idrottsförbunden och även om de skulle vilja så bedömer utredningen att det i dag inte är tillåtet att dela den typen av personuppgifter. Det innebär att det är svårt för de svenska idrottsförbunden att tillse att vadhållningsförbudet efterlevs. Det går därmed att ifrågasätta om Sverige, i enlighet med artikel 7.1 a i Macolinkonventionen, kan sägas uppmuntra att idrottsorganisationerna tillämpar förbud mot spel på egen match.

I andra länder har man vidtagit åtgärder för att underlätta för idrottsförbunden att upprätthålla sina regelverk i denna del. I Storbritannien är spelbolagen exempelvis skyldiga att omedelbart informera berört idrottsförbund om de misstänker att spel sker i strid med respektive förbunds regler (Licence condition 15.1.2, The Gambling Commission's general licence conditions and associated code of practice provisions [LCCP]). I den nya tyska spelregleringen har man istället valt att förbjuda spelbolagen att erbjuda spel på egen match samtidigt som det uttryckligen är tillåtet för spelbolagen och idrottsorganisationerna att behandla personuppgifter i syfte att upprätthålla detta förbud (§ 21 3 och 6, Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland, Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021).

Det finns således flera olika typer av åtgärder som kan vidtas för att underlätta för idrottsrörelsen att upprätthålla vadhållningsförbudet. Den mest effektiva åtgärden är troligen att skapa ett system där

licenshavarnas uppgifter om vilka spelare som spelat på vilka objekt jämförs med idrottsrörelsens uppgifter om vilka personer som enligt idrottens reglemente inte får delta i vadhållning på ett visst objekt. Utredningen kan dock konstatera att en sådan lösning kräver att en stor mängd transaktionsdata och personuppgifter samlas in från licenshavarna på ett sätt som inte förekommer i dag. Det kräver även att idrottsrörelsen kontinuerligt uppdaterar informationen. Enligt utredningen kan vare sig de kostnader detta skulle innebära för, licenshavarna, Spelinspektionen och idrottsrörelsen eller den omfattande behandlingen av personuppgifter åtgärden leder till, sägas stå i proportion till idrottsrörelsens intresse av att upprätthålla vadhållningsförbudet. En sådan åtgärd får även anses gå längre än vad Macolinkonventionen kräver.

Utredningen anser inte heller att det är lämpligt att föra över ansvaret på licenshavarna genom att, likt Tyskland, ålägga dem att inte erbjuda spel på egen match. En sådan bestämmelse innebär i praktiken att Spelinspektionen får ansvar för att via tillsyn säkerställa att vadhållningsförbudet upprätthålls. Ansvaret för att upprätthålla idrottsrörelsens vadhållningsförbud bör dock fortsatt ligga på idrottsrörelsen. Det är också denna ansvarsfördelning som förespråkas i Macolinkonventionen. Denna ansvarsfördelning kräver dock att det är möjligt för idrottsrörelsen att kontrollera om vadhållningsförbudet efterlevs. Utredningen föreslår därför att en licenshavare med licens för vadhållning på begäran av ett specialidrottsförbund ska kontrollera om en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente. Det ska dock inte vara möjligt för idrottsförbunden att regelbundet begära kontroller av exempelvis alla spelare, domare och funktionärer i en viss serie i syfte att på så sätt upptäcka överträdelser av vadhållningsförbudet. En kontroll får därför endast ske om specialidrottsförbundet visat att det finns skäl att misstänka att en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente.

Som framgår ovan är det även vanligt att licenshavare i sina villkor stipulerar att spel på egen match är förbjudet. Det ligger således i dessa licenshavares eget intresse att bevaka denna fråga. I de fall en licenshavare upptäcker att en spelare spelat på egen match bör det vara tillåtet att dela denna information med berört specialidrottsförbund. För att en sådan delning av personuppgifter ska vara förenlig

med dataskyddsförordningen krävs det att det framgår av författning att behandlingen är tillåten. Se mer om detta i avsnitt 10.3.2.

I syfte att begränsa integritetsintrånget ska de personuppgifter som delas i enlighet med ovanstående förslag begränsas till de uppgifter som behövs för att fastställa om en spelare som omfattas av idrottens matchfixningsreglemente har ingått vadhållning i strid reglementet. För ett sådant fastställande är det i strikt mening tillräckligt att en licenshavare bekräftar att en person ingått vadhållning på ett visst spelobjekt och delar de uppgifter som krävs för att bedöma straffvärdet (se vidare avsnitt 10.8.2). Licenshavarnas behandling av personuppgifter som följer av dessa förslag omfattas inte av något av de tillåtna ändamål som återfinns i 17 kap. 5 § spellagen. Denna bestämmelse ska därför kompletteras så att det framgår att en licenshavare får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kontrollera och rapportera om en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente. Tillåtna ändamål med idrottsförbundens behandling av personuppgifter behandlas i avsnitt 10.6.3.

Begreppet spel definieras i 2 kap. 1 § första stycket spellagen som lotteri, vadhållning, kombinationsspel och pyramidspel. Av andra stycket följer att med onlinespel avses spel som tillhandahålls genom användning av elektroniska kommunikationsmedel och som spelas av en spelare och den som tillhandahåller spelet eller av flera spelare. Inom ramen för spellagstiftningen omfattar begreppet *spelare* således alla som deltar i vadhållning. Informationsutbytet mellan specialidrottsförbunden och licenshavare är sålunda inte begränsat till att avse spelare i betydelsen idrottsutövare utan kan även avse andra som omfattas av idrottens matchfixningsreglemente, såsom domare och funktionärer.

För att säkerställa att författningen inte får ett annat materiellt innehåll än avsett ska det framgå att med idrottens matchfixningsreglemente avses Idrottens reglemente om otillåten vadhållning samt manipulation av idrottslig verksamhet i den lydelse som gällde den 1 oktober 2021.

7.3 Licenshavare ska på begäran lämna uppgifter till Polismyndigheten

Utredningens förslag: På begäran av Polismyndigheten ska en licenshavare utan dröjsmål lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om brott i samband med spel. Uppgifterna ska lämnas i det format som Polismyndigheten begär.

Personuppgifter som behandlas inom ramen för en sådan begäran får inte lämnas ut till den registrerade.

Skälen för utredningens förslag

Av spellagen följer att licensinnehavare får lämna uppgifter som kan tyda på brott i samband med spel till Polismyndigheten eller åklagaren (14 kap. 16 § tredje stycket). Det faktum att bestämmelsen endast anger att licensinnehavarna *får* lämna uppgifter har lett till att det råder en viss osäkerhet kring hur den ska tillämpas. Detta har bland annat visat sig genom att endast vissa av licenshavarna samarbetar med polisen. (Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3, Första året med den nya spelregleringen, 2020:08, s. 98). Enligt författningskommentaren syftar bestämmelsen i 14 kap. 16 § tredje stycket till att tydliggöra att om misstanke om brott framkommer kan alla uppgifter som tyder på brott lämnas till Polismyndigheten eller åklagare för utredning (prop. 2017/18:220, s. 327). Det föreligger därmed ingen generell skyldighet för licenshavarna att överlämna uppgifter som tyder på brott till Polismyndigheten och fram till dess att en förundersökning inlett föreligger det inte heller någon skyldighet att på begäran av polisen lämna upplysningar.

Utredningen kan konstatera att det för att polisen ska kunna bedriva ett effektivt utredningsarbete inte är tillräckligt om endast vissa av licenshavarna samarbetar. Samtidigt får det ses som rimligt att de företag som erhållit en licens att erbjuda spel på den svenska marknaden bidrar till att motverka brottslighet med koppling till spel. Licenshavarna är redan också i dag skyldiga att ha rutiner för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk (14 kap. 16 första stycket spellagen).

På andra områden har det införts en skyldighet att på begäran av Polismyndigheten lämna alla uppgifter som behövs för polisens undersökning. Se t.ex. 27 § pantbankslagen (1995:1000) och 4 kap. 6 § penningtvättslagen. Utredningen anser att det finns skäl att förbättra polisens möjligheter att bedriva ett effektivt utredningsarbete avseende den spelrelaterade brottsligheten. Det ska därför framgå av spellagen att en licenshavare på begäran av Polismyndigheten utan dröjsmål ska lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om brott i samband med spel. Med denna bestämmelse blir det t.ex. möjligt att begära ut all transaktionsdata kopplat till en viss person eller en krets av personer men det blir även möjligt att begära ut information om vilka som spelat på ett visst objekt i syfte att koppla fler personer till ett brott. Det följer av sedvanliga krav vid myndighetsutövning att det bör finnas stöd eller skäl för en åtgärd. I anslutning till bestämmelsen i penningtvättslagen har regeringen (prop. 2008/09:70, s. 118) angett att det vid en begäran om att lämna uppgifter bör föreligga en konkret misstanke till följd av exempelvis tips eller uppgifter i en annan brottsutredning och att detta innebär att polisens frågor måste vara specificerade. Samma förutsättningar ska gälla vid förfrågningar enligt spellagen.

Då det inom ramen för en undersökning kan finnas behov för polisen att begära och sammanställa transaktionsdata från ett stort antal licenshavare ska uppgifterna, i syfte att underlätta polisens arbete, lämnas i det format polisen begär.

Enligt 17 kap. 6 § spellagen får personuppgifter som behandlas enligt 14 kap. 16 § tredje stycket inte lämnas ut till den registrerade och att artikel 15 i dataskyddsförordningen inte ska gälla vid sådan behandling. Skälet för detta är att det med hänsyn till den förundersökningssekretess som råder hos de rättsvårdande myndigheterna är av avgörande betydelse att den informationen inte lämnas vidare till den som är involverad i det misstänkta brottet (prop. 2017/18:220, s. 186). Samma sak gäller i de fall polisen begärt ut uppgifter i enlighet med ovanstående förslag. Bestämmelsen i 17 kap. 6 § ska därför avse även dessa personuppgifter. Att en sådan begränsning av rätten för den enskilde att få tillgång till uppgifter är förenlig med dataskyddsförordningen följer av artikel 23.1 d i dataskyddsförordningen.

7.4 Krav på internationellt utbyte av information och varningar om misstänkt matchfixning

Utredningens förslag: För en licenshavare med licens för vadhållning ska de rutiner som krävs för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk innefatta ett internationellt utbyte av information om misstänkt manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning.

Skälen för utredningens förslag

Som framgår av avsnitt 3.1.2 följer det av spellagen att licenshavare ska ha kontrollrutiner för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk och av Spelinspektionens föreskrifter följer att det ska finnas en funktion för att analysera otillbörlig påverkan av resultat som utgör objekt för vadhållning. Det finns emellertid inget krav på att de licensierade bolagen ska delta i det internationella arbetet för spelintegritet. Ett flertal av de licensierade bolagen är dock medlemmar i organisationer som IBIA och GLMS (se avsnitt 3.5). De licenshavare som är medlemmar får bland annat ta del av information och varningar om misstänkt matchfixning från spelbolag verksamma på andra marknader. Medlemmarna åtar sig även att lämna information om misstänkta händelser de upptäcker i sina egna system.

Med tanke på vadhållningsmarknadens internationella karaktär där vadhållningsobjekten ofta finns på en annan marknad än spelbolagens hemmamarknad anser utredningen att det är rimligt att de i Sverige licensierade bolagen såväl bidrar till, som drar nytta av dessa internationella övervaknings- och varningssystem. Detta är också en av rekommendationerna i den så kallade Betmonitalertrapporten som tagits fram inom ramen för EU-kommissionens pilotprojekt *New integrated mechanisms for cooperation between public and private actors to identify sports betting risks* (se rekommendation 22, *The monitoring systems of sports betting and warning mechanisms between public and private actors*, Betmonitalert, HOME/2014/PPXX/AG/SPBX, 2017). Nederländerna har nyligen

infört ett sådant krav¹⁸ och motsvarande krav finns även i den nya spelregleringen¹⁹ i Tyskland som trädde i kraft i juli 2021.

För en licensinnehavare som har licens för vadhållning ska det därför uttryckligen framgå av spelförordningen att de rutiner som krävs för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk ska innefatta ett internationellt utbyte av information och varningar om misstänkt manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning.

7.5 Spelinspektionens möjlighet att stoppa spel vid misstänkt matchfixning

Utredningens bedömning: Det bör inte införas någon möjlighet för Spelinspektionen att agera genom förelägganden och förbud för att stoppa spel på enskilda spelobjekt.

Skälen för utredningens bedömning

Som följer av avsnitt 3.1.5 förutsåg regeringen att Spelinspektionen vid misstanke om matchfixning skulle kunna stoppa spel på enskilda spelobjekt genom att ändra de villkor som respektive licens för vadhållning förenats med. För att Spelinspektionen ska kunna utnyttja denna möjlighet krävs det dock att myndigheten vid sitt ursprungliga licensbeslut förbehållit sig rätten att besluta om tillkommande villkor. Enligt uppgift från Spelinspektionen har så emellertid inte skett. I stort sett samtliga beviljade licenser är giltiga i fem år och för de licenser som beviljades i samband med att licenssystemet infördes 2019 kommer detta därmed att kunna åtgärdas först 2024.

Även om det varit möjligt för Spelinspektionen att stoppa spel genom beslut om villkorsändringar anser utredningen att det går att ifrågasätta om ett sådant förfarande är det mest ändamålsenliga. Spelinspektionen har i dag beviljat cirka 50 licenser för vadhållning och det krävs därför 50 beslut om villkorsändring för att stoppa spel på ett enskilt spelobjekt. Även om det rör sig om 50 i stort sett lika-

¹⁸ Se artikel 4.7 Besluit van 26 januari 2021, houdende bepalingen ter uitvoering van de Wet kansspelen op afstand (Besluit kansspelen op afstand)

¹⁹ Se § 21 3, Staatsvertrag zur Neuregulierung des Glücksspielwesens in Deutschland, Glücksspielstaatsvertrag 2021 - GlüStV 2021.

lydande beslut leder det till en omfattande administration. Väger man dessutom in att ett spelstopp i många fall behöver införas med kort varsel, dvs. innan sporthändelsen äger rum, talar även det för att det kan vara svårt att tillämpa den tänkta lösningen i praktiken. I de fall misstankar om matchfixning återkommande kan kopplas till exempelvis en enskild serie eller ett visst lag, och den åtgärd inspektionen önskar vidta därför inte begränsas till ett spelstopp vid en enskild sporthändelse, finns det emellertid mer tid. Spelinspektionen har dock uppgett för utredningen att de bedömer att möjligheten att genom licensvillkor agera mot enskilda vadhållningsobjekt inte är en framkomlig väg, eftersom villkor är bäst lämpade för generella långsiktiga förbud och begränsningar. För att kunna stoppa spel på enskilda spelobjekt önskar Spelinspektionen därför att det ska vara möjligt att agera genom t.ex. förelägganden och förbud. Enligt Spelinspektionen är det oklart om det finns någon sådan möjlighet enligt det nuvarande regelverket.

Det är utredningens bedömning att någon sådan möjlighet inte föreligger. De bemyndiganden som återfinns i 21 kap. 5 § spellagen och 16 kap. 6 § spelförordningen medför endast att regeringen respektive Spelinspektionen får meddela föreskrifter för att bekämpa manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning. 18 kap. 23 § spellagen gör det endast möjligt för en tillsynsmyndighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att spellagen eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Det är sålunda inte möjligt för Spelinspektionen att med stöd av 18 kap. 23 § spellagen meddela förbud att tillhandahålla spel på dittills tillåtna spelobjekt.

Utredningen bedömer inte heller att det bör införas någon möjlighet för Spelinspektionen att agera genom förelägganden och förbud för att stoppa spel på enskilda spelobjekt. Det främsta skälet till detta är att en sådan ändring inte skulle förändra något i sak. Ett beslut om förbud att tillhandahålla spel på ett visst spelobjekt som riktas till alla nuvarande och eventuellt tillkommande licenshavare skulle, enligt utredningens bedömning, utgöra ett normbeslut, dvs. ett beslut om föreskrifter enligt kap. 8 regeringsformen. Utredningens bedömning baseras på den diskussion om gränsdragningen mellan förvaltningsbeslut och normbeslut som återfinns i prop. 1975/76:112, s. 62 ff. Högsta förvaltningsdomstolen har även angett att normbeslut karakteriseras av att de i princip är bindande för myn-

digheter och enskilda och av att de inte avser bara ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet. Det sistnämnda kravet får enligt domstolen anses vara uppfyllt om en föreskrift riktar sig till alla företag som bedriver en viss typ av verksamhet (HFD 2016 ref. 59). Möjligen skulle Spelinspektionen kunna välja att rikta ett beslut om förbud mot en enskild licenshavare. För ett nationellt spelstopp krävs i så fall att 50 likalydande beslut riktas mot var och en av licenshavarna. Utredningen ser därför inte att det skulle innebära en förbättring jämfört med den möjlighet att besluta om villkorsändringar som inspektionen redan har.

Utredningen noterar att flera spelbolag redan i dag stoppar enskilda spel, spel på vissa lag, serier etc. (se avsnitt 3.5 och 7.1). Utredningen bedömer även att de nya krav på informationsdelning som utredningen föreslår (avsnitt 7.1), kravet på att licenshavarna ska delta i internationellt utbyte av information (avsnitt 7.4) och Spelinspektionens möjlighet att begära in uppgifter som visar hur licenshavarna agerar vid misstankar om matchfixningen (avsnitt 7.1.4) sammantaget medför att kunskapsläget kommer att förbättras avsevärt. Det kommer därmed att bli enklare för Spelinspektionen att fastställa vilka villkorsändringar och föreskrifter som kan krävas för att motverka matchfixning.

8 Överväganden och förslag - Förhindrande av olicensierat spel

8.1 Betalningsblockering

8.1.1 Spellagens bestämmelser om betalningsblockering ska upphävas

Utredningens förslag: Spellagens bestämmelser om betalningsblockering ska upphävas.

Utredningens bedömning: Ett generellt förbud mot betalningsförmedling till spel som saknar nödvändig licens bör inte införas.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

Enligt 18 kap. 26 § första stycket spellagen kan en betaltjänstleverantör åläggas att blockera elektroniska betalningar till och från ett konto som används eller kan antas komma att användas för förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens. Enligt andra stycket ska frågor om en sådan blockering prövas av förvaltningsrätten på ansökan av Spelinspektionen. Spelinspektionen har ännu inte utnyttjat möjligheten att ansöka om betalningsblockering och det följer av utredningens uppdrag att bestämmelsen om betalningsblockering behöver analyseras närmare. Utredningen ska även bedöma vad som kan göras för att myndigheten ska kunna använda sig av betalningsblockering.

Vi kan konstatera att det vare sig av propositionen eller Spellicensutredningens betänkande framgår hur det är tänkt att bestämmelsen ska fungera i praktiken. Det framgår dock att inspirationen

hämtats från Norge. I spellicensutredningen (SOU 2017:30 del 2, s. 157) anges

att en blockering av betalningstransaktioner bör prövas. Oavsett dess bristande effektivitet och den ökade börda som det innebär för betalningsförmedlarna har en sådan blockering införts i bl.a. Norge. Att förbudet är praktiskt genomförbart är därmed klarlagt.

Det är visserligen oklart om denna mening avser endast blockeringen av kortbetalningar, eller om även möjligheten att blockera kontonummer avses. Oavsett vilket finns det centrala skillnader mellan de norska och de svenska bestämmelserna. I Norge krävs det ingen domstolsprövning för att ålägga betaltjänstleverantörer att blockera konton, den norska spelmyndigheten kan fatta egna förbudsbeslut riktade till alla norska betaltjänstleverantörer (4 § fjärde stycket Forskrift om förbud mot betalningsformidling for pengespill som ikke har norsk tillatelse FOR-2010-02-19-184). Av paragrafens första stycket följer dessutom att det finns ett generellt betalningsförmedlingsförbud som gäller oavsett om det föreligger ett beslut om blockering av ett visst konto.²⁰ Mot bakgrund av det norska och danska spelregleringarna föreslog Spellicensutredningen också att olovlig betalningsförmedling skulle kriminaliseras (SOU 2017:30 del 2, s. 158) men regeringen valde att inte genomföra detta förslag (prop. 2017/18:220, s. 224 ff.).

När det gäller kravet på att det är förvaltningsdomstolen som på ansökan av Spelinspektionen ska ålägga betaltjänstleverantörerna att blockera betalningar anges endast att det krävs för att det är en *in-gripande åtgärd*. Utredningen har inte kunnat finna någon förlaga på ett liknande system. Det finns visserligen flera exempel på när frågor ska prövas av domstol på ansökan av en myndighet men i dessa fall rör domstolens beslut en enskild part, se t.ex. 16 kap. 6 c § socialtjänstlagen 2001:453, 28 c § lagen (1993:387) om stöd och service till vissa funktionshindrade, 15 kap. 9 c § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse, 4 kap. 9 § lagen (1998:506) om punktskattekontroll av transporter m.m. av alkoholvaror, tobaksvaror och energiprodukter, 59 kap. 16 § skatteförfarandelagen 2011:1244, 4 och 24 §§ lagen (1990:52) med särskilda bestämmelser om vård av unga och 27 kap. 21 § rättegångsbalken. Behovet av domstolspröv-

²⁰ Att så är fallet följer även av 3 § lov om veddemål ved totalisator, 2 § lov om pengespill m.v. och 11 § lov om lotterier m.v.

ning har även diskuterats när möjligheten att förelägga internetleverantörer att upprätta varningsmeddelanden infördes på konsumentskyddsområdet (prop. 2019/20:120, s. 65 ff.). Betänkandet som låg till grund för propositionen hade föreslagit ett sådant förfarande (SOU 2019:12, s. 99 ff.) men regeringen bedömde att något sådant behov inte förelåg.

För att ett beslut om betalningsblockering ska få effekt krävs det att samtliga betaltjänstleverantörer åläggs samma skyldighet. När den norska spelmyndigheten fattar beslut om blockering av ett kontonummer skickas beslutet till drygt 150 betaltjänstleverantörer. Enligt Finansinspektionen omfattas närmare 3 000 betaltjänstleverantörer av betaltjänstlagen.²¹ Vid varje domstolsförhandling kommer det därmed att finnas ett stort antal parter. Om den aktör som tillhandahåller spelet ändrar kontonummer krävs det en ny förhandling och det krävs även en ny förhandling om ytterligare betaltjänstleverantörer får tillstånd. I Norge har spelmyndigheten hittills fattat cirka 30 beslut om blockering av konton och det finns inget som talar för att behovet av att blockera kontonummer skulle vara mindre på den svenska spelmarknaden. Spelinspektionen har t.ex. utfärdat förbuds föreläggande vid tillhandahållande av otillåtet spel i 23 ärenden och dessa berör ett drygt hundratal webbsidor (Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Slutredovisning enligt regeringens beslut [Fi2020/01922/OU], s. 14). Dessa beslut rör endast den aktör som tillhandahåller spelet. Behov av att blockera kontonummer föreligger emellertid även avseende de aktörer som på uppdrag av dessa speltillhandahållare agerar mellanhand vid förmedling av insatser och vinster.

För utredningen är det tydligt att det nuvarande systemet är alltför tungrovt och administrativt betungande för att det ska vara möjligt att med det som utgångspunkt skapa förutsättningar för en effektiv blockering av betalningar till och från olicensierat spel. Utredningen föreslår därför att spellagens bestämmelser om betalnings-

²¹ 88 svenska banker (inklusive medlemsbanker och sparbanker), 467 utländska banker (inklusive betydnande filialer), 43 betalningsinstitut, 4 e-penninginstitut, 1 registrerad utgivare av elektroniska pengar, 51 registrerade betaltjänstleverantörer, 288 svenska ombud till betalningsinstitut/registrerade betaltjänstleverantörer, 208 utländska e-penninginstitut som gränsar in och 1670 utländska betalningsinstitut. För svenska och utländska banker är uppgiften hämtat i juni 2021 och för resterande betaltjänstleverantörer avser uppgiften antalet i september 2020.

blockering ska upphävas, dvs. 18 kap. 26 och 27 §§ samt delar av 19 kap. 11 § och 21 kap. 17 § 2.

Utredningen ser dock blockeringen av insatser och vinster till och från de aktörer som saknar en nödvändig licens som helt centralt för att nå en hög kanaliseringsgrad. När systemet med domstolsförfarande överges behöver det därför ersättas med en alternativ åtgärd. Utredningen har övervägt att, i likhet med Spellicensutredningen, förslå ett generellt betalningsförmedlingsförbud till spel som saknar nödvändig licens. En sådan bestämmelse har emellertid flera nackdelar. Den främsta nackdelen är att det är svårt för de enskilda betaltjänstleverantörerna att avgöra vilka betalningar som avser spel. Till skillnad mot vad som gäller för kortbetalningar, där detaljhandelskoden kan användas för att identifiera spelrelaterade överföringar, så saknas det för andra typer av betalningar möjlighet att på ett enkelt sätt fastställa vilka som avser spel. Enligt utredningen är det inte heller rimligt att varje betaltjänstleverantör var för sig ska vidta utredningsåtgärder för att fastställa vilka betalningar de enligt ett generellt förbud är tvungna att blockera. En sådan ordning är inte bara ineffektiv och kostnadsdrivande, den leder även till att tillämpningen av bestämmelsen kommer att skilja mellan olika betaltjänstleverantörer. På samma sätt som gäller för kortbetalningarna (se avsnitt 6.1.3) uppstår även en problematik kopplad till den skyldighet att genomföra lagliga betalningar som följer av 5 kap. 33 § betaltjänstlagen. Ett generellt förbud mot betalningsförmedling till spel som saknar nödvändig licens bör därför inte införas.

Enligt utredningen bör ett framtida system för betalningsblockering, precis som i dag, istället bygga på att det är Spelinspektionen, och inte betaltjänstleverantörerna, som ska utreda om ett spel tillhandhålls utan nödvändig licens. Utredningen ser dock ett behov av att involvera betaltjänstleverantörerna i arbetet med att ta fram information om hur insatser och vinster förmedlas till och från de spelaktörer som inspektionen identifierat. Det krävs inte heller att betaltjänstleverantörerna i varje enskilt fall åläggs att blockera betalningar till och från de konton som Spelinspektionen med hjälp av betaltjänstleverantörerna identifierat. Enligt utredningens bedömning, se följande avsnitt, bryter nämligen en betaltjänstleverantör mot främjandeförbudet om den genomför en betalningsförmedling trots kännedom om att betalningen avser otillåtet spel. Hur ett system för betalningsblockering som bygger på dessa utgångspunkter ska fun-

gera i praktiken och vilka kompletterande åtgärder som krävs framgår nedan.

8.1.2 Betalningsförmedling och förbudet mot främjande av otillåtet spel

Enligt 19 kap. 2 § spellagen kan den som uppsåtligen eller av grov oaktsamhet främjar deltagande i otillåtet spel eller spel som saknar nödvändig licens dömas för främjande av olovligt spel till böter eller fängelse i högst två år. Spelmarknadsutredningen har även föreslagit att det ska införas ett uttryckligt förbud mot främjande av deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (SOU 2020:77, s. 121 ff.).

Främjande av deltagande i ett utom landet anordnat lotteri har varit förbjudet åtminstone sedan slutet av 1800-talet och frågan om vilken typ av betalningsförmedling av insatser och vinster till och från otillåtet spel som omfattas av främjandeförbudet har genom åren diskuterats vid ett flertal tillfällen. Enligt regeringen ska normala betalningsuppdrag inte betraktas som främjande av deltagande i utländska lotterier (prop. 1981/82:170, s. 95, prop. 1993/94:182, s. 78 samt prop. 2017/18:220, s. 222). På liknande sätt har regeringen resonerat kring förmedlingen av försändelser och framhållit att förmedling av fysiska lotter och reklam för lotterier inte utgör otillåtet främjande då det sällan framgår av försändelsen vad den innehåller. Det föreligger inte heller någon skyldighet för förmedlaren att särskilt undersöka en försändelses innehåll (prop. 1998/99:29, s. 9). Den dåvarande Lotteriinspektionen har i ett yttrande till Finansinspektionen angett att tillhandahållandet av en banktjänst, i det aktuella ärendet öppnandet av ett svenskt bankkonto, kan utgöra främjande om tillhandahållaren i förväg har vetskap om att tjänsten kommer att användas för förmedling av insatser eller vinster i ett utom landet anordnat lotteri (SOU 2006:11, s. 274). Enligt en dom i förvaltningsrätten får det anses

klarlagt att lagstiftarens avsikt har varit att förmedling av betalningar som avser insatser i utländska lotterier inte ska anses tillåtet, men att det inte var lämpligt att i lagtexten införa ett uttryckligt förbud, med hänsyn till att detta skulle ställa orimliga krav på de organ som rutinmässigt förmedlar betalningar till utlandet (Förvaltningsrätten i Stockholm dom 2016-11-09 i mål nr 15132-16).

Enligt domen ansågs ett bolag vars verksamhet till stor del gick ut på att förmedla betalningar till internetbaserade spelbolag bryta mot främjandeförbudet. Även regeringen anser att främjandebrottet bör omfatta tillhandahållande av betalningslösningar som riktar sig explicit till aktörer inom spelbranschen, eftersom syftet med dessa tjänster är att möjliggöra spelande på de spel som dessa företag tillhandahåller (prop. 2017/18:220, s. 222).

Enligt utredningens bedömning får det därmed anses vara klarlagt att normala betalningsuppdrag kan genomföras utan hinder av främjandeförbudet samt att det inte föreligger någon skyldighet för betaltjänstleverantörer att undersöka om dessa betalningar avser insatser eller vinster till eller från otillåtet spel. Det står även klart att tillhandahållandet av en betalningslösning som explicit riktar sig till spelbolag kan utgöra ett otillåtet främjande. Det är däremot inte lika tydligt vad som gäller när en betaltjänstleverantören har eller får kännedom om att en enskild betalningsöverföring avser otillåtet spel. En parallell kan dock dras till vad som enligt regeringen gäller vid upplåtande av lokaler. Om någon med nyttjanderätt upplåter en lokal med vetskap om att där bedrivs illegal spelverksamhet utgör det ett främjande. Detsamma gäller om den som upplåter lokalen under kontraktstiden får kännedom om att den används för olovlig spelverksamhet och underlåter att göra vad som skäligen kan begäras för att få upplåtelsen att upphöra (prop. 2017/18:220, s. 222). Överför man detta resonemang till utförandet av betalningsuppdrag utgör det främjande om ett betalningsuppdrag utförs av en betaltjänstleverantör som har kännedom om att betalningen avser insatser eller vinster till eller från otillåtet spel. Enligt utredningen bör den tekniska utveckling som skett sedan början av 80-talet även vägas in i bedömningen av vad det är rimligt att kräva av betaltjänstleverantörer. Med de elektroniska system som används i dag föreligger helt andra möjligheter att på ett enkelt sätt blockera betalningar till vissa konton eller mottagare än när betalningar levererades med post till utländska täckadresser (prop. 1981/82:170, s. 95).

Sammantaget talar detta för att en betaltjänstleverantör bryter mot främjandeförbudet om den genomför en betalningsförmedling med kännedom om att betalningen avser otillåtet spel. Det krävs därmed inte att en domstol ålägger en betaltjänstleverantör att blockera ett visst konto för att en sådan skyldighet ska föreligga. Eftersom det inte föreligger någon undersökningsplikt krävs det

emellertid att betaltjänstleverantörerna hålls underrättade om vilka konton som används för, och vilka kortbetalningar som avser förmedling av insatser eller vinster till och från spelverksamhet utan nödvändig licens. Som framgår nedan ska därför Spelinspektionen åläggas att underrätta betaltjänstleverantörerna om samtliga beslut som förbjuder spelbolag att tillhandahålla spel i Sverige utan nödvändig licens. Betaltjänstleverantörerna ska även informeras om Spelinspektionens beslut rörande otillåtet främjande om dessa beslut riktar sig till företag som tillhandahåller betalningslösningar för spelbranschen. Dessa beslut ska om möjligt kompletteras med information som gör det möjligt för betaltjänstleverantörerna att blockera betalningar till och från dessa aktörer.

8.1.3 Underrättelseskyldighet för Spelinspektionen

Utredningens förslag: Spelinspektionen ska underrätta betaltjänstleverantörer enligt lagen om betaltjänster om inspektionen meddelar förelägganden eller förbud till företag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen eller till företag som tillhandahåller betalningslösningar för spelbranschen.

En sådan underrättelse ska ske när besluten vunnit laga kraft och om möjligt kompletteras med uppgifter om de kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används för att förmedla insatser eller vinster till eller från de som besluten berör.

Om betalkort kan användas vid betalning av de spel en licenshavare erbjuder ska Spelinspektionen underrätta betaltjänstleverantörer enligt lagen om betaltjänster om licenshavarens butiks-ID och inlösar-ID.

Skälen för utredningens förslag

Enligt 18 kap. 23 § spellagen får Spelinspektionen meddela de förelägganden och förbud som behövs för att spellagen eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Som framgår ovan har Spelinspektionen med stöd av denna bestämmelse i ett flertal fall meddelat beslut om förbud att tillhandahålla spel i Sverige utan nödvändig licens. I stort sett alla dessa beslut har riktats

mot företag etablerade på Curaçao och endast i ett fåtal fall har besluten lett till att företagen upphört att rikta spel till den svenska marknaden. I de fall detta har skett har Spelinspektionen upphävt besluten. I normalfallet innehåller dessa beslut information om företagets namn, adress, på vilken eller vilka webbplatser spelet bedrivs samt numret på den spellicens som utfärdats av Curaçaos regering. Det saknas därmed information om hur svenska spelare går till väga för att göra insatser och erhålla utbetalning av eventuella vinster. För en svensk betaltjänstleverantör som tar del av dessa beslut är det därmed i många fall inte möjligt att fastställa vilka betalningar som kan kopplas till den spelaktör som förbudet riktats mot. Som framgår ovan krävs det att en betaltjänstleverantör har kunskap om att en betalning avser otillåtet spel för att ett främjande ska föreligga. För att stoppa betalningar till och från dessa spelföretag krävs det därför att Spelinspektionen kompletterar besluten med den information betaltjänstleverantörerna behöver för att kunna identifiera vilka betalningar som kan kopplas till dessa spelföretag.

Om Spelmarknadsutredningens förslag om att införa ett uttryckligt förbud mot främjande i spellagen genomförs kommer det att bli möjligt för Spelinspektionen att fatta beslut om förelägganden och förbud även vid främjande av otillåtet spel. Enligt utredningen är detta en viktig åtgärd som bör genomföras. I många fall har den aktör som erbjuder otillåtet spel nämligen ett avtal med ett eller flera företag som tillhandahåller betalningslösningar. Om så är fallet förmedlas inte betalningarna direkt från spelaren till spelföretaget och att blockera spelföretagets kontonummer får därmed endast en begränsad effekt. För att stoppa flödet av pengar till och från de otillåtna spelaktörerna är det därför viktigt att Spelinspektionen utnyttjar den nya möjlighet som Spelmarknadsutredningens förslag ger och riktar förelägganden och beslut även mot de företag som tillhandahåller betalningslösningar till dessa företag. Även i dessa fall är det troligt att dessa aktörer är etablerade i andra länder. Utgår man från den norska listan²² över förbud om betalningsförmedling framgår det också att de företag som tillhandahåller betalningslösningar till spelföretagen i många fall har samma ägare som de företag som tillhandahåller de otillåtna spelen.

När Spelinspektionen identifierat ett företag som tillhandahåller otillåtet spel och väljer att vidta åtgärder mot företaget bör dessa åt-

²² Listan finns på den norska spelmyndighetens webbplats, lottstift.no.

gärder därför alltid kompletteras med åtgärder mot de företag som främjar spelet genom att tillhandahålla betalningslösningar till spel-företaget. Även när det gäller beslut riktade till företag som tillhandahåller betalningslösningar krävs det att Spelinspektionen kompletterar besluten med den information de svenska betaltjänstleverantörerna behöver för att kunna identifiera vilka betalningar som kan kopplas till dessa företag.

Enligt resonemanget ovan om främjandeförbudet krävs det att en betaltjänstleverantör genomför en betalning med kännedom om att den avser otillåtet spel för att ett otillåtet främjande av olovligt spel ska föreligga. Spelinspektionen ska därför åläggas att underrätta betaltjänstleverantörer enligt betaltjänstlagen om inspektionen med stöd av 18 kap. 23 § spellagen meddelar förelägganden eller förbud till företag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens eller till företag som tillhandahåller betalningslösningar för spelbranschen.

Underrättelsen ska ske när Spelinspektionens beslut vunnit laga kraft. I de fall Spelinspektionen har lyckats fastställa vilka kontonummer, namn, butiks-ID eller inlösar-ID som används för att förmedla insatser eller vinster till eller från de som besluten berör ska betaltjänstleverantörerna även underrättas om dessa uppgifter.

Butiks-ID och inlösar-ID används vid kortbetalningar. Med butiks-ID avses säljföretagets kundnummer hos inlösaren och inlösar-ID identifierar säljföretagets inlösare. Enligt Card Payment Sweden behövs båda dessa identifierare för att säkerställa en unik identifikation. Används endast butiks-ID finns det nämligen, åtminstone i teorin, en risk att säljare som använder olika inlösare har tilldelats identiska butiks-ID. Om så är fallet leder en blockering till att betalningar till båda säljarna stoppas.

Den skyldighet att avvisa betalordrar där betalkort används som följer av 13 kap. 1 § spelförordningen gäller endast när auktorisation sker genom användning av detaljhandelskoden Merchant Category Code (MCC) 7995. Det kan dock inte uteslutas att spelföretagen och exempelvis elektroniska plånböcker som kan användas för att fylla på spelkontot har en annan MCC-kod än 7995. Trots skyldigheten att blockera betalningar med MCC-kod 7995 finns det därför skäl att inkludera uppgifter om butiks-ID och inlösar-ID i den information som tillställs betaltjänstleverantörer.

Spelinspektionen ska enligt gällande bestämmelser underrätta betaltjänstleverantörer om vilka som har licens enligt spellagen (se

13 kap. 1 § tredje stycket spelförordningen). Kortbetalningar med MCC-kod 7995 som görs till dessa licenshavare ska enligt paragrafens andra stycke inte blockeras. För att en betaltjänstleverantör ska kunna fastställa vilka kortbetalningar med MCC-kod 7995 som ska släppas igenom krävs det att betaltjänstleverantören känner till vilka butiks-ID och inlösar-ID som hör till respektive licenshavare. Med dagens bestämmelser måste betaltjänstleverantörerna själva försöka ta fram denna information. I syfte att underlätta för betaltjänstleverantörerna samt för att säkerställa att kortbetalningar till licenshavare inte felaktigt blockeras anser utredningen att Spelinspektionen ska förse betaltjänstleverantörerna med denna information. Om betalkort kan användas vid betalning av de spel en licenshavare erbjuder ska Spelinspektionen därför underrätta betaltjänstleverantörer enligt lagen om betaltjänster om licenshavarens butiks-ID och inlösar-ID. Detta är emellertid inte en uppgift som Spelinspektionen i dag begär in från den som söker licens (se Spelinspektionens föreskrifter [SIFS 2020:1] om ansökan om licens och tillstånd till innehav av spelautomater). Spelinspektionen kan dock använda bemyndigandet i 16 kap. 2 § spelförordningen för att ålägga den som söker licens att förse inspektionen med denna uppgift.

För att säkerställa att samtliga betaltjänstleverantörer har kännedom om Spelinspektionens beslut om förelägganden, förbud och licenser är det inte tillräckligt att dessa finns tillgängliga på inspektionens webbplats. Uppgifter om kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID utgör även känsliga uppgifter som endast bör delges de aktörer som har behov av dessa. Utredningen har därför valt att uttryckligen ange att Spelinspektionen *ska underrätta* betaltjänstförmedlarna vilket innefattar en skyldighet att säkerställa att mottagarna nås av informationen. Detta förutsätter att Spelinspektionen har tillgång till uppdaterade kontaktuppgifter. Som framgår av avsnitt 8.1.1 är det närmare 3 000 betaltjänstleverantörer som omfattas av betaltjänstlagen och uppgifter om dessa finns tillgängliga i Finansinspektionens offentliga företagsregister. I registret finns uppgifter om fysiska adresser men det innehåller inte uppgifter om betaltjänstleverantörernas e-postadresser. Vid användande av det offentliga registret är det inte heller möjligt att på ett enkelt sätt få fram en lista över alla fysiska adresser. För att få fram en sådan lista krävs det nämligen att uppgiften hämtas för en betaltjänstleverantör i taget. En effektivare lösning är därför att Finansinspektionen bistår Spel-

inspektionen i denna del genom att ta fram adressuppgifterna från sitt interna system. Enligt utredningen kräver detta ingen ytterligare reglering då det följer av 8 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) att en myndighet inom sitt verksamhetsområde ska samverka med andra myndigheter vilket bland annat innefattar en skyldighet för myndigheter att göra vad de kan för att underlätta för varandra, se prop. 2016/17:180, s. 70. Myndigheterna samverkar dessutom redan genom att Finansinspektionen ingår i spelmarknadsrådet.

För att ytterligare effektivisera processen anser utredningen att Finansinspektionen bör överväga att i framtiden begära in uppgift om e-postadresser från betaltjänstleverantörerna. Av 8 kap. 2 § första stycket lagen betaltjänstlagen följer att betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer, den som har ansvar för ett betalningssystem, den som är anmälningsskyldig och utländska företag som tillhandahåller betaltjänster i Sverige från en filial eller genom ett ombud ska lämna Finansinspektionen de upplysningar om sin verksamhet och därmed sammanhängande omständigheter som inspektionen begär. Det följer vidare av 5 § 17 förordningen (2010:1008) om betaltjänster att Finansinspektionen får meddela föreskrifter om vilka upplysningar ett företag som avses i 8 kap. 2 § första stycket betaltjänstlagen ska lämna till Finansinspektionen och när upplysningarna ska lämnas.

8.1.4 Uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer

Utredningens förslag: En betaltjänstleverantör enligt lagen om betaltjänster ska på begäran av Spelinspektionen utan dröjsmål lämna tillgängliga uppgifter om kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt spellagen eller av ett företag som på uppdrag av en sådan spelverksamhet främjar olovligt spel genom att förmedla betaltransaktioner.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen bedömer att Spelinspektionen genom att utnyttja den möjlighet till dold tillsyn som följer av förslaget i avsnitt 8.4 i vissa fall kommer att kunna få fram de uppgifter betaltjänstleverantörerna behöver för att kunna blockera betalningar. I andra fall kan det krävas att de uppgifter som Spelinspektionen fått fram efter att ha registrerat sig och betalat in pengar till ett spelkonto behöver kompletteras med uppgifter som endast betaltjänstleverantörer har tillgång till. Så är exempelvis fallet då Spelinspektionen använt ett betalkort. Betalningsmottagarens namn framgår då av kontoutdraget men uppgifter om butiks-ID och inlösar-ID är endast tillgängliga för den som utfärdat betalkortet. Om Spelinspektionen erhållit en utbetalning till sitt svenska konto kan den kontoförande banken i samband med överföringen ha erhållit information om avsändarens kontonummer och det namn avsändaren angett vid kontoöverföringar.

En betaltjänstleverantör enligt betaltjänstlagen ska därför på begäran av Spelinspektionen lämna tillgängliga uppgifter om kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt spellagen eller av ett företag som på uppdrag av en sådan spelverksamhet främjar olovligt spel genom att förmedla betaltransaktioner. Betaltjänstleverantören är sålunda inte skyldig att lämna uppgifter om sparkonton utan endast om de betalkonton som används för förmedling av speltransaktioner. Betaltjänstleverantören är inte heller skyldig att lämna uppgifter om transaktionsvolym eller ens om transaktioner överhuvudtaget genomförts. De uppgifter som ska lämnas kan därmed inte ligga till grund för ett åtal rörande brott mot främjandeförbudet i 19 kap. 2 § spellagen. Uppgiftsskyldigheten riskerar därmed inte att kränka rätten att inte belasta sig själv (artikel 6.1 Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna).

Då det finns en risk att de berörda företagen byter betallosning eller kontonummer krävs det att de uppgifter betaltjänstleverantörerna behöver för att stoppa betalningarna kan tas fram utan fördröjning. När Spelinspektionen begär uppgifter från en betaltjänstleverantör ska dessa därför lämnas utan dröjsmål. En begäran bör riktas endast till den eller de betaltjänstleverantörer som, i det enskilda

fallet, med störst sannolikhet har tillgång till de efterfrågade uppgifterna.

För enskildas förhållande till kreditinstitut, betalningsinstitut och betaltjänstleverantörer råder tystnadsplikt (i det följande banksekretess). Det finns därmed anledning att kort beröra dessa bestämmelser. Enligt 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse får enskildas förhållande till kreditinstitut inte obehörigen röjas. Motsvarande bestämmelse återfinns i 3 kap. 12 § betaltjänstlagen. Den senare paragrafen har utformats efter förebild i 1 kap. 10 § lagen om bank- och finansieringsrörelse (prop. 2009/10:220, s. 333) och vad som i det följande sägs om förhållandet mellan banken och enskilda gäller därför även avseende förhållandet mellan betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer och enskilda. Med enskilda avses en fysisk eller juridisk person som i förhållande till banken anses som ”kund”. Banksekretessen gäller därför endast om det föreligger ett kontraktsförhållande mellan banken och en annan fysisk eller juridisk person, dvs. bankens egna kunder. (prop. 2002/03:139)

Utredningen bedömer att de spelföretag som bedrivs utan nödvändig licens och de företag som främjar olovligt spel genom att förmedla betaltransaktioner på uppdrag av en sådana företag endast i undantagsfall kommer att vara kunder hos svenska betaltjänstleverantörer. Det går dock inte att utesluta att Spelinspektionen kan komma att begära ut uppgifter som rör en kund i banken. Enligt utredningens bedömning kan uppgifter lämnas även i dessa fall. Banksekretessen är inte absolut då det endast är obehörigt röjande som är förbjudet. Den bank som lämnar ut upplysningar om en kund på grund av att banken enligt lag är skyldig därtill anses inte handla obehörigt (prop. 2002/03:139, s. 479). Sådana lagstadgade undantag från sekretessen kan införas för att tillgodose viktiga informations- och kontrollbehov för samhället (prop. 1986/87:12, s. 212).

Spellagens bestämmelser har ett konsumentskyddande intresse och syftar bl.a. till att beakta sociala skyddshänsyn, konsumentintressen och till att motverka riskerna för problemspelande (prop. 2017/18:220, s. 165). Att spelandet kan kanaliseras till de licensierade aktörerna är en förutsättning för att dessa målsättningar ska kunna nås. För utredningen står det klart att det inte är tillräckligt att besluta om förbud att tillhandahålla spel och polisanmäla företag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens. Endast i ett fåtal fall

har detta förfarande lett till att företagen upphör att erbjuda spel till svenska konsumenter. Som framgår ovan anser utredningen att blockeringen av insatser och vinster till och från de aktörer som saknar en nödvändig licens är helt centralt för att nå en hög kanaliseringsgrad. Enligt artikel 11.1 b i Macolinkonventionen ska konventionsstaterna också undersöka de lämpligaste medlen för att blockera penningflöden mellan aktörer som tillhandahåller olaglig vadhållning inom idrott och konsumenter. Slutligen bör det framhållas att de norska erfarenheterna från deras arbete med att blockera betalningar är goda. Sedan den norska myndigheten fick möjlighet att besluta om betalningsblockering även avseende de företag som på uppdrag av spelföretag förmedlar betalningar har flera sådana företag meddelat att de drar sig ur den norska marknaden. (Årsrapport 2020 Lotteri- og stiftelsestilsynet, s. 15) Utredningen bedömer därför att möjligheten att blockera betalningar till och från otillåtet spel utgör ett sådant för samhället viktigt informations- och kontrollbehov som motiverar ett undantag från banksekretessen.

8.2 Ökad myndighetssamverkan för en mer effektiv tillsyn av olicensierat spel

Utredningens förslag: Spelinspektionen ska underrätta Skatteverket om inspektionen med stöd av 18 kap. 23 § spellagen meddelar förelägganden eller förbud till företag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen eller till företag som tillhandahåller betalningslösningar för spelbranschen. En sådan underrättelse ska ske när besluten vunnit laga kraft och om möjligt kompletteras med uppgifter om de kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används för att förmedla vinster från de som besluten berör.

Utredningens bedömning: Arbetet med beskattningen av spelvinster från olicensierat spel bör intensifieras och blir föremål för en utvärdering. I ett första steg bör Skatteverket ges möjlighet att använda den nya information som Spelinspektionen i enlighet med utredningens förslag kan förse dem med, därefter bör ett återrapporteringskrav införas i verkets regleringsbrev.

Skälen för utredningens förslag och bedömning

En av de åtgärder som vidtagits för att göra erbjudanden från olicensierade spelbolag mindre attraktiva är att vinster från sådant spel beskattas som inkomst av kapital medan vinster från licensierade spelbolag är skattefria. Skatteverket erhåller emellertid ingen kontrolluppgift på vinster från olicensierat spel och systemet bygger således på att spelarna tar upp vinsterna i sina deklarationer.

Vid remitteringen av spellicensutredningens förslag påtalade bland annat Ekonomistyrningsverket att en skattskyldighet som bygger på självrapportering riskerar att leda till skattefusk. Regeringen konstaterade att Skatteverket, i enlighet med tillsynsbestämmelserna i skatteförfarandelagen, har möjlighet att få del av uppgifter om spelare i samband med t.ex. revision hos olicensierade spelföretag. Regeringen påtalade även att Skatteverket också har möjlighet att, under de förutsättningar som anges i 42 a kap. 1 § skatteförfarandelagen, begära ut uppgifter om olicensierade spelföretag och deras spelkunder som finns hos Spelinspektionen. Utredningen kan dock konstatera att de bolag som i strid med regelverket tillhandahåller spel på den svenska marknaden i första hand verkar vara etablerade i andra länder än Sverige. På Spelinspektionens webbplats²³ listas de beslut om förbud att tillhandahålla spel i Sverige utan licens som inspektionen fattat. I samtliga fall är dessa beslut riktade mot företag i andra länder än Sverige. Den möjlighet att få del av uppgifter om spelare Skatteverket har enligt skatteförfarandelagens tillsynsbestämmelser torde därmed sällan gå att utnyttja för att identifiera spelare som gjort vinster genom spel hos olicensierade spelbolag. Utredningen kan vidare konstatera att Spelinspektionen i normalfallet inte har tillgång till uppgifter om vilka enskilda spelare som vänder sig till dessa bolag och inte heller uppgifter om vilka vinster de eventuellt har gjort. Sammantaget innebär detta att den spelare som inte tar upp en vinst för beskattning i dag löper mycket liten risk för upptäckt. Enlig Skatteverket går det inte heller att avgöra hur vanligt det är att spelare tar upp spelvinster i sina deklarationer eftersom uppgiften förs in i en ruta som även används för andra typer av inkomst av kapital, t.ex. ränteinkomster och aktieutdelning.

Utredningen anser att det finns potential för en förbättrad samverkan mellan Skatteverket och Spelinspektionen. Spelinspektionen

²³ <http://www.spelinspektionen.se/olagligt-spel/beslut-om-forbud/>

arbetar aktivt med att identifiera vilka olicensierade spelbolag som tillhandahåller spel till svenskar. Eftersom dessa bolag troligen betalat ut vinster till svenska spelare kan de beslut om förbud att tillhandahålla spel som inspektionen riktar mot dessa bolag användas av Skatteverket. Detta kan dels ske genom att Skatteverket utnyttjar möjligheten att begära administrativt samarbete med myndigheterna i spelbolagets etableringsland, dels genom att kontakta svenska banker och begära ut information om utbetalningar som enligt Spelinspektionen kan kopplas till de aktuella spelbolagen.

En klar majoritet av de spelbolag Spelinspektionen identifierat är etablerade på Curaçao men det förekommer även att besluten rör bolag på exempelvis Malta. Inom EU regleras det administrativa samarbetet i rådets direktiv 2011/16/EU av den 15 februari 2011 om administrativt samarbete i fråga om beskattning. Direktivet har genomförts i lagen (2012:843) om administrativt samarbete inom Europeiska unionen i fråga om beskattning. När det gäller de spelbolag och företag som tillhandahåller betalningslösningar som är etablerade utanför EU får i stället bilaterala avtal användas för det administrativa samarbetet. Sverige har slutit ett flertal sådana avtal och ett av dessa avser Nederländska Antillerna där Curaçao ingår, se lagen (2009:1286) om avtal mellan Sverige och Nederländerna såvitt avser Nederländska Antillerna om utbyte av upplysningar avseende skatter.

I de fall Spelinspektionen har lyckats fastställa vilka konton, namn, butiks-ID eller inlösar-ID som de identifierade spelbolagen och företag som tillhandahåller betalningslösningar använt för utbetalning av vinster bör det även vara möjligt för Skatteverket att förelägga svenska banker att lämna uppgifter om vilka av bankens kunder som erhållit vinstutbetalningar, se 37 kap. 9 § skatteförfarandelagen (2011:1244).

För att Skatteverket ska kunna utnyttja dessa möjligheter ska Spelinspektionen underrätta verket om inspektionen med stöd av 18 kap. 23 § spellagen meddelar förelägganden eller förbud till företag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen eller till företag som tillhandahåller betalningslösningar för spelbranschen. En sådan underrättelse ska ske när besluten vunnit laga kraft och om möjligt kompletteras med uppgifter om de kontonummer, namn, butiks-ID eller inlösar-ID som används för att förmedla vinster från de som besluten berör.

Det är svårt att på förhand bedöma om det med ovan beskrivna arbetsmetodik är möjligt att identifiera enskilda spelare som inte deklarerat för sina spelvinster. Utredningen kan dock inte se att det finns alternativa tillvägagångssätt. Genom den underrättelseskyldighet som föreslås ovan kommer Skatteverket att erhålla mer information än vad som nu är fallet men det är Skatteverket som beslutar hur de väljer att använda informationen i sin tillsynsverksamhet. Utredningen kan dock konstatera att Skatteverket erhåller anslag som ska användas för kontroll av dessa obeskattade spelvinster. Om Skatteverket bedömer att det finns alternativa, mer effektiva, tillvägagångssätt bör dessa givetvis prövas först. Att inte vidta någon ytterligare åtgärd bör dock inte vara ett alternativ.

Vid omregleringen av spelmarknaden ökades Skatteverkets anslag med 5,4 miljoner år 2019 och därefter med 4,1 miljoner per år. Av dessa 4,1 miljoner avsattes tre fjärdedelar till kontroll av att spelares vinster hos spelföretag som saknar licens beskattas. (prop. 2017/18:220, s. 280 samt prop. 2018/19:1 Utgiftsområde 3, s. 19) För år 2020 har Skatteverket uppgett att kostnaderna för uppgifter och uppdrag som rör spelmarknaden uppgick till 1,8 miljoner kronor (Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden Delrapport 4 Andra året med den nya spelregleringen, s 121).

Utredningen anser att det är viktigt att arbetet med beskattningen av spelvinster från olicensierat spel intensifieras och blir föremål för en utvärdering. I ett första steg bör Skatteverket ges möjlighet att använda den nya information som Spelinspektionen i enlighet med utredningens förslag kan förse dem med. Därefter bedömer utredningen att ett återrapporteringskrav bör införas i verkets regleringsbrev.

8.3 Bestämmelserna om varningsmeddelande bör inte anpassas

Utredningens bedömning: Möjligheten att förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande bör prövas i praktiken innan en anpassning av spellagens bestämmelse övervägs.

Skälen för utredningens bedömning

Enligt uppgift till utredningen har Spelinspektionen ännu inte uppdagat något fall där myndigheten ansett att rekvisiten för att meddela ett föreläggande om varningsmeddelande varit uppfyllda. När det gäller de tekniska förutsättningarna för internetleverantörerna att föra in varningsmeddelande i datatrafiken föreligger fortsatt vissa frågetecken men frågan utreds av inspektionen (Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder, med anledning av det nya coronaviruset. Slutredovisning enligt regeringens beslut [Fi2020/01922/OU], dnr 20Si1184, s. 15). En motsvarande möjlighet att förelägga internetleverantörer att upprätta varningsmeddelanden har sedan spellagens ikraftträdande även införts i 41 a § marknadsföringslagen (2008:486) och Spelinspektionen har därför inlett ett erfarenhetsutbyte med Konsumentverket.

Utredningen har inte tagit del av uppgifter som ger anledning att föreslå förändringar i spellagens bestämmelse om varningsmeddelanden. Utredningen anser därför att den nuvarande ordning bör prövas i praktiken innan en anpassning av bestämmelsen övervägs.

8.4 Spelinspektionen får köpa speltjänster online under dold identitet

Utredningens förslag: Om det är nödvändigt för tillsynen när det gäller kravet på licens för att tillhandahålla spel eller förbudet mot att främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens får Spelinspektionen köpa speltjänster online under dold identitet (testköp).

Näringsidkaren ska underrättas om testköpet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse.

Skälen för utredningens förslag

Spelinspektionen ansvarar enligt 18 kap. 1 § första stycket spellagen för tillsynen över spellagen de föreskrifter och villkor som meddelats

med stöd av lagen.²⁴ I 18 kapitlet finns bestämmelser som tillämpas vid tillsynen av det landbaserade spelet, t.ex. kontrollanters tillträde till spellokaler (4 §), handräckning från polis (5 §) och kontrollköp för att kontrollera ålderskravet (8 §). Det saknas dock bestämmelser för tillsynen av onlinespel.

Spelinspektionen kan besöka webbsidor där spel tillhandahålls men mycket av den information inspektionen behöver för sin tillsyn kräver registrering, insättning på ett spelkonto, spel och utbetalning av vinst. För sådana åtgärder krävs det i normalfallet att personuppgifter anges och Spelmyndigheten kan därför inte vara öppen med att det är en myndighet som köper speltjänsten när sådana åtgärder vidtas.

Myndighetsutövning bör bedrivas i öppna och för medborgarna iakttagbara former (JO 2008/09, s. 250). I vissa fall finns det emellertid skäl att tillåta att vissa moment i myndighetsutövningen sker dolt. Så kan t.ex. vara fallet vid brottsbekämpning, vid kontroll av ålderskrav eller vid inköp av produkter och tjänster för att kontrollera att de uppfyller föreskrivna krav. För att en myndighet ska kunna bedriva sådan dold tillsyn krävs det stöd i lag. Enligt regeringsformen måste myndighetsåtgärder som innefattar ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ha stöd i lag (8 kap. 2 § första stycket 2) och Riksdagens ombudsmän (JO) har i ett beslut från 2009 (beslut 2009-12-18, dnr 2972-2009) uttalat att inköp under dold identitet inte bör användas om det inte har stöd i lag eftersom grundregeln är att all myndighetsutövning ska bygga på fast rättslig grund. I avsaknad av ett sådant stöd i lag har Spelinspektionen därmed begränsade möjligheter att kontrollera de spel som tillhandhålls online.

Tillsynen av det spel som tillhandahålls online har två olika syften. Den tillsyn som riktas mot licensinnehavarna syftar till att säkerställa att dessa uppfyller villkoren för licensen, t.ex. avseende bonuserbjudanden och kreditförbudet medan den tillsyn som riktas mot de aktörer som saknar licens syftar till att kanalisera spelet till de licensierade aktörerna. I utredningens uppdrag ingår endast att identifiera hinder och föreslå lösningar för att möjliggöra en mer effektiv tillsyn av olicensierat spel. Utredningen har därför inte bedömt om det föreligger ett behov av dold tillsyn av de licenshavare

²⁴ Spelinspektionen ansvarar dock inte över tillsynen av sådana lotterier som avses i 6 kap. 9 §, och behandlingen av personuppgifter (18 kap. 1 § andra stycket spellagen).

som tillhandahåller spel online. I det följande berörs sålunda endast behovet av dold tillsyn för att kanalisera spelet till de licensierade aktörerna.

Behov av dold tillsyn

Enligt utredningen föreligger behov av dold tillsyn i flera fall. För att kontrollera om spel tillhandahålls i strid med licenskravet krävs det att det är möjligt för Spelinspektionen att fastställa om spellagen är tillämplig på ett visst onlinespel. I dag är det i vissa fall möjligt att fastställa om så är fallet genom att besöka webbplatsen men det förekommer även att den information som är tillgänglig innan registrering inte är tillräcklig för att avgöra om ett onlinespel riktas till den svenska marknaden. Med den föreslagna ändringen av spellagens tillämpningsområde (se avsnitt 6.1) måste Spelinspektionen kunna visa att det är möjligt för en spelare som befinner sig i Sverige att delta i ett onlinespel för att kunna fastställa att spelet omfattas av spellagens tillämpningsområde. I de fall svenska IP-nummer har blockerats är det tillräckligt att inspektionen försöker besöka webbplatsen för ett sådant fastställande. Det är emellertid möjligt att spel-företagen väljer andra tekniker för att blockera svenska spelare och blockeringen kan därmed ske i ett senare skede i processen. Blockering kan t.ex. ske genom att inte godkänna svenska adresser vid registreringen, genom att svenska e-legitimationer inte godtas, genom att verifikationskoder inte skickas till svenska telefonnummer eller genom att i svenska butiker för mobila appar inte tillhandahålla en mobil app som är nödvändig för att delta i spelet. Med det förändrade tillämpningsområdet följer därmed ett förstärkt behov av att kunna genomföra testköp av speltjänster online för att fastställa om ett spelbolag som saknar licens bryter mot spellagen.

Enligt utredningen är det inte tillräckligt att identifiera de aktörer som tillhandahåller spelet till svenska spelare och fatta beslut om förbud och anmäla företagen till polisen eftersom dessa åtgärder endast i ett fåtal fall har lett till att ett bolag upphört att tillhandahålla spel till Sverige. För att komma åt dessa ofta utländska aktörer krävs det därför ytterligare åtgärder varav betalningsblockering är en av de viktigare. En förutsättning för att kunna blockera betalningar är att det är känt vilka konton och betaltjänster som används av ett olicensierat

spelbolag. I dag har Spelinspektionen svårt att få fram denna information och utredningen föreslår därför att betaltjänstleverantörer ska vara skyldiga att bistå inspektionen (se avsnitt 8.1.4). Det är dock inte säkert att en svensk betaltjänstleverantör kan förse Spelinspektionen med kontonummer och de uppgifter som används för att identifiera en mottagare av en kortbetalning endast med ledning av namnet på företaget och adressen till webbplatsen. Om Spelinspektionen ges möjlighet att, via de olika betalningsalternativ som erbjuds, föra över pengar till ett spelkonto kan företaget kopplas till en specifik kontoöverföring eller kortbetalning. Den svenska betaltjänstleverantör som utfört transaktionen får då betydligt bättre möjligheter att få fram den information som krävs för att blockera framtida överföringar. På motsvarande sätt kan Spelinspektionen genom att begära en utbetalning från spelkontot göra det möjligt att få fram information om vilka konton och betaltjänster som används för utbetalning av vinster. Som framgår av avsnitt 8.2 är denna information inte endast viktig för att blockera utbetalningar, den kan även användas vid Skatteverkets tillsyn. Enligt uppgift från Spelinspektionen förekommer det även att företag som förmedlar betalningar uppger att deras logotyper lagts ut på en spelsida utan deras tillåtelse och att spelaktören saknar avtal med betaltjänstleverantören. I dag kan Spelinspektionen inte verifiera om dessa påståenden stämmer. Även i dessa fall föreligger således behov av dold tillsyn för att kunna fastställa om dessa företag främjar otillåtet spel genom att erbjuda sina betalningslösningar till spelföretag som saknar nödvändig licens.

Benämningen testköp

Bestämmelser som gör det möjligt för tillsynsmyndigheten att köpa produkter och tjänster under dold identitet har nyligen införts i bland annat marknadsföringslagen (2008:486), lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar, lagen (2010:751) om betaltjänster, läkemedelslagen (2015:315), livsmedelslagen (2006:804), lagen (2011:579) om leksakers säkerhet och miljöbalken (1998:808). I flera av dessa lagar benämns köp under dold identitet som testköp. Begreppet testköp används dock inte på livsmedelsområdet (prop. 2020/21:43) och inte heller i de lagar som anpassats efter EU:s mark-

nadskontrollförordning (prop. 2020/21:189). Lagrådet har i samband med införandet av dold tillsyn på miljöområdet anfört att benämningen testköp bör användas då denna benämning redan är etablerad genom motsvarande reglering på konsumentskyddsområdet (Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2020-03-12). Utredningen har därför valt att använda benämningen testköp.

Testköpet bör vara nödvändigt för tillsynen

Av nuvarande bestämmelser följer att dold tillsyn endast är tillåten om det är nödvändigt för tillsynen. Denna begränsning bör gälla även vid Spelinspektionens tillsyn. I kravet på att testköpet ska vara nödvändigt ligger att möjligheten att agera dolt ska vara en grundläggande förutsättning för att tillsynen ska vara effektiv. Spelinspektionen ska därför i första hand överväga att använda de öppna arbetsformer som är tillgängliga, exempelvis att som en del av omvärldsbevakningen besöka webbplatser. De allmänna principer som gäller vid myndighetsutövning, dvs. ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen, sätter även ramarna för när dolda testköp kan göras. Det innebär att ett testköp bara får göras i det syfte som har motiverat den lagstiftning som ligger till grund för åtgärden om det finns ett påtagligt behov av åtgärden och om det bedöms att det inte är möjligt att nå det avsedda resultatet med andra mindre ingripande åtgärder. (jmf. prop. 2019/20:137, s. 63, prop. 2019/20:120, s. 63, prop. 2020/21:43, s. 148 och prop. 2020/21:189, s. 42)

Som framgår ovan har utredningen bedömt att det är vid tillsyn av de bestämmelser i spellagen som syftar till att kanalisera spel till licensierade spelföretag som det föreligger ett behov av dold tillsyn. Att det krävs licens för att tillhandahålla spel följer av 3 kap. 3 § första stycket spellagen. Spelmarknadsutredningen (SOU 2020:77) har även föreslagit att det i en ny 3 a § ska införas ett förbud mot främjande av deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Som framgår ovan anser utredningen att detta är en viktig åtgärd som bör genomföras och vi har därför utgått från att så blir fallet. Spelinspektionen ska därför få köpa speltjänster online under dold identitet om det är nödvändigt för tillsynen när det gäller kravet på licens för att tillhandahålla spel (3 kap. 3 § första stycket) eller

förbudet mot att främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (3 kap. 3 a §).

Näringsidkaren ska underrättas om testköpet

Eftersom Spelinspektionens verksamhet så långt som möjligt ska bedrivas öppet finns det skäl att kräva att inspektionen underrättar näringsidkaren när ett testköp genomförs. Köpet är visserligen redan genomfört och näringsidkaren kan inte angripa åtgärden med ett överklagande men enligt regeringen kan underrättelsen bidra till att göra det dolda inslaget mindre påtagligt genom att näringsidkaren får vetskap om detta i efterhand (prop. 2020/21:43, s. 149). Om näringsidkaren underrättas omedelbart kan åtminstone delar av åtgärden förlora sin betydelse. Så skulle t.ex. vara fallet om Spelinspektionen informerade näringsidkaren så snart inspektionen registrerat ett spelkonto. Skulle så ske finns det en risk att spelkontot spärras omedelbart. Det bör därför vara möjligt för Spelinspektionen att exempelvis föra över pengar via olika betalningslösningar och begära att saldot utbetalas innan det föreligger en skyldighet att underrätta näringsidkaren om den dolda tillsynen. Av bestämmelsen ska därför framgå att näringsidkaren ska underrättas om testköpet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse.

Ett testköp är inte ägnat att framkalla en brottslig handling

Ett testköp görs för att kontrollera efterlevnaden av licensplikten och främjandeförbudet. Ett eventuellt brottsligt handlande föreligger redan genom att det är möjligt för en spelare som befinner sig i Sverige att delta i ett olicensierat spel eller genom ett främjande av deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Spelinspektionens testköp är sålunda inte ägnat att framkalla ett brottsligt handlande av näringsidkaren. Om testköpet visar att överträdelser förekommit kan det således leda till att Spelinspektionen i enlighet med 18 kap. 23 § vidtar åtgärder i form av förelägganden och förbud. Den information som inhämtas kan även leda till att inspektionen gör en åtalsanmälan.

Praktiska begränsningar vid användandet av dold tillsyn

Vid köp av digitala tjänster online kan det räcka med att en tjänsteman har tillgång till ett betalkort i tjänsten och att kortinnehavarens namn samt kortnummer uppges. Men det förekommer också att det krävs angivande av personnummer för att köpet ska kunna fullgöras. Vid köp av speltjänster gäller detta inte minst när betalningen sker via olika betaltjänstleverantörer där identifieringen sker via Bank-id. Vid införandet av dold tillsyn på andra områden har tillsynsmyndigheterna inte givits möjlighet att använda fingerade personnummer. Regeringen har bedömt att testköp som kräver personnummer ändå kan genomföras. Även om det inte kan krävas av enskilda myndighetsanställda att de utför myndighetsåtgärder genom att agera i privat namn och genom att ange egna personuppgifter finns det inget som hindrar att det sker. Testköp kan således ske på det sättet. (se prop. 2019/20:137, s. 62 samt prop. 2020/21:43, s. 149)

I 2016 års marknadskontrollutredning föreslogs att marknadskontrollmyndigheterna skulle ha tillgång till en uppsättning fingerade personuppgifter för inköpsändamål. Utredningen ansåg dock att frågan krävde ytterligare överväganden och såg det därför som mest ändamålsenligt att bemyndiga regeringen att meddela föreskrifter om hur inköp som kräver fingerade personuppgifter ska genomföras. (SOU 2017:69, s. 241 f.) Förslaget har ännu inte lett till lagstiftning och regeringen har anfört att det med beaktande av den restriktiva synen i Sverige när det gäller att verka under annan identitet inte framstår som vare sig rimligt eller lämpligt att för ett enskilda ändamål konstruera en särskild ordning för framtagande av fingerade personnummer (prop. 2019/20:137, s. 62). Den lösning som hittills valts är därför att ge bestämmelserna om inköp under dold identitet en neutral utformning. Dvs. det anges endast att köpet får ske under dold identitet utan att det i lagtext närmare konkretiseras vad som avses med detta. På så sätt ges myndigheterna en lagstadgad rätt att genomföra inköpet under alla former av dold identitet. Om myndigheter framöver ges författningsgrundad möjlighet att verka under ett fingerat personnummer, kan det praktiska tillämpningsområdet därmed bli större. (jmf. prop. 2019/20:137, s. 62, prop. 2019/20:120, s. 62 samt prop. 2020/21:43, s. 223) Samma lösning bör gälla på spelområdet.

9 Överväganden och förslag - Sanktionsavgift vid överträdelse av penningtvättslagen

Utredningens bedömning: Det saknas skäl att justera taket för sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen.

Skälen för utredningens bedömning

Av utredningens uppdrag följer att vi ska överväga behovet av justerade regler om sanktionsavgift vid licenshavares överträdelser av penningtvättslagen. Som framgår av avsnitt 5.1 och 5.2 är taket för den sanktionsavgift som en licenshavare kan bli skyldigt att betala vid överträdelser av spellagen betydligt högre än vad som är fallet vid överträdelser av penningtvättslagen. Spelinspektionen anser att taket för sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen är för lågt och har därför i en hemställan (Fi2019/04324) till regeringen föreslagit att den ska höjas till samma nivå som gäller vid överträdelser enligt spellagen.

Spelinspektionens hemställan

I sin hemställan noterar Spelinspektionen att spelsektorn erbjuder tjänster som typiskt sett kan vara attraktiva för att försöka tvätta pengar och att det med hänsyn till riskerna är viktigt att inspektionen har tillräckligt effektiva ingripandemöjligheter. Av hemställan framgår vidare att de tio största spelbolagen omsatte mellan 173 miljoner och 3,5 miljarder kronor under de tre första kvartalen 2019. Enligt Spelinspektionen innebär detta att en sanktionsavgift som

maximalt kan uppgå till en miljon euro inte utgör en tillräckligt kännbar påföljd för flera av spelbolagen. Inspektionen påtalar även att det följer av artikel 58.1 i penningtvättsdirektivet att sanktionerna vid överträdelser av penningtvättslagstiftningen ska vara effektiva, proportionella och avskräckande. Enligt inspektionen kan det ifrågasättas om så är fallet när taket för sanktionsavgiften för vissa av spelbolagen motsvarar omsättningen för en eller några dagar.

Penningtvättsdirektivet

Penningtvättsdirektivet innehåller två sanktionsregimer, en för kreditinstitut och finansiella institut och en för verksamhetsutövare som bedriver icke-finansiell verksamhet. Till de förra hör bl.a. banker, livförsäkringsbolag, valutaväxlare och betalningsinstitut som tillhandahåller betaltjänster. Till de senare hör bl.a. fastighetsmäklare, advokater, revisorer, pantbanker och spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen. Det som skiljer dessa båda regimer åt är nivån på de sanktionsavgifter som ska tillämpas. Om det rör sig om ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut ska den maximala sanktionsavgiften vara minst fem miljoner euro eller 10 procent av den totala årsomsättningen enligt den senaste tillgängliga redovisning som godkänts av ledningen (artikel 59.3). För de icke-finansiella aktörer som omfattas av direktivets tillämpningsområde ska den maximala sanktionsavgiften istället vara minst två gånger den vinst som har erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa denna vinst, eller minst en miljon euro (artikel 59.2 e). Denna skillnad i sanktionsavgift motiveras i skäl 59 där det framgår att spännvidden av sanktionerna och åtgärderna bör vara så stor att medlemsstaterna och behöriga myndigheter kan beakta skillnaderna mellan ansvariga enheter, särskilt skillnaderna mellan kreditinstitut och finansiella institut och andra ansvariga enheter, när det gäller storlek, egenskaper och verksamhetens natur.

Penningtvättsdirektivet är ett minimidirektiv (se artikel 5) och i artikel 59.4 anges uttryckligen att medlemsstaterna får ge behöriga myndigheter befogenhet att påföra administrativa sanktionsavgifter som överstiger de belopp som anges i direktivet. Vid det svenska genomförandet av penningtvättsdirektivet har möjligheten att höja taket för sanktionsavgiften inte utnyttjats. För samtliga icke-finansi-

ella aktörerna tillämpas därmed den sanktionsnivå som följer av direktivet. I vissa fall framgår detta direkt i respektive rörelselag, se t.ex. 4 kap. 9 § fastighetsmäklarlagen (2021:516) och 32 k § revisorslagen (2001:883) och i andra fall hänvisas det, precis som i spellagen, till penningtvättslagens bestämmelser om sanktioner, se t.ex. 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken (1942:740) och 27 a § pantbankslagen (1995:1000). I de förarbeten (prop. 2016/17:173 och SOU 2016:8) som ligger till grund för den nuvarande regleringen av sanktionsavgifter för de aktörer som bedriver icke-finansiell verksamhet förs inga resonemang om möjligheten att gå längre än direktivet kräver när det gäller sanktionsavgifterna. I propositionen anges dock att vid

genomförandet av ett enskilt direktiv är det viktigt att ta hänsyn till de aktuella reglernas syfte, i det här fallet en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. En utgångspunkt för genomförandet av direktivet är således att hitta lösningar som på bästa sätt uppfyller detta syfte. En annan, delvis motstridig utgångspunkt, är att inte införa regler som riskerar att hämma en väl fungerande inre marknad för finansiella tjänster, där en viktig förutsättning för att uppnå detta mål är ett i grundläggande delar harmoniserat regelverk. Dessutom bör inte strängare regler än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med regleringen införas, för att inte i onödan förstöra möjligheterna till att driva en effektiv näringsverksamhet inom de områden som omfattas av reglerna om penningtvätt och finansiering av terrorism. Vid införlivandet av direktivet får därför en avvägning göras mellan dessa utgångspunkter. Sammanfattningsvis bör således nu beskrivna utgångspunkter ligga till grund för bedömningen av om strängare regler än de som stadgas enligt direktivet är att föredra på vissa områden och om möjligheterna till nationella val ska utnyttjas (prop. 2016/17:173 s. 175).

I betänkandet från 2015 års penningtvättsutredning anges även att penningtvättsdirektivet kräver att samtliga icke-finansiella verksamhetsutövare som omfattas av direktivet

ställs under samma sanktionsregim, eller i vart fall att sanktionsregimerna innehåller samma mekanismer och möjligheter till ingripanden (SOU 2016:8 Del 1, s. 391).

Inte heller vid omregleringen av spelmarknaden diskuterades nivåerna på sanktionsavgifterna. De bestämmelser om sanktioner vid överträdelse av penningtvättslagen som 2017 införts i lotterilagen överfördes endast till den nya spellagen (prop. 2017/18:220, s. 205 och 234).

Nivån på sanktionsavgiften bör behållas

Enligt utredningens uppfattning finns det flera skäl som talar för att den nuvarande maximala sanktionsnivån vid spelbolags överträdelser av penningtvättslagen bör behållas.

Av penningtvättsdirektivet framgår tydligt att sanktionsvärdet ansetts vara högre när det gäller de finansiella aktörerna än vad som är fallet för de icke-finansiella. Vid genomförandet av direktivet har ingen annan bedömning gjorts vilket framgår av att samtliga icke-finansiella verksamhetsutövare lyder under samma sanktionsregim som spelbolagen. Om sanktionsavgiftens tak, i enlighet med Spelinspektionens förslag, sätts till 10 procent av omsättningen skulle denna ordning frångås och sanktionsnivån för spelbolagen i stort sett jämföras med den som gäller för de finansiella bolagen. Att låta sanktionsvärdet för icke-finansiella aktörers överträdelser av penningtvättslagen styras av de eventuella andra sanktionsregimer som gäller för respektive aktör är enligt utredningen därför inte lämpligt. Ett sådant angreppssätt skulle också leda till behov av anpassningar av sanktionstaket för andra icke-finansiella aktörer. Enligt 32 b § andra stycket revisorslagen (2001:883) gäller t.ex. att sanktionsavgiften för en juridisk person ska fastställas till högst två procent av företagets omsättning närmast föregående räkenskapsår.

När det gäller argumentet att det faktum att flera av de licensierade bolagens omsättning är så hög att en sanktionsavgift på en miljon euro inte utgör en tillräckligt kännbar åtgärd kan följande sägas. Enligt den nuvarande regleringen (18 kap. 18 och 19 §§ spellagen) har Spelinspektionen möjlighet att vid överträdelser av penningtvättslagen anpassa valet av åtgärd efter överträdelsens art. Vid mindre allvarliga överträdelser kan inspektionen ingripa genom att utfärda ett föreläggande om att vidta rättelse och om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk kan inspektionen förelägga den som tillhandahåller spelet att upphöra med verksamheten eller, om myndigheten har meddelat licens, återkalla licensen. Vid en överträdelse som är allvarlig upprepad eller systematisk kan inspektionen istället för kräva att verksamheten ska upphöra eller återkalla licensen välja att meddela en varning. Om en sådan varning meddelas kan den förenas med en sanktionsavgift. Det följer vidare av penningtvättslagen att Spelinspektionen vid val av ingripande ska ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått. Om verk-

samhetsutövaren tidigare begått en överträdelse ska detta även beaktas i försvårande riktning (7 kap. 13 § penningtvättslagen läst tillsammans med 18 kap. 21 § spellagen).

Skulle ett spelbolag som tidigare varnats och ålagts att betala en sanktionsavgift efter en överträdelse av penningtvättslagen på nytt bryta mot lagens bestämmelser, är detta sålunda något som Spelinspektionen ska väga in vid val av åtgärd. Vid en förnyad förseelse ökar därmed risken för att Spelinspektionen anser att det inte är tillräckligt att ingripa genom att meddela en varning utan i stället väljer den mer ingripande åtgärden att kräva att verksamheten ska upphöra eller återkallar licensen. Denna risk medför att även spelbolag med hög omsättning på ett effektivt sätt avskräcks från att bryta mot penningtvättslagens bestämmelser. Utredningen anser därför att de sanktioner och åtgärder som Spelinspektionen kan vidta vid överträdelser av penningtvättslagen sammantaget uppfyller penningtvättsdirektivets krav på att de ska vara effektiva, proportionella och avskräckande.

Vid en samlad bedömning anser utredningen därför att det saknas skäl att genomföra de förändringar som föreslås i Spelinspektionens hemställan.

10 Integritetsanalys

Flera av utredningens förslag rörande matchfixning medför att personuppgifter kommer att behandlas på ett sätt som inte förekommer i dag. I den följande integritetsanalysen redogör vi för hur denna behandling förhåller sig till gällande regelverk och de åtgärder vi föreslår i syfte att minimera integritetsintrånget till vad som är nödvändigt för att uppnå syftet med förslagen.

Under utredningens gång har vi även noterat att det är tveksamt om den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för idrottens interna arbete mot matchfixning är förenlig med dataskyddsförordningen. Eftersom delar av utredningens förslag syftar till att göra det möjligt att upprätthålla idrottens matchfixningsreglemente har vi därför valt att förslå åtgärder som säkerställer att det finns en rättslig grund inte endast för den delning av personuppgifter som utredningen föreslår, utan även för idrottens nuvarande arbete mot matchfixning.

Utredningen bedömer att förslagen inte leder till en sådan hög risk för fysiska personers rättigheter och friheter som avses i artikel 35 i dataskyddsförordningen. Det saknas därmed skäl att i enlighet med den möjlighet som följer av punkt 10 i den artikeln, inom ramen för utredningen, genomföra en konsekvensbedömning avseende dataskydd som uppfyller kraven i den artikeln.

10.1 Brott i samband med spel

Den föreslagna bestämmelsen i 14 kap. 17 § spellagen medför att licenshavare blir skyldiga att på begäran av Polismyndigheten lämna uppgifter om brott i samband med spel. Detta medför enligt utredningens bedömning inte någon tillkommande behandling av personuppgifter. Licenshavare är redan med nuvarande reglering skyldiga

att ha rutiner för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk och de får lämna uppgifter som kan tyda på brott i samband med spel till Polismyndigheten (14 kap. 16 § spelagen). Licenshavare har också i flera fall överlämnat uppgifter till polisen, antingen på eget initiativ eller efter en förfrågan från polisen. Effekten av utredningens förslag i denna del innebär således endast att fler licenshavare kan komma att dela information med polisen. Regeringen har redan bedömt att intresset av att utreda brott väger tyngre än behovet av skydd för den personliga integriteten (prop. 2017/18:220, s. 184). Det följer även av skäl 50 i dataskyddsförordningen att om den personuppgiftsansvarige anmäler möjliga brott och överför personuppgifter till en behörig myndighet så ska detta betraktas som att den personuppgiftsansvarige agerar i ett berättigat intresse. Det saknas därmed skäl att i det följande beröra förslaget att licenshavare ska vara skyldiga att på begäran lämna uppgifter till polisen.

10.2 Utgör arbetet mot matchfixning ett allmänt intresse?

Enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen får personuppgifter behandlas om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse. Begreppet allmänt intresse är ett unionsrättsligt begrepp men begreppet definieras varken i dataskyddsförordningen eller i det tidigare gällande dataskyddsdirektivet och det saknas även vägledande praxis från EU-domstolen. Vissa exempel på vad som avses med allmänt intresse finns emellertid i dataskyddsförordningen. Där anges bland annat att allmänintresset inbegriper hälso- och sjukvårdstjänster och uppgiftsöverföringar som krävs för att minska och/eller undanröja dopning inom idrott (skäl 45 och 112 dataskyddsförordningen). Rent språkligt kan begreppet uppgift av allmänt intresse antas avse något som är av intresse för eller berör många människor på ett bredare plan, i motsats till ett särintresse eller ett enskilt intresse (prop. 2017/18:105, s. 55).

Utredningen kan konstatera att staten har ett uttalat intresse av att motverka förekomsten av matchfixning. Detta intresse framgår redan av dagens reglering genom kriminaliseringen av spelfusk (19 kap. 4 § spellagen), inrättandet av matchfixningsrådet (14 kap.

2 § spelförordningen) och Spelinspektionens uppdrag att motverka matchfixning (2 § 3 Spelinspektionens instruktion). Ytterligare skäl för statens intresse av att motverka matchfixning följer av det faktum att det förekommer att matchfixning kan kopplas till annan typ av brottslighet samt utnyttjas för penningtvätt (Brå, Rapport 2015:18, Matchfixning, Manipulation av matcher och spelmarknad). Varken licenshavare eller deras kunder vill förlora pengar på grund av att resultat manipulerats och det ligger därför i deras intresse att så långt som möjligt säkerställa att det inte förekommer någon matchfixning. Bland den vuxna befolkningen är det också närmare hälften som uppger att de uppfattar att matchfixning inom idrotten är ett problem i Sverige i dag (Allmänhetens inställning till vadslagning på idrott, Riksidrottsförbundet/IPSOS 2016) och drygt hälften av de som spelar uppger att deras förtroende för spelbranschen påverkas av misstankar om matchfixning i media (Allmänheten om spel – 2019, Spelinspektionen 2019) För närvarande har cirka 50 speloperatörer licens för vadhållning och över en miljon svenskar spelar varje år på olika sporthändelser (Spelinspektionens uppskattning baserad på Allmänheten om spel – 2020, Spelinspektionen 2020). Målet med idrottsrörelsens arbete mot matchfixning är att värna integriteten och trovärdigheten i tävlingsidrotten samt att tillförsäkra alla idrottsutövare deras grundläggande rätt att delta i en idrott fri från kriminella hot och andra vadhållningsrelaterade angrepp. Cirka tre miljoner idrottsutövare, tränare, idrottsledare och domare omfattas av matchfixningsreglementet.

Sammantaget innebär detta att såväl staten, näringslivet, idrottsrörelsen som en stor del av befolkningen delar intresset av att motverka matchfixning. Det får därmed anses stå klart att detta utgör ett allmänt intresse i dataskyddsförordningens mening. För ett liknande resonemang se Stärkt integritet i idrottens antidopningsarbete (SOU 2019:24, s. 82.). Behovet av informationsdelning och att idrotten ges möjlighet att upprätthålla vadhållningsförbudet lyfts även fram i Macolinkonventionen och flera av utredningens förslag har stöd i konventionens bestämmelser.

10.3 Rättslig grund för behandling av personuppgifter

För att personuppgifter ska kunna behandlas krävs det att det finns en rättslig grund för behandlingen i dataskyddsförordningen. Artikel 6.1 a–f innehåller en uttömmande lista över dessa grunder. All behandling av personuppgifter som inte kan hänföras till någon av dessa rättsliga grunder är olaglig. Utredningens förslag leder till att personuppgifter kommer att behandlas av Spelinspektionen, licenshavare och idrottsförbund. Som framgår av den följande framställningen aktualiseras olika rättsliga grunder för dessa tre aktörer. Gemensamt för de olika aktörerna är dock att de rättsliga grunderna *samtycke*, *avtal*, *grundläggande intresse* eller *intresseavvägning* (artikel 6.1 a, b, d respektive f dataskyddsförordningen) av följande skäl inte kan eller bör användas.

Med *samtycke* avses varje slag av frivillig, specifik, informerad och otvetydig viljeyttring, genom vilken den registrerade, antingen genom ett uttalande eller genom en entydig bekräftande handling, godtar behandling av personuppgifter som rör honom eller henne (artikel 4.11 dataskyddsförordningen). För att utesluta användandet av denna rättsliga grund är det tillräckligt att konstatera att den registrerade enligt artikel 7.3 i dataskyddsförordningen har rätt att närsohelst dra tillbaka sitt samtycke.

För att ett *avtal* ska kunna utgöra den rättsliga grunden krävs det att behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att fullgöra ett avtal i vilket den registrerade är part eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan ett sådant avtal ingås (artikel 6.1 b dataskyddsförordningen). Denna bestämmelse ska tolkas restriktivt och endast innefatta sådan behandling som är absolut nödvändig för att fullgöra avtalet (Artikel 29 – Arbetsgruppen för skydd av personuppgifter, Yttrande 6/2014 om begreppet den registeransvariges berättigade intressen i artikel 7 i direktiv 95/46/EG, 844/14/EN WP 217). I de fall ett avtal föreligger, exempelvis avseende köp av spel-tjänster, kan det sålunda inte sägas vara nödvändigt att dela information med idrottsförbunden för att avtalet ska kunna fullgöras.

Grundläggande intresse kan användas som rättslig grund endast när behandling av personuppgifter är nödvändig för att skydda ett intresse som är av avgörande betydelse för den registrerades eller en annan fysisk persons liv (skäl 46 dataskyddsförordningen).

Den rättsliga grunden *intresseavvägning* kan överhuvudtaget inte användas när myndigheter fullgör sina uppgifter (artikel 6.1 andra stycket dataskyddsförordningen). Idrottsförbunden har ett berättigat intresse av att kunna säkerställa att matchfixningsreglementet efterlevs. Intresseavvägning skulle därmed möjligtvis kunna utgöra den rättsliga grunden när idrottsförbunden begär att licenshavare ska kontrollera om en person som omfattas av idrottens matchfixningsreglemente ingått vadhållning. På motsvarande sätt har såväl idrottsförbunden som licenshavarna ett berättigat intresse av att erhålla information om misstänkta fall av matchfixning. Även för denna behandling av personuppgifter skulle intresseavvägning möjligtvis kunna utgöra den rättsliga grunden. Eftersom de skyldigheter och möjligheter att dela information om matchfixning enligt utredningens förslag kommer att följa av författning är det emellertid möjligt att använda de rättsliga grunderna *rättslig förpliktelse* respektive *allmänt intresse*. Det saknas därmed skäl att ta ställning till om även den rättsliga grunden *intresseavvägning* skulle kunna ha använts.

10.3.1 Rättslig grund för Spelinspektionens behandling av personuppgifter

Den rättsliga grunden för myndigheters behandling av personuppgifter kan vara såväl rättslig förpliktelse som allmänt intresse. Enligt utredningens förslag följer Spelinspektionens nya uppgifter av författning och utförandet av dessa uppgifter utgör därmed en i enlighet med nationell rätt fastställd rättslig förpliktelse i dataskyddsförordningens mening. Dataskyddsutredningen har dock uttalat att en myndighets uppdrag i normalfallet i första hand utgör en rättslig grund för behandling på grundval av att uppdraget avser en uppgift av allmänt intresse (SOU 2017:39, s. 117 och 128 ff.). Spelinspektionens behandling av personuppgifter ska därmed vila på den rättsliga grunden att den är nödvändig för att utföra uppgifter av allmänt intresse (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen).

10.3.2 Rättslig grund för licenshavarnas behandling av personuppgifter

Utredningens förslag innebär att licenshavarna blir skyldiga att lämna uppgifter till såväl Polismyndigheten, Spelinspektionen som idrottsförbund (se 14 kap. 17 § spellagen och 14 kap. 5, 6 och 12 §§ spelförordningen). Den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för dessa skyldigheter får därmed anses vara nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (artikel 6.1 c dataskyddsförordningen).

Någon rättslig förpliktelse att behandla de personuppgifter licenshavarna har möjlighet att dela med specialidrottsförbund enligt 14 kap. 11 § spelförordningen föreligger emellertid inte. För denna behandling bedömer utredningen därför att allmänt intresse ska utgöra rättslig grund (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen). Det är dock inte tillräckligt att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse för att denna rättsliga grund ska kunna användas. Enligt artikel 6.3 första stycket ska grunden för behandlingen fastställas i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta framgår även av upplysningsbestämmelsen i 2 kap. 2 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) enligt vilken personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. För att en sådan uppgift av allmänt intresse ska anses föreligga är det tillräckligt att det framgår av författningen att en viss behandling av personuppgifter är tillåten (prop. 2017/18:105, s. 113 samt prop. 2017/18:171, s. 83). Syftet med den föreslagna bestämmelsen i 14 kap. 11 § spelförordningen är också endast att uttryckligen tillåta att licenshavare får dela denna typ av personuppgifter med specialidrottsförbunden.

10.3.3 Rättslig grund för idrottsförbundens behandling av personuppgifter

Utredningens förslag: Personuppgifter får behandlas inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning.

Med idrottens arbete mot matchfixning avses arbete som utförs på grund av idrottens matchfixningsreglemente.

Skälen för utredningens förslag

Som framgår av avsnitt 7.1.2 anser utredningen att det saknas skäl att ålägga idrottsrörelsen att motverka matchfixning. Någon rättslig förpliktelse att behandla personuppgifter har därmed inte införts för idrottsförbunden. För idrottens behandling av personuppgifter bedömer utredningen därför att allmänt intresse ska utgöra rättslig grund (artikel 6.1 e dataskyddsförordningen).

Utredningen har noterat att Riksidrottsförbundet har bedömt att allmänt intresse utgör den rättsliga grunden för den behandling av personuppgifter som sker inom ramen för idrottens arbete som syftar till att motverka och förebygga förekomsten matchfixning (Behandling av personuppgifter - Uppförandekod för idrottsrörelsen, s. 17). Som framgår av föregående avsnitt krävs det emellertid att grunden för behandlingen fastställs i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av för att allmänt intresse ska kunna utgöra rättslig grund för en behandling av personuppgifter. Att idrottsförbunden har denna uppgift är i dag inte fastställt vare sig i unionsrätten eller i nationell rätt och allmänt intresse kan därmed inte utgöra den rättsliga grunden för behandlingen. En liknande problematik har uppmärksamats i förhållande till idrottens arbete mot dopning. Regeringen tillsatte 2018 en utredning som syftade till att säkerställa att idrottens antidopningsarbete var förenligt med dataskyddsförordningen (Kommittédirektiv 2018:31). I betänkandet *Utredningen om antidopning och dataskydd* föreslås en ny lag om dataskydd i idrottens antidopningsarbete (SOU 2019:24). Förslagen har remitterats men har ännu inte lett till lagstiftning.

I denna utrednings uppdrag ingår bland annat att utreda förutsättningarna för samverkan mellan berörda aktörer i arbetet mot matchfixning, och om det bedöms vara motiverat, föreslå åtgärder för att undanröja eventuella hinder för en ändamålsenlig informationsdelning, inklusive av sådan information som utgör personuppgifter. Något uttryckligt uppdrag att säkerställa att personuppgiftsbehandlingen inom ramen för idrottens matchfixningsarbete sker i

överensstämmelse med dataskyddsförordningens regler har inte givits. För att fullgöra uppdraget är det sålunda tillräckligt att utredningens förslag säkerställer att den ordning för informationsdelning mellan idrottsrörelsen och Spelinspektionen, respektive licenshavare, som utredningen föreslår sker i enlighet med dataskyddsförordningens krav. Av uppdraget följer dock att utredaren får överväga och lämna förslag även till andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att motverka matchfixning.

Utredningen anser att idrottsrörelsen har en viktig roll att fylla i det svenska arbetet med att motverka och förebygga matchfixning. Det ligger därmed i statens intresse att ge idrotten förutsättningar att bedriva detta arbete på ett så effektivt sätt som möjligt. I avsnitt 7.1.2 föreslår utredningen att det ska framgå av spellagen att Riksidrottsförbundet och specialidrottsförbund får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att enligt spellagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen rapportera misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadållning. I enlighet med resonemanget i föregående avsnitt innebär detta att den rättsliga grunden *allmänt intresse* kan användas för denna behandling.

För att *allmänt intresse* ska kunna utgöra rättslig grund även för den behandling av personuppgifter som sker vid idrottsförbundens övriga arbete kopplat till matchfixningsreglementet, exempelvis hantering av tips, utredning, hantering av bestraffningsärenden och publicering av beslut, krävs det att det uttryckligen framgår av författning att det är tillåtet att hantera personuppgifter även i dessa fall. Även om den rättsliga grunden *intresseavvägning* möjligen skulle kunna användas för åtminstone en del av denna behandling anser utredningen att det inte bör råda någon tvekan om att idrottsförbunden har rätt att om nödvändigt behandla personuppgifter inom ramen för sitt arbete mot matchfixning. Det följer även av artikel 14.1 i Macolinkonventionen att varje part ska vidta nödvändiga lagstiftningsåtgärder eller andra åtgärder för att säkerställa att alla åtgärder mot manipulation av resultat inom idrott följer relevanta nationella och internationella lagar och normer om skydd för personuppgifter.

Av ovanstående skäl ska det därför införas en bestämmelse som uttryckligen anger att personuppgifter får behandlas i idrottens arbete mot matchfixning. Hur detta arbete bedrivs framgår av idrot-

tens matchfixningsreglemente och den tillåtna behandlingen ska därför avse arbete som utförs på grund av detta reglemente.

10.4 Vilka personuppgifter kommer att behandlas med anledning av utredningens förslag?

10.4.1 Misstänkt matchfixning

Det utbyte av information som kommer att ske till följd av förslagen kopplade till Spelinspektionens nya uppgift att skaffa, sprida, sammanställa och analysera uppgifter om misstänkt matchfixning kommer endast i vissa undantagsfall att leda till att personuppgifter behandlas. Som framgår i avsnitt 7.1 är syftet med denna uppgift och den därtill kopplade delningen av uppgifter mellan Spelinspektionen, idrottsrörelsen och licenshavarna inte att identifiera enskilda personer som eventuellt medverkat i en manipulation. Syftet är endast att förbättra kunskapsläget om matchfixning genom att sammanställa och sprida uppgifter om sporthändelser för vilka det föreligger misstankar om matchfixning och vad dessa misstankar består i. Som framgår av avsnitt 7.1 får endast de personuppgifter som behövs för att fastställa vilken sporthändelse och vilken typ av påverkan misstankarna gäller behandlas inom ramen för detta informationsutbyte. Om en licenshavare eller ett idrottsförbund har information om att en viss idrottsutövare, domare etc. kan ha medverkat i manipulationen får denna information sålunda inte delas om det inte är nödvändigt för att det ska vara möjligt att fastställa vilken sporthändelse misstankarna gäller och vad misstanken består i. Uppgifter som tyder på brott i samband med spel får, precis som i dag, lämnas till Polismyndigheten.

I det flesta fall kommer de uppgifter som delas därmed endast att innehålla information om individer i egenskap av medlemmar i en större grupp. Exempelvis när misstanken gäller avvikande spel på vinst för lag A i matchen mot lag B. I dessa fall är det inte möjligt att särskilja en specifik person och den typen av uppgifter utgör därmed inte personuppgifter (Artikel 29 – Arbetsgruppen för skydd av personuppgifter, Yttrande 4/2007 om begreppet personuppgifter, 01248/07/EN WP 136). Om en misstanke om matchfixning rör en

individuell sport som boxning förhåller det sig dock annorlunda. I dessa fall måste idrottsutövarnas namn anges för att fastställa vilken sporthändelse det rör sig om. Alternativt så kommer det att vara möjligt att särskilja specifika personer med ledning av uppgifter om turnering, datum etc.

Detta innebär även att det kan förekomma att det med ledning av den information som delas är möjligt att indirekt identifiera en enskild person som misstänks för att ha medverkat till manipulationen. Ett exempel på detta är om misstankarna rör en singelmatch i tennis och avvikande spel noterats på antalet dubbelfel för spelare A.

10.4.2 Vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente

De personuppgifter som kommer att delas mellan licenshavare och idrottsförbunden i enlighet med de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 11 och 12 §§ spelförordningen innefattar uppgifter om för vilka sporthändelser vadhållningsförbudet gäller för en enskild person samt uppgifter om denna person ingått vadhållning avseende någon av dessa sporthändelser.

Enligt 12 kap. 1 och 2 §§ spellagen ska en licenshavare registrera namn, adress och personnummer eller motsvarande för alla som vill delta i spel. Enligt idrottsrörelsens uppförandekod får idrottsförbundens behandling av personuppgifter vid utredning om misstänkt matchfixning omfatta namn, kontaktuppgifter, föreningstillhörighet samt personnummer (Behandling av personuppgifter, Uppförandekod för idrottsrörelsen²⁵, avsnitt 6.7). För att säkerställa att licenshavarens och idrottsförbundets uppgifter avser samma person torde det i normalfallet vara nödvändigt att använda personnummer eller samordningsnummer för att identifiera personen, se mer om detta i avsnitt 10.7.2.

²⁵ Syftet med uppförandekoden är att säkerställa en säker och lagenlig hantering av personuppgifter i enlighet med dataskyddsförordningen. Uppförandekoden gäller för Riksidrottsförbundet samt de föreningar och förbund som är anknutna till Riksidrottsförbundet.

10.4.3 Idrottens arbete mot matchfixning

En stor del av idrottens arbete mot matchfixning kräver inte någon behandling av personuppgifter. Så är exempelvis fallet avseende specialidrottsförbundens informations- och utbildningsinsatser. Vid misstanke om att någon brutit mot en bestämmelse i reglementet behandlas bland annat uppgifter om den misstänkta förseelsen, namn, kontaktuppgifter, föreningstillhörighet samt personnummer (se Behandling av personuppgifter, Uppförandekod för idrottsrörelsen, avsnitt 6.7). Därtill kan uppgifter om spelrelaterade domar behandlas.

10.5 Automatiserad behandling

Dataskyddsförordningens tillämpningsområde omfattar endast behandling av personuppgifter som helt eller delvis företas på automatisk väg samt annan behandling än automatisk av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register (artikel 2.1). Som framgår av avsnitt 11.2 föreslår utredningen att Spelinspektionen får meddela föreskrifter om hur uppgifter om manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning samt uppgifter om vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente ska rapporteras, tas emot respektive begäras. Med tanke på att information ska delas med ett femtiotal licenshavare samt att informationen ska delas utan dröjsmål går det att utgå ifrån att uppgifterna kommer att föras över elektroniskt. När ett idrottsförbund begär kontroll av om någon brutit mot vadhållningsförbudet krävs det också att uppgifterna samkörs med licenshavarnas transaktionsdata.

För att en automatisk behandling av personuppgifter ska anses föreligga är det tillräckligt att behandlingen avser personuppgifter som finns i binär form eller överförs till ett sådant format (Integritet – Offentlighet – Informationsteknik, SOU 1997:88, s. 346). Det får därmed anses vara fastställt att den behandling av personuppgifter som kommer att ske med anledning av utredningens förslag kommer att ske helt eller delvis automatiskt.

10.6 Ändamålet med behandlingen av personuppgifter

10.6.1 Misstänkt matchfixning

Såväl idrottsrörelsen, licenshavarna, spelarna som samhället i stort har ett gemensamt intresse av att upptäcka och motverka förekomsten av matchfixning. I dag saknas dock den överblick som är nödvändig för att de olika aktörerna var för sig ska kunna vidta de åtgärder som krävs för att komma till rätta med problemet. Utredningens förslag rörande ett utökat informationsutbyte mellan de berörda aktörerna och Spelinspektionens nya uppgift att skaffa, sammanställa och analysera uppgifter om misstänkt matchfixning syftar till att åtgärda denna brist. Den behandling av personuppgifter som kommer att ske inom ramen för dessa förslag syftar således till att förbättra kunskapsläget om förekomsten av matchfixning. På basis av informationen kommer de olika aktörerna att vidta åtgärder som på olika sätt bidrar till att motverka matchfixning och dess negativa konsekvenser. Inom idrottsrörelsen kan uppgifterna exempelvis användas för att fokusera utbildnings-, informations- och tillsynsåtgärder mot de områden där problem med matchfixning är mest vanligt förekommande. Licenshavarna ges förbättrade möjligheter att skydda sina egna ekonomiska intressen såväl som sina kunders intresse av rent spel genom att begränsa möjligheterna att spela på spelobjekt när det finns misstankar om matchfixning. Spelinspektionen kan använda det förbättrade kunskapsläget till att identifiera vilka kompletterade åtgärder i form av villkors- eller föreskriftsändringar som krävs för att motverka förekomsten av matchfixning.

Spellagen reglerar för vilka ändamål behandling av personuppgifter är tillåten. Enligt 17 kap. 4 § får Spelinspektionen behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att hantera självavstängningsregistret och i övrigt utföra sina uppgifter enligt spellagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen. Det uppgifter som enligt de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 4–10 §§ spelförordningen tillförs Spelinspektionen kommer således att omfattas av denna ändamålsbestämmelse. När det gäller licenshavarna följer av 17 kap. 5 § 5 att de får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att enligt spellagen och föreskrifter som har meddelats i an-

slutning till lagen kontrollera och rapportera avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning. Det följer av propositionen att denna ändamålsbestämmelse avser den typ av behandling av personuppgifter som regleras i de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 5, 6, 8, 9, 11 och 12 §§ spelförordningen (prop. 2017/18:220, s. 184). För Riksidrottsförbundet och specialidrottsförbunden föreslår utredningen dels en ändamålsbestämmelse för den rapportering av uppgifter som kan ske enligt den föreslagna 14 kap. 7 § spelförordningen (se avsnitt 7.1.2), dels en ändamålsbestämmelse för den personuppgiftsbehandling som sker inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning (se avsnitt 10.3.3, 10.6.3 och 10.8.3). Den senare omfattar bland annat den personuppgiftsbehandling som sker vid mottagande av uppgifter enligt den föreslagna bestämmelsen i 14 kap. 11 och 12 §§ spelförordningen.

10.6.2 Vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente

De personuppgifter som kan delas enligt de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 11 och 12 §§ spelförordningen kommer att användas för att göra det möjligt för idrottsförbunden att kontrollera om någon som omfattas av idrottens matchfixningsreglemente brutit mot vadhållningsförbudet. Även om det inte är det primära syftet kommer uppgifterna även att kunna användas av licenshavare som i sina villkor förbjuder kunder att spela på egen match.

Det är i dag inte möjligt för idrottsrörelsen att med hjälp av licenshavarna kontrollera om vadhållningsförbudet efterlevs eftersom licenshavarna inte får lämna ut uppgifter om vilka som spelat på vilka spelobjekt. Genom förslaget blir det möjligt för idrottsförbunden att vid misstanke om brott mot vadhållningsförbudet be samtliga licenshavare kontrollera om en person ingått vadhållning på ett förbjudet spelobjekt. Att idrottsförbunden ges möjlighet att efterfråga denna information samt att licenshavarna har en motsvarande skyldighet att lämna ut uppgifterna är enligt utredningens bedömning en förutsättning för att idrottsrörelsens vadhållningsförbud ska kunna upprätthållas på ett effektivt sätt. I avsaknad av denna möjlighet blir det nämligen mycket svårt för idrottsförbunden att bevisa att otillå-

ten vadhållning förekommit. I dagsläget krävs i praktiken att den skyldige, medvetet eller omedvetet, anger sig själv.

Utredningen har kompletterat ändamålsbestämmelsen i 17 kap. 5 § spellagen för att göra det möjligt för licenshavare att behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kontrollera och rapportera om en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente (se avsnitt 7.2). För idrottsförbunden införs en helt ny ändamålsbestämmelse, se avsnitt 10.3.3, 10.6.3 och 10.8.3, som omfattar all behandling av personuppgifter inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning. Enligt bestämmelsen är det bland annat möjligt att behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att skaffa och delge information som gäller möjliga förseelser. Denna nya bestämmelse omfattar därmed även den delning av personuppgifter som kan ske enligt de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 11 och 12 §§ spelförordningen.

10.6.3 Idrottens arbete mot matchfixning

Utredningens förslag: Endast personuppgifter som är nödvändiga för att handlägga ärenden om förseelser och skaffa, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser får behandlas inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning.

Skälen för utredningens förslag

Det övergripande syftet med idrottens arbete är att motverka och förebygga matchfixning. En viktig del i detta arbete utgörs av åtgärder som syftar till att upprätthålla vadhållningsförbudet och förbudet mot att delta i eller på annat sätt medverka till manipulation av resultatet av en tävling som är föremål för vadhållning. För att upprätthålla dessa förbud är det nödvändigt att behandla personuppgifter i flera olika steg. Information som tyder på att en enskild brutit mot dessa förbud kan exempelvis inkomma från andra idrottsutövare, företag som övervakar spelmarknadens integritet, Spelinspektionen eller massmedia. Därefter följer en utrednings- och underrätelsefas som syftar till att fastställa om det är möjligt att bevisa att en överträdelse förekommit. Om så bedöms vara fallet inleds sedan be-

straffningsorganets handläggning. Slutligen kungörs och registreras beslutet.

Regeringen har valt att införa ändamålsbestämmelser för den personuppgiftsbehandling som får ske enligt spellagen (se 17 kap. 4 och 5 §§). Av artikel 5.1 b i dataskyddsförordningen framgår att personuppgifter bara får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Även om huvudregeln är att det är den personuppgiftsansvarige som bestämmer ändamålen med behandlingen får medlemsstaterna fastställa ändamålen i sin nationella rätt (artikel 4.7 i dataskyddsförordningen). Regeringen har även angett att det i en speciallag som riktar sig mot en särskilt angiven verksamhet faller sig naturligt att direkt i lagen ange för vilka ändamål personuppgifter får behandlas på det mer avgränsade området lagen avser att täcka (se prop. 2008/09:96, s. 40).

Även avseende idrottens arbete mot matchfixning föreligger därmed skäl att i spellagen ange de tillåtna ändamålen för behandling av personuppgifter. Spellagens ändamålsbestämmelser är allmänt hållna och regeringen har bedömt att det varken är möjligt eller lämpligt att i detalj reglera vilka uppgifter som får behandlas i spellagen då denna är avsedd att vara en ramlag (prop. 2017/18:220, s. 180). Med denna utgångspunkt ska det av spellagen följa att personuppgifter får behandlas i idrottens arbete mot matchfixning om det är nödvändigt för att

- handlägga ärenden om förseelser
- skaffa, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser.

I idrottens matchfixningsreglemente återfinns flera bestämmelser som riktas mot fysiska personer. Förbudet att ingå vadhållning följer av 1.2 § och förbudet mot att delta i eller på annat sätt medverka till manipulation av resultatet av en tävling som är föremål för vadhållning följer av 1.3 § första stycket. Av 1.3 § andra stycket följer att den som blir kontaktad av någon för att medverka till vadhållning eller annan manipulation är skyldig att omgående underrätta vederbörande specialidrottsförbund om detta. Av 1.5 § följer att varje form av medhjälp till förseelse enligt reglementet är förbjuden liksom att erbjuda sig att begå förseelse, att ta emot eller lämna pengar eller annat som betalning för en förseelse eller för att täcka kostnader

förknippade med förseelsens genomförande. Det är också förbjudet att övertala eller försöka övertala annan att begå en förseelse. Slutligen följer av 1.6 § att den som fått kännedom om vadhållning eller manipulation är skyldig att omgående informera vederbörande specialidrottsförbund om saken. För att handlägga ärenden om förseelser kopplade till dessa bestämmelser krävs det att personuppgifter får behandlas. Den behandling av personuppgifter som är nödvändig för att handlägga ärenden om förseelser innefattar all behandling av personuppgifter som sker under handläggningen såsom mottagande av uppgifter, diarieföring, kommunicering, protokollföring, sökning efter relevant praxis, upprättande av beslut och expediering och kungörelse av beslut. Detta ändamål innefattar även en sådan begäran om kontroll som kan ske enligt den av utredningen förslagna 14 kap. 12 § spelförordningen.

När det gäller ändamålet att skaffa, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser avses den personuppgiftsbehandling sker innan ett formellt ärende inleds. Med skaffande av information avses t.ex. mottagande av tips enligt 8 § i matchfixningsreglementet, mottagande av information från Spelinspektionen enligt den föreslagna 14 kap. 10 § spelförordningen, mottagande av information från företag som övervakar spelmarknadens integritet, mottagande av information från utländska idrottsförbund och organisationer samt skaffande av information från öppna källor som internet och tidningsartiklar. Idrottsförbunden får även behandla personuppgifter om det är nödvändig för att analysera de uppgifter som skaffats. Här avses sålunda exempelvis att sammanställa och värdera information från olika källor i syfte att fastställa om det finns skäl att inleda ett ärende.

10.7 Personuppgifternas karaktär

10.7.1 Misstänkt matchfixning

De personuppgifter som kan komma att hanteras inom ramen för det informationsutbyte som kommer att ske enligt de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 4–10 §§ spelförordningen består till en del av uppgifter som redan är allmänt tillgängliga. Exempelvis uppgiften

om vilka två spelare som möts i semifinalen i en turnering. Att dela den typen av uppgifter leder sålunda inte till några större integritetsrisker. Dessa uppgifter ska dock kompletteras med uppgifter om vilken typ av påverkan misstankarna gäller. Som vi nämnt i avsnitt 10.4.1 kommer det därmed i vissa fall vara möjligt att indirekt identifiera en enskild person som misstänks för att ha medverkat till manipulationen.

Det är därmed möjligt att i vissa fall identifiera en enskild person som misstänks ha begått en brottslig handling genom att i strid med 19 kap. 4 § spellagen påverka utgången av ett spel. Om den aktuella idrottsutövaren omfattas av idrottens matchfixningsreglemente gäller misstanken även brott mot 1.3 § i matchfixningsreglementet som förbjuder medverkan till manipulation av resultatet av en tävling eller delmoment under en tävling, som är föremål för vadhållning.

Uppgifterna tillhör inte någon av de kategorier av särskilt känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen. När det gäller personuppgifter som rör fällande domar i brottmål finns särskilda bestämmelser i artikel 10 i dataskyddsförordningen samt i 3 kap. 8 och 9 §§ dataskyddslagen. Frågan om brottsmisstankar om lagöverträdelse ska hanteras på samma sätt som uppgifter om fällande domar i brottmål har varit föremål för diskussion. Regeringen har dock bedömt att bestämmelsen i artikel 10 i förordningen inte tar sikte på uppgifter om möjliga lagöverträdelse (prop. 2017/18:105, s. 98). Någon anpassning till dessa särskilda bestämmelser är därmed inte nödvändig.

10.7.2 Vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente

Även när det gäller de personuppgifter som kommer att behandlas vid delningen av information mellan licenshavare och idrottsförbunden enligt de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 11 och 12 §§ spelförordningen rör det sig till viss del om uppgifter som är allmänt tillgängliga. Uppgifter om namnen på de som deltagit i en viss sporthändelse eller serie är exempelvis tillgängliga via allmänt tillgängliga laguppställningar, startlistor, prislister etc. Som nämnts ovan är det dock nödvändigt att använda personnummer för att kunna kontrollera om en viss person deltagit i vadhållning. Enligt dataskyddsförordningen utgör inte personnummer och samordningsnummer

känsliga personuppgifter. Av artikel 87 följer dock att medlemsstaterna närmare får bestämma på vilka särskilda villkor ett nationellt identifikationsnummer eller något annat vedertaget sätt för identifiering får behandlas. Av 3 kap. 10 § dataskyddslagen följer att personnummer och samordningsnummer får behandlas utan samtycke endast när det är klart motiverat med hänsyn till ändamålet med behandlingen, vikten av en säker identifiering eller något annat beaktansvärt skäl. Som framgår av avsnitt 10.3 är det inte möjligt att använda den rättsliga grunden samtycke för denna personuppgiftsbehandling och det är därför nödvändigt att fastställa om användandet av personnummer och samordningsnummer är motiverat.

Den som bryter mot vadhållningsförbudet riskerar att stängas av från all form av organiserad idrottsverksamhet i upp till 10 år. Avstängningen omfattar träning, tävling, uppvisning och att utöva uppdrag (4.2 § matchfixningsreglementet). Med så långtgående konsekvenser för individen är det av stor vikt att det är möjligt att med säkerhet fastställa att licenshavarnas uppgifter avser den person som omfattas av idrottens matchfixningsreglemente. Det är därmed nödvändigt att använda personnummer eller samordningsnummer för att identifiera personerna.

Inte heller i detta fall tillhör personuppgifterna någon av de kategorier av särskilt känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Att spela på egen match är inte kriminaliserat utan strider endast mot idrottens matchfixningsreglemente och vissa licenshavares villkor. Bestämmelserna i artikel 10 i dataskyddsförordningen aktualiseras därmed inte.

10.7.3 Idrottens arbete mot matchfixning

Utredningens förslag: Personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning.

Skälen för utredningens förslag

I drottens arbete mot matchfixning kopplas uppgifter om namn, kontaktuppgifter, föreningstillhörighet samt personnummer till

såväl misstankar om förseelser som beslut om avstängning vid en fastställd förseelse. Av motsvarande skäl som anges i föregående avsnitt bedömer utredningen att det är motiverat att använda personnummer och samordningsnummer inom ramen för handläggning av ärenden om förseelser kopplade till idrottens matchfixningsreglemente.

Uppgifterna tillhör inte någon av de kategorier av särskilt känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen.

De personuppgifter som behandlas kan dock i vissa fall röra fällande domar i brottmål och möjliga lagöverträdelser. Som vi konstaterat tidigare är det inte kriminaliserat att ingå vadhållning på egen match och ett sådant agerande bryter därför enbart mot idrottens matchfixningsreglemente. När det gäller matchfixningsreglementets förbud mot manipulation finns det däremot stora likheter med brottet spelfusk. Det vill säga, om en person som omfattas av idrottens matchfixningsreglemente gör sig skyldig till spelfusk enligt 19 kap. 4 § spellagen gör sig hen troligen även skyldig till manipulation enligt 1.3 § första stycket matchfixningsreglementet. På motsvarande sätt finns det likheter mellan mutbrott (10 kap. 5 a–5 c §§ brottsbalken) och matchfixningsreglementets bestämmelser om stämpling och medverkan (1.5 §). Det finns därmed anledning för idrottsförbunden att skaffa information om fällande domar med koppling till idrottsverksamhet för att kontrollera om den dömde omfattas av idrottens matchfixningsreglemente. Om så är fallet kan dessa domar komma att användas som bevis vid ärenden om förseelser enligt reglementet, se 2 § sjunde stycket matchfixningsreglementet.

Enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandling av personuppgifter som rör fällande domar i brottmål endast utföras under kontroll av en myndighet eller då behandling är tillåten enligt unionsrätten eller medlemsstaternas nationella rätt, där lämpliga skyddsåtgärder för de registrerades rättigheter och friheter fastställs. Ett fullständigt register över fällande domar i brottmål får endast föras under kontroll av en myndighet. Enligt 3 kap. 9 § första stycket dataskyddslagen får regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer meddela ytterligare föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordning. Av 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning

följer att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen får behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras eller en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Integritetsskyddsmyndigheten har meddelat föreskrifter om i vilka fall andra än myndigheter får behandla personuppgifter om lagöverträdelser (DIFS 2018:2). Dessa föreskrifter ger inte idrottens aktörer rätt att behandla uppgifter om lagöverträdelser. Det saknas därmed stöd för att behandla uppgifter om lagöverträdelser inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning.

Utredningen anser att det ska vara möjligt för idrottsförbunden att kontrollera om en person som fällt för spelrelaterad brottslighet omfattas av idrottens matchfixningsreglemente. Det ska därför framgå av spellagen att det är tillåtet att behandla uppgifter om lagöverträdelser i detta syfte. Det vill säga, ändamålen med denna behandling ska var desamma som gäller för den övriga personuppgiftsbehandlingen som får ske inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning (se avsnitt 10.6.3).

10.8 Proportionalitetsbedömning

10.8.1 Misstänkt matchfixning

Som framgår ovan leder utredningens förslag som syftar till att förbättra kunskapsläget om förekomsten av matchfixning endast till en begränsad personuppgiftsbehandling. I de flesta fall kan informationsdelningen enligt de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 5–10 §§ spelförordningen ske utan att personuppgifter behandlas överhuvudtaget. Endast i de fall då en misstanke om matchfixning föreligger för en sporthändelse med få deltagare kommer personuppgifter att delas. I dag saknas kunskap om hur vanligt det är att matchfixning förekommer och det är därmed svårt att uttala sig om omfattningen av den informationsdelning som kommer att ske med anledning av förslagen. Hur stor del av informationen som kommer att avse individuella sporter är än svårare att uppskatta. Utifrån vad som är känt i dag bedömer utredningen dock att det, högt räknat, inte torde röra

sig om fler än 50 fall per år. I vissa av dess fall kommer uppgifterna att indikera att en enskild idrottsutövare kan ha medverkat till spel-fusk samt brott mot idrottens matchfixningsreglemente. Även om bedömningen gjorts att det inte rör sig om sådana särskilt känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen så rör det sig i dessa specialfall om integritetskänsliga uppgifter. Utredningen har därför övervägt att begränsa informationsdelningen till att endast avse de fall där parterna kan informera varandra utan att personuppgifter behöver delas. Behovet av att förbättra kunskapsläget om matchfixning är emellertid lika starkt oavsett om det rör sig om en lagsport eller en individuell sport. För att uppnå syftet med åtgärden är det därför nödvändigt att dela även dessa uppgifter.

Av artikel 5.1 c i dataskyddsförordningen följer att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. I syfte att undvika oklarheter och godtyckliga bedömningar av vilka uppgifter som ska anses vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med förslagen har utredningen valt att i spelförordningen, 12 kap. 6 §, precisera vilka personuppgifter som får behandlas inom ramen för den föreslagna informationsdelningen och Spelinspektionens nya uppgift. Enligt denna bestämmelse får behandling av personuppgifter endast avse de personuppgifter som behövs för att fastställa vilken sporthändelse och vilken typ av påverkan misstankarna gäller. Genom bestämmelsen tydliggörs att ändamålet med behandlingen inte är att identifiera enskilda som misstänks för att ha medverkat i, eller tjänat på, manipulationen av sporthändelsen.

Av artikel 5.1 f i dataskyddsförordningen följer att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Utredningen föreslår att Spelinspektionen ska få meddela föreskrifter om hur uppgifter om manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning ska rapporteras respektive tas emot (se avsnitt 11.2). Spelinspektionen har därmed möjlighet att säkerställa att uppgifterna överförs på ett säkert sätt samt att tillgången till dessa personuppgifter kan begränsas till de personer som behöver uppgifterna för att fullgöra sina arbetsuppgifter hos respektive aktör.

Sammantaget innebär detta att de integritetsrisker som följer av förslagen är begränsade och inte mer omfattande än vad som är nöd-

vändigt för att nå syftet. Enligt utredningens bedömning uppväger de fördelar förslaget får för de aktörer som på olika sätt arbetar med att upptäcka och motverka förekomsten av matchfixning dessa begränsade integritetsrisker. Förslagen får därmed anses utgöra en proportionerlig inskränkning i integritetsskyddet.

10.8.2 Vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente

Som framgår av avsnitt 7.2 har utredningen övervägt att föreslå ett system där licenshavarnas uppgifter om vilka spelare som spelat på vilka objekt jämförs med idrottsrörelsens uppgifter om vilka personer som enligt idrottens matchfixningsreglemente inte får delta i vadhållning på ett visst objekt. Med hänvisning till de kostnader som uppstår för att skapa och driva ett sådant system i kombination med den omfattande behandling av personuppgifter som krävs har utredningen emellertid bedömt att en sådan åtgärd inte skulle vara proportionerlig i förhållande till idrottsrörelsens intresse av att upprätthålla vadhållningsförbudet. Även om ett sådant system skulle utgöra den mest effektiva åtgärden för att kontrollera att idrottens vadslagningförbud efterlevs har utredningen därför valt att istället göra det möjligt för idrottsförbunden att i enskilda fall begära att licenshavare kontrollerar om otillåten vadhållning förekommit. Dessutom får licenshavare som har information om att otillåten vadhållning förekommit, dela denna information med berört idrottsförbund utan att någon begäran gjorts.

Specialidrottsförbunden och licenshavare får endast dela uppgifter när det i ett enskilt fall finns skäl att misstänka att det förekommit otillåten vadhållning. Det kommer sålunda inte att vara möjligt för idrottsförbunden att begära kontroller i syfte att upptäcka överträdelser av vadhållningsförbudet. Denna begränsning medför att det endast kommer att röra sig om ett fåtal förfrågningar per år. Det saknas emellertid statistik över hur vanligt det är att ett förbund misstänker att någon brutit mot vadhållningsförbundet. Svenska fotbollsförbundet har för utredningen uppgett att det för deras del kan röra sig om cirka fem fall per år. Med tanke på att Fotbollsförbundet är Sveriges största specialidrottsförbund vars medlemmar står för cirka en tredjedel av den samlade svenska idrottsrörelsens

aktivitet bedömer utredningen att det totala antalet misstänkta fall kommer att understiga 20 per år.

Av artikel 5.1 c) i dataskyddsförordningen följer att de personuppgifter som behandlas ska vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas. I syfte att undvika oklarheter och godtyckliga bedömningar av vilka uppgifter som ska anses vara adekvata och relevanta i förhållande till ändamålet med förslagen har utredningen valt att i spelförordningen, 12 kap. 7 §, precisera vilka personuppgifter som får behandlas inom ramen för den föreslagna informationsdelningen som kan ske enligt de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 11 och 12 §§ spelförordningen. Enligt den förra bestämmelsen får behandling av personuppgifter endast avse de personuppgifter som behövs för att fastställa om en spelare som omfattas av idrottens matchfixningsreglemente har ingått vadhållning i strid med reglementet. För ett sådant fastställande är det i strikt mening tillräckligt att en licenshavare bekräftar att en person ingått vadhållning på ett visst spelobjekt. Påföljden vid brott mot vadhållningsförbudet är avstängning i upp till tio år och för att bedöma straffvärdet kan det därför även vara nödvändigt att dela uppgifter om exempelvis antalet gjorda vad, storleken på ingångna vad samt vilka typer av spel vadhållningen avser. Uppgifter som krävs för att bedöma straffvärdet ska därmed anses ingå i de uppgifter som behövs för att fastställa om en spelare ingått vadhållning i strid med reglementet.

Av artikel 5.1 f) i dataskyddsförordningen följer att personuppgifter ska behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Utredningen föreslår att Spelinspektionen ska få meddela föreskrifter om hur uppgifter om vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente ska rapporteras, tas emot respektive begäras (se avsnitt 11.2). Spelinspektionen har därmed möjlighet att säkerställa att uppgifterna överförs på ett säkert sätt samt att tillgången till dessa personuppgifter kan begränsas till de personer som behöver uppgifterna för att fullgöra sina arbetsuppgifter hos respektive aktör.

Som utredningen konstaterat i avsnitt 7.2 är det i stort sett omöjligt för idrottsförbunden att upprätthålla vadhållningsförbudet om det inte är möjligt att kontrollera om vadhållning faktiskt förekommit. Det är sålunda nödvändigt att införa en sådan kontrollmöjlig-

het. Som framgår ovan har utredningen vidtagit flera åtgärder i syfte att minimera inskränkningen av integritetsskyddet som följer av denna kontrollmöjlighet. Med dessa åtgärder kan omfattningen av personuppgiftsbehandlingen begränsas till ett fåtal fall per år. Det går dock inte att bortse ifrån att såväl uppgiften om att det föreligger en misstanke om brott mot idrottens vadhållningsförbud som uppgiften som bekräftar att vadhållning ingåtts utgör känsliga personuppgifter. Vid en samlad bedömning anser utredningen dock att idrottens intresse av att upprätthålla vadhållningsförbudet måste anses väga tyngre än det begränsade intrång i den personliga integriteten som behandlingen av dessa personuppgifter innebär.

10.8.3 Idrottens arbete mot matchfixning

Utredningens förslag: Endast Sveriges Riksidrottsförbund och specialidrottsförbund får behandla personuppgifter för de fastställda ändamålen. Andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som Sveriges Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund behöver för dessa ändamål.

Skälen för utredningens förslag

Omfattningen av den personuppgiftsbehandling som i dag sker inom idrottens arbete mot matchfixning är begränsad. Enligt uppskattningen i avsnitt 10.8.2 rör det sig troligen inte om fler än 20 fall av misstänkta förseelser mot vadhållningsförbudet per år. Adderar man antalet misstänkta förseelser mot övriga bestämmelser, se avsnitt 3.2, har utredningen efter kontakter med Riksidrottsförbundet uppskattat att det högt räknat inte rör sig om fler än totalt 50 ärenden per år. När det gäller behandling av personuppgifter om lagöverträdelse är antalet betydligt lägre. Mellan 2012 och 2019 ledde polisens förundersökningar med koppling till matchfixning till fällande domar endast i tre fall (Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden Delrapport 2 Spelmarknaden före omregleringen, s. 96). Syftet med utredningens förslag i denna del är endast att sä-

kerställa att det finns en rättslig grund för att om nödvändigt behandla personuppgifter vid de arbete som redan i dag utförs på grund av idrottens matchfixningsreglemente. Vi bedömer därför inte att omfattning av personuppgiftsbehandlingen kommer att påverkas av utredningens förslag.

Den personuppgiftsbehandling som sker för att motverka matchfixning inom idrotten ska givetvis ske i enlighet med dataskyddsförordningens bestämmelser. Detta framhålls även i 9 § i matchfixningsreglementet. I spellagen förtydligas också att tillgången till personuppgifter ska begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter (17 kap. 3 §). Där framgår även att det vid behandling av personuppgifter är förbjudet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på sådana personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen (17 kap. 7 §). Med tanke på den ringa omfattningen av personuppgiftsbehandlingen anser utredningen inte att det finns skäl att vidta ytterligare åtgärder för att skydda enskildas integritet. Utredningen kan dock konstatera att det finns ett stort antal organ som på ett eller annat sätt kan involveras i idrottens arbete mot matchfixning. När detta skrivs finns det exempelvis 72 specialidrottsförbund och cirka 19 000 idrottsföreningar. Mot bakgrund av att uppgifter om att en person misstänks ha brutit mot matchfixningsreglementet utgör integritetskänsliga uppgifter bedömer utredningen att det bör klargöras vilka av alla dessa organ som överhuvudtaget har behov av att behandla dessa uppgifter. Detta gäller särskilt i de fall uppgifter om lagöverträdelser hanteras.

Enligt matchfixningsreglementet är det i första hand specialidrottsförbunden och Riksidrottsnämnden som har behov av att hantera personuppgifter. Specialidrottsförbunden ska ta emot anmälningar om förbjuden vadhållning eller manipulation (1.6 §) och handlägga ärenden om förseelser (3.3 §). De utgör även första instans i bestraffningsärenden (3.2 § första stycket). Andra och sista instans i bestraffningsärenden är Riksidrottsnämnden (3.2 § andra stycket) som tillsammans med specialidrottsförbunden även ansvarar för att kungöra²⁶ och registrera alla bestraffningsärenden (6 §). Riksidrottsnämnden utgör ingen egen juridisk person utan utgör en del av Riksidrottsförbundet. Riksidrottsförbundet driver i enlighet

²⁶ Beslut om avstängningar publiceras på idrottskungörelser.se. Webbplatsen omfattas av ett utgivningsbevis och Riksidrottsförbundet är ansvarig utgivare.

med (8 §) tipsfunktionen *Min match* där det är möjligt att lämna tips anonymt. Förbundet företräder även idrottsrörelsen i matchfixningsrådet. Det är därför specialidrottsförbunden och Riksidrottsförbundet som enligt utredningens bedömning har behov av att behandla personuppgifter för de ändamål som begränsar den tillåtna hanteringen. Därutöver kan det förekomma att andra organ, t.ex. distriktsidrottsförbund eller föreningar, har information om misstänkta överträdelse eller får ta emot tips om sådana misstankar. I dessa fall ska det vara tillåtet att dela informationen med en aktör som har behov av den. Det saknas dock skäl att tillåta någon annan form av behandling vad gäller dessa andra organ.

Av ändamålsbestämmelsen ska därför framgå att endast Riksidrottsförbundet och specialidrottsförbund får behandla personuppgifter för de fastställda ändamålen. Andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning får endast behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som Riksidrottsförbundet eller specialidrottsförbund behöver för dessa ändamål.

Det finns ett starkt allmänt intresse av att verka för en idrott som är fri från manipulation och idrottens matchfixningsreglemente utgör en central del i arbetet mot matchfixning. I många fall kan de straff som utdöms enligt idrottens matchfixningsreglemente vara mer kännbara än de straff som kan utdömas av domstol för motsvarande förseelse. Behandling av personuppgifter är en förutsättning för att det ska vara möjligt att upprätthålla reglementet. Med de åtgärder för att minska integritetsintrånget som diskuteras ovan samt det faktum att omfattningen av personuppgiftsbehandlingen är begränsad bedömer utredningen att intrånget i den personliga integriteten som krävs för att upprätthålla matchfixningsreglementet är motiverat.

11 Bemyndiganden

11.1 Bemyndiganden - Spellagen

Utredningens förslag: Spellagens bemyndiganden ska kompletteras.

Skälen för utredningens förslag

Utredningen bedömer att de föreslagna bestämmelserna i 11 kap. 13 §, 12 kap. 6 och 7 §§, 13 kap. 1 a § och 14 kap. 12 § andra stycket spelförordningen kräver kompletteringar av spellagens bemyndiganden.

Av 21 kap. 13 § spellagen ska därför framgå att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om kontrollrutiner enligt 14 kap. 16 § spellagen.

21 kap. 15 § spellagen ska kompletteras så att de existerande bemyndigandena att meddela föreskrifter om begränsningar av de tillåtna ändamålen för behandling av personuppgifter samt om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas, även ska omfatta de föreslagna bestämmelserna i 17 kap. 5 a och 5 b §§ spellagen.

Slutligen kompletteras bemyndigandet i 21 kap. 17 § spellagen för att ge regeringen möjlighet att meddela föreskrifter om skyldighet för sådana betaltjänstleverantörer som avses i betaltjänstlagen att lämna tillgängliga uppgifter om kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt spellagen.

När det gäller de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 5, 6, 8 §§ och 12 § första stycket och 16 kap. 10 § 7 spelförordningen bedömer

utredningen att dessa kan meddelas med stöd av bemyndigandet i 21 kap. 5 § spellagen.

För resterande föreslagna bestämmelser i spelförordningen görs bedömningen att dessa kan meddelas med stöd av 8 kap. 7 § första stycket 2 regeringsformen.

11.2 Bemyndiganden - Spelförordningen

Utredningens förslag: Spelinspektionen får meddela föreskrifter om hur uppgifter om manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning samt uppgifter om vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente ska rapporteras, tas emot respektive begäras.

Skälen för utredningens förslag

Det följer av förslagen i avsnitt 7.1 att Spelinspektionen ska fungera som ett nav vid delningen av information om misstänkt matchfixning. Licenshavare och idrottsförbund ska kunna lämna information om misstänkt matchfixning till Spelinspektionen och inspektionen ska vidarebefordra informationen. Det följer vidare av förslagen att licenshavarna och idrottsförbunden, vid misstanke om brott mot vadhållningsförbudet i idrottens matchfixningsreglemente, ska kunna dela uppgifter direkt med varandra. Totalt sett är det ett stort antal aktörer som ska kunna delta i informationsdelningen. Förutom Spelinspektionen berörs cirka 50 spelbolag med licens för vadhållning samt Riksidrottsförbundet och ett antal²⁷ av specialidrottsförbunden.

Med så många aktörer inblandade krävs det enligt utredningen att det regleras hur uppgifter ska rapporteras, tas emot respektive begäras för att informationsdelningen ska fungera i praktiken. Eftersom vissa av uppgifterna som ska kunna delas innehåller personuppgifter krävs det även att de behandlas på ett sätt som säkerställer lämplig säkerhet för personuppgifterna med användning av lämpliga tekniska eller organisatoriska åtgärder. Exempelvis kan det finnas skäl att

²⁷ Totalt finns det 71 specialidrottsförbund men de som berörs är endast de som ansvarar för idrotter som är föremål för vadhållning.

begränsa tillgången till uppgifterna till de personer som behöver uppgifterna för att fullgöra sina arbetsuppgifter hos respektive aktör.

Utredningen har valt att inte lämna förslag som reglerar hur informationsdelningen ska ske då vi bedömer att denna typ av krav bör framgå av Spelinspektionens föreskrifter. Inspektionen har även möjlighet att diskutera val av teknisk lösning med de berörda aktörerna inom ramen för matchfixningsrådet. Av spelförordningen ska därför följa att Spelinspektionen får meddela föreskrifter om hur uppgifter om manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning samt uppgifter om vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente enligt de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 6, 7 och 9–12 §§ spelförordningen ska rapporteras, tas emot respektive begäras.

12 Val av föreskriftsnivå

Spellagen är en ramlag som innehåller alla huvudbestämmelser om spel och regeringen kan vid behov utnyttja bemyndiganden för att mer i detalj anpassa spelregelringen till nya omständigheter på marknaden (prop. 2017/18:220, s. 83 ff.). Med utgångspunkt i den avvägning mellan ramlag och detaljreglering som gäller i dag har utredningen valt att förutom förslaget om förändrat tillämpningsområde placera de föreslagna bestämmelserna om skyldigheten att lämna uppgifter till polisen och tillåten behandling av personuppgifter i spellagen. Även bestämmelsen om testköp har placerats i lagen då det krävs stöd i lag för att en myndighet ska kunna bedriva sådan dold tillsyn (se avsnitt 8.4). Resterande författningsförslag har införts i spelförordningen. När det gäller bestämmelserna om rapporteringsskyldighet kan utredningen konstatera att regeringen redan uttalat att denna typ av bestämmelser bör införas i föreskrifter på annan nivå än lag (prop. 2017/18:220, s. 161).

I detta sammanhang finns det även skäl att beröra regeringsformens bestämmelser om skydd mot intrång i den personliga integriteten. Enligt 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen är enskilda gentemot det allmänna skyddade mot betydande intrång i den personliga integriteten, om det sker utan samtycke och innebär övervakning eller kartläggning av personliga förhållanden. Inskränkningar i detta skydd kan enbart göras genom lag och bara för att tillgodose ändamål som är godtagbara i ett demokratiskt samhälle (se 2 kap. 20 och 21 §§ regeringsformen). Eftersom utredningens förslag inte medför att några offentliga förvaltningsuppgifter överlämnas till idrottsförbunden och licenshavarna, som är privaträttsliga subjekt, är det endast de delar av utredningens förslag som rör Spelinspektionen som kräver en bedömning i förhållande till det utvidgade grundlagsskyddet.

Som framgår av avsnitt 10.4.1 och 10.4.2 kommer de uppgifter som tillförs Spelinspektionen endast i vissa undantagsfall att leda till att personuppgifter behandlas. Det rör sig därmed inte om ett sådant betydande intrång i den personliga integriteten och inte heller om en sådan kartläggning av personliga förhållanden som avses i 2 kap. 6 § andra stycket regeringsformen (se prop. 2009/10:80, s 179 ff.). De av utredningens förslag som medför behandling av personuppgifter kräver sålunda inte reglering i lag.

13 Ikraftträdande

Utredningens förslag: Författningsändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

Bestämmelsen i 13 kap. 1 b § andra stycket spelförordningen ska tillämpas om licenshavaren erhållit sin licens efter den 1 juli 2022.

Skälen för utredningens förslag

Den nya lagstiftningen bör träda i kraft så snart som möjligt. Med hänsyn till den tid som kan beräknas gå åt för remissförfarandet, beredningen inom Regeringskansliet, notifieringsförfaranden till EU (se avsnitt 14.5) samt riksdagsbehandlingen bör de nya bestämmelserna kunna träda i kraft den 1 juli 2022.

Enligt den föreslagna bestämmelsen i 13 kap. 1 b § andra stycket spelförordningen ska Spelinspektionen i vissa fall underrätta betal-tjänstleverantörer om licenshavares butiks-ID och inlösar-ID. Som utredningen konstaterar i avsnitt 8.1.3 är detta emellertid inte en uppgift som Spelinspektionen i dag begär in från den som söker licens och utredningen föreslår därför att Spelinspektionen använder bemyndigandet i 16 kap. 2 § spelförordningen för att ålägga den som söker licens att förse inspektionen med denna uppgift. Spelinspektionen kommer därmed att få tillgång till dessa uppgifter succesivt allteftersom de nuvarande licenshavarna ansöker om förnyad licens²⁸ alternativt när nya aktörer ansöker om licens. Bestämmelsen i 13 kap. 1 b § andra stycket ska därför endast tillämpas om licenshavaren erhållit sin licens efter den 1 juli 2022.

När det gäller de föreslagna bestämmelserna om delning av uppgifter i 14 kap. 6 och 8–12 §§ spelförordningen har utredningen

²⁸ Av 4 kap. 8 § spellagen följer att en licens får ges för högst fem år.

bedömt att det måste regleras hur uppgifter ska rapporteras, tas emot respektive begäras för att informationsdelningen ska fungera i praktiken (se avsnitt 11.2). Utredningen har vidare bedömt att det krävs att Spelinspektionen tar fram en teknisk lösning som gör det möjligt att dela uppgifter enkelt och utan fördröjning och att den initiala kostnaden för detta uppgår till 1 miljon kronor (se avsnitt 14.2.1). En förutsättning för att de föreslagna bestämmelserna i 14 kap. 6 och 8–12 §§ spelförordningen ska kunna tillämpas i samband med ikraftträdandet är sålunda att Spelinspektionens föreskrifter och tekniska lösning kan tas fram under första halvåret 2022. Enligt utredningen bör detta vara möjligt men om så inte är fallet måste ikraftträdandebestämmelsen kompletteras med en bestämmelse enligt vilken 14 kap. 6 och 8–12 §§ ska tillämpas först vid ett senare tillfälle.

14 Konsekvenser

Av uppdraget framgår att utredaren ska analysera och redovisa de verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenserna av förslagen, inklusive kostnadsberäkningar och konsekvenser för avgiftsfinansierade verksamheter. Om kostnader bedöms uppkomma ska förslag till finansiering lämnas. Analysen och redovisningen ska även omfatta hur resursbehovet och kompetensförsörjningen påverkas vid berörda myndigheter. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Utredaren ska särskilt redogöra för förslagets effekter på den svenska spelmarknaden.

14.1 Konsekvenser - Spellagens tillämpningsområde

Utredningen föreslår att det inte längre ska vara avgörande om ett onlinespel riktas till den svenska marknaden för att spellagen ska vara tillämplig. Avgörande ska istället vara om en spelare som befinner sig i Sverige har möjlighet att delta i onlinespelet. Syftet med den föreslagna ändringen är att flytta fokus från vilka eventuella åtgärder som ett spelbolag som tillhandahåller onlinespel vidtagit för att locka till sig svenska kunder till att istället fokusera på om bolaget vidtagit åtgärder för att förhindra deltagande från Sverige. Utredningen bedömer att ändringen medför att det blir betydligt enklare för såväl Spelinspektionen som betaltjänstleverantörerna att avgöra vilka spelbolag som agerar i strid med spellagens krav på licens (se avsnitt 6.1.4). Det förändrade tillämpningsområdet leder dock till att Spelinspektionen måste kunna verifiera att det är möjligt att delta i ett onlinespel från Sverige och utredningen föreslår därför att inspektionen via dold tillsyn ska ges möjlighet att registrera spelarkonton.

Den föreslagna förändringen av spellagens tillämpningsområde medför också att licenskravet, allt annat lika, omfattar betydligt fler aktörer som erbjuder onlinespel än vad som är fallet i dag. För de aktörer som, även om de inte riktar sig till den svenska marknaden, accepterar kunder från Sverige innebär det att de för att inte riskera att dömas för olovlig spelverksamhet enligt 19 kap. 1 § spellagen antingen måste söka licens eller vidta åtgärder för att förhindra deltagande från Sverige. Som vi varit inne på i avsnitt 6.1.4 är det emellertid förenat med svårigheter för ett enskilt land att upprätthålla sitt nationella regelverk när tjänster erbjuds via internet. Detta framgår också av Spelinspektionens erfarenheter från tillämpningen av det nuvarande regelverket. Spelinspektionen har i ett flertal fall utfärdat verksamhetsförbud riktade mot spelföretag etablerade i andra länder som trots avsaknad av licens riktar onlinespel mot den svenska marknaden. När dessa förbud inte lett till att bolagen upphört att rikta spel till Sverige har inspektionen i flera fall gjort en polisanmälan. Polismyndigheten har dock svårt att identifiera de fysiska personer som driver företagen och de flesta polisanmälningar som kommit in under 2020 har därför lagts ned. (Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden Delrapport 4 Andra året med den nya spelregleringen, s. 100 ff.) Utredningen är medveten om att detta problem kommer att föreligga även gentemot de ”nya” företag som kommer att omfattas av spellagens tillämpningsområde. Som framgår av avsnitt 6.1.4 är inte heller syftet med ändringen att påverka hur Spelinspektionen väljer att fördela sina tillsynsresurser. Även fortsättningsvis finns det därmed skäl för inspektionen att fokusera på de utländska aktörer som via olika typer av åtgärder aktivt söker svenska spelkunder.

När det gäller främjandeförbudet görs bedömningen att det förändrade tillämpningsområdet inte får någon större praktisk betydelse då ett främjande av ett onlinespel i normalfallet torde innebära att spelet får anses vara riktat mot den svenska marknaden. I dessa fall är spellagen sålunda tillämplig såväl enligt den nuvarande som den föreslagna utformningen av tillämpningsbestämmelsen.

För spelfuskbrottet får det förändrade tillämpningsområdet emellertid konsekvenser. Enligt spellagen kan den som otillbörligen vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett spel som omfattas av licenskrav dömas för spelfusk. För att ett spel ska omfattas av licenskrav krävs det i dag att spelet tillhandhålls i Sverige

men det framgår också att endast onlinespel som riktas till den svenska marknaden ska anses vara tillhandahållna i Sverige. I de fall det finns minst en aktör som tillhandhåller vadhållning i Sverige är det sålunda möjligt att döma den som medverkat till matchfixning för spelfusk. När det däremot förhåller sig så att ingen aktör som tillhandhåller spel i Sverige erbjuder vadhållning på den aktuella sporthändelsen är rättsläget emellertid inte lika tydligt. Det skulle t.ex. kunna röra sig om ett evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år då det följer av 18 kap. 2 § 2 spellagen att licensinnehavare är förhindrade att erbjuda den typen av vadhållning. Om inte heller någon av de olicensierade aktörer som riktar onlinespel till den svenska marknaden erbjuder vadhållning på objektet kan det uppstå en situation där de enda aktörer som erbjuder vadhållningen är sådana som inte omfattas av licenskrav eftersom de inte riktar sig till den svenska marknaden. I det senare fallet finns det inget spel som omfattas av licenskrav och det går därmed att ifrågasätta om det är möjligt att döma den som vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett sådant spel för spelfusk. Genom ändringen av spellagens tillämpningsområde kommer fler aktörer som erbjuder vadhållning online att anses tillhandhålla spel i Sverige. Därmed kommer brottsrubriceringen spelfusk att kunna användas i fler fall än vad som är möjligt i dag. Enligt utredningen är detta välkommet.

Utredningen kan även konstatera att det inte finns något som tyder på att regeringens avsikt med formulering var att undanta detta specialfall. Syftet verkar snarare ha varit att skilja mellan åtgärder som syftar till att vinna fördelar i spel om pengar från åtgärder som syftar till att vinna idrottsliga fördelar.

I likhet med utredningen anser regeringen att endast åtgärder som är ägnade att påverka spel som omfattas av licenskrav bör omfattas av straffansvar. Såsom Svenska Fotbollförbundet lyfter fram är syftet med brottet att straffa otillbörlig påverkan av utgången i ett spel om pengar, inte att straffa osportsligt spel. Åtgärder som endast syftar till att vinna idrottsliga fördelar bör således inte omfattas av straffansvar. (prop. 2017/18:220, s. 227)

För beskattningen av spelvinster innebär förändringen av tillämpningsområdet att vissa spelvinster som i dag är skattefria kommer att beskattas i inkomstslaget kapital. För spelvinster från spel som tillhandahålls i tredje land av aktörer som saknar licens gäller redan i

dag att de ska beskattas. När det däremot gäller spelvinster från spel som tillhandhålls inom EES-området av aktörer som saknar licens gäller däremot att dessa i dag är skattefria om spelet inte riktas mot den svenska marknaden (8 kap. 3 § inkomstskattelagen). Efter ändringen av spellagens tillämpningsområde kommer i stort sett samtliga²⁹ spelvinster från onlinespel som tillhandhålls inom EES-området av aktörer som saknar svensk licens att vara skattepliktiga då det faktum att en svensk kunnat delta i spelet i sig innebär att spelet omfattas av spellagens tillämpningsområde och därmed även av licenskravet.

14.2 Konsekvenser - Matchfixning

14.2.1 Informationsdelning vid misstanke om matchfixning

Utredningen har konstaterat att såväl myndigheter, idrottsrörelsen som spelbolag har ett gemensamt intresse av att motverka matchfixning. Förslagen i denna del syftar till att förbättra kunskapen om förekomsten av matchfixning för att på så sätt förbättra möjligheterna för de berörda aktörerna att effektivisera arbetet mot matchfixning. Genom utredningens förslag undanröjs de hinder för informationsdelning som i dag föreligger till följd av dataskyddsförordningens bestämmelser om hantering av personuppgifter. Spelbolag med licens för vadhallning åläggs att utan dröjsmål rapportera uppgifter om misstänkt matchfixning till Spelinspektionen och det blir möjligt för idrottsförbunden att rapportera in motsvarande uppgifter. Spelinspektionen ska fungera som ett nav för informations spridningen och vidarebefordra de uppgifter som rapporteras in till övriga licenshavare, Riksidrottsförbundet och berörda specialidrottsförbund. Spelinspektionen får även till uppgift att skaffa, sammanställa och analysera uppgifter om misstänkt matchfixning och ges även möjlighet att vid behov begära in uppgifter från spelbolag med licens för vadhallning.

²⁹ Skattefrihet gäller dock fortfarande om den som är obegränsat skatteskyldig i Sverige kunnat delta i onlinespelet eftersom denne befunnit sig i ett annat land än Sverige vid deltagandet.

Spelinspektionen

Utredningen bedömer att den föreslagna ordningen för informationsdelning samt möjligheten att vid behov begära in uppgifter från licenshavarna ger Spelinspektionen goda förutsättningar att fullgöra sitt nya uppdrag att skaffa, sammanställa, analysera och sprida information om misstänkt matchfixning. Utredningen bedömer även att förslagen gör det möjligt att styra matchfixningsrådets arbete i en mer operativ riktning. Den förhöjda kunskapsnivån som förslagen förväntas leda till kommer vidare att förbättra inspektionens möjligheter att i enlighet med 16 kap. 6 § spelförordningen identifiera eventuella behov av kompletterande föreskrifter om förbud eller begränsningar av spel på vissa tävlingar eller händelser i tävlingar, eller andra åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning. Sammantaget får uppgiften att skaffa, sammanställa, analysera och sprida information om misstänkt matchfixning anses ligga väl i linje med inspektionens nuvarande uppdrag. Enligt utredningens bedömning föreligger därför inte något behov av resursförstärkning och uppgiften kan hanteras inom befintlig anslagsram.

När det däremot gäller genomförandet och driften av den ordning för informationsdelning vid misstanke om matchfixning som utredningen föreslår bedömer utredningen att det finns anledning att höja myndighetens anslag. Till att börja med krävs det att Spelinspektionen tar fram en teknisk lösning som gör det möjligt att dela uppgifter enkelt och utan fördröjning. Systemet bör i enlighet med dataskyddsförordningen även säkerställa att de personuppgifter som delas endast är tillgängliga för de personer som behöver uppgifterna för att fullgöra sina arbetsuppgifter hos respektive aktör. Inspektionen får även meddela föreskrifter om hur uppgifterna ska rapporteras och tas emot. När systemet och eventuella föreskrifter är på plats uppstår löpande kostnader för tillsyn och drift samt kontroll och vidarebefordran av de uppgifter som inkommer från licenshavarna och idrottsförbunden.

Ett av huvudskälen till utredningens förslag är att det i dag saknas kunskap om förekomsten av matchfixning. Av detta följer att det är svårt att på förhand uppskatta mängden uppgifter som aktörerna kommer att dela. Det är därmed även svårt att bedöma vilken

arbetsinsats som kommer att krävas av Spelinspektionen för att kontrollera och vidarebefordra uppgifter till licenshavare och berörda specialidrottsförbund. Mot denna bakgrund bedömer utredningen att den initiala kostnaden för att ta fram en teknisk lösning uppgår till 1 miljon kronor och att det därefter krävs resurser motsvarande 0,75 årsarbetskrafter för att täcka löpande kostnader.

Licenshavare

För de cirka 50 spelbolag som har licens för vadhållning innebär förslaget en ny rapporteringsskyldighet. Uppgifter ska dock endast rapporteras när det finns skäl att misstänka manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning. Som framgår ovan är det svårt att bedöma hur vanligt det är att spelbolagen har skäl att misstänka sådan manipulation. För Svenska spels del har det rört sig om mellan 20 och 40 matcher per år, se avsnitt 7.1. Där framgår dock även att det finns stora skillnader mellan hur aktiva bolagen är när det gäller att samla information och vidta åtgärder med anledning av misstänkt matchfixning. Utredningen kan emellertid konstatera att bolagen redan enligt gällande krav är skyldiga att ha rutiner för att upptäcka och motverka förekomsten av spelfusk (14 kap. 16 § första stycket spellagen). Av Spelinspektionens föreskrifter följer även att licenshavarnas spelsystem ska kunna analysera och generera rapporter om bl.a. otillbörlig påverkan av utgången av ett spel som är föremål för vadslagning (8 kap. 1 § första stycket LIFS 2018:8). Licenshavarna ska även en gång per år förse Spelinspektionen med en rapport över föregående års registrerade misstänkta manipulationer av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning (4 kap. 1 § SIFS 2020:02). Den nya rapporteringsskyldigheten medför sålunda inte att bolagen måste ta fram nya uppgifter utan endast att de utan dröjsmål ska dela uppgifter som de redan ska inneha.

Det faktum att licenshavarna och idrottsrörelsen i framtiden kan dela information om misstänkt matchfixning med varandra förväntas leda till att fler fall av otillbörlig påverkan kan upptäckas. Därmed förbättras licenshavarnas möjligheter stoppa eller begränsa spel i syfte att undvika förluster till följd av matchfixning. På sikt bör även spelarnas förtroende för den svenska vadhållningsmarknaden öka. Det ska också noteras att det som regleras i förslaget är endast skyl-

digheten att dela och ta emot information om misstänkt matchfixning, några nya skyldigheter att agera med anledning av den information som delas införs inte.

Licenstagarna ska på begäran av Spelinspektionen lämna alla uppgifter som behövs för att sammanställa information vid misstänkt manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning. Eftersom det inte är känt i vilken omfattning Spelinspektionen kommer att begära in uppgifter är det inte möjligt att på förhand fullt ut bedöma konsekvenserna av förslaget i denna del. Som utredningen påtalat i avsnitt 7.1.4 ska en begäran om att lämna uppgifter i enlighet med 5 § förvaltningslagen (2017:900) föregås av en proportionalitetsprövning. En avvägning ska sålunda i varje enskilt fall göras mellan å ena sidan allmänintresset av att motverka matchfixning samt intresset av att förbättra kunskapsläget om matchfixning och, å andra sidan, konsekvenserna för licenshavarna.

Sammantaget bedöms förslagen inte leda till ökade kostnader för licenshavarna då de ökade kostnader som följer av rapporterings-skyldigheten uppvägs av ökade möjligheter att begränsa förluster till följd av spel på uppgjorda matcher samt förbättrad integritet på den svenska vadhållningsmarknaden.

Idrottsförbunden

Om de uppgifter om misstänkt manipulation som rapporteras av en licenshavare rör en sporthändelse i Sverige eller en sporthändelse med svenskt deltagande kommer Riksidrottsförbundet och berörda specialidrottsförbund att få ta del av informationen. Detta kommer att förbättra idrottsrörelsens möjligheter att bedriva ett effektivt arbete mot matchfixning. Det blir även möjligt för idrottsförbunden att på ett enkelt sätt dela information om misstänkt matchfixning med Spelinspektionen och licenshavarna. Någon skyldighet att dela information införs dock inte och förbunden väljer själva i vilken utsträckning de vill bidra i arbetet att motverka matchfixning.

Polismyndigheten

Det föreslagna systemet för informationsdelning syftar inte till att identifiera enskilda som begått brott. Utredningen bedömer dock att

den information som sammanställts av Spelinspektionen kan vara till nytta även i Polismyndighetens och Åklagarmyndighetens arbete. Den kommer dessutom att kunna användas inom ramen för den strategiska och operativa samverkan som ska ske inom matchfixningsrådet.

14.2.2 Informationsdelning vid misstanke om vadhållning i strid med idrottens vadhållningsförbud

Specialidrottsförbunden har i dag svårt att kontrollera om det vadhållningsförbud som finns i idrottens matchfixningsreglemente efterlevs. Genom utredningens förslag ges förbunden möjlighet att begära att licenshavare med licens för vadhållning utan dröjsmål kontrollerar om en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente. Det blir även tillåtet för licenshavare att på eget initiativ vidarebefordra uppgifter om misstänkta överträdelser av vadhållningsförbudet till specialidrottsförbunden.

Spelinspektionen

Spelinspektionen är inte direkt involverad i det informationsutbyte som kommer att ske mellan licenshavarna och specialidrottsförbunden. Inspektionen får dock meddela föreskrifter om hur informationen ska lämnas och begäras. Enligt utredningen bör den mest kostnadseffektiva lösningen vara att den informationsdelning som ska kunna ske avseende vadhållningsförbudet integreras i den tekniska lösning som krävs för informationsdelningen avseende misstänkt matchfixning. Utredningen bedömer att kostnaden för en sådan integrering ryms inom den resursförstärkning som föreslås i avsnitt 14.2.1.

Licenshavarna

Ett specialidrottsförbund får endast begära en kontroll om det finns skäl att misstänka att en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente. Denna begränsning medför att det endast kommer att röra sig om ett fåtal förfrågningar per år. Utred-

ningen har bedömt att det totala antalet misstänkta fall kommer att understiga 20 per år (se avsnitt 10.8.2). Vid en kontroll ska licenshavaren kontrollera om en person ingått vadhållning på ett visst spelobjekt och om så är fallet ska de uppgifter som krävs för att bedöma straffvärdet delas med specialidrottsförbundet. Uppgifter om vem som spelat och antalet gjorda vad, storleken på ingångna vad, vilka typer av spel vadhållningen avser etc. bör med enkelhet kunna tas fram från licenshavarnas spelsystem.

Eftersom det är vanligt att licenshavare i sina villkor stipulerar att spel på egen match är förbjudet kan en begäran från ett specialidrottsförbund även leda till att licenshavaren uppmärksammas på att en kund brutit mot villkoren.

Specialidrottsförbunden

Med dagens regelverk är det inte möjligt för idrottsförbunden och licenshavarna att dela personuppgifter. Genom förslaget blir den personuppgiftsbehandling som är nödvändig för att kontrollera om någon som omfattas av idrottens matchfixningsreglemente brutit mot vadslagningsförbudet möjlig.

Utredningen bedömer att förslagen medför en avsevärd förbättring när det gäller idrottsförbundens möjligheter att upprätthålla vadhållningsförbudet.

14.2.3 Uppgifter till Polismyndigheten

I dag föreligger ingen generell skyldighet för licenshavarna att överlämna uppgifter som tyder på brott till Polismyndigheten och det är endast vissa av licenshavarna som samarbetar med polisen. Genom utredningens förslag införs en skyldighet att på begäran lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om brott i samband med spel.

Utredningen bedömer att förslaget underlättar och effektiviserar polisens arbete mot matchfixning. Det faktum att skyldigheten att lämna uppgifter följer av spellagen innebär även att Spelinspektionen kan ingripa enligt 18 kap. 12 § spellagen om en licenshavare inte hör sammar Polismyndighetens begäran.

För de licenshavare som inte redan i dag väljer att samarbeta med polisen medför förslaget en ökad administration. Hur betungande

den nya skyldigheten blir beror dock helt på i vilken omfattning Polismyndigheten har anledning att använda sig av den nya möjligheten. Som framgår av avsnitt 7.1 har antalet förundersökningar med koppling till matchfixningsrelaterade brott sällan uppgått till fler än tio per år. De uppgifter polisen har behov av, t.ex. uppgifter om vem som spelat eller uppgifter om avvikande spelmönster i en viss region bör med enkelhet kunna tas fram från licenshavarnas spelsystem. Sammantaget bedöms förslaget därmed endast leda till begränsade kostnader för licenshavarna.

14.2.4 Internationellt utbyte av information

Enligt utredningens förslag ska de rutiner som krävs för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk innefatta ett internationellt utbyte av information om misstänkt manipulation av sporthändelser med avseende på vadhallning. Av avsnitt 3.5 följer att cirka hälften av licenshavarna redan är medlemmar i IBIA och att Svenska spel är medlem i GLMS.

För de licenshavare som inte redan deltar i det internationella utbytet av information medför utredningens förslag en kostnad. Ett medlemskap i IBIA kostar t.ex. cirka 300 000 kronor per år³⁰ och innebär bl.a. krav på aktivt deltagande i det internationella informationsutbytet (IBIA:s Members code of conduct).

14.3 Konsekvenser - Förhindrande av olicensierat spel

14.3.1 Betalningsblockering och dold tillsyn

Utredningens förslag innebär att den nuvarande ordningen där förvaltningsrätten på ansökan av Spelinspektionen kan ålägga betaltjänstleverantörer att blockera betalningstransaktioner upphävs. Istället införs en skyldighet för Spelinspektionen att underrätta betaltjänstleverantörer om inspektionen meddelar förelägganden eller förbud till företag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen eller till företag som tillhandahåller betalningslösningar för spelbranschen. Om möjligt ska en sådan underrättelse

³⁰ Uppgift lämnad av Jason Foley-Train, IBIA, vid möte den 12 mars 2021.

kompletteras med information om de kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används för att förmedla insatser eller vinster till eller från de som besluten berör. Betaltjänstleverantörer ska bistå Spelinspektionen med att få fram dessa uppgifter. Spelinspektionen ska även underrätta betaltjänstleverantörerna om de butiks-ID och inlösar-ID som används av de licenshavare som tillhandahåller spel där betalkort kan användas vid betalning. Slutligen föreslår utredningen att Spelinspektionen ska ges möjlighet att i vissa fall köpa tjänster under dold identitet (testköp).

Spelinspektionen

För att Spelinspektionen ska kunna förse betaltjänstförmedlare med uppgifter om vilka butiks-ID och inlösar-ID som licenshavare använder krävs det att inspektionen i sin tur anpassar sina föreskrifter och kräver in dessa uppgifter från licenshavarna.

Enligt nuvarande bestämmelser ska Spelinspektionen hålla betaltjänstleverantörerna underrättade om vilka som har licens enligt spellagen (13 kap. 1 § tredje stycket selförordningen). Underrättelse sker i dag genom att inspektionen publicerar uppgifterna på sin webbplats. För de tillkommande underrättelseskyldigheter som utredningen föreslår har vi bedömt att det inte är tillräckligt, alternativt inte lämpligt, att uppgifterna finns tillgängliga på inspektionens webbplats (se avsnitt 8.1.3). För samtliga underrättelseskyldigheter anges därför att inspektionen *ska underrätta* betaltjänstleverantörerna. Detta medför att Spelinspektionen behöver tillgång till betaltjänstleverantörernas kontaktuppgifter. Av resonemanget i avsnitt 8.1.3 följer att utredningen bedömer att Finansinspektionen kan förse Spelinspektionen med uppdaterade kontaktuppgifter till de betaltjänstleverantörer som ingår i deras register. Tyvärr innehåller registret, åtminstone för närvarande, endast uppgift om den fysiska adressen. För att fullgöra underrättelseskyldigheterna måste Spelinspektionen därför skicka uppgifter till närmare 3 000 betaltjänstleverantörer med vanlig post. Om Finansinspektionen i framtiden begär in uppgift om betaltjänstleverantörernas e-postadresser kan Spelinspektionens kostnad för att hantera underrättelseskyldigheten emellertid minska.

Vid bedömningen av resursbehovet bör hänsyn tas till att de av utredningen föreslagna åtgärderna för att stoppa betalningsöverföringar till och från olicensierade spelbolag ersätter dagens system med domstolsförfarande och att det även vid användande av det systemet finns behov av att kontakta samtliga betaltjänstförmedlare. Den föreslagna möjligheten att använda dold tillsyn i kombination med möjligheten att begära in tillgängliga uppgifter från betaltjänstleverantörer utgör enligt utredningen dessutom nya effektiva verktyg som kommer att underlätta Spelinspektionens arbete med att blockera betalningar. Vid en samlad bedömning av förslagets effekter för Spelinspektionens verksamhet saknas därmed skäl att föreslå en anpassning av befintlig anslagsram.

Finansinspektionen

De kontaktuppgifter som Spelinspektionen behöver för att fullgöra sina underrättelseskyldigheter gentemot betaltjänstleverantörerna finns i Finansinspektionens register. Kostnaden för att bistå Spelinspektionen med dessa uppgifter bör därför kunna hanteras inom ramen för Finansinspektionens nuvarande anslag.

Betaltjänstleverantörer

För betaltjänstleverantörerna förväntas förslagen leda till såväl för-
enklingar som ökad administration.

Tillämpningen av skyldigheten att avvisa vissa betalordrar där betalkort används kommer att underlättas när betaltjänstleverantörerna erhåller information om vilka butiks-ID och inlösar-ID som används av de licensierade spelaktörerna.

Om Spelinspektionen använder möjligheten att använda sig av dold tillsyn kan de betaltjänstleverantörer som genomfört betalningstransaktioner för Spelinspektionens räkning komma att behöva lämna ut tillgängliga uppgifter om kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som kan kopplas till dessa transaktioner. Detsamma gäller andra betaltjänstleverantörer om Spelinspektionen bedömer att det finns skäl att anta att de har tillgång till motsvarande uppgifter. I normalfallet torde det dock endast ett fåtal av betaltjänstleve-

rantörerna beröras av den nya uppgiftsskyldighet som utredningen föreslår.

Det nuvarande systemet där betaltjänstleverantörer kan bli ålagda av domstol att blockera elektroniska betalningstransaktioner till och från ett visst konto har inte använts. Såväl möjligheten att använda dold tillsyn som möjligheten att begära uppgifter från betaltjänstleverantörer medför att det i framtiden kommer att bli enklare för Spelinspektionen att få fram de uppgifter som krävs för att betaltjänstleverantörer ska kunna blockera transaktioner kopplade till olicensierat spel. För att det därefter ska föreligga en skyldighet att blockera betalningar krävs det inget domstolsförfarande utan endast att en betaltjänstleverantör informerats om de uppgifter Spelinspektionen fått fram. Det går inte att på förhand bedöma i hur många fall Spelinspektionen kommer att kunna fastställa vilka kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används vid olicensierat spel. En viss ledning fås dock av att det på den norska blockeringslistan, som innehåller beslut från 2017 och framåt, finns 35 blockerade företag. Med de nya verktyg som tillförs Spelinspektionen finns det enligt utredningen goda förutsättningar för att det svenska arbetet med att blockera betalningar kan bedrivas minst lika effektivt som i Norge.

14.3.2 Ökad myndighetssamverkan

Utredningen föreslår att Skatteverket ska få ta del av Spelinspektionens beslut om förelägganden eller förbud till företag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen eller till företag som tillhandahåller betalningslösningar för spelbranschen. Om Spelinspektionen fått fram uppgifter om de kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används för att förmedla vinster från de som besluten berör ska Skatteverket även få ta del av denna information.

I vilken mån Skatteverket kan använda denna information för att effektivisera arbetet med att identifiera enskilda spelare som inte deklarerat för sina spelvinster är oklart. För att Skatteverket ska kunna påföra en beskattning räcker det t.ex. inte med att myndigheten kan visa att en enskild erhållit en utbetalning från ett kontonummer som Spelinspektionen identifierat. Det måste också fastställas att utbe-

talningen helt eller delvis avser en spelvinst. Med tanke på de svårigheter som föreligger har utredningen föreslagit att Skatteverket i ett första steg bör ges möjlighet att använda den nya information som Spelinspektionen i enlighet med utredningens förslag kan förse dem med. Därefter bör Skatteverket redogöra för vilka åtgärder som vidtagits.

Utredningen bedömer att de eventuella merkostnader som förslaget leder till kan hanteras inom befintliga ekonomiska ramar.

14.4 Finansiering av utredningens förslag

Som framgår ovan anser utredningen att den föreslagna ordningen för informationsdelning vid misstanke om matchfixning medför att det finns behov av att utöka Spelinspektionens anslag. Den initiala kostnaden för att ta fram en teknisk lösning har beräknats till 1 miljon kronor och därefter krävs resurser motsvarande 0,75 årsarbetskrafter för att täcka löpande kostnader.

Utredningen bedömer att de föreslagna åtgärderna som syftar till att förhindra olicensierat spel kommer att leda till att en del av de spel som i dag sker hos olicensierade spelbolag kommer att flyttas över till de licensierade spelbolagen. Statens skatteintäkter från de licensierade bolagen kommer därmed att öka och utredningen föreslår att en del av dessa utökade skatteintäkter används för att finansiera Spelinspektionens anslagsökning.

14.5 Överensstämmelse med EU-rätten

Spellagens tillämpningsområde

Utredningen bedömer att den föreslagna förändringen av spellagens tillämpningsområde är förenlig med EU-rätten. EU-domstolen har i ett flertal domar uttalat att medlemsländerna har möjlighet att erbjuda spelbolag från andra länder att erbjuda spel via internet trots att dessa bolag lagligen erbjuder dessa tjänster i ett annat medlemsland (se bl.a. dom Liga Portuguesa, C-42/07, ECLI:EU:C:2009:51907, punkt 73) Denna möjlighet föreligger även i de fall då det utländska bolaget inte aktivt tillhandahåller sin

verksamhet mot den berörda medlemsstaten, exempelvis genom att göra reklam (dom *Ladbrokes Betting & Gaming och Ladbrokes International*, C-258/08, ECLI:EU:C:2010:308, punkt 56). När det gäller en medlemsstats begränsade möjligheter att säkerställa att bolag från andra länder inte antar vad från spelare med hemvist i medlemsstaten har EU-domstolen uttalat att detta förhållande inte påverkar förbudets förenlighet med EU-rätten. Enligt EU-domstolen är olagliga transaktioner som sker över internet svårare att kontrollera och bestraffa än andra lagöverträdelse men det gäller inte bara spel och vadhållning. En medlemsstats rätt att tillämpa ensidiga begränsande regler som har antagits för att uppnå legitima mål av allmänintresse begränsas inte av den enda anledningen att internet i hög grad fungerar gränsöverskridande. (dom *Stoß*, C316/07, ECLI:EU:C:2010:504, punkt 84–86).

Som framgår av avsnitt 14.1 medför det förändrade tillämpningsområdet att i stort sett samtliga spelvinster från onlinespel som tillhandhålls inom EES-området av aktörer som saknar svensk licens blir skattepliktiga. Regeringen har bedömt att dagens beskattning av vissa vinster från spel som lagligen tillhandhållits inom EES-området är förenlig med EU-rätten (prop. 2017/18:220, s. 263 ff.). Utredningen bedömer att det mot bakgrund av den praxis som redogörs för ovan saknas skäl att göra en annan bedömning när det gäller den typ av vinster som genom det förändrade tillämpningsområdet kommer att bli skattepliktiga.

Ändringen av tillämpningsområdet medför även att spelbolag i andra EU- och EES-länder kan tvingas utestänga spelare från sina onlinespel för att inte bryta mot det svenska licenskravet. Utredningen bedömer att en sådan s.k. geoblockering är förenlig med Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2018/302 av den 28 februari 2018 om åtgärder mot omotiverad geoblockering och andra former av diskriminering på grund av kunders nationalitet, bosättningsort eller etableringsort på den inre marknaden och om ändring av förordningarna (EG) nr 2006/2004 och (EU) 2017/2394 samt direktiv 2009/22/EG då det av artikel 3.3 följer att förbudet mot att blockera eller begränsa en kunds åtkomst till ett onlinegränssnitt av skäl som rör kundens nationalitet, bosättningsort eller etableringsort inte är tillämpligt om blockeringen eller begränsningen av åtkomst eller omdirigeringen är nödvändig för att säkerställa efterlevnad av ett rättsligt krav som fastställts i en medlemsstats lag-

stiftning i enlighet med unionsrätten, som näringsidkarens verksamhet omfattas av.

Matchfixning

De åtgärder som i samband med omregleringen vidtogs för att motverka matchfixning har visat sig vara otillräckliga och utredningens förslag medför att ytterligare krav ställs på de aktörer som önskar tillhandahålla vadhållningstjänster på den svenska marknaden. Åtgärder som förbjuder, försvårar eller gör det mindre attraktivt att utöva de friheter som garanteras i artiklarna 49 och 56 EUF-fördraget anses som inskränkningar i etableringsfriheten och/eller friheten att tillhandahålla tjänster. Enligt EU-domstolens praxis har medlemsstaterna dock möjlighet att begränsa den fria rörligheten på EU:s inre marknad om de åtgärder som vidtas är motiverade av tvingande skäl av allmänintresse såsom skyddet av konsumenter, förhindrandet av bedrägerier samt bekämpandet av kriminalitet (dom Stanley International Betting och Stanleybet Malta, C-463/13, ECLI:EU:C:2015:25, punkt 48—49). Av samma dom (punkt 51—52) följer att medlemsstaterna, på hasardspelområdet, har ett stort utrymme för skönsmässig bedömning för att kunna fastställa vad som krävs för att nå de legitima målen. Som framgår av avsnitt 10 har förslagen även anpassats efter de krav som följer av dataskyddsförordningen. De åtgärder utredningen föreslår för att motverka matchfixning får därmed anses vara förenliga med EU-rätten.

Förhindrande av olicensierat spel

Även den föreslagna uppgiftsskyldigheten för betaltjänstleverantörer kan sägas utgöra en inskränkning av etableringsfriheten och/eller friheten att tillhandahålla tjänster. I enlighet med EU-domstolens praxis (dom Ladbrokes Betting & Gaming och Ladbrokes International, C-258/08, ECLI:EU:C:2009:805, punkt 50) anser utredningen dock att detta inte ska ses som ytterligare en inskränkning av den fria rörligheten utan som åtgärd som är nödvändig för att säkerställa att spelet kanaliseras till de licensierade aktörerna. Det vill säga, det faktum att Sverige enligt EU-rätten kan kräva att spelaktörerna har licens gör det möjligt att vidta de kompletterande åtgärder

som är nödvändiga för att säkerställa denna lagstiftnings ändamålsenliga verkan utan att i varje enskilt fall pröva om den berörda åtgärden är ägnad att uppnå de syften som eftersträvas.

Notifiering

Enligt det anmälningsförfarande som regleras i Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (direktivet om tekniska föreskrifter) ska nationella krav avseende produkters egenskaper och krav för informationssamhällets tjänster anmälas till EU-kommissionen. Utredningens förslag medför inte att det ställs några krav på produkters egenskaper men den föreslagna ändringen av spellagens tillämpningsområde rör uttryckligen spel som tillhandhålls online och utgör därför enligt utredningens bedömning en föreskrift som har till syfte att särskilt reglera utövandet av informationssamhällets tjänster.³¹ Innan förändringen av spellagens tillämpningsområde antas bör förslaget därför notifieras till EU-kommissionen enligt artikel 5.1 i direktivet om tekniska föreskrifter.

Övriga förslag syftar inte till att särskilt reglera informationssamhällets tjänster och för dessa föreligger därmed ingen notifieringsskyldighet.

³¹ Se definitioner i artikel 1 b och e i direktivet om tekniska föreskrifter.

15 Författningskommentar

15.1 Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

1 kap.

2 § Paragrafens *andra mening* har ändrats.

Ändringen av den *andra meningen* medför att spel som erbjuds över internet omfattas av lagens tillämpningsområde om en spelare som befinner sig i Sverige har möjlighet att delta. För att spellagen inte ska vara tillämplig vid onlinespel ska således den aktör som erbjuder spelet ha vidtagit åtgärder för att förhindra att spelare som befinner sig i Sverige deltar. Exempel på sådana åtgärder kan vara att blockera svenska IP-nummer, att inte godta svenska e-legitimationer eller att inte skicka verifikationskoder till svenska telefonnummer.

Övervägandena finns i avsnitt 6.1.

2 kap.

3 § Tre nya punkter har lagts till i paragrafen, *punkt 22*, *punkt 23* och *punkt 24*.

I *punkterna 22, 23* och *24* definieras begreppen specialidrottsförbund, idrottens matchfixningsreglemente respektive idrottens arbete mot matchfixning.

Hänvisningen till idrottens matchfixningsreglemente är utformad så att den avser reglementet i en viss angiven lydelse, så kallad statisk hänvisning.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.2, 7.2 och 10.3.3.

14 kap.

17 § Paragrafen är ny.

Av *första stycket* följer att en licenshavare på begäran av Polismyndigheten utan dröjsmål ska lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om brott i samband med spel. Av 14 kap. 16 § tredje stycket följer sedan tidigare att en licenshavare får lämna uppgifter som kan tyda på brott i samband med spel till Polismyndigheten eller åklagare. Genom *första stycket* kompletteras således möjligheten för licenshavare att på eget initiativ lämna uppgifter med en skyldighet att efter en begäran av Polismyndigheten lämna uppgifter.

Av *andra stycket* följer att uppgifterna ska lämnas i det format som Polismyndigheten begär. Polismyndigheten har således möjlighet att t.ex. begära att uppgifterna ska lämnas i ett format som medger att myndigheten kan samköra transaktionsdata från olika licenshavare.

Av 17 kap. 6 § framgår att personuppgifter som behandlas enligt paragrafen inte får lämnas ut till den registrerade.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

17 kap.

5 § En ny *punkt åtta* har lagts till i paragrafen.

Av *punkt åtta* följer att licenshavare får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att enligt spellagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen kontrollera och rapportera om en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente. Kravet på att det ska vara nödvändigt att behandla personuppgifterna innebär att endast sådana uppgifter som behövs för ändamålet att kontrollera och rapportera om en spelare ingått vadhållning i strid med idrottens matchfixningsreglemente får behandlas. Påföljden vid brott mot vadhållningsförbudet är avstängning i upp till tio år och för att bedöma straffvärdet kan det därför vara nödvändigt att dela uppgifter om t.ex. antalet gjorda vad, storleken på ingångna vad samt vilka typer av spel vadhållningen avser. Uppgifter som krävs för att bedöma straffvärdet ska därmed anses ingå i de uppgifter som behövs för att fastställa om en spelare ingått vadhållning i strid med reglementet.

Inom ramen för spellagstiftningen omfattar begreppet *spelare* alla som deltar i vadhållning. Den tillåtna behandlingen av personuppgifter är sålunda inte begränsad till att avse spelare i

betydelsen idrottsutövare utan kan även avse andra som omfattas idrottens matchfixningsreglemente, såsom domare och funktionärer.

Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

5 a § Paragrafen är ny.

Av paragrafen framgår att Sveriges Riksidrottsförbund och specialidrottsförbund får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att enligt spellagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen rapportera misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning. Kravet på att det ska vara nödvändigt att behandla personuppgifterna innebär att endast sådana uppgifter som behövs för ändamålet att rapportera misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning får behandlas.

Övervägandena finns i avsnitt 7.1.2.

5 b § Paragrafen är ny.

Av paragrafens *första stycke* framgår att Sveriges Riksidrottsförbund och specialidrottsförbund får behandla personuppgifter inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning om det är nödvändigt för att handlägga ärenden om förseelser och skaffa, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser. Kravet på att det ska vara nödvändigt att behandla personuppgifterna innebär att endast sådana uppgifter som behövs för ändamålet att handlägga ärenden om förseelser och skaffa, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser får behandlas.

Av paragrafens *andra stycke* framgår att även andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som Sveriges Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund behöver för sin verksamhet enligt första stycket. Med sådana organ avses t.ex. distriktsidrottsförbund eller idrottsföreningar som har information om misstänkta överträdelser. Kravet på att det ska vara nödvändigt att behandla personuppgifterna innebär att dessa andra organ endast får behandla sådana uppgifter som behövs för ändamålet att tillhandahålla information som Sveriges Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund behöver för sin verksamhet enligt första stycket.

Övervägandena finns i avsnitt 10.3.3, 10.6.3 och 10.8.3.

5 c § Paragrafen är ny

Av paragrafen framgår att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas för de ändamål som anges i 5 b § första stycket. Inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning får således Sveriges Riksidrottsförbund och specialidrottsförbund behandla personuppgifter som rör fällande domar i brottmål om det är nödvändigt för att handlägga ärenden om förseelser och skaffa, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser.

Övervägandena finns i avsnitt 10.7.3.

6 § Paragrafen ändras.

Ändringen medför att förbudet att lämna ut personuppgifter till den registrerade även omfattar uppgifter som behandlas enligt 14 kap. 17 §.

Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

18 kap.

9 a § Paragrafen är ny.

Av paragrafens *första stycke* framgår att spelmyndigheten får köpa speltjänster online under dold identitet om det är nödvändigt för tillsynen när det gäller bestämmelsen i 3 kap. 3 § första stycket och 3 a §³². Befogenheten att köpa speltjänster under dold identitet är sålunda begränsad till köp som sker online. Befogenheten är vidare begränsad till tillsyn av kravet på licens för att tillhandahålla spel (3 kap. 3 § första stycket) och förbudet mot att främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (3 kap. 3 a §). Spelmyndigheten ges sålunda inte befogenhet att under dold identitet köpa speltjänster online av näringsidkare som innehar en licens eller av näringsidkare som tillhandahåller spel som inte kräver licens.

Befogenheten att genomföra ett testköp utgör ett undantag från principen att myndighetsutövning av detta slag ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former. Den ska därför användas med

³² Spelmarknadsutredningen (SOU 2020:77) har föreslagit att det i en ny 3 a § ska införas ett förbud mot främjande av deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Utredningen har i sitt förslag utgått ifrån att Spelmarknadsutredningens förslag leder till lagstiftning.

restriktivitet. Spelmyndigheten ska därför i första hand överväga att använda de öppna arbetsformer som är tillgängliga, exempelvis att som en del av omvärldsbevakningen besöka webbplatser. Vidare ska de inom förvaltningen generellt gällande principerna om behov och proportionalitet iakttas. I kravet på att testköpet ska vara nödvändigt ligger att möjligheten att agera dolt ska vara en grundläggande förutsättning för att tillsynen ska vara effektiv.

Med dessa förutsättningar kan användandet av dold tillsyn exempelvis vara nödvändigt för att kontrollera om det är möjligt för en spelare som befinner sig i Sverige att delta i ett onlinespelet, för att få information om vilka betaltjänstleverantörer som främjar deltagande i onlinespel som bedrivs utan nödvändig licens eller för att få fram information som kan användas för att blockera betalningar till och från onlinespel som bedrivs utan nödvändig licens.

Av *andra stycket* följer att näringsidkaren ska underrättas om testköpet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse. Spelmyndighetens verksamhet ska så långt som möjligt bedrivas öppet och näringsidkaren ska därför underrättas när ett testköp genomförts. Underrättelse ska ske oberoende av om myndigheten har uppmärksammat brister i efterlevnaden av spellagen eller ej. Utgångspunkten är att myndigheten ska underrätta näringsidkaren så snart ett testköp har gjorts men i vissa situationer kan det finnas skäl att skjuta upp underrättelsen. I de fall tillsynen endast syftar till att fastställa om det är möjligt för en spelare som befinner sig i Sverige att delta i det onlinespel näringsidkaren tillhandahåller kan näringsidkaren underrättas så snart spelmyndigheten fastställt om sådant deltagande är möjligt eller ej. Om syftet med den dolda tillsynen är att få fram information som kan användas för att blockera betalningar eller för att identifiera betaltjänstförmedlare som främjar deltagandet kan det däremot finnas skäl att avvakta med underrättelsen. Om spelmyndigheten underrättar näringsidkaren så snart myndigheten registrerat ett spelkonto föreligger nämligen en risk att kontot spärras. Tillsynsåtgärden skulle då förlora sin betydelse eftersom det då inte är möjligt att vare sig föra över insatser via de olika betalningslösningar som erbjuds eller att begära en utbetalning från spelkontot.

Övervägandena finns i avsnitt 8.4.

21 kap.

13 § En ny *punkt nio* har lagts till i paragrafen.

Punkt nio innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kontrollrutiner enligt 14 kap. 16 §.

Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

15 § I paragrafen har *punkt två* och *punkt tre* ändrats.

Ändringen av *punkt två* medför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar av de tillåtna ändamålen för behandling av personuppgifter enligt 17 kap. 5 a och 5 b §§.

Ändringen av *punkt tre* medför att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för de ändamål som anges i 17 kap. 5 a och 5 b §§.

Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

17 § Paragrafen har ändrats.

Ändringen av *punkt ett* är endast redaktionell.

Ändringen av *punkt två* medför att regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för sådana betaltjänstleverantörer som avses i lagen (2010:751) om betaltjänster att lämna tillgängliga uppgifter om kontonummer, namn, butiks-ID och inlösar-ID som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt spellagen.

Övervägandena finns i avsnitt 11.1.

Utredningsuppdrag

Åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Fi2020/04771)

Sammanfattning av uppdraget

En sakkunnig (i det följande utredaren) ska ges i uppdrag att föreslå åtgärder för att stärka arbetet mot manipulation av resultat inom sport, s.k. matchfixning, och olicensierad spelverksamhet.

Utredaren ska bl.a.

- utreda förutsättningarna för samverkan i arbetet mot matchfixning och vid behov lämna förslag på åtgärder för att undanröja hinder för en ändamålsenlig informationsdelning,
- överväga behovet av justeringar av Spelinspektionens och matchfixningsrådets uppdrag i arbetet mot matchfixning, och
- identifiera hinder och föreslå lösningar för att möjliggöra en mer effektiv tillsyn av olicensierat spel.

Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2021.

Bakgrund

Arbetet mot matchfixning

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 när den nya spellagen (2018:1138) trädde i kraft. I samband med omregleringen infördes flera verktyg för att motverka manipulation av resultat inom sport, s.k. matchfixning. Den som vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett spel kan dömas för spelfuskbrott (19 kap. 4 § spellagen). Det är även förbjudet att erbjuda vadhållning på matcher där övervägande delen av deltagarna är under 18 år (8 kap. 2 § spellagen). Det finns vidare krav på licenshavarna att ha rutiner för att upptäcka och motverka förekomsten av spelfusk (14 kap. 16 § spellagen). Spelinspektionen har dessutom bemyndigats att meddela föreskrifter om förbud eller begränsningar av spel på vissa tävlingar eller händelser i tävlingar, eller andra åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning (16 kap. 6 § spelförordningen [2018:1475]). Myndigheten har tagit fram särskilda föreskrifter och allmänna råd i detta syfte.

Vid Spelinspektionen har också inrättats ett råd mot matchfixning (14 kap. 2 och 3 §§ spelförordningen). Rådet består av representanter för berörda myndigheter, företag och organisationer. Rådets uppgift är att främja operativ och strategisk samverkan, och dess funktion liknar därmed den roll som en s.k. nationell plattform ska ha enligt artikel 13 i Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott med avseende på frågor som inte rör materiell straffrätt och straffrättsligt samarbete (Macolinkonventionen).

Sveriges riksidsrottsförbund har fastställt ett reglemente där matchfixning som sådan och spel på egen match eller match i samma serie förbjuds. Enligt reglementet är bl.a. utövare, tränare och funktionärer skyldiga att rapportera om de fått kännedom om matchfixning (1 § Idrottens reglemente om otillåten vadhållning samt manipulation av idrottslig verksamhet). En arbetsgrupp under matchfixningsrådet, bestående av representanter från Svenska fotbollförbundet, Sveriges riksidsrottsförbund och spelbranschen utredde under hösten och vintern 2019/20 förekomsten av eventuella hinder för en ändamålsenlig delning av information mellan spelbolag, idrottsföreningar och ansvariga myndigheter i syfte att motverka matchfix-

ning. I en rapport som presenterades vid ett rådsmöte i februari 2020 anges att det finns behov av lagändringar för att

- möjliggöra ökad behandling och delning av personuppgifter inom och mellan idrottsrörelsen, spelbolagen och ansvariga myndigheter,
- skärpa kraven på spelbolagen att rapportera misstänkta fall, samt
- utöka Spelinspektionens roll och uppdrag i inhämtning, analys och delning av information.

Ett effektivt arbete mot matchfixning inbegriper moment som kan innebära en risk för att den enskildes personliga integritet kränks. En viktig fråga är hur personuppgifter behandlas vid arbetet mot matchfixning. Det finns en särskild reglering om Spelinspektionens och licenshavarnas personuppgiftsbehandling i 17 kap. spellagen och 12 kap. spelförordningen.

Licenshavare har bl.a. rätt att behandla personuppgifter för att kontrollera och rapportera avvikande spelmönster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning (17 kap. 5 § 5 spellagen). Av förarbetena till bestämmelsen framgår att det är rapportering till Spelinspektionen som avses (prop. 2017/18:220 s. 334). Licenshavare får också rapportera misstankar om brott till polis och åklagare (14 kap. 16 § tredje stycket spellagen).

Spelinspektionen får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att utföra sina uppgifter enligt spellagen och föreskrifter som meddelats i anslutning till lagen (17 kap. 4 § spellagen).

Idrottsrörelsens personuppgiftsbehandling inom ramen för arbetet mot matchfixning är inte särreglerad i lag eller annan författning, men behandlas i Sveriges riksidrottsförbunds interna uppförandekod (Behandling av personuppgifter – Uppförandekod för idrottsrörelsen, 2018, s. 16 f.). Riksidrottsförbundet anger i koden att behandling av personuppgifter inom ramen för förbundets och dess medlemmars anti-matchfixingarbete kan ske med stöd av artikel 6.1 e i Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2016/679 av den 27 april 2016 om skydd för fysiska personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter och om upphävande av direktiv 95/46/EG (allmän dataskyddsförordning), förkortad dataskyddsförordningen.

Arbetet mot illegal spelverksamhet

Syftet med omregleringen av den svenska spelmarknaden var bl.a. att återta kontrollen över spelmarknaden, stärka kanaliseringen till lagligt spelande och skydda svenska konsumenter från olicensierat spel (se t.ex. prop. 2017/18:220 s. 1, 82, 86 och 211).

Den nya spelregleringen bygger på ett licenssystem där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens (3 kap. 3 § jämförd med 1 kap. 2 § spellagen), och aktörer utan licens ska stängas ute. Regleringen är tillämplig på allt spel som tillhandahålls i Sverige, även spel över internet som riktas till den svenska marknaden. Flera åtgärder vidtogs i samband med omregleringen för att stänga ute olicensierat spel, bl.a. infördes en möjlighet för Spelinspektionen att hos domstol ansöka om att en betaltjänstleverantör ska åläggas att blockera elektroniska betalningstransaktioner till och från ett konto som används eller kan komma att användas för förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens (s.k. betalningsblockering, 18 kap. 26 § spellagen) samt att förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande för webbplatser som tillhandahåller spel utan nödvändig licens (18 kap. 28 § spellagen). Det är enligt spellagen även straffbart att tillhandahålla spel utan nödvändig licens eller främja deltagande i sådant spel (19 kap. 1 och 2 §§ spellagen). Det har utöver detta införts en skattskyldighet för spelvinster från licenspliktiga spel som tillhandahålls av någon som saknar licens (42 kap. 25 § och 8 kap. 3 § inkomstskattelagen [1999:1229]).

Spelverksamhet ska enligt den nya regleringen vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivas på ett sunt och säkert sätt, under ofentlig kontroll. Det ställs krav på ett starkt konsumentskydd och en hög säkerhet på spelen. De negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och en licenshavare har en långtgående skyldighet att skydda spelarna mot överdrivet spelande (se 3 kap. 1 § och 14 kap. 1 § spellagen).

Regeringen anförde i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220) att reformen bör följas upp och utvärderas kontinuerligt och, efter en viss tid, mer samlat, främst när det gäller dess effekter på marknadsutvecklingen, kanaliseringen, konsumentskyddet, folkhälsan, den personliga integriteten, idrottsrörelsens och andra allmännyttiga organisationers finansiering, samt på kostnads-

utvecklingen för berörda myndigheter och statens intäkter (s. 277 f.). Samma dag som propositionen beslutades gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523). Syftet med uppdraget är att skapa underlag för att vid behov justera regleringen.

I propositionen anförde regeringen även att det borde införas möjligheter att besluta om andra behövliga åtgärder för att utestänga dem som utan licens tillhandahåller spel på den svenska marknaden och att begränsa skadeverkningarna av sådant spel. En utredning av hur detta på bästa sätt kan ske för att nå målen med reformen skulle enligt regeringen tillsättas skyndsamt (prop. 2017/18:220 s. 277–279). Regeringen beslutade den 7 juni 2018 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda några centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden som inte slutbehandlades i den ovan nämnda propositionen (dir. 2018:47). Utredningen, som antagit namnet Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03), ska bl.a. överväga behovet av åtgärder för att begränsa eller stänga ute olicensierat spel. Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 december 2020 (dir. 2020:77).

Med anledning av de risker som utbrottet av det nya coronaviruset medför har regeringen bl.a. beslutat förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. Den 23 april 2020 gavs Spelinspektionen även i uppdrag att bl.a. följa utvecklingen på spelmarknaden och redovisa vilka åtgärder som i det uppkomna läget behövs för att hindra olicensierat spel från att riktas mot den svenska marknaden, samt överväga om det fanns behov av andra åtgärder på spelområdet mot bakgrund av den rådande situationen (Fi2020/01922). Uppdraget slutredovisades den 17 augusti 2020.

Regeringen har bedömt att kanaliseringsgraden, dvs. den andel av svenskars spelande som sker inom licenssystemet, med den nya spelregleringen kommer att kunna bli minst 90 procent (prop. 2017/18:220 s. 285). Statskontoret uppskattade att kanaliseringsgraden 2019 i genomsnitt uppgick till 88 procent. Detta var en samlad bedömning, som inkluderade samtliga konkurrensutsatta spelformer. I själva verket varierar kanaliseringen mellan olika spelformer. En allmänt erkänd uppfattning inom spelbranschen är att vadhållning på hästar har en hög kanalisering, medan kanaliseringen är lägre på onlinekasino. Utifrån det underlag Statskontoret hade tillgång till

gjordes bedömningen att kanaliseringen på onlinekasino kunde vara betydligt lägre (Statskontorets rapport 2020:08 s. 41).

Både Spelinspektionen och Statskontoret har i sina rapporter till regeringen konstaterat att mer behöver göras för att motverka illegalt spel. Myndigheterna har bl.a. bedömt

- att de tillsynsverktyg som tilldelades Spelinspektionen i samband med omregleringen ännu inte har tillämpats fullt ut, – att Skatteverket, Finansinspektionen och Datainspektionen behöver fortsätta utveckla sina respektive roller i arbetet mot illegalt spel,
- att polis och åklagare inte har lyckats driva något ärende trots konstaterade fall av olovligt spel, och
- att det sannolikt finns outnyttjad potential i nationell och internationell samverkan.

Uppdraget att föreslå nödvändiga åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning

Att komma till rätta med matchfixning är en viktig fråga för samhället, vilket inte minst införandet av det nya spelfuskbrottet signalerar. Matchfixning är ett problem i sig, men kan även vara kopplad till annan, ofta organiserad, brottslighet. För att på ett effektivt sätt motverka matchfixning måste myndigheter, idrottsrörelsen och spelbolagen ha möjlighet till samverkan. I dagsläget finns det dock oklarheter kring hur dessa möjligheter ser ut, bl.a. då de uppgifter som kan behöva delas i vissa fall utgör personuppgifter.

Det finns behov av att analysera vilka ytterligare åtgärder som behövs för att stärka arbetet mot matchfixning genom att möjliggöra ett mer effektivt och ändamålsenligt informationsutbyte mellan berörda aktörer. Behandling av personuppgifter måste föregås flera överväganden (se t.ex. prop. 2017/18:220 s. 173–176). Vid införande av regler om informationsutbyte måste reglerna utformas så att de säkerställer att intrånget i den personliga integriteten är proportionellt i förhållande till vad som ska uppnås med behandlingen. Det kan även behövas flera lämpliga skyddsåtgärder, såsom t.ex. bestämmelser för att begränsa spridningen av personuppgifterna, tydliga gallringsregler och regler om kryptering av informationsöverföring. Det är angeläget att säkerställa att det finns stöd för sådan personupp-

giftsbehandling som är nödvändig och proportionerlig i arbetet mot matchfixning.

Sverige är varken som land eller del av Europeiska unionen ansluten till Macolinkonventionen. Regeringen har dock i samband med konventionens ikraftträdande uttalat att Sverige är positivt inställt till att landet och Europeiska unionen ansluter sig till konventionen (se Faktapromemoria 2014/15:FPM26 Undertecknande av Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott). Konventionen beaktades också i samband med omregleringen av spelmarknaden. Införandet av matchfixningsrådet har även ansetts vara i linje med intentionerna i konventionen (prop. 2017/18:220 s. 192). Det finns dock frågor kring om Sverige i alla delar som rör delning av information uppfyller bestämmelserna i konventionen (se t.ex. artikel 7.2 c, 9.1 a, 12 och 14).

Varje part som har undertecknat Macolinkonventionen ska vidare utse en nationell plattform som ska arbeta mot matchfixning. Den nationella plattformen fungerar bl.a. som en informationscentral och distributör av information (artikel 13.1). Det kan finnas både fördelar och nackdelar ur integritetssynpunkt om en myndighet skulle fungera som informationscentral och distributör av information som innehåller personuppgifter.

Enligt spellagen är det möjligt för licenshavare att rapportera misstankar om matchfixning till polis och åklagare. En fråga som har väckts är om det, för att säkerställa ett effektivt arbete mot matchfixning, bör vara obligatoriskt att rapportera sådana misstankar (jfr bestämmelsen om anmälningsskyldighet vid misstänkt penningtvätt i 4 kap. 3 § första stycket lagen [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism). Även detta är något som kan beaktas vid bedömningen av hur arbetet mot matchfixning kan stärkas och göras mer effektivt.

För att få till stånd ett fungerande informationsutbyte kan det även finnas behov av justeringar av Spelinspektionens och matchfixningsrådets uppgifter. Det kan t.ex. övervägas om matchfixningsrådet bör ha en mer operativ roll i arbetet mot matchfixning. Utredaren ska därför

- utreda förutsättningarna för samverkan mellan berörda aktörer i arbetet mot matchfixning, och om det bedöms vara motiverat, föreslå åtgärder för att undanröja eventuella hinder för en ända-

målsenlig informationsdelning, inklusive av sådan information som utgör personuppgifter,

- överväga behovet av att göra det obligatoriskt för licenshavare att rapportera misstankar om matchfixning till polis och åklagare,
- överväga behovet av justeringar av Spelinspektionens och matchfixningsrådets uppdrag i arbetet mot matchfixning, samt
- lämna förslag på författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder.

Utredaren får överväga och lämna förslag även till andra åtgärder som bedöms nödvändiga för att motverka matchfixning.

Uppdraget att föreslå nödvändiga åtgärder för att stärka arbetet mot olicensierad spelverksamhet

Omregleringen av den svenska spelmarknaden har i många avseenden lett till de effekter som efterfrågades i samband med reformen, bl.a. en starkt kanalisering till lagligt spelande och ett ökat skydd för svenska konsumenter. Fortfarande riktar sig dock olicensierade spelbolag mot svenska konsumenter i strid med svensk lag. Detta kan utgöra ett hot framför allt mot konsumentskyddet, men också mot tilliten till hela den svenska spelregleringen.

Spelinspektionen och Statskontoret har i rapporter till regeringen pekat på att mer behöver göras för att motverka illegalt spel. Det finns därför ett behov av fler insatser för att stänga ute illegalt spel från den svenska spelmarknaden och skydda spelkonsumenterna. Spelmarknadsutredningen har i uppdrag att bl.a. överväga skärpningar i lagstiftningen när det gäller illegalt spel. Det finns dock behov av att se över förutsättningarna för de berörda myndigheterna att fullt ut kunna tillämpa redan tillgängliga möjligheter att begränsa illegalt spel. Bland annat finns behov av att utvärdera hur tillsynen enligt den nya spellagen har fungerat i praktiken, exempelvis avseende berörda myndigheters arbete, metoder, uppdrag och förutsättningar.

I spellagen har vidare införts en möjlighet för Spelinspektionen att hos domstol ansöka om betalningsblockering, för att på så sätt stänga ute olicensierade spelbolag från den svenska spelmarknaden.

Denna möjlighet har dock ännu inte utnyttjats av myndigheten. Möjligheten att ansöka om betalningsblockering behöver således analyseras närmare. Det behöver bl.a. göras en bedömning av vad som kan göras för att myndigheten ska kunna använda sig av betalningsblockering. Utredaren ska därför

- identifiera hinder och föreslå lösningar för att möjliggöra en mer effektiv tillsyn av olicensierat spel, såsom att stärka och stödja samverkan såväl nationellt som internationellt när det gäller tillsyn och övrigt arbete med att motverka olovlig spelverksamhet, samt
- lämna förslag på författningsändringar och andra nödvändiga åtgärder.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa de verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenserna av förslagen, inklusive kostnadsberäkningar och konsekvenser för avgiftsfinansierade verksamheter. Om kostnader bedöms uppkomma ska förslag till finansiering lämnas. Analysen och redovisningen ska även omfatta hur resursbehovet och kompetensförsörjningen påverkas vid berörda myndigheter. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Utredaren ska särskilt redogöra för förslagets effekter på den svenska spelmarknaden.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid utförandet av uppdraget ska utredaren inhämta upplysningar och ha en löpande dialog med Spelinspektionen. Utredaren ska även ha ett sådant samarbete med övriga statliga myndigheter som kan komma att beröras av eventuella förslag. Utredaren ska även vid framtagandet av förslagen ha kontakt med företrädare för idrottsrörelsen, spelbranschen och andra berörda aktörer. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och vid behov beakta andra utredningar och annat pågående arbete som är relevant för utredningen.

Uppdraget ska slutredovisas till Regeringskansliet (Finansdepartementet) senast den 30 juni 2021.

Utvidgat och förlängt utredningsuppdrag

Utvidgat och förlängt uppdrag för utredningen om åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Fi2021/02189).

Utvidgning och förlängning av uppdraget

Regeringskansliet beslutade den 30 november 2020 att ge en sakkunnig (i det följande utredaren) i uppdrag att biträda Finansdepartementet med att analysera och föreslå åtgärder för att stärka arbetet mot manipulation av resultat inom sport, s.k. matchfixning, och olicensierad spelverksamhet (Fi 2020:B). Enligt uppdragsbeskrivningen skulle uppdraget redovisas senast den 30 juni 2021.

Utredaren får nu även i uppdrag att överväga behovet av justerade regler om sanktionsavgift vid licenshavares överträdelse av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen).

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2021.

Sanktioner vid överträdelse av penningtvättsregler

I samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Euro-

paparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (det fjärde penningtvättsdirektivet) utvidgades tillämpningsområdet för den svenska penningtvättsregleringen till att omfatta i princip alla tillhandahållare av speltjänster. Direktivet har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom penningtvättslagen.

I 18 kap. 17–22 §§ spellagen (2018:1138) finns bestämmelser om ingripanden vid överträdelser av penningtvättslagen. Vid sådana ingripanden ska bestämmelserna i 7 kap. 13–24 §§ penningtvättslagen tillämpas. Om det blir fråga om sanktionsavgift ska enligt 7 kap. 14 och 15 §§ penningtvättslagen sanktionsavgiften som högst fastställas till det högsta av två gånger vinsten som gjorts till följd av överträdelsen, eller ett belopp i kronor motsvarande 1 miljon euro.

Sanktionsavgiftens storlek vid ett spelbolags överträdelser av penningtvättslagen skiljer sig från sanktionsavgiften vid överträdelser av spellagen. Enligt 19 kap. 13 § första stycket spellagen ska en sanktionsavgift uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 10 procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

Uppdraget att se över regleringen av sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen

Sanktionerna vid överträdelser av penningtvättslagstiftningen ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 58.1 i fjärde penningtvättsdirektivet). Spelinspektionen anser att taket för en sanktionsavgift som ett spelbolag kan bli skyldigt att betala vid överträdelser av penningtvättslagen är för lågt. Myndigheten har därför i en hemställan till regeringen föreslagit att samma nivåer för en sanktionsavgift ska gälla både vid en licenshavares överträdelser av penningtvättslagstiftningen som vid en licenshavares överträdelser av spellagen (Fi2019/04324). Ytterligare överväganden bedöms dock vara nödvändiga innan en ändring kan bli aktuell, bl.a. om möjligheten till och lämpligheten av en sådan justering.

Utredaren ska därför

- överväga behovet av justerade regler om sanktionsavgift vid licenshavares överträdelser av penningtvättslagen, och
- lämna förslag på nödvändiga författningsändringar.

Konsekvensbeskrivningar

Utredaren ska analysera och redovisa de verksamhetsmässiga, personella och ekonomiska konsekvenserna av förslagen, inklusive kostnadsberäkningar och konsekvenser för avgiftsfinansierade verksamheter. Om kostnader bedöms uppkomma ska förslag till finansiering lämnas. Analysen och redovisningen ska även omfatta hur resursbehovet och kompetensförsörjningen påverkas vid berörda myndigheter. Om förslagen innebär samhällsekonomiska konsekvenser i övrigt ska dessa redovisas. Utredaren ska särskilt redogöra för förslagets effekter på den svenska spelmarknaden.

Kontakter och redovisning av uppdraget

Vid utförandet av det utvidgade uppdraget ska utredaren inhämta upplysningar och ha en löpande dialog med Spelinspektionen samt övriga statliga myndigheter som kan komma att beröras av eventuella förslag. Utredaren ska vidare hålla sig informerad om och vid behov beakta andra utredningar och annat pågående arbete som är relevant för utredningen.

Utredningstiden förlängs. Uppdraget ska i stället redovisas senast den 30 september 2021.