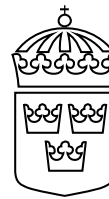


# Regeringens proposition

## 2022/23:33



### Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad

Prop.  
2022/23:33

---

Regeringen överlämnar denna proposition till riksdagen.

Stockholm den 15 december 2022

*Ebba Busch*

*Niklas Wykman*  
(Finansdepartementet)

## Propositionens huvudsakliga innehåll

I denna proposition föreslår regeringen åtgärder för att stänga ute olicensierat spel från den svenska spelmarknaden. Det föreslås bl.a. att det i spelagen (2018:1138) ska införas en möjlighet för regeringen att meddela föreskrifter om skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna sådana uppgifter som används vid betalningsförmedling till olicensierat spel samt att de nuvarande bestämmelserna om betalningsblockering ska upphävas. Vid tillsynen över att licenskravet och främjandeförbudet följs föreslås även en möjlighet för Spelinspektionen att köpa speltjänster online under dold identitet, s.k. testköp.

I propositionen föreslås även åtgärder för att motverka manipulation av resultat inom sport, s.k. matchfixning. Åtgärderna omfattar bl.a. utökade möjligheter för licenshavare och idrottsförbund att behandla personuppgifter inom ramen för arbetet mot matchfixning, en möjlighet att meddela föreskrifter om kontrollrutiner för att upptäcka och motverka matchfixning och en skyldighet för licenshavare att på begäran av Polismyndigheten lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om brott i samband med spel.

Lagändringarna föreslås träda i kraft den 1 juli 2023.

## Innehållsförteckning

1	Förslag till riksdagsbeslut .....	4
2	Förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138) .....	5
3	Ärendet och dess beredning .....	10
4	Bakgrund och gällande rätt .....	10
4.1	Omregleringen av den svenska spelmarknaden.....	10
4.2	Åtgärder mot olicensierad spelverksamhet.....	11
4.2.1	Möjligheter att stänga ute olicensierat spel .....	11
4.2.2	Kanaliseringen till lagligt spelande .....	13
4.2.3	Behov av ytterligare åtgärder för att stänga ute olicensierat spel .....	13
4.3	Åtgärder mot matchfixning .....	14
4.3.1	Möjligheter att motverka matchfixning .....	14
4.3.2	Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott.....	15
4.3.3	Idrottens regelverk om matchfixning .....	16
4.3.4	Personuppgiftsbehandling i arbetet mot matchfixning.....	16
4.3.5	Behov av åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning .....	17
4.4	Överträdelse av penningtvättslagen .....	18
4.4.1	Sanktionsavgiftens storlek.....	18
4.4.2	Behov av att se över sanktionsavgiftens storlek.....	18
5	Spellagens tillämpningsområde .....	19
6	Olicensierad spelverksamhet.....	23
6.1	Betalningsblockering.....	23
6.1.1	Spellagens bestämmelser om betalningsblockering ska upphävas .....	23
6.1.2	Ett generellt förbud mot betalningsförmedling till olicensierat spel bör inte införas.....	25
6.1.3	Uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer .....	26
6.2	Spelinspektionen ska få köpa speltjänster online under dold identitet.....	30
6.3	Bestämmelserna om varningsmeddelande bör inte ändras .....	36
7	Matchfixning.....	37
7.1	Licenshavarnas rätt att behandla personuppgifter för att kontrollera och rapportera om matchfixning .....	37
7.2	Idrottsförbunden ska få behandla personuppgifter inom ramen för arbetet mot matchfixning.....	41
7.3	En möjlighet att meddela föreskrifter om kontrollrutiner.....	47

7.4	Licenshavare ska på begäran lämna uppgifter till Polismyndigheten .....	49
7.5	Spelinspektionens möjlighet att stoppa spel vid misstänkt matchfixning .....	52
8	Sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen .....	54
9	Ikraftträdande .....	57
10	Konsekvenser .....	58
10.1	Allmänt om förslagets konsekvenser .....	58
10.2	Åtgärder för att stänga ute olicensierat spel .....	59
10.2.1	Upphävande av spellagens bestämmelser om betalningsblockering.....	59
10.2.2	En möjlighet att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer .....	59
10.2.3	En möjlighet att köpa speltjänster online under dold identitet (testköp).....	60
10.3	Åtgärder för att motverka matchfixning .....	61
10.3.1	Utökade möjligheter att behandla personuppgifter inom ramen för arbetet mot matchfixning.....	61
10.3.2	En möjlighet att meddela föreskrifter om kontrollrutiner för att upptäcka och motverka matchfixning.....	61
10.3.3	En skyldighet för licenshavare att på begäran lämna uppgifter till Polismyndigheten .....	62
11	Författningskommentar .....	63
Bilaga 1	Sammanfattning av departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spilverksamhet (Ds 2021:29) .....	70
Bilaga 2	Departementspromemorians lagförslag .....	75
Bilaga 3	Förteckning över remissinstanserna .....	82
Bilaga 4	Lagrådsremissens lagförslag.....	83
Bilaga 5	Lagrådets yttrande .....	88
Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 december 2022 .....		89

# 1 Förslag till riksdagsbeslut

Regeringens förslag:

Riksdagen antar regeringens förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138).

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

Prop. 2022/23:33

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> i fråga om spellagen (2018:1138)

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

*dels* att rubriken närmast före 18 kap. 26 § ska utgå,

*dels* att nuvarande 17 kap. 6 och 7 §§ ska betecknas 17 kap. 9 och 10 §§,

*dels* att 17 kap. 5 §, den nya 17 kap. 9 §, 19 kap. 11 § och 21 kap. 13, 15 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna närmast före 17 kap. 6 och 7 §§ ska sättas närmast före 17 kap. 9 respektive 10 §,

*dels* att det ska införas sex nya paragrafer, 14 kap. 17 §, 17 kap. 6–8 §§, 18 kap. 9 a § och 21 kap. 1 a §, och närmast före 14 kap. 17 §, 17 kap. 8 § och 18 kap. 9 a § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### **14 kap.**

#### ***Uppgiftsskyldighet***

##### *17 §*

*En licenshavare ska på begäran av Polismyndigheten snarast möjligt lämna alla uppgifter som myndigheten behöver för en utredning om brott som en spelare kan ha begått 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,

<sup>1</sup> Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

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 spelaren deltagit i vadhållning i strid med idrottens regelverk om matchfixning.

#### 6 §

*Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet 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.*

#### 7 §

*Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet får behandla personuppgifter inom ramen för arbete som utförs på grund av idrottens regelverk om matchfixning, om det är nödvändigt för att*

*1. handlägga ärenden om förseelser, och*

*2. inhämta, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser.*

*Andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning får behandla personuppgifter enligt första stycket 2, om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som Sveriges Riksidrottsförbund eller ett specialidrottsförbund behöver för sin verksamhet enligt första stycket.*

8 §

*Personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av dem som anges i 7 §, om sådana personuppgifter behandlas för de ändamål som anges i 7 § 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.

9 §

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 över att bestämmelserna i 3 kap. 3 § första stycket och 7 § följs, 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.*

**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.

**21 kap.**

*1 a §*

*Regeringen får meddela föreskrifter om vad som avses med idrottens regelverk om matchfixning enligt denna lag.*

*Lydelse enligt SFS 2022:1674*

*Föreslagen lydelse*

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, för vilka spel utbildningskraven ska gälla, när och hur utbildning ska ske samt om undantag från vilka som ska utbildas, *och*

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

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

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

9. kontrollrutiner enligt 14 kap. 16 §.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

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. 4–7 §§,

3. begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för de ändamål som anges i 17 kap. 4–7 §§,

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

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

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 detaljhandelskodsystem, och*

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

2. *blockeringar av betalningar enligt 18 kap. 26 §.*

2. lämna uppgifter som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt denna lag och som är nödvändiga för att kunna blockera sådana betalningar.

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

### 3 Ärendet och dess beredning

I november 2020 beslutades att uppdra åt en sakkunnig 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). I maj 2021 förlängdes utredningstiden och uppdraget utvidgades till att även omfatta frågan om det finns ett behov av justerade regler om sanktionsavgift vid licenshavares överträdelse av lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (Fi2021/02189). Uppdraget utvidgades med anledning av en skrivelse i vilken Spelinspektionen föreslagit att samma nivåer för en sanktionsavgift ska gälla vid en licenshavares överträdelse av penningtvättslagstiftningen som vid en licenshavares överträdelse av spellagstiftningen (Fi2019/04324).

Resultatet av utredningen redovisades i september 2021 i departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29). En sammanfattning av departementspromemorian och dess lagförslag finns i *bilaga 1* respektive *bilaga 2*. Departementspromemorian har remissbehandlats. En förteckning över remissinstanserna finns i *bilaga 3*. Remissyttrandena finns tillgängliga i Finansdepartementet (Fi2021/03145).

AB Svenska Spel har vidare i en skrivelse föreslagit att Sverige bör ansluta sig till Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott med avseende på frågor som inte rör materiell straffrätt och straffrättsligt samarbete (Fi2018/01950).

I denna proposition behandlas förslagen i departementspromemorian och Svenska Spels framställan.

#### *Lagrådet*

Den 9 juni 2022 beslutades att inhämta Lagrådets yttrande över förslaget i *bilaga 4*. Lagrådets yttrande finns i *bilaga 5*. Lagrådet lämnade förslaget utan erinran.

I förhållande till lagrådsremissen har vissa språkliga ändringar gjorts.

## 4 Bakgrund och gällande rätt

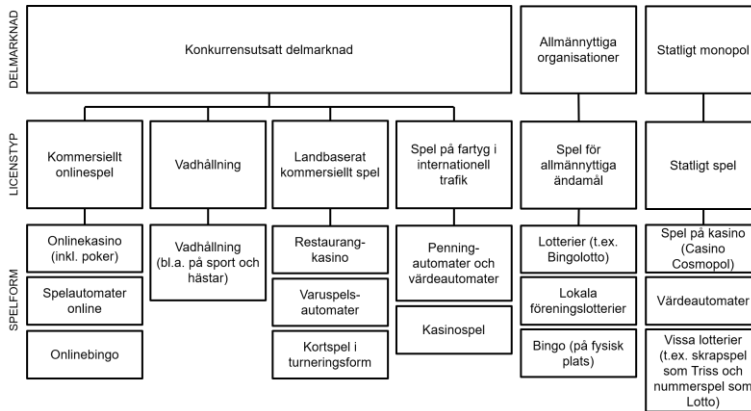
### 4.1 Omregleringen av den svenska spelmarknaden

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 när den nya spellagen (2018:1138) trädde i kraft efter förslag i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220). Syftet med omregleringen var bl.a. att återta kontrollen över spelmarknaden, stärka kanaliseringen till erbjudanden från ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer och skydda svenska konsumenter från olicensierat spel (prop. 2017/18:220 s. 82, 86, 89–91, 208 och 211). Den nya spelregleringen bygger på ett licenssystem, där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens 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 (3 kap. 3 § jämförd med 1 kap. 2 § spellagen).

Genom omregleringen ersattes den tidigare monopolmodellen med en reglering som i stället bygger på att spelmarknaden delas upp i en konkurrensumsatt del, en del som är förbehållen spel för allmännyttiga ändamål och en del som är förbehållen staten. De olika delarna omfattar i sin tur olika licensstyper och spelformer, t.ex. omfattar den konkurrensumsatta delen bl.a. spel online och vadhållning, se figur 1.

**Figur 1 Den svenska spelmarknaden efter omregleringen: delmarknader, licensstyper och spelformer**



Källa: Statskontorets rapport 2021:5 s. 11. Figuren utgår från 5–10 kap. spellagen.

Spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivas på ett sunt och säkert sätt, under offentlig 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). Med stöd av spellagen kan Spelinspektionen, som ansvarar för tillsyn över att spellagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen följs, vidta åtgärder mot de spelbolag som inte följer den. Åtgärderna kan t.ex. bestå i föreläggande om att rätta till brister i verksamheten eller beslut om förbud förenat med viten, beslut om sanktionsavgifter eller i vissa fall återkallelse av licensen (18 kap. 12–25 §§ och 19 kap. 10 § spellagen).

## 4.2 Åtgärder mot olicensierad spelverksamhet

### 4.2.1 Möjligheter att stänga ute olicensierat spel

Målet för spelpolitiken är bl.a. att de negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och att det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska vidare omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). I syfte att minska sådana skadeverkningar och problem som kan kopplas till spelande har spel om pengar inkluderats i en förnyad

och breddad strategi för politiken avseende alkohol, narkotika, dopning, tobak och nikotin samt spel om pengar, den s.k. ANDTS-strategin (skr. 2021/22:213). För att kunna kanalisera spelandet till ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer är det samtidigt viktigt att kunna stänga ute sådan olicensierad spelverksamhet som i strid med spellagen riktar sig till svenska konsumenter.

I samband med omregleringen av den svenska spelmarknaden vidtogs ett flertal åtgärder för att stänga ute olicensierat spel. Det infördes bl.a. ett förbud mot reklam för spel i vissa mediekkanaler 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 av spelprodukter från ett företag som inte har nödvändig licens (6 kap. 2 § 5 radio- och tv-lagen [2010:696]). 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). Vid omregleringen infördes vidare en möjlighet för Spelinspektionen att hos domstol ansöka om s.k. betalningsblockering. Betalningsblockering innebär att en betaltjänstleverantör åläggs 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 (18 kap. 26 § spellagen). Spelinspektionen kan också förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande för webbplatser som tillhandahåller spel utan nödvändig licens (18 kap. 28 § spellagen). Det är även straffbart att tillhandahålla spel utan nödvändig licens eller att 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]).

I syfte att försvåra för olicensierade aktörer att erbjuda sina speltjänster till svenska spelare får sådana betaltjänstleverantörer som avses i lagen (2010:751) om betaltjänster endast förmedla kortbetalningar till aktörer som har licens enligt spellagen eller som inte omfattas av licenskravet (13 kap. 1 § spelförordningen [2018:1475]). För att avgöra vilka kortbetalningar som avser spel används den detaljhandelskod som inom det internationella kortbetalningssystemet indikerar att mottagaren sysslar med spel om pengar. Spelinspektionen ska hålla betaltjänstleverantörerna underrättade om vilka som har licens enligt spellagen. Om en betaltjänstleverantör har åsidosatt en skyldighet att avvisa en betalningsorder eller överträtt ett beslut om betalningsblockering får Spelinspektionen besluta att betaltjänstleverantören ska betala en sanktionsavgift (19 kap. 11 § spellagen).

Riksdagen har den 23 november 2022 beslutat om förslagen i propositionen En förstärkt spelreglering (prop. 2021/22:242, bet. 2022/23:KrU2, rskr. 2022/23:29). Det innebär att propositionens förslag om ytterligare åtgärder för att stänga ute olicensierat spel från den svenska spelmarknaden, bl.a. ett krav på tillstånd för spelprogramvara, ett uttryckligt förbud mot att främja olovligt spel och ett utökad förbud mot reklam för olicensierat spel i utländska sändningar och på videodelningsplattformar, kommer att träda i kraft under 2023 (SFS 2022:1674).

## 4.2.2 Kanaliseringen till lagligt spelande

Kanaliseringsgraden, dvs. den andel av svenskers spelande på den konkurrensutsatta delen av spelmarknaden som sker inom licenssystemet, är ett sätt att beskriva hur stor den offentliga kontrollen är över spelmarknaden. Vid införandet av den nya spelregleringen gjordes bedömningen att kanaliseringsgraden med den nya regleringen skulle kunna bli minst 90 procent (prop. 2017/18:220 s. 285). Detta var endast en bedömning och inte någon beslutad målsättning. Den faktiska graden av kanalisering beror på en samverkan av många olika faktorer. Det saknas vidare säkra uppgifter om hur mycket det spelas hos spelbolag utan svensk licens.

Vid omregleringen av den svenska spelmarknaden var kanaliseringsgraden betydligt lägre än 50 procent (Statskontorets rapport 2019:6 s. 40 och 41). Enligt Statskontoret uppgick kanaliseringsgraden uppskattningsvis till i genomsnitt 88 procent under 2019, 85 procent under 2020 och 87 procent under 2021. Enligt myndigheten innebär detta att kanaliseringsgraden, som en direkt och tydlig effekt av införandet av licenssystemet, har ökat betydligt efter omregleringen. Det är dock enligt Statskontoret viktigt att inte fokusera för mycket på hur hög kanaliseringsgraden är, utan att den i första hand bör betraktas som ett verktyg och inte ett mål i sig (Statskontorets rapport 2022:5 s. 23 och 24).

Den uppskattade kanaliseringsgraden inkluderar samtliga konkurrensutsatta spelformer. I själva verket varierar kanaliseringen mellan olika spelformer. En allmän uppfattning inom spelbranschen är att vadhållning på hästar har en hög kanalisering, medan kanaliseringen är lägre för onlinekasinon. Det saknas dock mer tillförlitliga uppgifter över detta (Statskontorets rapport 2022:5 s. 93 och 94).

## 4.2.3 Behov av ytterligare åtgärder för att stänga ute olicensierat spel

Statskontoret har haft i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av den svenska spelmarknaden (Fi2018/01523 och Fi2019/00298). Syftet med uppdraget har varit att skapa underlag för att vid behov justera spelregleringen. Statskontoret har fram t.o.m. 2022 årligen redovisat resultatet av sin uppföljning och utvärdering. Resultatet har redovisats i fyra delrapporter och en slutrapport.

Spelinspektionen har vidare haft i uppdrag att bl.a. följa utvecklingen på spelmarknaden och redovisa vilka åtgärder som med anledning av covid-19-pandemin bedömdes nödvändiga 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).

Både Spelinspektionen och Statskontoret har i sina rapporter konstaterat att mer behöver göras för att motverka illegalt spel. Mot denna bakgrund har det bedömts finnas behov av att se över förutsättningarna för berörda myndigheter att fullt ut kunna tillämpa redan tillgängliga möjligheter att begränsa illegalt spel. Bland annat har det bedömts finnas behov av att utvärdera hur tillsynen enligt den nya spellagen har fungerat i praktiken, exempelvis avseende berörda myndigheters arbete, metoder, uppdrag och

företsättningar. Regeringskansliet beslutade därför i november 2020 att ge en sakkunnig i uppdrag att biträda Finansdepartementet med att analysera och föreslå åtgärder för att bl.a. stärka arbetet mot olicensierad spelverksamhet (Fi 2020:B). Resultatet av uppdraget redovisades i september 2021 i departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29).

## 4.3 Åtgärder mot matchfixning

### 4.3.1 Möjligheter att motverka matchfixning

Den stora och snabba omsättningen av pengar som ofta förekommer inom spelverksamhet medför betydande risker för att verksamheten utnyttjas för t.ex. manipulering av sporthändelser kopplad till vadhållning, s.k. matchfixning. Matchfixning drabbar i första hand individuella lag och idrottare, men är i det långa loppet också systemhotande för idrottsrörelsen. Uppgjorda matcher är ett av de största hoten mot idrotten i dag. Matchfixningsproblematiken omfattar alltifrån enskilda idrottares eller funktionärs brottslighet till organiserade kriminella nätverk och är därför en prioriterad fråga för myndigheter, idrottsrörelsen och brottsbekämpande organ över hela världen (jfr prop. 2017/18:220 s. 72, 192 och 217).

I samband med omregleringen av den svenska spelmarknaden infördes flera verktyg för att motverka matchfixning. Med matchfixning brukar normalt avses 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). Den som otillbörligen vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett spel kan dömas för spelfuskbrott (19 kap. 4 § spellagen). För att en åtgärd ska anses vara otillbörlig krävs att åtgärden vid en helhetsbedömning framstår 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). Det är vidare förbjudet att erbjuda vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år (8 kap. 2 § spellagen). Det finns även krav på licenshavarna att ha rutiner för att upptäcka och motverka förekomsten av spelfusk (14 kap. 16 § spellagen).

Spelinspektionen har 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 (21 kap. 5 § spellagen och 16 kap. 6 § spelförordningen). Myndigheten har tagit fram särskilda föreskrifter och allmänna råd i detta syfte (SIFS 2020:2). Föreskrifterna gäller vadhållning på sport som utförs i Sverige för den som har licens att tillhandahålla vadhållning enligt 8 kap. spellagen. Av föreskrifterna följer bl.a. att en licenshavare inte får erbjuda vadhållning på påföljd för regelbrott i samband med en match, tävling eller turnering (2 kap. 1 §). Vadhållning får inte heller erbjudas 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 §). Föreskrifterna begränsar även en licenshavares möjlighet att erbjuda vadhållning på svensk fotboll, bl.a. vad gäller vilka serienivåer som vadhållning är tillåten på (3 kap. 1 §). Föreskrifterna begränsar inte en licenshavares möjlighet att erbjuda vadhållning på fotboll i utlandet eller annan idrott var den än bedrivs eller utifrån vilken nivå idrottandet sker. Föreskrifterna begränsar heller inte en licenshavares möjlighet att erbjuda vadhållning med obegränsade insatser och vinster.

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), se avsnitt 4.3.2.

### **4.3.2 Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott**

Macolinkonventionen (Council of Europe Convention on the Manipulation of Sports Competitions, Council of Europe Treaty Series - No. 215, Magglingen/Macolin, 18.IX.2014) har utarbetats för att stärka det internationella samarbetet mot uppgjorda matcher. 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 av de huvudsakliga målen med konventionen är att förebygga, upptäcka och ingripa mot nationell eller gränsöverskridande manipulation av nationella och internationella idrottstävlingar. Ett annat huvudsakligt mål är 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 vadhållning inom idrott (artikel 1.2).

Sverige är varken som land eller som medlemsstat i EU ansluten till Macolinkonventionen. Europeiska kommissionen har bedömt att det av konventionens sammanflätade natur, och det faktum att den innefattar såväl befogenheter som kan vara exklusiva för EU som befogenheter som inte har beviljats EU, följer att det inte är möjligt för EU eller medlemsstaterna att ingå konventionen var för sig (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]). Regeringen har i samband med konventionens ikraftträdande ställt sig positiv till att Sverige och EU ansluter sig till konventionen (se faktapromemorian Undertecknande av Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott, 2014/15:FPM26). Med beaktande av lojalitetsplikten har det dock bedömts att en svensk ratificering av konventionen inte kan ske innan ett slutligt avgörande inom EU. Kulturutskottet har delat denna bedömning (bet. 2021/22:KrU5 s. 31).

Macolinkonventionen beaktades i samband med omregleringen av spelmarknaden (prop. 2017/18:220 s. 124, 125 och 192). Det har dock fram-

förts att det fortfarande finns vissa frågor om Sverige vid en anslutning till konventionen skulle uppfylla konventionens bestämmelser i alla delar som rör delning av information (se t.ex. artikel 7.2 c, 9.1 a, 12 och 14). Varje part som har undertecknat konventionen ska vidare utse en nationell plattform som ska arbeta mot matchfixning och bl.a. fungera som en informationscentral och distributör av information (artikel 13.1).

### 4.3.3 Idrottens regelverk om matchfixning

Sveriges Riksidrottsförbund har fastställt ett reglemente om otillåten vad-hållning samt manipulation av idrottslig verksamhet (i fortsättningen benämnt idrottens regelverk om matchfixning). När det i fortsättningen hänvisas till idrottens regelverk om matchfixning avses regelverket i den nu gällande lydelsen. Regelverket är tillämpligt för all idrott som bedrivs under Riksidrottsförbundet. Specialidrottsförbunden har möjlighet att komplettera regelverket med egna stadgar och tävlingsregler som gäller för deras idrotter. I regelverket förbjuds matchfixning som sådan och spel på egen match eller match i samma serie (1 §).

Enligt idrottens regelverk om matchfixning får idrottsutövare, förtroendevalda och övriga ledare, domare och övriga tävlingsfunktionärer eller andra som kan påverka resultatet av en tävling eller delmoment under en tävling inte delta i vad-hållning gällande utgången av tävlingen eller annat förhållande rörande tävlingen. Sådan vad-hållning får inte heller ske på en annan deltävling eller match inom samma serie av deltävlingar eller matcher. Det är enligt regelverket vidare 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 vad-hållning.

Om en idrottsutövare, förtroendevald eller annan ledare, domare, annan tävlingsfunktionär eller annan som kan påverka resultatet eller delmoment under en tävling blir kontaktad av någon för att medverka till vad-hållning eller annan manipulation finns en skyldighet att omgående underrätta vederbörande specialidrottsförbund. Det finns även en skyldighet för idrottsutövare, tränare eller ledare, domare eller annan tävlingsfunktionär samt styrelseledamot i förening och förbund som fått kännedom om vad-hållning eller manipulation som är förbjuden enligt regelverket att omgående informera specialidrottsförbundet.

Regelverket innehåller även bestämmelser om påföljder vid överträdelser (4 §). En förening eller ett idrottsaktiebolag som bryter mot regelverket kan dömas till böter om lägst 10 000 kronor och högst 500 000 kronor. För fysiska personer kan en förseelse leda till avstängning från all träning, tävling, uppvisning och möjlighet att utöva uppdrag i upp till tio år.

### 4.3.4 Personuppgiftsbehandling i arbetet mot matchfixning

Ett effektivt arbete mot matchfixning inbegriper moment som innebär att personuppgifter behöver hanteras. En viktig fråga är därför hur denna personuppgiftsbehandling förhåller sig till 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. I 17 kap. spellagen och 12 kap. spelförordningen finns det bestämmelser som kompletterar dataskyddsförordningen och som reglerar Spelinspektionens och licenshavarnas personuppgiftsbehandling.

Licenshavare har bl.a. rätt att behandla personuppgifter för att kontrollera och rapportera avvikande spelmonster och misstankar om manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning (17 kap. 5 § 5 spellagen). Av förarbetena framgår att det är rapportering till Spelinspektionen som avses (prop. 2017/18:220 s. 334). Licenshavare får dock 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). Det har bedömts att Spelinspektionens arbete mot matchfixning inte kräver någon behandling av personuppgifter och därför inte heller några särskilda regler. Skälet till detta är att myndighetens arbete inte är ett led i brottsbekämpningen för att utreda enskilda misstänkta för brott eller 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).

Idrottsrörelsens personuppgiftsbehandling inom ramen för arbetet mot matchfixning är inte särreglerad i lag eller annan författning. Frågan om hur idrottsrörelsens personuppgiftsbehandling förhåller sig till dataskyddsförordningen behandlas däremot i Sveriges Riksidrottsförbunds interna uppförandekod (Behandling av personuppgifter – Uppförandekod för idrottsrörelsen, 2018, s. 16 och 17). Riksidrottsförbundet har i koden gjort en egen bedömning att behandling av personuppgifter inom ramen för förbundets och dess medlemmars anti-matchfixningsarbete kan stödjas på uppgift av allmänt intresse som laglig grund, dvs. artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. Av uppförandekoden följer 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.

#### **4.3.5 Behov av åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning**

En arbetsgrupp under matchfixningsrådet, bestående av representanter från Svenska Fotbollförbundet, Sveriges Riksidrottsförbund 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 matchfixning. 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. I det uppdrag som redogörs för i avsnitt 4.2.3 ingick därför också att analysera och föreslå åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning.

## 4.4 Överträdelse av penningtvättslagen

### 4.4.1 Sanktionsavgiftens storlek

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 Europaparlamentets 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 lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen).

Enligt 1 kap. 2 § första stycket 15 penningtvättslagen gäller lagen för fysiska och juridiska personer som driver spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen. Spelinspektionen har enligt 18 kap. 2 § spellagen tillsyn över att sådan verksamhet följer penningtvättslagen.

Sanktionerna vid överträdelse av penningtvättslagstiftningen ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 58.1 i fjärde penningtvättsdirektivet). I 18 kap. 17–22 §§ spellagen finns bestämmelser om ingripanden vid överträdelse 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 överträdelser, eller ett belopp i kronor motsvarande 1 miljon euro.

Sanktionsavgiftens storlek vid en licenshavares överträdelse av penningtvättslagen skiljer sig från sanktionsavgiften vid överträdelse 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.

### 4.4.2 Behov av att se över sanktionsavgiftens storlek

Spelinspektionen har i en hemställan till regeringen föreslagit att samma nivåer för en sanktionsavgift ska gälla vid en licenshavares överträdelse av penningtvättslagstiftningen som vid en licenshavares överträdelse av spellagen (Fi2019/04324). I samband med att utredningstiden för det upp-

drag som redogörs för i avsnitt 4.2.3 förlängdes i maj 2021 utvidgades därför uppdraget till att även omfatta frågan om det finns ett behov av justerade regler om sanktionsavgift vid licenshavares överträdelse av penningtvättslagen.

Prop. 2022/23:33

## 5 Spellagens tillämpningsområde

**Regeringens bedömning:** Spellagens tillämpningsområde bör i dagsläget inte utvidgas till att omfatta samtliga onlinespel som en spelare som befinner sig i Sverige har möjlighet att delta i.

**Departementspromemorians förslag** överensstämmer inte med regeringens bedömning. I departementspromemorian föreslås att spellagens tillämpningsområde ska utvidgas till att omfatta samtliga onlinespel som en spelare som befinner sig i Sverige har möjlighet att delta i.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget om en utvidgning av spellagens tillämpningsområde. Det gäller bl.a. *AB Svenska Spel*, *Branschföreningen för onlinespel*, *ComeOn Sweden Ltd*, *Folkhälsomyndigheten*, *Intrasseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier*, *Spelberoendes riksförbund*, *Spelbranschens riksorganisation* och *Svenska Fotbollförbundet*. *Spelinspektionen* menar att en utvidgning av tillämpningsområdet minskar risken för olika tolkningar gällande vilka spelbolag som riktar sig mot den svenska marknaden. För att förslaget ska få avsedd effekt krävs dock enligt myndigheten att även förslaget om dold tillsyn genomförs. *Spelinspektionen* förutser att bolag utanför EU generellt kommer att vara mindre benägna att anpassa sina verksamheter i överensstämmelse med förslaget, men menar att ett försvårande av transaktioner till och från olicensierade bolag inom och utanför EU kan vara ett mer effektivt sätt att förhindra dessa bolag från att verka på den svenska spelmarknaden. Enligt *Paf Consulting Abp (Paf)* innebär förslaget att bedömningen av om ett spel omfattas av spellagen avsevärt förenklas, vilket underlättar för *Spelinspektionen*, spelbolag och betaltjänstleverantörer. *Sparbankernas riksförbund* anser att det inte är rimligt att kräva att enskilda betaltjänstleverantörer var för sig ska göra en bedömning av vilka aktörer som vänder sig till den svenska marknaden. *Leovegas AB* menar att förslaget möjliggör en hög grad av kanalisering till den svenska spelmarknaden.

Enligt *Card Payment Sweden* skulle förslaget ge en ökad tydlighet gällande vilka korttransaktioner som en betaltjänstleverantör är skyldig att avvisa. Det är dock enligt branschföreningen som regel inte möjligt för en betaltjänstleverantör att avgöra om en kortinnehavare befinner sig i Sverige eller utomlands vid spel online, varför det även framöver kan uppkomma situationer där svenska spelare som befinner sig utanför Sverige får kortbetalningar felaktigt blockerade. *Svenska Bankföreningen* välkomnar ansatsen att underlätta bedömningen men efterlyser ett klargörande av vilka åtgärder betaltjänstleverantören ska vidta för att tillämpa förslaget på ett korrekt sätt, med beaktande av att betalarens geografiska placering som regel inte är känd för betaltjänstleverantören då betalningen initieras.

Bankföreningen framhåller vidare att regelverket behöver utformas på ett så tydligt sätt att en betaltjänstleverantör inte riskerar att agera i strid med främjandeförbudet eller i strid med betaltjänstlagens regler om att neka till att utföra betalningar. *Spooniker Ltd* konstaterar att förslaget kan komma i konflikt med andra staters rättsordningar, eftersom det träffar alla spel i världen som inte aktivt hindrar svenska spelare. Enligt bolaget kvarstår också utmaningen för Spelinspektionen att i praktiken hitta dessa webbsidor och tillse att de stänger sin verksamhet för spelare i Sverige. *Swedish FinTech Association* anser att det bör övervägas hur förslaget kan påverka betalmarknaden ur ett konkurrensperspektiv vad gäller olika betalmetoder eller etableringsländer och att det bör utredas om det är förenat med tillämpnings- och verkställighetsproblem i förhållande till utländska betaltjänstleverantörer. *Justitiekanslern* konstaterar att förslaget torde innebära en ytterligare begränsning av den fria rörligheten för tjänster som följer av EU-rätten och framhåller vikten av att en proportionalitetsbedömning görs i samband med den fortsatta beredningen av förslaget.

Flera remissinstanser avstyrker förslaget. *Statskontoret* bedömer att det i dagsläget inte finns tillräckliga skäl för den föreslagna ändringen. Det är enligt myndigheten inte rimligt att begära att alla spelbolag i världen som erbjuder spel över internet ska förhålla sig till och vidta åtgärder till följd av svensk lagstiftning, för att inte bryta mot svensk lag. Enligt myndigheten bör regeringen avvakta hur praxis utvecklas kring spellagens tillämpningsområde. Myndigheten konstaterar vidare att det i dagsläget är oklart hur omfattande spelandet på webbplatser som accepterar svenska spelare utan att aktivt rikta sig mot Sverige är. *Förvaltningsrätten i Linköping* menar att det finns skäl att ytterligare överväga om en utvidgning av lagens tillämpningsområde är den lämpligaste åtgärden. Förslaget innebär enligt domstolen förvisso att tillämpningsområdet blir tydligare, men det uppstår även frågor om jurisdiktion. Domstolen efterfrågar en fortsatt analys i fråga om domsrätt. *Åklagarmyndigheten* konstaterar att förslaget innebär en mycket långtgående kriminalisering som kommer att bli synnerligen svår att utreda och lagföra. Myndigheten har förståelse för att den föreslagna regleringen skulle underlätta för bl.a. betalningsförmedlare men anser att det straffrättsliga ansvaret bör inskränkas till de bolag som mer explicit riktar sig mot den svenska marknaden. *Betsson Nordic Ltd* menar att det kommer bli ett omöjligt tillsynsarbete om hela världens verksamheter ska omfattas och utredas av svenska rättsvårdande myndigheter. Bolaget ifrågasätter vilka rättigheter och legala möjligheter det svenska rättssystemet har att kriminalisera verksamhet i andra länder.

*Sveriges advokatsamfund* konstaterar att förslaget innebär omfattande anspråk på behörighet att lagstifta, tillämpa och verkställa svenska straffbud i utlandet. Enligt advokatsamfundet är detta svårförenligt med grundläggande straffrättsliga principer om legalitet och rättssäkerhet samt med folkrättsliga principer om begränsningar av staters exterritoriella behörighet och jurisdiktion. Det finns enligt advokatsamfundet skäl att ifrågasätta om en omfattande kriminalisering som saknar förutsättningar att resultera i lagföringar av ett huvudbrott över huvud taget är giltig och kan åberopas till grund för lagföringar för det följdbrott som överträdelse av främjandeförbudet skulle medföra. Enligt advokatsamfundet är förslaget inte tillräckligt berett i enlighet med kraven i 7 kap. 2 § regeringsformen. Advokatsamfundet konstaterar slutligen att det finns tekniska möjligheter

för spelare att dölja den verkliga geografiska platsen och att förslaget därmed kan leda till att olicensierade spelbolag ibland kommer att bryta mot lagen utan att veta om det och ibland kommer att ges intrycket av att bryta mot lagen när så inte är fallet.

### **Skälen för regeringens bedömning**

#### *Spellagens tillämpningsområde*

Av 1 kap. 2 § spellagen framgår att lagen ska tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, om inte annat följer av vissa andra bestämmelser i lagen. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige. Av förarbetena framgår att detta innebär att det inte är tillräckligt att en webbplats där spel tillhandahålls är åtkomlig från Sverige för att det aktuella spelet ska omfattas av spellagens tillämpningsområde. För att lagen ska vara tillämplig krävs även att webbplatsen är utformad för den svenska marknaden (prop. 2017/18:220 s. 290).

Vid omregleringen av den svenska spelmarknaden föreslog Spellicensutredningen 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. Avsikten med att lagen föreslogs vara tillämplig på spel som annars i Sverige möjliggör deltagande från personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här var att lagen skulle tillämpas på spelbolag som möjliggör svenskt deltagande i spel via webbsidor på internet (SOU 2017:30 del 1 s. 514 och del 2 s. 394). Under beredningen av förslaget omformulerades dock bestämmelsen eftersom det annars bedömdes finnas en risk för att fokus skulle hamna på huruvida spelare är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige, i stället för på om spelen är anpassade för den svenska marknaden. Även om det bedömdes finnas risk för att ett spelbolag helt enkelt genom att erbjuda spel-tjänster på engelska och med insatser eller kontoställning angivna i en annan valuta skulle kunna försöka att kringgå det svenska licenskravet ansågs det inte vara rimligt eller möjligt att kräva att alla aktörer som erbjuder spel över internet ska söka licens i Sverige (prop. 2017/18:220 s. 87 och 88).

#### *Vad avgör om ett onlinespel riktas till den svenska marknaden?*

Frågan om en webbplats där spel tillhandahålls är utformad för den svenska marknaden får avgöras efter 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). Frågan om spellagens tillämpningsområde har ännu inte prövats i domstol.

I Spelinspektionens strategi för myndighetens arbete mot olaglig spelverksamhet online (daterad den 16 september 2021) redogör myndigheten för vilka faktorer som var för sig eller i kombination med varandra kan vara relevanta vid en bedömning av om spel riktas mot Sverige. Enligt myndigheten kan sådana faktorer vara bl.a. att insättningar, uttag och vinster i svensk valuta erbjuds på webbplatsen, att webbplatsen använder den nationella toppdomänen .se, att information på webbplatsen är på svenska, att webbplatsen har en svensk kundtjänst, att webbplatsen använder sig av betaltjänstleverantörer som är registrerade i Sverige eller att bolaget har

marknadsföring på svenska. De faktorer som räknas upp i strategin är inte uttömmande och en bedömning måste göras i varje enskilt fall.

*Spellagens tillämpningsområde bör i dagsläget inte utvidgas*

I departementspromemorian konstateras att det inte är något problem att det än så länge finns en osäkerhet kring vilka omständigheter som ska vägas in vid bedömningen av om ett onlinespel riktas till den svenska marknaden på ett sådant sätt att spelet faller inom spellagens tillämpningsområde. Enligt promemorian finns det dock vissa svårigheter med den samlade bedömning som ska göras i varje enskilt fall, eftersom den måste innefatta dels en analys av spelbolagets webbplats, dels en analys av om bolaget eller bolagets affilierade partner riktar eller har riktat marknadsföring mot den svenska marknaden. Denna bedömning ska inte heller endast göras av Spelinspektionen och spelbolag, utan också av aktörer som saknar specialkunskap om spelbranschen. Det gäller t.ex. sådana aktörer som omfattas av bestämmelserna om främjandeförbud (19 kap. 2 § spellagen) och om blockering av kortbetalningar (13 kap. 1 § spelförordningen). Det handlar bl.a. om sådana aktörer som tillhandahåller betalningslösningar som riktar sig till spelbranschen om spelet saknar nödvändig licens (prop. 2017/18:220 s. 222).

Regeringen instämmer, i likhet med bl.a. *Paf*, *Sparbankernas riksförbund* och *Spelinspektionen*, i promemorians bedömning att ett utvidgat tillämpningsområde skulle kunna förenkla prövningen av om ett visst spel faller inom spellagens tillämpningsområde. Som bl.a. *Card Payment Sweden* och *Svenska Bankföreningen* konstaterar skulle det dock även med ett utvidgat tillämpningsområde kvarstå situationer som kommer att vara svårbedömda. Spelmarknadsutredningen har vidare nyligen övervägt om spellagens tillämpningsområde borde utvidgas till att omfatta sådant onlinespel som är tillgängligt för svenska konsumenter, för att på så sätt minska möjligheterna för olicensierade spelbolag att locka till sig svenska konsumenter. Enligt den utredningen finns det dock inte skäl att utvidga lagens tillämpningsområde. Utredningen bedömer i stället att tolkningen av tillämpningsområdet i dagsläget bör fortsätta att utvecklas genom domstolspraxis samt Spelinspektionens och andra myndigheters tillsyns- och rättsvårdande arbete innan det kan bli aktuellt med ett utvidgat tillämpningsområde (SOU 2020:77 s. 106 och 107).

Som konstateras i promemorian är det svårt för enskilda betaltjänstleverantörer att var för sig göra den samlade bedömning som i dag krävs för att fastställa om ett onlinespel ska anses vara riktat mot den svenska marknaden. I promemorian föreslås dock en skyldighet för Spelinspektionen att underrätta betaltjänstleverantörer om förelägganden eller förbud till bolag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt spellagen eller betalningslösningar för spelbranschen (Ds 2021:29 s. 95–99). Om detta förslag genomförs kommer det underlätta för betaltjänstleverantörerna att uppfylla kraven enligt spellagstiftningen. Regeringen har för avsikt att ta ställning till detta förslag i samband med hanteringen av departementspromemorians övriga förslag till ändringar i spelförordningen.

Enligt 8 kap. 3 § första stycket inkomstskattelagen är vinster i lotterier och kombinationsspel samt vid vadhållning skattefria bl.a. om spelet tillhandahålls i en stat inom Europeiska ekonomiska samarbetsområdet och

spelet inte kräver licens i Sverige. Med ett utvidgat tillämpningsområde skulle alla sådana vinster vara skattepliktiga om ett spelbolag saknar svensk licens, men ändå tillåter svenska konsumenter att spela. Denna konsekvens har dock inte analyserats djupare av utredningen och ingen remissinstans har yttrat sig särskilt över denna konsekvens.

Flera remissinstanser, bl.a. *Förvaltningsrätten i Linköping*, *Justitiekanslern*, *Spooniker Ltd*, *Sveriges advokatsamfund* och *Swedish FinTech Association*, konstaterar vidare att förslaget i promemorian innehåller flera oklarheter, som inte har utretts i tillräcklig omfattning. Det handlar t.ex. om dess förenlighet med andra staters rättsordningar, påverkan på betalmarknaden ur ett konkurrensperspektiv, tillämpnings- och verkställighetsproblem i förhållande till utländska betaltjänstleverantörer, proportionalitet i förhållande till den fria rörligheten som följer av EU-rätten, förenlighet med grundläggande straffrättsliga principer om legalitet och rättssäkerhet samt förenlighet med folkrättsliga principer om begränsningar av staters s.k. exterritoriella behörighet och jurisdiktion. Bland andra *Betsson Nordic Ltd* och *Åklagarmyndigheten* konstaterar vidare att förslaget skulle innebära stora svårigheter för myndigheternas tillsynsarbete och för lagföringen av olaglig spelverksamhet. Det är i dagsläget dessutom oklart hur omfattande spelandet på webbplatser som accepterar svenska spelare utan att aktivt rikta sig mot Sverige är. Det är därför även oklart om förslaget verkligen skulle innebära en effektiv åtgärd för att, såsom bl.a. *Leovegas AB* menar, öka kanaliseringen till licensierad spelverksamhet.

Mot bakgrund av det ovan anförda finns det fortfarande starka skäl för att låta spellagens nuvarande tillämpningsområde utvecklas genom praxis innan det kan bli aktuellt att överväga en utvidgning av tillämpningsområdet. Enligt regeringen finns det därför, i likhet med vad bl.a. *Statskontoret* anser, i dagsläget inte tillräckliga skäl för att utvidga spellagens tillämpningsområde på det föreslagna sättet.

## 6 Olicensierad spelverksamhet

### 6.1 Betalningsblockering

#### 6.1.1 Spellagens bestämmelser om betalningsblockering ska upphävas

**Regeringens förslag:** Spellagens bestämmelser om betalningsblockering ska upphävas.

**Departementspromemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *AB Svenska Spel*, *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Betsson Nordic Ltd*, *Branschföreningen för onlinespel*, *ComeOn Sweden Ltd*, *Finansinspektionen*, *Folkhälsomyndigheten*, *Paf Consulting Abp*, *Polismyndigheten*, *Spelberoendes riksförbund*, *Spelbranschens riksorganisation* och *Spooniker Ltd*. Flera av dessa, bl.a.

*Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier och Sparbankernas riksförbund*, är positiva till att bestämmelserna om betalningsblockering upphävs och att främjandeförbudet i stället används för att få betaltjänstleverantörerna att blockera betalningar till olicensierad spelverksamhet. *Statskontoret* anser att det är viktigt att kunna blockera insatser till och vinster från spel hos bolag som saknar nödvändig licens för att nå en hög kanaliseringsgrad, men konstaterar att Spelinspektionen har haft svårt att använda sig av bestämmelserna om betalningsblockering på det sätt som lagstiftaren avsåg. *Spelinspektionen* menar att förslaget kommer att leda till en enklare och mer effektiv process. *Swedish FinTech Association* anser att det är positivt att det inte kommer krävas att en domstol ålägger en betaltjänstleverantör att blockera ett visst konto för att en sådan skyldighet ska finnas. Organisationen efterfrågar dock ett förtydligande av hur tillsynen ska utföras för att utländska betaltjänstleverantörer inte ska kunna kringgå blockering av betalningar till olicensierat spel.

Endast en remissinstans avstyrker förslaget. *Leovegas AB* konstaterar att Spelinspektionen ännu inte har använt sig av möjligheten till betalningsblockering, varför det i nuläget inte är möjligt att säga hur effektivt detta verktyg är i arbetet mot olicensierat spel. Enligt bolaget är det viktigt att det finns flera verktyg att tillgripa mot olicensierat spel och att inga bestämmelser som kan användas i detta syfte upphävs.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Spellagens bestämmelser om betalningsblockering bör upphävas*

Enligt 18 kap. 26 § spellagen får en sådan betaltjänstleverantör som omfattas av lagen om betaltjänster åläggas att blockera elektroniska betalningstransaktioner 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 spellagen. Frågor om sådan betalningsblockering prövas av förvaltningsrätten på ansökan av Spelinspektionen. Om en betaltjänstleverantör har åsidosatt en skyldighet att avvisa en betalningsorder eller överträtt ett beslut om betalningsblockering får Spelinspektionen besluta att betaltjänstleverantören ska betala en sanktionsavgift (19 kap. 11 § spellagen).

Spelinspektionen har inte utnyttjat möjligheten att ansöka om betalningsblockering. Enligt myndigheten finns det även vissa praktiska svårigheter med den nuvarande regleringen, som gör den svår att tillämpa (Spelinspektionens slutredovisning den 17 augusti 2020 enligt regeringens uppdrag att följa utvecklingen och vidta åtgärder på spelområdet med anledning av det nya coronaviruset, Fi2020/01922, s. 16 och 17). Det framgår inte heller av förarbetena hur det är tänkt att bestämmelserna om betalningsblockering ska fungera i praktiken. För att kunna använda den nuvarande möjligheten till betalningsblockering krävs vidare att Spelinspektionen ansöker om detta i förvaltningsdomstol, vilket är administrativt betungande för myndigheten. I förarbetena anges endast att detta ansökningsförfarande krävs för att betalningsblockering är en ingripande åtgärd (prop. 2017/18:220 s. 209 och SOU 2017:30 del 2 s. 157).

Enligt regeringen är möjligheten till blockering av insatser och vinster till och från de aktörer som saknar en nödvändig licens, som bl.a. *Statskontoret* påpekar, viktigt för att kunna nå en hög kanaliseringsgrad. Det nuvar-

ande systemet är emellertid alltför tungrovt och administrativt betungande för att det ska vara möjligt att med det som utgångspunkt skapa förutsättningar för en effektiv blockering av sådana betalningar. Spellagens bestämmelser om betalningsblockering bör därför, till skillnad mot vad *Leovegas AB* anser, upphävas.

I departementspromemorian görs bedömningen att en betaltjänstleverantör som genomför en betalningsförmedling trots kännedom om att den avser olovligt spel riskerar att bryta mot förbudet att främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (Ds 2021:29 s. 93–95). Betaltjänstleverantörerna kan således även i fortsättningen vara skyldiga att i vissa fall blockera betalningar till olicensierade aktörer som riktar sig till svenska konsumenter. Av förarbetena framgår dock att tillhandahållande av normala betalningsuppdrag inte bör betraktas som främjande av olovligt spel (prop. 2017/18:220 s. 222 och prop. 2021/22:242 s. 46). Exakt var gränsen går för vad som är ett normalt betalningsuppdrag är en fråga som lämpar sig bäst för att utvecklas genom domstolspraxis.

För att ett system med betalningsblockering som görs med anledning av främjandeförbudet ska vara effektivt finns det dock ett behov av att i större omfattning än i dag kunna involvera betaltjänstleverantörerna i arbetet med att ta fram information om hur insatser och vinster förmedlas till och från de spelaktörer som myndigheten identifierar (se avsnitt 6.1.3). När det gäller *Swedish FinTech Associations* efterfrågade förtydligande om hur den praktiska tillsynen ska gå till konstaterar regeringen att detta är en fråga för Spelinspektionen.

### Lagförslag

Förslaget medför upphävande av 18 kap. 26 och 27 §§ spellagen och följändringar i 19 kap. 11 § och 21 kap. 17 § i samma lag.

## 6.1.2 Ett generellt förbud mot betalningsförmedling till olicensierat spel bör inte införas

**Regeringens bedömning:** Det bör inte införas något generellt förbud mot betalningsförmedling till spel som saknar nödvändig licens.

**Departementspromemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna delar eller har inga synpunkter på bedömningen. Det gäller bl.a. *AB Svenska Spel*, *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Betsson Nordic Ltd*, *Branschföreningen för onlinespel*, *ComeOn Sweden Ltd*, *Finansinspektionen*, *Folkhälsomyndigheten*, *Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier*, *Paf Consulting Abp*, *Polismyndigheten*, *Sparbankernas riksförbund*, *Spelberoendes riksförbund*, *Spelbranschens riksorganisation*, *Spelinspektionen*, *Spooniker Ltd*, *Statskontoret* och *Swedish FinTech Association*.

Endast en remissinstans är tveksam till bedömningen. *Åklagarmyndigheten* anser att det skulle framstå som tydligare med en bestämmelse som uttryckligen förbjuder betalningsförmedling till bolag som Spelinspektionen ingripit mot.

**Skälen för regeringens bedömning:** Spellicensutredningen föreslog att det, som ett komplement till bestämmelserna om betalningsblockering, skulle införas en möjlighet att föra talan om brott i de fall betalningar förmedlas för insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet som inte har nödvändig licens enligt spellagen (SOU 2017:30 del 2 s. 158 och 159). Bedömningen gjordes dock att de straffrättsliga sanktionerna i första hand borde träffa handlingar som på ett mer direkt sätt strider mot spellagens syften. Även om en underlåtenhet att avvisa eller blockera insatser och vinster hänförliga till olovlig spelverksamhet indirekt främjar sådan spelverksamhet, ansågs det vara tveksamt om gärningen är av sådan beskaffenhet att den bör leda till ett personligt straffansvar. Bedömningen gjordes att betalningsförmedling hänförlig till olovlig spelverksamhet i stället borde motverkas genom bestämmelserna om betalningsblockering och sanktionsavgift (prop. 2017/18:220 s. 224 och 225).

Regeringen kan konstatera att ett generellt betalningsförmedlingsförbud till spel som saknar nödvändig licens har 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 regeringen 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 skulle vara både ineffektiv och kostnadsdrivande. Det skulle även kunna leda till att tillämpningen av regelverket kommer att skilja sig åt mellan olika betaltjänstleverantörer.

Mot denna bakgrund bör det, till skillnad mot vad *Åklagarmyndigheten* anser, inte införas ett generellt förbud mot betalningsförmedling till spel som saknar nödvändig licens.

### 6.1.3 Uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer

**Regeringens förslag:** Regeringen ska få meddela föreskrifter om skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna sådana uppgifter som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt spellagen och som är nödvändiga för att kunna blockera sådana betalningar.

**Departementspromemorians förslag** överensstämmer med regeringens. Departementspromemorians förslag har dock en något annorlunda redaktionell utformning.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *AB Svenska Spel, Aktiebolaget Trav och Galopp, ComeOn Sweden Ltd, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier, Leo-vegas AB, Paf Consulting Abp, Spelberoendes riksförbund, Spelbranschens riksorganisation, Spelinspektionen, Spooniker Ltd* och *Statskontoret*. Enligt *Swedish FinTech Association* bör förslaget utformas för att även omfatta sådan information som i dagsläget inte kan förutses på grund av

den tekniska utvecklingen av betaltjänster. *Svenska Bankföreningen* efterfrågar ett klargörande om när en skyldighet att lämna ut begärd information uppstår. *Sveriges advokatsamfund* anser att det är av stor vikt att Spelinspektionen får del av information av aktuellt slag för att kunna ingripa mot olicensierad spelverksamhet. Enligt advokatsamfundet kan dock förslaget medföra att spelbolag utan nödvändig licens styr sina kunder mot alternativa betalningsmetoder, såsom kryptovaluta. Advokatsamfundet menar vidare att det behöver klargöras om den föreslagna uppgiftsskyldigheten endast i mindre utsträckning omfattas av banksekretessen. Enligt advokatsamfundet bör uppgiftsskyldigheten även utformas på ett sådant sätt att den inte är onödigt betungande för betaltjänstleverantörerna.

### Skälen för regeringens förslag

#### *En möjlighet att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer*

I avsnitt 6.1.1 föreslås att spellagens bestämmelser om betalningsblockering ska upphävas. Som framgår av avsnittet kan dock främjandeförbudet innebära att betaltjänstleverantörerna även i fortsättningen är skyldiga att i vissa fall blockera betalningar till olicensierade aktörer som riktar sig till svenska konsumenter.

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. Utifrån de uppgifter som framgår av ett sådant beslut är det för en betaltjänstleverantör i många fall inte möjligt att fastställa vilka betalningar som kan kopplas till den spelaktör som förbudet riktats mot. Som framgår i avsnitt 6.1.1 krävs det att en betaltjänstleverantör har kunskap om att en betalning avser otillåtet spel för att det ska vara fråga om ett främjande. För att betaltjänstleverantörerna ska vara skyldiga att stoppa betalningar till och från dessa spelbolag krävs det därför att besluten kan kompletteras med den information som betaltjänstleverantörerna behöver för att kunna identifiera vilka betalningar som kan kopplas till spelbolagen.

Som framgår av avsnitt 6.1.1 är möjligheten till blockering av insatser och vinster till och från de aktörer som saknar en nödvändig licens viktig för att kunna nå en hög kanaliseringsgrad. För att ett sådant system ska vara effektivt krävs det dock att Spelinspektionen har möjlighet att få fram tillräckligt med information för att sådana betalningar ska kunna blockeras. I många fall rör det sig om sådana uppgifter som endast betaltjänstleverantörer har tillgång till. Mot denna bakgrund finns det 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 myndigheten identifierar. Spelinspektionen bör därför ha en möjlighet att från betaltjänstleverantörer begära in sådana tillgängliga uppgifter som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt spellagen. Uppgifter som kan behövas för att säkerställa en unik identifikation är t.ex. kontonummer och namn, men även butiks-id, dvs. säljföretagets kundnummer hos inlösaren, och inlösar-id, som identifierar säljföretagets inlösare. Regeringen delar inte *Sveriges advokatsamfunds* oro för att en uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer skulle riskera att medföra att spelbolag utan nödvändig licens styr

sina kunder mot alternativa betalningsmetoder, såsom kryptovaluta. Regeringen följer dock utvecklingen på spelmarknaden noga och är beredd att vidta ytterligare åtgärder vid behov.

Spellagen är en ramlag, vilket ger stora möjligheter att kunna anpassa regelverket till följd av den snabba utvecklingen på spelområdet. Användningen av en ramlagstiftning kräver att regleringen i lag i större utsträckning än annars kompletteras med närmare bestämmelser i föreskrifter på lägre nivå. Det finns därmed behov av ett visst inslag av breda bemyndiganden i lagen (prop. 2017/18:220 s. 85 och 86). Mot denna bakgrund bör uppgiftsskyldigheten för betaltjänstleverantörer regleras i föreskrifter på annan nivå. Regeringen bör därför få meddela föreskrifter om skyldighet för sådana betaltjänstleverantörer som avses i lagen om betaltjänster att lämna sådana uppgifter som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt spellagen. Eftersom det, som *Swedish FinTech Association* konstaterar, på grund av den tekniska utvecklingen av betaltjänster är svårt att förutse vilken information som i framtiden kan behövas för att blockera betalningar bör bemyndigandet inte begränsas till vissa särskilt uppräknade uppgifter. Detta får i stället preciseras i föreskrifter på annan nivå. Även *Svenska Bankföreningens* och Sveriges advokatsamfunds efterfrågade förtydliganden om den närmare utformningen av uppgiftsskyldigheten är något som kommer att förtydligas i föreskrifter på annan nivå.

*En uppgiftsskyldighet meddelad med stöd av bemyndigandet riskerar inte att kränka rätten till skydd mot s.k. självinkriminering*

I rätten till en rättvis rättegång enligt artikel 6 i den europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna ingår att den som är anklagad för brott inte genom tvång ska behöva bidra till utredningen eller bevisningen genom att göra medgivanden eller tillhandahålla belastande material (jfr t.ex. NJA 2018 s. 394). Det föreslagna bemyndigandet begränsas till uppgifter som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt spellagen. Den uppgiftsskyldighet som efterfrågas syftar till att underlätta blockering av sådana betalningar. Bemyndigandet ska således inte omfatta någon möjlighet att föreskriva om en skyldighet att lämna uppgifter om t.ex. sparkonton, utan endast om de betalkonton som används för förmedling av speltransaktioner. Det ska inte heller omfatta någon möjlighet att föreskriva om en skyldighet att lämna uppgifter om transaktionsvolymen eller om transaktioner har genomförts. De uppgifter som ska omfattas av bemyndigandet kommer därmed inte att kunna ligga till grund för ett åtal rörande brott mot främjandeförbudet i 19 kap. 2 § spellagen. En uppgiftsskyldighet meddelad med stöd av bemyndigandet kommer därmed inte riskera att kränka rätten att inte belasta sig själv. För att detta tydligt ska framgå av bemyndigandet bör det enligt regeringen framgå av bestämmelsen att den avser sådana uppgifter som är nödvändiga för att kunna blockera sådana betalningar som avser förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens.

För enskildas förhållande till kreditinstitut, betalningsinstitut och betaltjänstleverantörer råder tystnadsplikt (s.k. banksekretess). Enligt 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse får enskildas förhållanden till kreditinstitut inte obehörigen röjas. En motsvarande bestämmelse återfinns i 3 kap. 12 § lagen om betaltjänster. Den senare bestämmelsen 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 bank och enskilda gäller därför även avseende förhållandet mellan betalningsinstitut, registrerade betaltjänstleverantörer och enskilda. Med enskild avses en fysisk eller juridisk person som i förhållande till banken anses som ”kund”. Banksekretessen skyddar endast förhållanden till dem som är bankens kunder inom området för bankens rörelse. En förutsättning för att sekretessen ska gälla är således att det finns ett kontraktsförhållande mellan banken och en annan fysisk eller juridisk person, dvs. bankens egna kunder (prop. 1986/87:12 s. 211 och prop. 2002/03:139 del 1 s. 477 och 478).

Utifrån Spelinspektionens meddelade förelägganden och förbud görs bedömningen att de spelbolag som bedriver spel utan nödvändig licens och de företag som främjar olovligt spel genom att förmedla betaltransaktioner på uppdrag av sådana spelbolag endast i undantagsfall är kunder hos svenska betaltjänstleverantörer. Det går dock inte att utesluta att Spelinspektionen kan komma att begära ut uppgifter som rör en kund i banken. Efter som banksekretessen inte är absolut kan dock uppgifter lämnas även i dessa fall. Det är endast obehörigt röjande av uppgifter 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 del 1 s. 479). Sådana lagstadgade undantag från sekretessen kan bl.a. 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 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. Enligt regeringen står det klart att det inte är tillräckligt att besluta om förbud att tillhandahålla spel och polisanmäla bolag som tillhandahåller spel utan nödvändig licens. Endast i ett fåtal fall har detta förfarande lett till att bolagen upphört med att erbjuda spel till svenska konsumenter.

Enligt regeringen är blockeringen av insatser och vinster till och från de aktörer som saknar en nödvändig licens helt central för en hög kanaliseringsgrad. Även om Sverige inte har anslutit sig till Macolinkonventionen med hänvisning till vad som anges i avsnitt 4.3.2, anser regeringen vidare att det ändå finns skäl att beakta konventionens bestämmelser vid utformningen av svensk rätt (jfr prop. 2017/18:220 s. 124, 125 och 192). Det följer av artikel 11.1 b i Macolinkonventionen att konventionsstaterna ska undersöka de lämpligaste medlen för att blockera penningflöden mellan aktörer som tillhandahåller olaglig vadhållning inom idrott och konsumenter. Det kan även konstateras att de norska erfarenheterna från deras arbete

med att blockera betalningar till olaglig spelverksamhet är goda och att flera utländska spelbolag till följd av detta arbete har dragit sig ur den norska marknaden (Lotteri- och stiftelsestilsynets årsrapport 2020 s. 15). Mot denna bakgrund bedömer regeringen att möjligheten att blockera betalningar till och från olicensierat spel utgör ett sådant för samhället viktigt informations- och kontrollbehov som medför att åtgärden är förenlig med banksekretessen.

### Lagförslag

Förslaget medför ändringar i 21 kap. 17 § spellagen.

## 6.2 Spelinspektionen ska få köpa speltjänster online under dold identitet

**Regeringens förslag:** Om det är nödvändigt för tillsynen över att bestämmelserna om krav på licens för att tillhandahålla spel och förbud mot att främja deltagande i olovligt spel följs, ska spelmyndigheten få köpa speltjänster online under dold identitet (testköp).

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

**Departementspromemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *AB Svenska Spel*, *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *ComeOn Sweden Ltd*, *Paf Consulting Abp*, *Spelberoendes riksförbund*, *Spelbranschens riksorganisation* och *Spooniker Ltd*. Enligt *Statskontoret* kan förslaget bidra till en effektivare tillsyn av spelbolag utan svensk licens och till bättre möjligheter att blockera betalningar till sådana bolag. Även om regeringen inte går vidare med förslaget om ett utvidgat tillämpningsområde för spellagen ser myndigheten att det kan finnas ett behov av dold tillsyn för att t.ex. kunna få fram information som behövs för betalningsblockering. Bland annat *Leovegas AB* anser att det bör förtydligas att testköp endast får genomföras i arbetet mot olicensierat spel. *Card Payment Sweden* påpekar att betalkort utfärdas till en specifik person och därför inte är ett anonymt betalningsmedel, vilket kan vara ett möjligt praktiskt problem med förslaget. *Konsumentverket* konstaterar att en praktisk begränsning vid användandet av dold tillsyn är att myndigheten inte har möjlighet att använda fingerade personnummer och att det innebär att befogenheten inte kan användas fullt ut eller i samtliga situationer. *Spelinspektionen* anser att det är viktigt att inte underskatta de praktiska svårigheter som uppstår kopplat till arbetsrättsliga aspekter och frågor om hantering av personalens personuppgifter. Enligt myndigheten är det angeläget att frågan om möjligheten att använda fingerade personuppgifter vid dold tillsyn utreds vidare. Myndigheten är också tveksam till att näringsidkaren ska underrättas om bl.a. vilket spelkonto som har använts, eftersom det innehåller information om vilka medarbetare hos myndigheten som genomför dolda testköp och även kan få en negativ inverkan på möjligheterna att bedriva tillsyn. *Kommerskollegium* anser att

de EU-rättsliga aspekterna med förslaget är väl genomarbetade. *Folkhälsomyndigheten* anser att en utvidgad möjlighet till kontrollköp i syfte att kontrollera åldersgränser eller omsorgsplikten bör utredas.

Ett fåtal remissinstanser avstyrker förslaget. *Betsson Nordic Ltd* menar att ett förfarande med dold tillsyn sannolikt skulle bryta mot regler i andra länder och att det skulle undergräva förtroendet för myndigheten. *Sveriges advokatsamfund* anser att den tänkta ordningen för de dolda testköpen framstår som tveksam av flera skäl. Advokatsamfundet konstaterar att förslaget förutsätter de anställdas frivilliga deltagande och att de anställdas personnummer kommer behöva användas kontinuerligt och i stor omfattning. Det innebär enligt advokatsamfundet bl.a. en risk för att de anställdas transaktioner kan anses misstänkta och därmed rapporteras till Finansinspektionen. Rent avtalsmässigt kommer det enligt advokatsamfundet också att finnas ett rättsförhållande mellan spelbolaget och den anställda. Advokatsamfundet menar därför att förslaget kan få negativa konsekvenser för myndighetens anställda. Enligt advokatsamfundet avser förslaget vidare tillsyn som, i strid med de allmänna förvaltningsrättsliga principerna om att myndighetsutövning ska vara öppen och iakttagbar, ska ske i det fördolda. Endast i undantagsfall kan det enligt advokatsamfundet anses proportionerligt att utsätta enskilda för ingrepp utan deras vetskap. Om bestämmelsen dessutom innehåller uppenbara brister som gör att en fungerande tillämpning inte kan tillförsäkras måste det starkt ifrågasättas om förslaget är godtagbart enligt proportionalitetsprincipen.

## Skälen för regeringens förslag

### *Spelinspektionens tillsynsmöjligheter för onlinespel*

Spelinspektionen har enligt 18 kap. 1 § första stycket spellagen tillsyn över att lagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen följs. I 18 kap. spellagen finns ett flertal bestämmelser som kan tillämpas vid myndighetens tillsyn av det landbaserade spelet. Det finns bl.a. en möjlighet för kontrollanter att få tillträde till spellokaler (4 §), en möjlighet att få handräkning från Polismyndigheten (5 §) och en möjlighet att genomföra kontrollköp för att kontrollera att licenshavarna följer bestämmelserna om åldersgränser (8 §).

Några motsvarande möjligheter finns inte för tillsynen av onlinespel. Spelinspektionen kan visserligen besöka webbplatser där spel tillhandahålls, men mycket av den information som myndigheten 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. Spelinspektionen kan därför inte vara öppen med att det är en myndighet som köper speltjänsten när sådana åtgärder vidtas.

All myndighetsutövning ska ske i öppna och för medborgarna iakttagbara former. Någon förvaltningsrättslig reglering som tar sikte på användningen av dolda tillsynsmetoder – dvs. att myndighetsföreträdare döljer sitt ärende – finns inte. I vissa fall finns det dock behov av att tillåta att vissa moment i myndighetsutövningen sker dolt. Den för all myndighetsverksamhet gällande grundregeln i 1 kap. 1 § tredje stycket regeringsformen, om att det allmänna bedriver sin verksamhet under lagarna, innebär att myndigheters åtgärder alltid måste ha stöd i rättsordningen. Enligt 8 kap. 2 § första stycket 2 regeringsformen måste vidare sådana myndighetsåt-

gärder som innefattar ingrepp i enskildas personliga eller ekonomiska förhållanden ha stöd i lag. De inom förvaltningen generellt gällande principerna om behov och proportionalitet måste också följas (Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2010/11 s. 552). Ett förfarande där myndigheterna arbetar med inte helt öppna metoder bör därför vara reglerat i lag (Justitieombudsmännens ämbetsberättelse 2008/09 s. 250).

*Det finns behov av dold tillsyn för att stoppa olicensierat onlinespel*

Spelinspektionens tillsyn av det spel som tillhandahålls online har två olika syften. Den tillsyn som riktas mot licenshavarna syftar till att säkerställa att dessa uppfyller villkoren för licensen, t.ex. avseende bonuserbudanden enligt 14 kap. 9 § spellagen och kreditförbudet i 14 kap. 8 § i samma lag, medan den tillsyn som riktas mot de aktörer som saknar licens syftar till att kanalisera spelandet till de licensierade aktörerna.

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. Det finns därför ett behov av att kunna bedriva en aktiv tillsyn av sådana aktörer som i strid med spellagen tillhandahåller spel till svenska konsumenter. I avsaknad av lagstöd som möjliggör dold tillsyn har Spelinspektionen dock i dagsläget begränsade möjligheter att kunna kontrollera sådana spel som tillhandahålls online.

Det är i vissa fall möjligt att fastställa om en aktör i strid med spellagen riktar sig till svenska konsumenter redan genom att besöka spelets webbplats, 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. För att kunna meddela förbud eller förelägganden krävs det således att det finns möjlighet för myndigheten att t.ex. registrera sig på spelbolagets webbplats, för att på så sätt ta reda på om en aktör riktar sig till svenska konsumenter. Dagens möjligheter att bedriva en aktiv tillsyn av sådana aktörer som i strid med spellagen tillhandahåller spel till svenska spelare är vidare ytterst begränsade. Det är inte tillräckligt att endast identifiera dessa aktörer och fatta beslut om förbud samt anmäla bolaget till Polismyndigheten. Sådana åtgärder har än så länge endast i ett fåtal fall lett till att identifierade bolag har upphört att tillhandahålla spel till svenska konsumenter. För att komma åt dessa, ofta utländska, aktörer krävs det därför ytterligare åtgärder, t.ex. en fungerande möjlighet till betalningsblockering (se avsnitt 6.1). En förutsättning för att kunna blockera betalningar är emellertid att det är känt vilka konton och betaltjänster som används av det olicensierade spelbolaget.

Det är i dagsläget svårt för Spelinspektionen att få fram nödvändig information för att komma åt olicensierade spelaktörer. En möjlighet för myndigheten att, t.ex. via de olika betalningsalternativ som ett bolag erbjuder, föra över pengar till ett spelkonto skulle göra att det är lättare att koppla ett visst bolag till en specifik kontoöverföring eller kortbetalning. Spelinspektionen skulle även genom möjligheten att begära en utbetalning från ett spelkonto kunna få fram information om vilka konton och betaltjänster som används för utbetalning av vinster. En möjlighet till dold tillsyn skulle alltså, som bl.a. *Statskontoret* konstaterar, öka möjligheterna till en effektiv tillsyn av olicensierad spelverksamhet och blockering av betalningar till sådana aktörer.

Enligt 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 myndigheten inte verifiera om dessa påståenden stämmer. Även i dessa fall finns det således behov av dold tillsyn för att kunna fastställa om dessa företag främjar olovligt spel genom att erbjuda sina betalningslösningar till spelbolag som saknar nödvändig licens.

Den mycket speciella karaktär som spel om pengar har medför att spel kan utgöra grund för brottslighet, skapa ekonomiska och sociala problem, både för den enskilde och för samhället i stort, samt skapa hälsoproblem. Den stora och snabba omsättningen av pengar som ofta förekommer inom spelverksamhet medför även betydande risker för att verksamheten utnyttjas för t.ex. penningtvätt (prop. 2017/18:220 s. 72). För att kunna kanalisera spelet till ansvarsfulla, tillförlitliga och kontrollerbara aktörer finns det ett stort behov av att kunna stänga ute sådan olicensierad spelverksamhet som i strid med spellagen riktar sig till svenska konsumenter.

Mot denna bakgrund, och i motsats till vad *Sveriges advokatsamfund* anser, får införandet av en möjlighet till dold tillsyn anses vara proportionerligt. Regeringen ser vidare, i motsats till *Betsson Nordic Ltd*, inte någon risk för att en möjlighet till dold tillsyn skulle undergräva förtroendet för Spelinspektionen. Tvärtom krävs det effektiva tillsynsmöjligheter för att kunna upprätthålla förtroendet för den svenska spelregleringen och stänga ute olicensierade aktörer som riktar sig till svenska konsumenter. Svenska myndigheter måste, på samma sätt som andra länders myndigheter, kunna komma åt sådana utländska aktörer som i strid med svensk lagstiftning riktar sig till svenska konsumenter. Regeringen bedömer att en sådan möjlighet inte skulle riskera att stå i strid med andra länders lagstiftning.

#### *Möjligheten till dold tillsyn bör benämnas testköp*

Bestämmelser som gör det möjligt för tillsynsmyndigheter att köpa produkter och tjänster under dold identitet har nyligen införts i flera lagar, se t.ex. 44 a § marknadsföringslagen (2008:486), 8 d § lagen (1994:1512) om avtalsvillkor i konsumentförhållanden, 26 a § lagen (2016:96) om fritidsbåtar och vattenskotrar, 8 kap. 3 b § lagen om betaltjänster, 14 kap. 2 a § läkemedelslagen (2015:315), 23 a § livsmedelslagen (2006:804), 24 a § lagen (2011:579) om leksakers säkerhet och 26 kap. 28 § miljöbalken. Det innebär att bl.a. Finansinspektionen och Konsumentverket redan i dag har sådana möjligheter.

I flera av lagarna som tillåter dold tillsyn benämns denna möjlighet som testköp. Benämningen används dock inte på livsmedelsområdet (prop. 2020/21:43) eller i de lagar som anpassats efter EU:s marknadskontrollförordning (prop. 2020/21:189). I samband med införandet av dold tillsyn på miljöområdet anförde Lagrådet att benämningen testköp borde användas, eftersom den redan är etablerad genom motsvarande reglering på konsumentskyddsområdet (prop. 2019/20:137 bilaga 8 s. 137). Mot denna bakgrund bör den föreslagna möjligheten till dold tillsyn enligt spellagen benämnas testköp.

Dolda testköp utgör ett undantag från principen om att myndighetsutövning ska ske öppet och innebär ett ingrepp i ett enskilt intresse. En myndighet som använder sig av rätten att göra testköp måste följa allmänna principer vid myndighetsutövning, dvs. ändamålsprincipen, behovsprincipen och proportionalitetsprincipen. Ett testköp får således bara 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 (prop. 2019/20:137 s. 63 och 64). Proportionalitetsprincipen finns reglerad i 5 § förvaltningslagen (2017:900) och följer även av rättspraxis (se t.ex. Högsta förvaltningsdomstolens avgöranden RÅ 1996 ref. 44, RÅ 2001 ref. 72 och HFD 2017 ref. 5).

Av bestämmelserna om testköp i de andra lagarna följer att dold tillsyn endast är tillåten om det är nödvändigt för myndighetens tillsyn. En motsvarande begränsning bör även gälla för Spelinspektionens möjlighet att använda sig av testköp. Myndigheten bör ha inlett en tillsynsåtgärd mot en viss näringsidkare för att ett testköp alls ska få ske. 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 (prop. 2019/20:120 s. 63, prop. 2020/21:43 s. 148 och prop. 2020/21:189 s. 42).

Enligt regeringen är det, i likhet med vad bl.a. *Leovegas AB* anser, vid tillsyn av de bestämmelser i spellagen som syftar till att kanalisera spel till de licensierade spelbolagen som det finns ett behov av dold tillsyn. Av 3 kap. 3 § första stycket spellagen framgår att det för att tillhandahålla spel enligt lagen krävs licens, om inte annat följer av lagen eller annan författning. I propositionen En förstärkt spelreglering har vidare föreslagits en ny bestämmelse i 3 kap. 7 § spellagen, enligt vilken det ska vara förbjudet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens (prop. 2021/22:242 s. 45–47). Riksdagen har den 23 november 2022 antagit förslaget, som träder i kraft den 1 januari 2023 (bet. 2022/23:KrU2, rskr. 2022/23:29, SFS 2022:1674). Den föreslagna möjligheten till testköp bör enligt regeringen omfatta båda dessa bestämmelser.

Ett testköp ska göras för att kontrollera att licensplikten och främjandeförbudet följs. Det rör sig om ett eventuellt brottsligt handlande redan genom att olicensierat onlinespel riktas till den svenska marknaden eller vid främjande av deltagande i olovligt spel. Spelinspektionens möjlighet till testköp är således inte ägnat att framkalla ett brottsligt handlande av näringsidkaren. Om testköpet visar att överträdelser förekommit kan det leda till att Spelinspektionen, i enlighet med 18 kap. 23 § spellagen, vidtar åtgärder i form av förelägganden och förbud. Den information som inhämtas kan även leda till att myndigheten gör en åtalsanmälan.

När det gäller *Folkhälsomyndighetens* efterfrågade möjlighet till dold tillsyn i syfte att kontrollera att licenshavarna följer bestämmelserna om åldersgränser och omsorgsplikten konstaterar regeringen att departementspromemorian inte innehåller några sådana förslag. Som framgår ovan anser regeringen vidare att det framför allt finns ett behov av dold tillsyn för

att kunna bedriva en aktiv tillsyn av sådana aktörer som i strid med spel-lagen utan nödvändig licens tillhandahåller spel till svenska konsumenter.

#### *Näringsidkaren ska underrättas om testköpet*

I att testköpet sker dolt ligger att myndigheten inte ger sig till känna vid själva genomförandet. Det bör inte heller krävas att myndigheten i förväg underrättar näringsidkaren om att ett testköp någon gång framöver kan komma att genomföras. Med beaktande av principen om öppenhet i myndighetsutövning anser regeringen dock att myndigheten bör vara skyldig att underrätta näringsidkaren när testköpet väl har ägt rum. Testköpet är visserligen redan genomfört och näringsidkaren kan inte angripa åtgärden med ett överklagande. Underrättelsen bidrar dock till att göra det dolda inslaget mindre påtagligt genom att näringsidkaren får vetskap om detta i efterhand. Beroende på vad syftet med ett testköp är kan en skyldighet att omedelbart underrätta näringsidkaren efter köpet medföra att åtgärden förlorar sin betydelse. Näringsidkaren bör därför underrättas om testköpet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse (jfr t.ex. prop. 2019/20:120 s. 63 och prop. 2019/20:137 s. 63).

#### *Det finns i dagsläget vissa praktiska begränsningar vid användandet av dold tillsyn*

Det finns, som bl.a. *Card Payment Sweden* och *Konsumentverket* konstaterar, i dagsläget vissa praktiska begränsningar vid användandet av dold tillsyn. Vid köp av digitala tjänster online kan det i vissa fall räcka med att en tjänsteman har tillgång till ett betalkort i tjänsten och att kortinnehavarens namn samt kortnummer anges. Det förekommer dock 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 t.ex. bank-id. Vid införandet av dold tillsyn på andra områden har tillsynsmyndigheterna inte givits möjlighet att använda fingerade personnummer. Det har konstaterats att möjligheten till dold tillsyn av den anledningen kan få begränsad betydelse för sådana testköp som kräver att personnummer anges. Bedömningen har dock gjorts att testköp är möjliga att göra även utan fingerade personnummer. Det kan visserligen, som bl.a. *Spelinspektionen* och *Sveriges advokatsamfund* konstaterar, inte krävas av enskilda myndighetsanställda att de utför myndighetsåtgärder genom att agera i privat namn och genom att ange egna personuppgifter, men det finns inget som hindrar att det sker. Även om myndigheter bör kunna undvika ett sådant scenario, kan testköp således ske på det sättet (prop. 2019/20:137 s. 62 och prop. 2020/21:43 s. 149).

I betänkandet Marknadskontrollmyndigheter – befogenheter och sanktionsmöjligheter föreslog 2016 års marknadskontrollutredning 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 och 242). Förslaget har inte lett till lagstiftning och det har anförts 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 enstaka 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. att endast ange 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 (jfr prop. 2019/20:120 s. 62, prop. 2019/20:137 s. 62 och prop. 2020/21:43 s. 223). Samma lösning bör gälla på spelområdet.

### Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 18 kap. 9 a §, införs i spellagen.

## 6.3 Bestämmelserna om varningsmeddelande bör inte ändras

**Regeringens bedömning:** Möjligheten att förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande som visas i samband med besök på en webbplats som tillhandahåller spel utan nödvändig licens bör i dagsläget inte ändras.

**Departementspromemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt över bedömningen. *Spelinspektionen* delar bedömningen att det i dagsläget inte finns skäl att ändra bestämmelserna om varningsmeddelande. *Leo Vegas AB* konstaterar att bestämmelserna om varningsmeddelande aldrig har använts av Spelinspektionen och anser att kravet på särskilda skäl bör tas bort för att underlätta tillämpningen. Enligt *TechSverige* bör bestämmelserna om varningsmeddelande upphävas. Organisationen menar att det saknas möjlighet att upprätta sådana varningsmeddelanden och att införandet av bestämmelserna står i strid med vedertagna beredningskrav och legalitetsprincipen. *Spooniker Ltd* menar att varningsmeddelanden är en lika ingripande åtgärd som blockering av webbplatser. Enligt bolaget skapar en sådan åtgärd vidare irritation hos vanliga internetanvändare och merarbete hos både Spelinspektionen och internetjänstleverantörer, utan att ha någon egentlig effekt.

**Skälen för regeringens bedömning:** Spelinspektionen får enligt 18 kap. 28 § spellagen förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande som tydligt visas i samband med besök på en webbplats som tillhandahåller spel utan nödvändig licens enligt samma lag. Myndigheten får dock endast besluta om sådana varningsmeddelanden om det finns särskilda skäl. Sådana skäl kan finnas när myndigheten har anledning att anta att en aktör i en inte obetydlig omfattning tillhandahåller spel på den svenska marknaden utan nödvändig licens (prop. 2017/18:220 s. 345). Ett varningsmeddelande ska informera besökaren om att den som till-

handahåller spelet saknar licens i Sverige och inte står under svensk tillsyn samt att vinster är skattepliktiga för spelaren.

Spelinspektionen har ännu inte använt sig av möjligheten att meddela ett föreläggande om varningsmeddelande. Det finns således, som *Tech-Sverige* påpekar, fortfarande vissa frågetecken kring de tekniska förutsättningarna för internetleverantörerna att föra in sådana varningsmeddelanden i datatrafiken. Frågan utreds dock för tillfället av Spelinspektionen (Spelinspektionens slutredovisning den 17 augusti 2020 enligt regeringens uppdrag att följa utvecklingen och vidta åtgärder på spelområdet med anledning av det nya coronaviruset, Fi2020/01922, s. 14 och 15). Till följd av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) 2017/2394 av den 12 december 2017 om samarbete mellan de nationella myndigheter som har tillsynsansvar för konsumentskyddslagstiftningen och om upphävande av förordning (EG) nr 2006/2004 har en motsvarande möjlighet till varningsmeddelande numera bl.a. införts för Konsumentombudsmannen i 41 a § marknadsföringslagen (se prop. 2019/20:120).

Regeringen bedömer, till skillnad mot bl.a. *Spooniker Ltd*, att spelarna har ett berättigat intresse av att få information om att den webbplats de besöker tillhör en olicensierad tillhandahållare av spel, särskilt då svenska myndigheter saknar möjlighet att styra, kontrollera och vidta åtgärder mot sådana aktörers verksamhet. Olicensierade spelbolag har vidare inget intresse av att informera om att de saknar svensk licens (prop. 2017/18:220 s. 211). Varningsmeddelanden av detta slag bedöms kunna bidra till att begränsa tillströmningen av kunder till de olicensierade aktörerna och regeringen anser därför att den nuvarande möjligheten att förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande bör behållas. Eftersom möjligheten ännu inte har utnyttjats saknas det vidare skäl att, som *Leovegas AB* föreslår, i dagsläget göra några ändringar av bestämmelserna om varningsmeddelanden. Den nuvarande möjligheten bör prövas i praktiken innan en sådan anpassning övervägs.

## 7 Matchfixning

### 7.1 Licenshavarnas rätt att behandla personuppgifter för att kontrollera och rapportera om matchfixning

**Regeringens förslag:** En licenshavare ska få behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kontrollera och rapportera om en spelare deltagit i vadhållning i strid med idrottens regelverk om matchfixning.

Regeringen ska få meddela föreskrifter om vad som avses med idrottens regelverk om matchfixning.

**Departementspromemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I departementspromemorian föreslås att det ska tas in en definition av idrottens regelverk om matchfixning i spellagen.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *AB Svenska Spel, Aktiebolaget Trav och Galopp, Betsson Nordic Ltd, Branschföreningen för onlinespel, ComeOn Sweden Ltd, Folkhälsomyndigheten, Integritets- skyddsmyndigheten, International Betting Integrity Association, Intresse- föreningen Sveriges allmännyttiga lotterier, Leovegas AB, Paf Consulting Abp, Polismyndigheten, Spelbranschens riksorganisation, Spooniker Ltd, Statskontoret, Svenska Fotbollförbundet, Svenska Friidrottsförbundet, Svenska Golf förbundet, Svenska Handbollförbundet, Svenska Ishockeyför- bundet, Svenska Skidförbundet, Svenska Tennisförbundet, Sveriges Olym- piska Kommitté och Sveriges Riksidrottsförbund.*

*Förvaltningsrätten i Linköping* anser att den föreslagna definitionen av idrottens regelverk om matchfixning inte bör införas i lag, eftersom spel- lagen i så fall behöver ändras vid varje ändring av regelverkets lydelse. *Spelinspektionen* förordar att regeringen, i stället för den föreslagna defi- nitionen, bör ges ett bemyndigande att föreskriva om vad som avses med idrottens regelverk om matchfixning.

### Skälen för regeringens förslag

*Det finns behov av åtgärder för att underlätta för idrotten att upprätthålla regelverket om matchfixning*

Manipulering av sporthändelser kopplad till vadhållning, s.k. matchfix- ning, ses av många som ett av de största hoten mot idrotten i dag. I det långa loppet kan det drabba idrottsrörelsens trovärdighet samt orsaka för- luster för spelbolag och spelare (se avsnitt 4.3.1). Matchfixning är i många fall en del av en organiserad och internationellt förgrenad brottslighet (Statskontorets rapport 2022:5 s. 169 och 170 samt Brottsförebyggande rådets rapport 2015:18 s. 26–35). Kulturutskottet har betonat att arbetet för att motverka matchfixning är oerhört viktigt och att rent spel är själva grundförutsättningen för tävlingsidrotten (bet. 2021/22:KrU5 s. 29).

Även om Sverige inte har anslutit sig till Macolinkonventionen med hänvisning till vad som anges i avsnitt 4.3.2, anser regeringen att det ändå finns skäl att beakta konventionens bestämmelser vid utformningen av svensk rätt (jfr prop. 2017/18:220 s. 124, 125 och 192). Av artikel 7.1 a i Macolinkonventionen framgår att en konventionspart ska uppmantra idrottsorganisationer och organisatörer av idrottstävlingar att anta och tillämpa regler för att bekämpa manipulation av resultat inom idrott och att detta bl.a. ska ske genom regler om förbud för berörda parter i tävlingar mot att delta i vadhållning i idrottstävlingar som de är delaktiga i. I artik- el 9.1 e i konventionen anges även att en konventionspart bör införa meka- nismer mellan idrottsorganisationer och vadhållningsaktörer för att förhin- dra att berörda parter i tävlingar deltar i vadhållning i idrottstävlingar som strider mot relevanta idrottsregler eller tillämplig lag.

Den som otillbörligen vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgång- en av ett spel kan enligt 19 kap. 4 § spellagen dömas för spelfuskbrott. Det är alltså själva manipulationen av resultat inom sport som är förbjuden en- ligt spellagen. I 1.2 § i idrottens regelverk om matchfixning finns ett för- bud mot viss vadhållning. Förbudet går längre än lagstiftningen och för- bjuder även spel på sporthändelser för t.ex. idrottsutövare i vilken utövaren

själv deltar. Det är utöver detta även vanligt att spelbolag i sina villkor förbjuder spel på egen match.

Licenshavarna är inte skyldiga att lämna ut sådan information till idrottsförbunden som behövs för att utreda om t.ex. en idrottsutövare har agerat i strid med regelverket om matchfixning. För att det ska vara möjligt för ett idrottsförbund att fastställa om en överträdelse skett av vadhållningsförbudet i regelverket krävs det därför i regel att den skyldige anger sig själv eller att ett spelbolag frivilligt bekräftar att en enskild person deltagit i ett spel. Även om ett spelbolag skulle vilja lämna sådana uppgifter är det dock tveksamt att det skulle vara tillåtet att dela den typen av personuppgifter. Det innebär att det i dagsläget är svårt för de svenska idrottsförbunden att utreda och se till så att vadhållningsförbudet följs. Det går därmed också att ifrågasätta om Sverige i enlighet med kraven i Macolinkonventionen kan sägas uppmuntra att idrottsorganisationerna tillämpar förbud mot spel på egen match.

Andra länder har vidtagit olika åtgärder för att underlätta för idrottsförbunden att upprätthålla sina regelverk. I Storbritannien är spelbolagen exempelvis skyldiga att omedelbart informera berört idrottsförbund vid misstanke om att spel sker i strid med respektive förbunds regler. Den tyska spelregleringen förbjuder i stället spel på egen match samtidigt som det uttryckligen är tillåtet för spelbolagen och idrottsorganisationerna att behandla personuppgifter i syfte att upprätthålla detta förbud (Ds 2021:29 s. 80). Det finns således olika lösningar för att underlätta för idrottsrörelsen att upprätthålla vadhållningsförbud. Regeringen delar dock bedömningen i departementspromemorian att det är viktigt att åtgärderna är proportionerliga och inte kräver en alltför omfattande behandling av personuppgifter. Enligt regeringen bör ansvaret för att upprätthålla idrottsrörelsens vadhållningsförbud, i likhet med vad som förespråkas i Macolinkonventionen, även fortsatt ligga kvar på idrottsrörelsen. För att underlätta för idrottsförbunden att upprätthålla idrottens regelverk om matchfixning föreslås det i departementspromemorian att en licenshavare, om vissa förutsättningar är uppfyllda, ska kunna lämna vissa uppgifter till idrottsförbunden. Denna möjlighet föreslås regleras i föreskrifter på annan nivå än lag (jfr prop. 2017/18:220 s. 85, 86 och 161). En sådan möjlighet skulle dock innebära en behandling av personuppgifter. En bedömning behöver därför göras vad som krävs för att en sådan personuppgiftsbehandling ska vara tillåten enligt EU:s dataskyddsförordning.

*En licenshavare bör få behandla personuppgifter för att kontrollera och rapportera om vadhållning i strid med regelverk om matchfixning*

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 enligt artikel 4.7 i förordningen fastställa ändamålen i sin nationella rätt. Det faller sig naturligt att i en speciallag som riktar sig mot en särskilt angiven verksamhet direkt i lagen ange för vilka ändamål personuppgifter får behandlas på det mer avgränsade området lagen avser att täcka (prop. 2008/09:96 s. 40).

För att en sådan delning av personuppgifter mellan licenshavare och idrottsförbund som är nödvändig för att genomföra departementspromemorians förslag ska vara förenlig med dataskyddsförordningen krävs att det finns en rättslig grund för personuppgiftsbehandlingen. Sådan rättslig grund kan enligt artikel 6.1 i dataskyddsförordningen bl.a. vara att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (c) eller att behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse eller utgör ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (e).

För licenshavarens rätt att behandla personuppgifter i enlighet med departementspromemorians förslag bedömer regeringen att den rättsliga grunden utgörs av uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i 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 i förordningen ska grunden för behandlingen även fastställas i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta framgår även av 2 kap. 2 § lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) som tydliggör att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen, 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 fastställd är det tillräckligt att det framgår av författningen att en viss behandling av personuppgifter är tillåten (prop. 2017/18:105 s. 113 och prop. 2017/18:171 s. 83).

Som framgår ovan utgör matchfixning ett stort hot mot idrotten och kan i det långa loppet drabba idrottsrörelsens trovärdighet samt orsaka förluster för spelbolag och spelare. Matchfixning är dessutom i många fall en del av en organiserad och internationellt förgrenad brottslighet. Det finns således ett starkt allmänt intresse av att verka för en idrott som är fri från manipulation. Sådan behandling av personuppgifter för licenshavare som följer av departementspromemorians förslag omfattas inte av något av de nuvarande tillåtna ändamålen som återfinns i 17 kap. 5 § spellagen. Enligt regeringen bör bestämmelserna i denna paragraf, i likhet med vad majoriteten av remissinstanserna anser, därför kompletteras så att det framgår att en licenshavare får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att kontrollera och rapportera om en spelare deltagit i vadhållning i strid med idrottens regelverk om matchfixning. Som regeringen framhåller ovan utgör detta en sådan uppgift av allmänt intresse som avses i artikel 6 i dataskyddsförordningen och genom en sådan komplettering kommer det att vara fastställt i nationell rätt i enlighet med artikel 6.3 i dataskyddsförordningen.

*Regeringen bör få meddela föreskrifter om vad som avses med idrottens regelverk om matchfixning*

I departementspromemorian föreslås att det i spellagen ska tas in en definition om vad som avses med idrottens regelverk om matchfixning. Enligt den föreslagna definitionen ska det med idrottens regelverk om matchfix-

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

Regeringen delar bedömningen i promemorian om att en definition av idrottens regelverk om matchfixning är nödvändig för att säkerställa att den föreslagna rätten att behandla personuppgifter inte får en annan omfattning än vad som är avsett. Som bl.a. *Förvaltningsrätten i Linköping* konstaterar innebär dock promemorians förslag att spellagen kommer att behöva ändras vid varje framtida ändring av regelverkets lydelse. För att underlätta möjligheten att justera definitionen anser regeringen, i likhet med *Spelinspektionen*, att definitionen av idrottens regelverk om matchfixning i stället bör tas in i förordning. Regeringen bör därför få meddela föreskrifter om vad som avses med idrottens regelverk om matchfixning.

### Lagförslag

Förslaget medför ändringar 17 kap. 5 § spellagen och att en ny paragraf, 21 kap. 1 a §, införs i samma lag.

## 7.2 Idrottsförbunden ska få behandla personuppgifter inom ramen för arbetet mot matchfixning

**Regeringens förslag:** Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet ska få 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.

Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet ska vidare få behandla personuppgifter om det inom ramen för arbete som utförs på grund av idrottens regelverk om matchfixning är nödvändigt för att handlägga ärenden om förseelser samt inhämta, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser. Andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning ska få behandla personuppgifter för att inhämta, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som Sveriges Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund behöver för sin verksamhet.

Personuppgifter som rör lagöverträdelse ska få behandlas inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning.

Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om begränsningar av de tillåtna ändamålen för behandling av personuppgifter och av vilka personuppgifter som får behandlas för dessa ändamål.

**Departementspromemorians förslag** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I departementspromemorian föreslås att det ska tas in definitioner av specialidrottsförbund och idrottens arbete mot matchfixning i spellagen.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Det gäller bl.a. *Betsson Nordic Ltd*, *Bran schföreningen för onlinespel*, *ComeOn Sweden Ltd*, *Folkhälsomyndigheten*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *International Betting Integrity Association*, *Leovegas AB*, *Paf Consulting Abp*, *Polismyndigheten*, *Spelinspektionen*, *Spooniker Ltd* och *Åklagarmyndigheten*. Enligt *Svenska Fotbollförbundet* har idrottsrörelsen, staten, näringslivet och en stor del av befolkningen samma intresse av att motverka matchfixning. *Statskontoret* ser positivt på att idrottsrörelsen ges förbättrade möjligheter att dela information med Spelinspektionen och delar bedömningen att det inte är skäligt att kräva att idrottsrörelsen ska rapportera misstankar om matchfixning till Spelinspektionen. *Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG)* anser att det inte är tillräckligt att enbart ge en möjlighet för Sveriges Riksidrottsförbund och specialidrottsförbunden att rapportera om de har skälig grund att misstänka manipulation av en sporthändelse med avseende på vadhållning. Bolaget anser att idrottsrörelsen i stället bör vara skyldig att rapportera till Spelinspektionen vid sådan misstanke. Enligt bolaget bör rapporteringskravet även omfatta trav- och galoppsporterna. Även *AB Svenska Spel*, *Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier (Svalo)* och *Spelbranschens riksorganisation (Sper)* anser att möjligheten att dela personuppgifter bör ges till trav- och galoppsporten i syfte att motverka matchfixning.

*Svenska Friidrottsförbundet*, *Svenska Golf förbundet*, *Svenska Handbollförbundet*, *Svenska Ishockeyförbundet*, *Svenska Skidförbundet*, *Svenska Tennisförbundet*, *Sveriges Olympiska Kommité* och *Sveriges Riksidrottsförbund (RF)* anser att det, för att det inte ska råda några tveksamheter, bör förtydligas att även Sveriges Olympiska Kommité har rätt att ta emot och dela information. Det bör enligt dessa remissinstanser framgå att uppgifter som inkluderar personuppgifter vid sanktioner eller misstankar mot matchfixning får delas till berörda internationella idrottsorgan eller nationella utländska idrottsorgan.

### Skälen för regeringens förslag

*Det finns ett behov av informationsdelning i arbetet mot matchfixning*

Även om Sverige inte har anslutit sig till Macolinkonventionen med hänvisning till vad som anges i avsnitt 4.3.2, anser regeringen att det ändå finns skäl att beakta konventionens bestämmelser vid utformningen av svensk rätt (jfr prop. 2017/18:220 s. 124, 125 och 192). Enligt artikel 7.2 b i Macolinkonventionen ska en konventionspart 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 i konventionen följer vidare att en konventionspart ska underlätta informationsutbyte mellan relevanta offentliga myndigheter, idrottsorganisationer, organisatörer av idrottstävlingar, vadhållningsaktörer inom idrott och nationella plattformar.

I den svenska spelregleringen finns det inga krav på att idrottsrörelsen ska vidta åtgärder för att motverka matchfixning. I 14 kap. 2 § andra stycket spelförordningen anges endast att Spelinspektionen får tillåta att representanter från Sveriges Riksidrottsförbund och särskilt berörda idrottsför-

bund deltar i matchfixningsrådet. Det arbete som i dag bedrivs inom idrottsrörelsen i form av utbildning, tipsfunktioner och framtagande av ett särskilt regelverk om matchfixning har således skett på idrottens eget initiativ. Idrotten har och bedöms även fortsatt komma att ha ett eget intresse av att värna integriteten och trovärdigheten i tävlingsidrotten. Det finns därför inte skäl att, som bl.a. *ATG* anser, 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.

Enligt 1.1, 1.6 och 3.2 §§ i idrottens regelverk om matchfixning 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. Sveriges Riksidrottsförbund tillhandahåller via webbplatsen *minmatch.se* en möjlighet att konfidentiellt kommunicera misstankar om matchfixning och otillåten vadhållning inom idrotten. Det är alltså Sveriges Riksidrottsförbund och sådana specialidrottsförbund som är anknutna till Riksidrottsförbundet som främst har behov av att behandla personuppgifter i arbetet mot matchfixning.

*Idrottsförbunden bör få behandla personuppgifter för att rapportera misstankar om matchfixning*

Det finns inget hinder mot att idrottsförbund som vill dela information redan i dag vidarebefordrar den till licenshavare och Spelinspektionen, så länge den information som delas inte innehåller personuppgifter. Det saknas dock ett förfarande som gör det enkelt att dela information med samtliga aktörer. Det förekommer även sporthändelser där nödvändig information inte kan delas utan att det går att identifiera vilken spelare som avses, t.ex. en tennismatch med endast två deltagare. I sådana fall finns det behov av att kunna dela information som innehåller personuppgifter för att möjliggöra identifiering av den aktuella sporthändelsen. Även om det, som framgår ovan, bedöms saknas skäl att ålägga idrottsförbunden en rapporteringsskyldighet för uppgifter om misstänkt matchfixning, så bör det enligt regeringen framgå av spellagen att en sådan möjlighet att dela information finns. I departementspromemorian föreslås vidare att det ska införas särskilda föreskrifter om en möjlighet för idrottsförbunden att rapportera uppgifter om misstänkt matchfixning. Denna skyldighet föreslås regleras i föreskrifter på annan nivå än lag (jfr prop. 2017/18:220 s. 85, 86 och 161). Det finns således behov av att se till så att den personuppgiftsbehandling som kan bli aktuell är förenlig med dataskyddsförordningen.

I 17 kap. 4 och 5 §§ spellagen regleras för vilka ändamål Spelinspektionen och licenshavarna får behandla personuppgifter. Spellagen innehåller inte någon motsvarande reglering av för vilka ändamål idrottsförbunden får behandla personuppgifter. 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 bedri-

va detta arbete på ett så effektivt sätt som möjligt. För att personuppgiftsbehandlingen ska vara förenlig med dataskyddsförordningen krävs att det finns en rättslig grund för behandlingen. Den rättsliga grunden utgörs i detta fall av uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1 e i dataskyddsförordningen. För att detta ska vara möjligt krävs det därför att det framgår av författning att personuppgiftsbehandlingen är tillåten (jfr avsnitt 7.1). Enligt regeringen bör det därför införas en rätt för Sveriges Riksidrottsförbund och specialidrottsförbund att få 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.

*Idrottsförbunden bör få behandla personuppgifter för att handlägga ärenden om förseelser samt inhämta, analysera och delge information om möjliga förseelser*

Det finns ett starkt allmänt intresse av att verka för en idrott som är fri från manipulation och idrottens regelverk om matchfixning utgör en central del i arbetet mot matchfixning. Vidare är en behandling av personuppgifter en förutsättning för att det ska vara möjligt för Sveriges Riksidrottsförbund och sådana specialidrottsförbund som är anknutna till Riksidrottsförbundet att upprätthålla idrottens regelverk om matchfixning.

I avsnittet ovan föreslås en ändamålsbestämmelse för att i förordning kunna införa bestämmelser som möjliggör för idrottsförbunden att rapportera uppgifter om misstänkt matchfixning. Den föreslagna bestämmelsen omfattar således inte den behandling av personuppgifter som sker vid idrottsförbundens mottagande av information, som ska användas inom ramen för idrottens övriga arbete mot matchfixning. För att uppgift av allmänt intresse ska kunna utgöra rättslig grund även för den behandling av personuppgifter som sker vid idrottsförbundens övriga arbete kopplat till regelverket om matchfixning, 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.

Av artikel 14.1 i Macolinkonventionen framgår att varje konventionspart 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. För att det inte ska råda någon tvekan om att idrottsförbunden har rätt att behandla personuppgifter inom ramen för sitt arbete mot matchfixning bör det enligt regeringen införas en rätt för Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet att få behandla personuppgifter om det inom ramen för arbete som utförs på grund av idrottens regelverk om matchfixning är nödvändigt för att handlägga ärenden om förseelser samt inhämta, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser.

För att Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet ska kunna få del av alla uppgifter som är nödvändiga för att kunna utföra ett effektivt arbete mot matchfixning, behöver dessa även kunna få in nödvändiga uppgifter från andra organ. Det handlar t.ex. om distriktsidrottsförbund, idrottsföreningar eller

sammanslutningar av förbund och föreningar som har information om misstänkta överträdelser. Sådana andra organ behöver således såväl kunna inhämta, analysera och delge personuppgifter om misstänkta överträdelser som tillhandahålla uppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund och specialidrottsförbunden. En rätt att behandla personuppgifter på detta sätt bör därför införas för andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning, om det är nödvändigt för att dessa ska kunna tillhandahålla information som Sveriges Riksidrottsförbund eller specialidrottsförbund behöver för sin verksamhet.

*Det bedöms inte krävas någon särreglering för behandling av personnummer och samordningsnummer*

Personnummer och samordningsnummer tillhör inte någon av de kategorier av särskilt känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i dataskyddsförordningen. Av artikel 87 i förordningen 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.

I idrottens arbete mot matchfixning kopplas uppgifter om namn, kontaktuppgifter, föreningstillhörighet och personnummer till såväl misstankar om förseelser som beslut om avstängning vid en fastställd förseelse. I vissa fall är det således nödvändigt att använda personnummer och samordningsnummer inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning. Enligt regeringens bedömning får det som utgångspunkt antas att den aktuella behandlingen av personnummer och samordningsnummer inom ramen för handläggning av ärenden om förseelser kopplade till idrottens regelverk om matchfixning är klart motiverad på det sätt som krävs i 3 kap. 10 § dataskyddslagen. Sådan personuppgiftsbehandling torde således vara förenlig med dataskyddslagen och det är därför inte nödvändigt med någon särreglering.

*Personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning ska få behandlas inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning*

Det är visserligen inte kriminaliserat att delta i vadhållning på egen match och ett sådant agerande bryter därför enbart mot idrottens regelverk om matchfixning. När det gäller detta regelverks förbud mot manipulation finns det däremot stora likheter med brottet spelfusk i 19 kap. 4 § spellagen. Om en person som omfattas av idrottens regelverk om matchfixning gör sig skyldig till spelfusk gör sig denne troligen även skyldig till manipulation enligt 1.3 § första stycket i idrottens regelverk om matchfixning. På motsvarande sätt finns det likheter mellan mutbrott i 10 kap. 5 a–5 c §§ brottsbalken och regelverkets bestämmelser om stämpling och medverkan i 1.5 §. Det finns därmed anledning för idrottsförbunden att inhämta information om bl.a. fällande domar med koppling till idrottsverksamhet för att kontrollera om den dömde omfattas av idrottens regelverk om matchfixning. Om så är fallet kan dessa domar komma att användas som bevis vid

ärenden om förseelser enligt regelverket (se 2 § sjunde stycket i regelverket).

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 dataskyddsförordningen. Av 5 § förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning framgår 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 med stöd av 6 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning meddelat föreskrifter om behandling av personuppgifter som rör lagöverträdelser (DIFS 2018:2). Dessa föreskrifter ger emellertid inte idrottens aktörer rätt att behandla uppgifter om lagöverträdelser. Det saknas därmed i dagsläget stöd för att behandla uppgifter om lagöverträdelser inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning. Enligt regeringen finns det dock starka skäl för att tillåta idrottsförbunden att kontrollera om en person som fällt för spelrelaterad brottslighet omfattas av idrottens regelverk om matchfixning. Det bör därför framgå av spellagen att personuppgifter som avses i artikel 10 i dataskyddsförordningen ska få behandlas inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning. För att minska risken för framtida oklarheter och brister i lagstiftningen och för att säkerställa att ändringar i artikeln får omedelbart genomslag finns det anledning att utforma hänvisningen så att den avser EU-bestämmelserna i den vid varje tidpunkt gällande lydelsen. Hänvisningen till artikel 10 bör därför vara dynamisk.

Enligt regeringens bedömning utgör den aktuella ändamålsbestämmelsen en sådan lämplig skyddsåtgärd som krävs enligt artikel 10 i dataskyddsförordningen, eftersom bestämmelsen även sätter upp gränser för vilken behandling av sådana uppgifter om lagöverträdelser som är tillåten. Till detta kommer att förslagen i sig medför att det blir tydligt på vilket sätt personuppgifter alls får behandlas i idrottens arbete mot matchfixning. Utöver detta innehåller spellagen även ett förbud mot att vid behandling av personuppgifter utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på sådana personuppgifter som avses i artiklarna 9.1 och 10 i dataskyddsförordningen (17 kap. 7 § spellagen).

#### *En möjlighet att meddela föreskrifter om behandling av personuppgifter*

Spellagens ändamålsbestämmelser är allmänt hållna och det har bedömts 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). Den närmare regleringen av behandlingen av personuppgifter samt om begränsningen av ändamålen för behandlingen

av personuppgifterna och om vilka uppgifter som får behandlas för ändamålen bör därför ske i föreskrifter på en lägre nivå.

Prop. 2022/23:33

### *Övriga frågor kopplade till idrottens rätt att behandla personuppgifter inom ramen för arbetet mot matchfixning*

I departementspromemorian föreslås att särskilda definitioner av specialidrottsförbund och idrottens arbete mot matchfixning ska tas in i 2 kap. 3 § spellagen. Med specialidrottsförbund ska det enligt förslaget avses specialidrottsförbund anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund och med idrottens arbete mot matchfixning ska det avses arbete som utförs på grund av idrottens regelverk om matchfixning. Enligt regeringen saknas det behov av sådana särskilda definitioner för begrepp som endast förekommer i begränsad omfattning i lagen. Bestämmelserna som berörs av definitionerna bör i stället utformas på ett sådant sätt att de särskilda definitionerna kan utgå.

Det saknas beredningsunderlag för att, som bl.a. *ATG*, *Sper* och *Svalö* efterfrågar, införa en motsvarande rätt att behandla personuppgifter för organisationer som inte är anknutna till Sveriges Riksidrottsförbund.

### *Lagförslag*

Förslaget medför att nuvarande 17 kap. 6 och 7 §§ får ändrad beteckning till 17 kap. 9 och 10 §§ och att tre nya paragrafer, 17 kap. 6–8 §§, införs i spellagen samt ändringar i 21 kap. 15 § i samma lag.

## 7.3 En möjlighet att meddela föreskrifter om kontrollrutiner

**Regeringens förslag:** Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om kontrollrutiner för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk samt överträdelse av användarvillkor och spelregler.

**Departementspromemoriens förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *AB Svenska Spel*, *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Betsson Nordic Ltd*, *Branschföreningen för onlinespel*, *ComeOn Sweden Ltd*, *Folkhälsomyndigheten*, *Integritetsskyddsmyndigheten*, *International Betting Integrity Association*, *Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier*, *Paf Consulting Abp*, *Polismyndigheten*, *Spelbranschens riksorganisation*, *Spelinspektionen*, *Spooniker Ltd*, *Statskontoret* och *Svenska Fotbollförbundet*.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Det finns behov av fler kontrollrutiner för att motverka matchfixning*

Enligt 14 kap. 16 § spellagen ska en licenshavare ha rutiner för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk i 19 kap. 4 § i samma lag samt överträdelse av användarvillkor och spelreg-

ler. Enligt 12 kap. 3 § i Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet (LIFS 2018:8) ska det vidare finnas en funktion för att analysera och skapa underlag för rapportering om otillbörlig påverkan av resultat som utgör objekt för vadhållning.

Ett flertal av de licensierade spelbolagen är i dag medlemmar i internationella organisationer som samarbetar i arbetet mot matchfixning. Medlemmarna i sådana organisationer får bl.a. ta del av information och varningar om misstänkt matchfixning från spelbolag verksamma på andra marknader. De åtar sig även att själva lämna information om misstänkta händelser som de upptäcker i sina egna system. Ett aktivt deltagande i sådana organisationer kan alltså öka möjligheterna att stoppa matchfixning. Med hänsyn till vadhållningsmarknadens internationella karaktär, där vadhållningsobjekten ofta finns på en annan marknad än spelbolagens hemmamarknad, bedöms det vara rimligt att de licensierade bolagen såväl bidrar till som drar nytta av dessa internationella övervaknings- och varningssystem. En sådan rekommendation lämnas även i en rapport som tagits fram inom ramen för Europeiska kommissionens pilotprojekt *New integrated mechanisms for cooperation between public and private actors to identify sports betting risks (The monitoring systems of sports betting and warning mechanisms between public and private actors, 2017)*. Krav på sådana samarbeten har även tagits in i de tyska och nederländska spelregleringarna. I den svenska spelregleringen finns det dock inget sådant krav. I departementspromemorian föreslås därför att det nuvarande kravet på kontrollrutiner ska kompletteras med en sådan skyldighet.

Som framgår av avsnitt 7.1 ska vidare en konventionspart enligt Macolinkonventionen uppmuntra idrottsorganisationer och organisatörer av idrottstävlingar att anta och tillämpa regler för att bekämpa manipulation av resultat inom idrott. En konventionspart bör även införa mekanismer mellan idrottsorganisationer och vadhållningsaktörer för att förhindra att berörda parter i tävlingar deltar i vadhållning i idrottstävlingar som strider mot relevanta idrottsregler eller tillämplig lag. För att den svenska spelregleringen bättre ska uppfylla dessa krav föreslås det i departementspromemorian bl.a. att det ska införas utökade möjligheter att kontrollera om vadhållningsförbudet följs.

*Ett bemyndigande om en möjlighet att meddela föreskrifter om kontrollrutiner bör tas in i spellagen*

Spellagen är en ramlag, vilket ger stora möjligheter att kunna anpassa regelverket till följd av den snabba utvecklingen på spelområdet. Användningen av en ramlagstiftning kräver att regleringen i lag i större utsträckning än annars kompletteras med närmare bestämmelser i föreskrifter på lägre nivå. Vid omregleringen av spelmarknaden ansågs det därmed finnas behov av ett visst inslag av breda bemyndiganden. Det har mot denna bakgrund bl.a. ansetts att bestämmelser om rapporteringsskyldighet bör införas i föreskrifter på annan nivå än lag (prop. 2017/18:220 s. 85, 86 och 161). Enligt regeringen bör motsvarande gälla för mer detaljerade bestämmelser om kontrollrutiner. Regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer bör därför få meddela föreskrifter om kontrollrutiner för att upp-

### Lagförslag

Förslaget medför ändringar i 21 kap. 13 § spellagen.

## 7.4 Licenshavare ska på begäran lämna uppgifter till Polismyndigheten

**Regeringens förslag:** En licenshavare ska på begäran av Polismyndigheten snarast möjligt lämna alla uppgifter som myndigheten behöver för en utredning om brott som en spelare kan ha begått i samband med spel. Uppgifterna ska lämnas i det format som Polismyndigheten begär.

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

**Departementspromemorians förslag** överensstämmer med regeringens. Departementspromemorians förslag har dock en något annorlunda redaktionell utformning.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som yttrar sig tillstyrker eller har inga invändningar mot förslaget. Det gäller bl.a. *AB Svenska Spel, Aktiebolaget Trav och Galopp, Betsson Nordic Ltd, ComeOn Sweden Ltd, Folkhälsomyndigheten, Integritetsskyddsmyndigheten, International Betting Integrity Association, Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier, Paf Consulting Abp, Polismyndigheten, Spelbranschens riksorganisation, Spelinspektionen* och *Statskontoret*. *Spooniker Ltd* menar att dagens bestämmelse om att en licenshavare får lämna uppgifter till Polismyndigheten inte är ändamålsenlig. Enligt *Svenska Fotbollförbundet (SvFF)* finns det utan den föreslagna uppgiftsskyldigheten en överhängande risk att de som sysslar med matchfixning sätter i system att använda sig av sådana licensierade spelbolag som väljer att inte delge Polismyndigheten den efterfrågade informationen. *Branschföreningen för onlinespel (BOS)* anser att även leverantörer av sportböcker och vadslagningssystem bör inkluderas i skyldigheten. *Leovegas AB* framhåller vikten av att eventuell personuppgiftsproblematik undviks, att Polismyndigheten underlättar licenshavarnas uppgiftsinlämnande och att en begäran om uppgifter begränsas till sådana uppgifter som är nödvändiga utifrån det specifika brott som utreds.

### Skälen för regeringens förslag

*Licenshavare bör vara skyldiga att lämna uppgifter till Polismyndigheten*

Av 14 kap. 16 § tredje stycket spellagen framgår att en licenshavare får lämna uppgifter som kan tyda på brott i samband med spel till Polismyndigheten eller åklagare. Statskontoret anger att både branschaktörer och myndigheter uttrycker en osäkerhet kring hur det ska tolkas att uppgifter "får" lämnas. Osäkerheten har lett till att vissa spelbolag har valt att inte samarbeta med Polismyndigheten (Statskontorets rapport 2020:08 s. 98). Enligt förarbetena syftar bestämmelsen till att tydliggöra att alla uppgifter

som tyder på brott kan lämnas till Polismyndigheten eller åklagare för utredning (prop. 2017/18:220 s. 327). Bestämmelsen innebär således ingen generell skyldighet för licenshavarna att lämna uppgifter som tyder på brott till Polismyndigheten. Fram till dess att en förundersökning inletts finns det inte heller någon skyldighet att på begäran av myndigheten lämna upplysningar.

För att Polismyndigheten ska kunna bedriva ett effektivt utredningsarbete finns det behov av att alla spelbolag samarbetar med myndigheten. Det är alltså inte tillräckligt att endast vissa av licenshavarna väljer att samarbeta. Enligt regeringen är det rimligt att kräva av de spelbolag som erhållit licens att erbjuda spel på den svenska spelmarknaden att bidra i arbetet med att motverka brottslighet med koppling till spel. Det finns dessutom enligt 14 kap. 16 § första stycket spellagen redan i dag en skyldighet för dessa bolag att ha rutiner för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk i 19 kap. 4 § i samma lag.

Enligt regeringen är dagens regelverk, som bl.a. *Spooniker Ltd* och *SvFF* konstaterar, inte tillräckligt tydligt för att Polismyndigheten ska kunna bedriva ett effektivt utredningsarbete. Det finns i dagsläget en risk för att de licensierade spelbolag som väljer att inte samarbeta med myndigheten utnyttjas för brottslig verksamhet. Det finns därför skäl att förbättra Polismyndighetens möjligheter att bedriva ett effektivt utredningsarbete avseende den spelrelaterade brottsligheten. Det har i annan lagstiftning, se t.ex. 27 § pantbankslagen (1995:1000) och 4 kap. 6 § penningtvättslagen, införts skyldigheter för berörda aktörer att på begäran av myndigheten lämna alla uppgifter som behövs för en utredning. Regeringen anser att en motsvarande skyldighet bör införas i spellagen. En licenshavare bör således vara skyldig att på begäran av Polismyndigheten lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om brott som en spelare kan ha begått i samband med spel. I likhet med vad som gäller enligt den motsvarande bestämmelsen i penningtvättslagen bör uppgifterna lämnas snarast möjligt.

Den nya uppgiftsskyldigheten innebär att det blir möjligt för Polismyndigheten att begära in all transaktionsdata kopplat till en viss person eller en krets av personer. Det blir även möjligt att begära information om vilka personer som har spelat på ett visst objekt i syfte att koppla fler personer till ett brott. Det följer av sedvanliga krav vid myndighetsutövning, i likhet med vad *Leovegas AB* efterfrågar, att det måste finns stöd eller skäl för en sådan åtgärd. När det gäller uppgiftsskyldigheten enligt penningtvättslagen innebär detta t.ex. att en begäran förutsätter en konkret misstanke om att penningtvätt eller finansiering av terrorism förekommer. Innan en förfrågan ställs måste Polismyndigheten exempelvis genom tips eller i anslutning till en annan brottsutredning ha fått information av någorlunda konkret art. Det räcker således inte med en allmän insikt om att illegala medel brukar vara i omlopp i branschen. Detta innebär att myndighetens frågor måste vara specificerade (prop. 2008/09:70 s. 118). Samma sak gäller givetvis även vid förfrågningar enligt spellagen.

Det kan inom ramen för en utredning finnas behov för Polismyndigheten att begära och sammanställa transaktionsdata från ett stort antal licenshavare. För att underlätta myndighetens arbete bör uppgifterna därför enligt regeringen lämnas i det format som myndigheten begär. Det är dock samtidigt, som *Leovegas AB* påpekar, viktigt att licenshavarnas uppgiftsinlämnande underlättas så långt som det är möjligt. Den nya uppgiftsskyldig-

heten utgör vidare ett komplement till den nuvarande möjligheten för licenshavaren att på eget initiativ lämna uppgifter till Polismyndigheten. Den påverkar således inte myndighetens möjligheter att i sitt utredningsarbete behandla personuppgifter.

Det kan inte uteslutas att de uppgifter som en licenshavare lämnar i enlighet med uppgiftsskyldigheten skulle kunna utgöra uppgifter om lagöverträdelser. Det finns bestämmelser om när andra än myndigheter får behandla sådana uppgifter i bl.a. 3 kap. 8 § dataskyddslagen och 5 § förordningen med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Enligt 5 § i förordningen får personuppgifter som rör lagöverträdelser behandlas av andra än myndigheter om behandlingen är nödvändig för att rättsliga anspråk ska kunna fastställas, göras gällande eller försvaras, eller för att en rättslig förpliktelse enligt lag eller förordning ska kunna fullgöras. Uppgiftsskyldigheten utgör en sådan rättslig förpliktelse enligt lag som innebär att sådan nödvändig behandling är tillåten. Som regeringen framhåller i avsnitt 7.2 kan det även konstateras att spellagen innehåller vissa bestämmelser om skyddsåtgärder.

Det saknas beredningsunderlag för att, som BOS efterfrågar, införa en motsvarande uppgiftsskyldighet för andra aktörer än licenshavare, såsom s.k. sportböcker för vadhållning. Enligt regeringen har det inte heller framkommit att det i dagsläget finns ett lika stort behov av en uppgiftsskyldighet för sådana aktörer.

*Personuppgifter som behandlas inom ramen för en begäran av Polismyndigheten bör inte få lämnas ut till den registrerade*

När uppgifter lämnats till Polismyndigheten är det med hänsyn till den förundersökningssekretess som råder hos myndigheten av avgörande betydelse att informationen inte lämnas vidare till den som är involverad i det misstänkta brottet (prop. 2017/18:220 s. 186). Den registrerade har dock enligt artikel 15 i dataskyddsförordningen rätt att av den personuppgiftsansvarige få bekräftelse på huruvida personuppgifter som rör honom eller henne håller på att behandlas och i så fall få tillgång till personuppgifterna tillsammans med information om bl.a. ändamålen med behandlingen.

Under vissa förhållanden kan omfattningen av vissa av de skyldigheter och rättigheter som dataskyddsförordningen föreskriver begränsas. Det gäller enligt artikel 23 i förordningen bl.a. de ovan beskrivna rättigheterna. Sådana begränsningar får dock göras endast om de är förenliga med respekt för andemeningen i de grundläggande fri- och rättigheterna och utgör en nödvändig och proportionell åtgärd i ett demokratiskt samhälle i syfte att säkerställa vissa angivna intressen. Ett sådant angivet intresse är förebyggande, förhindrande, utredning, avslöjande eller lagföring av brott eller verkställande av straffrättsliga sanktioner, inbegripet skydd mot samt förebyggande och förhindrande av hot mot den allmänna säkerheten. Sådana lagstiftningsåtgärder som innehåller undantag från skyldigheter och rättigheter enligt dataskyddsförordningen ska tydligt ange bl.a. ändamålen med behandlingen, kategorierna av personuppgifter samt de registrerades rätt att bli informerade om begränsningen.

Mot bakgrund av att det till följd av förundersökningssekretessen är av avgörande betydelse att inkommen information inte lämnas vidare till den som är involverad i det misstänkta brottet har det i 17 kap. 6 § spellagen

införts en bestämmelse som innebär att personuppgifter som behandlas enligt 14 kap. 16 § tredje stycket i samma lag inte får lämnas ut till den registrerade och att artikel 15 i dataskyddsförordningen inte gäller vid sådan behandling. Samma behov av en sådan bestämmelse finns när det gäller uppgifter som lämnas enligt en begäran från Polismyndigheten i enlighet med den nya uppgiftsskyldigheten.

#### Lagförslag

Förslaget medför att en ny paragraf, 14 kap. 17 §, införs i spellagen samt ändringar i den nya 17 kap. 9 § i samma lag.

## 7.5 Spelinspektionens möjlighet att stoppa spel vid misstänkt matchfixning

**Regeringens bedömning:** Det bör inte införas någon möjlighet för Spelinspektionen att genom förelägganden och förbud stoppa spel på enskild match eller annat enskilt spelobjekt.

**Departementspromemorians bedömning** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Samtliga remissinstanser som yttrar sig delar eller har inga synpunkter på bedömningen. Det gäller bl.a. *AB Svenska Spel, Aktiebolaget Trav och Galopp, Betsson Nordic Ltd, Branschföreningen för onlinespel, ComeOn Sweden Ltd, Folkhälsomyndigheten, International Betting Integrity Association, Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier, Leovegas AB, Paf Consulting Abp, Polismyndigheten, Spelbranschens riksorganisation, Spelinspektionen, Spooniker Ltd* och *Svenska Fotbollförbundet*.

### Skälen för regeringens bedömning

#### *Spellagens möjligheter att stoppa vadhållning på enskilda spelobjekt*

Av 4 kap. 9 § spellagen framgår att Spelinspektionen får förena en licens med villkor för hur spelverksamheten ska bedrivas. Om myndigheten får kännedom om avvikande spelmönster och misstankar om matchfixning, bör myndigheten därför genom villkorsgivning kunna förbjuda vadhållning på det berörda spelobjektet. För att kunna göra detta efter beviljad licens krävs det dock att myndigheten vid sitt licensbeslut förbehållit sig rätten att besluta om tillkommande villkor (prop. 2017/18:220 s. 213). Spelinspektionen har inte förbehållit sig denna rätt i något av de licensbeslut som myndigheten hittills har meddelat. Någon praktisk möjlighet för myndigheten att förbjuda vadhållning på spelobjekt genom villkorsändring finns således inte i dagsläget.

Enligt regeringen går det dock att ifrågasätta om det är ändamålsenligt att förbjuda spel på vissa utpekade spelobjekt genom beslut om villkorsändringar. Det är ca 50 aktörer som i dag har licens för vadhållning, varför det skulle krävas en stor mängd beslut om villkorsändring för att förbjuda spel på ett enskilt spelobjekt. Ett sådant förfarande innebär således en omfattande administration för Spelinspektionen. I många fall skulle det dess-

utom krävas att förbudet införs med mycket kort varsel, dvs. innan sporthändelsen äger rum, vilket talar för att en sådan lösning skulle vara svår att tillämpa i praktiken. Spelinspektionen bedömer inte heller att möjligheten till villkorsändring är en framkomlig väg i de fall misstankarna återkommande kan kopplas till exempelvis en enskild serie eller ett visst lag att agera mot enskilda vadhållningsobjekt, eftersom villkor är bäst lämpade för generella långsiktiga förbud och begränsningar. Fråga har därför uppkommit om det i stället bör införas en möjlighet för Spelinspektionen att kunna stoppa vadhållning på enskilda spelobjekt genom t.ex. förelägganden och förbud.

*Det bör inte införas en möjlighet att stoppa vadhållning på enskilda spelobjekt genom förelägganden och förbud*

I 18 kap. 23 § spellagen regleras myndighetens möjlighet att meddela de förelägganden och förbud som behövs för att lagen eller föreskrifter eller villkor som har meddelats med stöd av lagen ska följas. Av 21 kap. 5 § samma lag framgår att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om förbud och andra åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning. Med stöd av det bemyndigandet har Spelinspektionen i 16 kap. 6 § spelförordningen getts möjlighet att meddela föreskrifter i detta syfte. Eftersom bemyndigandet endast innebär en möjlighet att meddela föreskrifter för att bekämpa manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning, är det dock inte möjligt för Spelinspektionen att med stöd av 18 kap. 23 § spellagen att stoppa vadhållning på enskilda spelobjekt.

Enligt regeringen skulle en möjlighet för Spelinspektionen att meddela förbud att tillhandahålla spel på ett visst spelobjekt vara förenat med liknande problem som den möjlighet att använda sig av beslut om villkorsändringar som finns redan i dag. Ett beslut om förbud att tillhandahålla spel på ett visst spelobjekt som riktas till alla nuvarande och eventuellt tillkommande licenshavare skulle utgöra ett s.k. normbeslut, dvs. ett beslut om föreskrifter enligt 8 kap. regeringsformen (prop. 1975/76:112 s. 62–68). Normbeslut karaktäriseras av att de i princip är bindande för myndigheter och enskilda och av att de inte avser bara ett konkret fall utan har generell tillämpbarhet. Det sistnämnda kravet anses uppfyllt om en föreskrift avser exempelvis situationer av ett visst slag eller vissa typer av handlingssätt eller om den riktar sig till eller på annat sätt berör en i allmänna termer bestämd krets av personer, exempelvis alla företag som bedriver en viss typ av verksamhet (jfr Högsta förvaltningsdomstolens avgörande HFD 2016 ref. 59). Spelinspektionen skulle möjligen kunna välja att rikta ett beslut om förbud mot en enskild licenshavare. För att stoppa allt spel på ett enskilt spelobjekt skulle det dock i så fall krävas att likalydande beslut riktas mot samtliga licenshavare.

Mot denna bakgrund bör det enligt regeringen inte införas någon möjlighet för Spelinspektionen att agera genom förelägganden och förbud för att stoppa spel på enskilda spelobjekt. I departementspromemorian konstateras dock att flera spelbolag redan i dag stoppar enskilda spel, spel på vissa lag eller serier etc. Det kan utöver detta konstateras att andra föreslagna åtgärder, t.ex. utökade möjligheter till informationsdelning, krav på licenshavare att delta i internationellt utbyte av information och utökade möjlig-

heter för Spelinspektionen att begära in uppgifter om hur licenshavarna agerar vid misstankar om matchfixningen, avsevärt skulle förbättra myndighetens kunskapsläge. Sådana åtgärder kan därmed även göra det enklare för Spelinspektionen att fastställa t.ex. vilka föreskrifter som kan krävas för att motverka matchfixning.

## 8 Sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen

**Regeringens bedömning:** Taket för sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen bör i dagsläget inte justeras.

**Departementspromemorian**s bedömning överensstämmer delvis med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna delar eller har inga synpunkter på bedömningen. Det gäller bl.a. *Aktiebolaget Trav och Galopp*, *Betsson Nordic Ltd*, *ComeOn Sweden Ltd*, *Förvaltningsrätten i Linköping*, *Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier*, *Leovegas AB*, *Paf Consulting Abp*, *Spelbranschens riksorganisation*, *Spooniker Ltd* och *Åklagarmyndigheten*. Enligt *AB Svenska Spel* är de åtgärder som Spelinspektionen kan vidta vid olika allvarliga överträdelser tillräckliga. *Branشفöreningen för onlinespel (BOS)* anser att avgiften vid överträdelser av spellagen bör justeras, så att avgiftens storlek baseras på spelbolagens spelöverskott i stället för omsättning.

Ett fåtal remissinstanser, däribland *Sparbankernas riksförbund*, delar inte bedömningen. *Polismyndigheten* konstaterar att spelsektorn erbjuder tjänster som typiskt sett är förknippade med en hög risk för penningtvätt och menar att dagens tak för sanktionsavgiften medför att denna avgift inte utgör en tillräckligt kännbar påföljd för att vara avskräckande för flera av spelbolagen. *Spelinspektionen* menar att det finns en risk för att de låga sanktionsavgifterna vid penningtvättöverträdelser över tid kan få inverkan på storleken på sanktionsavgifter vid överträdelser av spellagen, vilket riskerar att leda till att avgifterna inte får den efterfrågade avskräckande effekten. Enligt myndigheten går det inte att motivera skillnaden på sanktionsavgifternas storlek på ett sätt som är förenligt med det allmänna rättsmedvetandet. Det nuvarande taket vid penningtvättöverträdelser medför enligt myndigheten att det inte heller är möjligt att ta hänsyn till ett bolags ekonomiska resurser vid fastställande av avgiften och att avgiften därför riskerar att inte ha någon som helst avskräckande effekt. Myndigheten anser att övriga möjligheter att ingripa inte är tillräckliga för att läka denna brist.

### Skälen för regeringens bedömning

*Taket för sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagstiftningen*

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 Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (det fjärde penningtvättsdirektivet), nedan kallat 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 lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen).

Sanktionerna vid överträdelser av penningtvättslagstiftningen ska enligt artikel 58.1 i penningtvättsdirektivet vara effektiva, proportionella och avskräckande. I 18 kap. 17–22 §§ spellagen finns bestämmelser om ingripanden vid överträdelser av penningtvättslagen eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen. Vid sådana ingripanden ska bestämmelserna i 7 kap. 13–24 §§ penningtvättslagen tillämpas. Det innebär bl.a. att om det blir fråga om sanktionsavgift ska denna avgift 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. Detta tak för sanktionsavgiften framgår av 7 kap. 14 och 15 §§ penningtvättslagen.

#### *Jämförelse med sanktionsavgiften vid överträdelser av spellagen*

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.

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 vid en licenshavares överträdelser av penningtvättslagstiftningen som vid en licenshavares överträdelser av spellagen (Fi2019/04324). 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 det finns tillräckligt effektiva ingripandemöjligheter.

#### *Det svenska genomförandet av penningtvättsdirektivets bestämmelser om sanktionsavgifter*

Penningtvättsdirektivet innehåller två sanktionsregimer, en för kreditinstitut och finansiella institut och en för verksamhetsutövare som bedriver icke-finansiell verksamhet. Spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen hör till de senare sanktionsregimerna. Det som skiljer dessa båda sanktionsregimer åt är nivån på de sanktionsavgifter som ska tillämpas. Om det rör sig om ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut ska den maximala sanktionsavgiften enligt artikel 59.3 vara minst 5 miljoner euro eller 10 procent av den totala årsomsättningen enligt den senaste tillgängliga redovisning som godkänts av ledningen. För de icke-finansiella aktörer som omfattas av direktivets tillämpningsområde ska den maximala sanktionsavgiften enligt artikel 59.2 e vara minst två gånger den vinst som har erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa

denna vinst, eller minst 1 miljon euro. Denna skillnad motiveras i skäl 59, där det anges 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 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 dock möjligheten att höja taket för sanktionsavgiften inte utnyttjats. För samtliga icke-finansiella aktörer tillämpas därmed den sanktionsnivå som följer av direktivet (se t.ex. 4 kap. 9 § fastighetsmäklarlagen [2021:516], 27 a § pantbankslagen [1995:1000], 32 k § revisorslagen [2001:883] och 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken).

I propositionen Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism anges att det vid genomförandet av ett enskilt direktiv är viktigt att ta hänsyn till de aktuella reglernas syfte, i det här fallet en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. En annan, delvis motstridig utgångspunkt, är att inte införa regler som riskerar att hämma en väl fungerande inre marknad för finansiella tjänster. Dessutom bör inte strängare regler än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med regleringen införas. Vid införlivandet av direktivet gjordes en avvägning mellan dessa utgångspunkter (prop. 2016/17:173 s. 175).

*Taket för sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen bör inte justeras*

Av penningtvättsdirektivet framgår att sanktionsvärdet anses vara högre när det gäller de finansiella aktörerna än för de icke-finansiella aktörerna. Vid det svenska genomförandet av direktivet har inte någon annan bedömning gjorts i detta avseende. En höjning av sanktionsavgiftens tak i enlighet med Spelinspektionens förslag skulle, liksom bl.a. *Svenska Spel* påpekar, innebära att denna ordning frångås och att sanktionsnivån för spelbolagen i stort sett jämföras med den som gäller för de finansiella bolagen. I departementspromemorian görs bedömningen att det inte vore lämpligt att låta sanktionsvärdet för icke-finansiella aktörers överträdelser av penningtvättslagen styras av de eventuella andra sanktionsregimer som gäller för respektive aktör. Ett sådant angreppssätt skulle enligt promemorian också leda till behov av anpassningar av sanktionstaket för andra icke-finansiella aktörer.

I departementspromemorian konstateras vidare att Spelinspektionen redan i dag har möjlighet att anpassa valet av åtgärd efter överträdelsens art vid överträdelser av penningtvättslagen. Myndigheten får t.ex. ingripa genom att utfärda ett föreläggande om att vidta rättelse. Om en överträdelse är allvarlig, upprepad eller systematisk får myndigheten vidare förelägga den som tillhandahåller spelet att upphöra med verksamheten eller, om myndigheten har meddelat licens, återkalla licensen. Det finns dock också i en sådan situation en möjlighet för myndigheten att i stället meddela en varning om det är tillräckligt. En sådan varning kan förenas med en sanktionsavgift (18 kap. 18 och 19 §§ spellagen). Spelinspektionen ska

vid val av ingripande ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått. Om verksamhetsutövaren tidigare har begått en överträdelse ska det beaktas i försvårande riktning (18 kap. 21 § spellagen och 7 kap. 13 § penningtvättslagen).

Enligt regeringen får, till skillnad mot vad *Polismyndigheten* anser, den nuvarande sanktionsavgiftens nivå tillsammans med risken för andra ingripande åtgärder anses uppfylla penningtvättsdirektivets krav på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. Som *Spelinspektionen* framför kan det ändå finnas behov av att justera dagens sanktionsavgiftsnivå vid ett spelbolags överträdelser av penningtvättslagen. I dagsläget pågår det dock förhandlingar om ändringar av penningtvättsregelverket inom EU. Det har även tillsatts en utredning som ska lämna förslag till de författningsändringar som behövs för att anpassa svensk rätt till de ändringar som blir resultatet av förhandlingarna (dir. 2022:76). Mot denna bakgrund anser regeringen att taket för sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen i dagsläget inte bör justeras.

Det ingår inte i detta lagstiftningsärende att, som *BOS* efterfrågar, överväga en justering av sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av spellagen. Enligt regeringen har det inte heller framkommit att det skulle finnas ett sådant behov.

## 9 Ikraftträdande

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2023.

**Departementspromemorians förslag** överensstämmer inte med regeringens. I departementspromemorian föreslås att ändringarna ska träda i kraft den 1 juli 2022.

**Remissinstanserna:** Endast ett fåtal remissinstanser yttrar sig särskilt över förslaget. *Paf Consulting Abp (Paf)* anser att ändringarna bör träda i kraft så snart som möjligt och att den i departementspromemorian föreslagna tidpunkten inte bör skjutas fram. *AB Svenska Spel* anser att åtgärder för att motverka olicensierat spel behöver införas så snart som möjligt, men påpekar samtidigt att det kan behövas mer tid för att säkerställa att åtgärderna är effektiva i praktiken. Enligt bolaget kan och bör dock åtgärderna för att motverka matchfixning införas så snart som möjligt. *Svenska Bankföreningen* menar att det behövs minst sex månaders förberedelse för att betaltjänstleverantörerna ska hinna säkerställa att rutiner och uppdateringar i interna system utformas och införs i tid. *Spelinspektionen* konstaterar att förslagen kräver omfattande förberedelser för myndigheten. Det finns bl.a. behov av föreskriftsändringar och tekniska stödsystem. Denna typ av åtgärder är tidskrävande och behöver vara på plats vid ikraftträdandet för att myndigheten ska kunna uppfylla kraven i det nya regelverket. Enligt myndigheten bör förslagen träda i kraft tidigast 18 månader efter beslutet om lagändringarna.

**Skälen för regeringens förslag:** Eftersom förslagen syftar till att stärka den svenska spelregleringen och skydda konsumenterna genom att stänga ute olicensierad spelverksamhet och förhindra matchfixning är det, liksom

bl.a. *Paf* påpekar, angeläget att ändringarna träder i kraft så snart som möjligt. Det rör sig dock om relativt omfattande förändringar varför det samtidigt, vilket bl.a. *Spelinspektionen* och *Bankföreningen* konstaterar, är viktigt att aktörerna på spelmarknaden ges viss tid att anpassa sig till den nya regleringen. Förslagen i propositionen En förstärkt spelreglering innebär vidare omfattande förändringar av spelregleringen som aktörerna på spelmarknaden kommer behöva tid att anpassa sig efter. Under perioden den 1 mars–30 juni 2023 kommer t.ex. *Spelinspektionen* behöva lägga stora resurser på att hantera ansökningar till följd av det nya tillståndskravet för spelprogramvara (prop. 2021/22:242 s. 110–112). Mot denna bakgrund bedömer regeringen att ett rimligt datum för ikraftträdande av lagändringarna är den 1 juli 2023. De föreslagna ändringarna bör därför träda i kraft vid denna tidpunkt.

Lagändringarna bedöms inte vara sådana att de motiverar särskilda övergångsbestämmelser.

## 10 Konsekvenser

I detta avsnitt redogörs för förslagets effekter i den omfattning som bedöms lämpligt och med beaktande av förordningen (2007:1244) om konsekvensutredning vid regelgivning.

### 10.1 Allmänt om förslagets konsekvenser

*Regelrådet* anser att konsekvensanalysen i departementspromemorian inte uppfyller kraven i 6 och 7 §§ förordningen om konsekvensutredning vid regelgivning. *Regelrådet* konstaterar att det finns en godtagbar redovisning på flera redovisningspunkter. Enligt *Regelrådet* är redovisningen emellertid bristfällig gällande behovet av särskilda informationsinsatser, storleken på berörda företag, administrativa kostnader, konkurrensförhållandena, övrig påverkan på företaget samt hänsyn till små företag.

De företag som påverkas av förslagen i denna proposition är framför allt licenshavare enligt spellagen. Utifrån tillgänglig statistik saknas det uppgifter som möjliggör en bedömning av förslagen utifrån licenshavarnas olika storlek. Även om det fanns sådana uppgifter skulle det dock inte påverka bedömningen av de nu aktuella förslagets konsekvenser. Detta eftersom förslagen framför allt innebär utökade möjligheterna att behandla personuppgifter, bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter på annan nivå än lag och dold tillsyn av sådana aktörer som saknar nödvändig licens enligt spellagen. Inte heller förslaget om en skyldighet för licenshavare att på begäran lämna uppgifter till Polismyndigheten bedöms påverkas av licenshavarnas olika storlek. Mot bakgrund av förslagets innebörd bedöms de vidare inte ha någon påverkan på konkurrensförhållandena mellan licenshavarna eller innebära några administrativa kostnader av betydelse. Ingen licenshavare bedöms på grund av de aktuella förslagen behöva omvärdera sitt deltagan-

## 10.2 Åtgärder för att stänga ute olicensierat spel

### 10.2.1 Upphävande av spellagens bestämmelser om betalningsblockering

Förslaget innebär att den nuvarande ordningen där Spelinspektionen hos förvaltningsrätt kan ansöka om att betaltjänstleverantörer ska åläggas att blockera betalningstransaktioner upphävs. I stället ska spellagens främjandeförbud användas för blockering av betalningar till olicensierade aktörer. Syftet är att det i föreskrifter på annan nivå än lag ska införas ytterligare bestämmelser som underlättar tillämpningen av främjandeförbudet i detta avseende.

Förslaget får ingen direkt påverkan för aktörerna på den svenska spelmarknaden. Förslaget medför inte några nya uppgifter för vare sig myndigheter eller andra aktörer på spelmarknaden och får därmed inte heller några ekonomiska konsekvenser.

Förslaget bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt. Förslaget träffar vidare kvinnor och män på samma sätt och bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

### 10.2.2 En möjlighet att meddela föreskrifter om uppgiftsskyldighet för betaltjänstleverantörer

Förslaget innebär att ett bemyndigande tas in i spellagen, som innebär att regeringen ska få meddela föreskrifter om skyldighet för betaltjänstleverantörer att lämna sådana tillgängliga uppgifter som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt spellagen och som är nödvändiga för att kunna blockera sådana betalningar. Förslaget syftar till att underlätta tillämpningen av spellagens främjandeförbud för blockering av betalningar till olicensierade aktörer.

Förslaget innebär endast att ett bemyndigande tas in i spellagen. Förslaget medför således inte några nya uppgifter för vare sig myndigheter eller andra aktörer på spelmarknaden och får därmed inte heller några direkta ekonomiska konsekvenser.

Förslaget bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt. Förslaget träffar vidare kvinnor och män på samma sätt och bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

### **10.2.3 En möjlighet att köpa speltjänster online under dold identitet (testköp)**

Förslaget innebär att det införs en möjlighet för Spelinspektionen att, om det är nödvändigt för tillsynen över att bestämmelserna om krav på licens för att tillhandahålla spel och förbud mot att främja deltagande i olovligt spel följs, få köpa speltjänster online under dold identitet (testköp). Förslaget syftar till att öka möjligheterna till en effektiv tillsyn av olicensierad spelverksamhet och blockering av betalningar till sådana aktörer. Tillhandahållande av spel utan nödvändig licens och främjande av olovligt spel är kriminaliserat genom 19 kap. 1 och 2 §§ spellagen.

Förslaget bedöms kunna leda till en viss förflyttning av spelandet från olicensierat till licensierat spel och därmed medföra ökade skatteintäkter från spelskatt för staten. Denna bedömning är emellertid förenad med sådan osäkerhet som gör att denna effekt inte kan uppskattas. Vid spel hos olicensierade spelföretag gäller inte heller de skyddsmekanismer som följer av spellagen om bl.a. omsorgsplikt, bonusbegränsningar, gränssättning och möjlighet till självavstängning. Det är framför allt inom den mest riskfyllda spelformen, onlinekasino, som olicensierat spelande förekommer. Förslaget bedöms därför även medföra ett ökat skydd mot spelets skadeverkningar och ett stärkt konsumentskydd. Till följd av det ökade skyddet mot spelets skadeverkningar bör även de samhällsekonomiska kostnaderna för att hantera spelproblem kunna minska i någon mån.

Förslaget får främst konsekvenser för Spelinspektionen, som får ett nytt verktyg att utgå ifrån i sitt tillsynsarbete. Möjligheten att använda dold tillsyn medför att det i framtiden kommer att bli enklare för myndigheten att t.ex. få fram sådana uppgifter som krävs för att betaltjänstleverantörer ska kunna blockera transaktioner kopplade till olicensierat spel. Förslaget medför inte några nya ansvarsområden, utan är tänkt att användas i det tillsynsarbete som redan pågår hos myndigheten. Regeringen bedömer därför att förslaget inte medför något behov av utökad anslag för myndigheten.

Förslaget kan medföra viss måltillströmning till de allmänna förvaltningsdomstolarna. Det bedöms dock vara fråga om ett mycket litet antal mål och de merkostnader som förslaget medför bör därför kunna rymmas inom befintlig anslagsram.

Syftet med förslaget är att bl.a. stänga ute olicensierat spel och därigenom även bidra till att öka skyddet mot spelets skadeverkningar. Andelen med problemspelare är högre för män än för kvinnor (Swelogs 2021). Förslaget kan därför antas träffa män i högre grad än kvinnor. Förslaget bedöms i övrigt inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

Förslaget bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt.

### 10.3.1 Utökade möjligheter att behandla personuppgifter inom ramen för arbetet mot matchfixning

Förslagen innebär att det i spellagen införs ändamålsbestämmelser för licenshavares och idrottsförbunds möjligheter att behandla personuppgifter inom ramen för deras respektive arbete mot matchfixning. Syftet är att möjliggöra myndigheternas, licenshavarnas och idrottsförbundens arbete för att motverka matchfixning och öka möjligheterna för samtliga berörda aktörer att kunna dela nödvändig information i detta arbete. Förslagen möjliggör därmed ett effektivare arbete mot matchfixning och det brottsförebyggande arbetet kopplat till detta. De bedöms därmed även kunna öka skyddet för idrottens integritet. Enligt Statskontoret framstår fotbollen som den sport som är mest utsatt för matchfixning. Fotbollen är också den idrott som arbetar mest systematiskt med att övervaka matchfixning (Statskontorets rapport 2022:5 s. 173). Det innebär att förslagen kan få störst betydelse för fotbollens arbete mot matchfixning. De möjliggör dock även för andra idrotter att bli mer aktiva i arbetet mot matchfixning. Förslagen om utökade möjligheter att behandla personuppgifter möjliggör vidare att det i föreskrifter på annan nivå än lag införs ytterligare bestämmelser i syfte att underlätta och förstärka arbetet mot matchfixning.

Förslagen innebär endast att det i spellagen tas in särskilda ändamål för vilka licenshavare och idrottsförbund får behandla personuppgifter. Förslagen medför således inte några nya uppgifter för vare sig myndigheter, idrottsförbund eller andra aktörer på spelmarknaden och får därmed inte heller några direkta ekonomiska konsekvenser.

Förslagen bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt. Förslagen träffar vidare kvinnor och män på samma sätt och bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

### 10.3.2 En möjlighet att meddela föreskrifter om kontrollrutiner för att upptäcka och motverka matchfixning

Förslaget innebär att ett bemyndigande tas in i spellagen, som innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer ska få meddela föreskrifter om kontrollrutiner för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk samt överträdelse av användarvillkor och spelregler. Förslaget syftar till att möjliggöra att bestämmelser om sådana kontrollrutiner tas in i föreskrifter på annan nivå än lag.

Förslaget innebär endast att ett bemyndigande tas in i spellagen. Förslaget medför således inte några nya uppgifter för vare sig myndigheter eller andra aktörer på spelmarknaden och får därmed inte heller några direkta ekonomiska konsekvenser.

Förslaget bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, brottsligheten eller det brottsförebyggande arbetet, för offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt. Förslaget träffar vidare kvinnor och män på samma sätt och bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

### **10.3.3 En skyldighet för licenshavare att på begäran lämna uppgifter till Polismyndigheten**

Förslaget innebär att en licenshavare på begäran av Polismyndigheten snarast möjligt ska lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om brott i samband med spel. Förslaget kompletterar den redan gällande möjligheten för licenshavaren att på eget initiativ lämna sådana uppgifter.

Det finns i dagsläget ingen generell skyldighet för en licenshavare att lämna uppgifter som tyder på brott till Polismyndigheten och endast vissa licenshavare samarbetar med myndigheten. Den nya uppgiftsskyldigheten bedöms därför kunna underlätta och effektivisera myndighetens arbete mot matchfixning. Det faktum att skyldigheten att lämna uppgifter följer av spellagen innebär även att Spelinspektionen med stöd av 18 kap. 12 § spellagen kommer att kunna ingripa om en licenshavare väljer att inte hör samma en sådan begäran från Polismyndigheten. Förslaget medför inte några nya uppgifter för myndigheterna och får därmed inte heller några direkta ekonomiska konsekvenser.

För de licenshavare som i dag inte samarbetar med Polismyndigheten medför förslaget en ökad administration. Hur betungande den nya skyldigheten blir beror dock på i vilken omfattning Polismyndigheten har anledning att använda sig av den nya möjligheten. I departementspromemorian anges att antalet förundersökningar med koppling till matchfixningsrelaterade brott sällan uppgår till fler än tio per år. De uppgifter Polismyndigheten har behov av, t.ex. uppgifter om vem som har spelat eller om avvikande spelmönster i en viss region, bör vidare med enkelhet kunna tas fram från licenshavarnas spelsystem. Sammantaget bedöms förslaget därmed endast leda till begränsade kostnader för licenshavarna.

Förslaget bedöms inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för offentlig service i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslaget bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt. Förslaget träffar vidare kvinnor och män på samma sätt och bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män.

## Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

**14 kap.*****Uppgiftsskyldighet***

*17 § En licenshavare ska på begäran av Polismyndigheten snarast möjligt lämna alla uppgifter som myndigheten behöver för en utredning om brott som en spelare kan ha begått i samband med spel.*

*Uppgifterna ska lämnas i det format som Polismyndigheten begär.*

Paragrafen, som är ny, reglerar skyldigheten för en licenshavare att lämna uppgifter vid en brottsutredning. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Av första stycket framgår att en licenshavare på begäran av Polismyndigheten snarast möjligt ska lämna alla uppgifter som myndigheten behöver för en utredning om brott som en spelare kan ha begått i samband med spel. Enligt 16 § tredje stycket får licenshavaren lämna uppgifter som kan tyda på brott i samband med spelet till Polismyndigheten eller åklagare (prop. 2017/18:220 s. 327). Uppgiftsskyldigheten kompletterar möjligheten för licenshavaren att på eget initiativ lämna uppgifter som kan tyda på brott med en skyldighet att lämna uppgifter vid en brottsutredning. Skyldigheten avser sådana brott som en spelare kan ha begått. Det innebär att en licenshavare är skyldig att t.ex. lämna uppgifter vid en utredning om misstänkt spelfusk enligt 19 kap. 4 §. Liknande bestämmelser finns i 27 § pantbankslagen och 4 kap. 6 § penningtvättslagen.

Enligt andra stycket ska uppgifterna lämnas i det format som Polismyndigheten begär. Det innebär att myndigheten har möjlighet att t.ex. begära att uppgifterna ska lämnas i ett sådant format som medger att myndigheten kan samköra transaktionsdata från olika licenshavare.

Rätten att behandla sådana personuppgifter som avses i den nya uppgiftsskyldigheten följer av 17 kap. 5 §. Av 17 kap. 9 § framgår att personuppgifter som behandlas enligt paragrafen inte får lämnas ut till den registrerade.

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

*8. kontrollera och rapportera om spelaren deltagit i vadhållning i strid med idrottens regelverk om matchfixning.*

I paragrafen anges särskilda ändamål för vilka en licenshavare får behandla personuppgifter enligt spellagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

Av den nya *åttonde punkten* 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 deltagit i vadhållning i strid med idrottens regelverk om matchfixning. Den nya punkten kompletterar den femte punkten, som innebär en rätt för licenshavare att kontrollera och rapportera avvikande spelmönster och 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 kontrollera och rapportera om en spelare deltagit i vadhållning i strid med idrottens regelverk om matchfixning får behandlas.

Inom ramen för spellagstiftningen omfattar begreppet spelare alla som deltar i vadhållning. Den tillåtna behandlingen av personuppgifter omfattar spelare enligt spellagen. Därutöver ska det röra sig om en person som omfattas av idrottens regelverk om matchfixning. Den kan alltså avse alla som omfattas av idrottens regelverk om matchfixning, såsom idrottsutövare, domare och funktionärer, om dessa deltar i vadhållningen.

I 21 kap. 1 a § finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vad som avses med idrottens regelverk om matchfixning.

*6 § Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet 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.*

I paragrafen, som är ny, anges när Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet får behandla personuppgifter enligt spellagen. Nuvarande 6 § betecknas 9 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

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.

*7 § Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet får behandla personuppgifter inom ramen för arbete som utförs på grund av idrottens regelverk om matchfixning, om det är nödvändigt för att*

- 1. handlägga ärenden om förseelser, och*
- 2. inhämta, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser.*

*Andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning får behandla personuppgifter enligt första stycket 2, om det är nödvändigt för att till*

I paragrafen, som är ny, anges när Sveriges Riksidrottsförbund, ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet och andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning får behandla personuppgifter. Nuvarande 7 § betecknas 10 §. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Av första stycket framgår att Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet får behandla personuppgifter inom ramen för arbete som utförs på grund av idrottens regelverk om matchfixning, om det är nödvändigt för att handlägga ärenden om förseelser och inhämta, 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 inhämta, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser får behandlas.

Av andra stycket framgår att även andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning får behandla personuppgifter för att såväl kunna inhämta, analysera och delge personuppgifter om misstänkta överträdelse som tillhandahålla uppgifter till Sveriges Riksidrottsförbund och specialidrottsförbunden, om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som Riksidrottsförbundet eller ett specialidrottsförbund behöver för sin verksamhet enligt första stycket. Med sådana organ avses t.ex. distriktsidrottsförbund, idrottsföreningar eller sammanslutningar av förbund och föreningar som har information om misstänkta överträdelse. 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 ett specialidrottsförbund behöver för sin verksamhet enligt första stycket.

I 21 kap. 1 a § finns ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vad som avses med idrottens regelverk om matchfixning.

### **Behandling av personuppgifter om lagöverträdelse**

**8 §** Personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av dem som anges i 7 §, om sådana personuppgifter behandlas för de ändamål som anges i 7 § första stycket.

Paragrafen, som är ny, innebär att personuppgifter som rör lagöverträdelse får behandlas inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Av paragrafen framgår att personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av dem som anges i 7 §, om sådana personuppgifter behandlas för de ändamål som anges i 7 § första stycket. Av 1 § framgår att med EU:s dataskyddsförordning avses 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). Inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning får således de som anges i 7 § behandla person-

uppgifter som rör fällande domar i brottmål, om det är nödvändigt för att handlägga ärenden om förseelser och inhämta, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser.

**9 §** 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.

Paragrafen anger att personuppgifter som behandlas enligt 14 kap. 16 § tredje stycket eller 17 § inte får lämnas ut till den registrerade. Övervägandena finns i avsnitt 7.4.

Paragrafen ändrar beteckning från 6 § till 9 §. I paragrafen görs även en ändring som medför att förbudet att lämna ut personuppgifter till den registrerade även omfattar uppgifter som behandlas enligt 14 kap. 17 §, dvs. sådana uppgifter som en licenshavare lämnar på begäran av Polismyndigheten vid en brottsutredning. Bestämmelsen hindrar inte endast att den registrerade informeras på licenshavarens eget initiativ, den utgör även ett undantag från den registrerades rätt att enligt artikel 15 i EU:s dataskyddsförordning få information och tillgång till personuppgifter (prop. 2017/18:220 s. 334 och 335). Av 1 § framgår att med EU:s dataskyddsförordning avses 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).

## 18 kap.

### *Testköp*

**9 a §** *Om det är nödvändigt för tillsynen över att bestämmelserna i 3 kap. 3 § första stycket och 7 § följs, 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.*

Paragrafen, som är ny, reglerar spelmyndighetens möjlighet att under dold identitet köpa speltjänster online för att kontrollera att bestämmelserna om krav på licens för att tillhandahålla spel och förbud mot att främja deltagande i olovligt spel följs, s.k. testköp. Övervägandena finns i avsnitt 6.2.

Av paragrafens *första stycke* framgår att spelmyndigheten får köpa speltjänster online under dold identitet om det är nödvändigt för tillsynen över att bestämmelserna i 3 kap. 3 § första stycket och 7 § följs. Av 3 kap. 3 § första stycket framgår att det för att tillhandahålla spel enligt lagen krävs licens, om inte annat följer av lagen eller annan författning. Bestämmelsen i 3 kap. 7 § träder i kraft den 1 januari 2023 (prop. 2021/22:242, bet. 2022/23:KrU2, rskr. 2022/23:29, SFS 2022:1674) och av denna framgår att det är förbjudet att i yrkesmässig verksamhet eller annars i förvärvssyfte främja deltagande i otillåtet spel eller spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Bestämmelsen om testköp är således tillämplig på köp av speltjänster online och begränsad till tillsyn av kravet på licens för att tillhandahålla spel och det förbud mot att främja deltagande i olovligt spel

som träder i kraft den 1 januari 2023. Möjligheten till testköp omfattar inte näringsidkare som innehar en licens eller 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 restriktivitet. Vidare ska de inom statlig förvaltning generellt tillämpliga principerna om behov och proportionalitet följas. Utgångspunkten är att ett testköp under dold identitet ska användas när andra utredningsvägar inte är tillräckliga. Det innebär att spelmyndigheten i första hand ska överväga de öppna arbetsformer som är tillgängliga för att kontrollera att regler följs, t.ex. genom att som en del av omvärldsbevakningen besöka webbplatser. Möjligheten att agera dolt vid köpet ska vara en grundläggande förutsättning för att tillsynen ska vara effektiv (jfr prop. 2019/20:137 s. 89). Ett testköp får endast genomföras om det avsedda resultatet står i rimligt förhållande till de olägenheter som kan antas uppstå för näringsidkaren. Vid denna bedömning ska bl.a. arten och omfattningen av den misstänkta överträdelsen beaktas. Om misstanken avser en ringa överträdelse kan ett testköp under dold identitet vara en oproportionerlig åtgärd. Det omvända är normalt fallet när misstanken avser en överträdelse som riskerar att allvarligt skada konsumenternas intressen. Även om misstanken avser överträdelser som var för sig inte kan anses särskilt allvarliga kan de, när de är satta i system, medföra att ett testköp utgör en proportionerlig åtgärd. En förutsättning för detta får dock anses vara att det finns en potentiell risk för att överträdelserna har en negativ påverkan av viss dignitet på konsumentkollektivets intressen (jfr prop. 2019/20:120 s. 106 och 107).

Genom testköp kan spelmyndigheten kontrollera att bestämmelserna om krav på licens för att tillhandahålla spel och förbud mot att främja deltagande i olovligt spel följs samt samla in bevis. Om det vid ett testköp upptäcks överträdelser, kan detta i förlängningen leda till att spelmyndigheten, i enlighet med 23 §, vidtar åtgärder i form av förelägganden och förbud. Den information som inhämtas kan även leda till att myndigheten gör en åtalsanmälan. Även om myndigheten uppträder som konsument när ett testköp görs är myndigheten naturligtvis ingen konsument i egentlig mening.

Enligt *andra stycket* ska näringsidkaren underrättas om testköpet så snart det kan ske utan att åtgärden förlorar sin betydelse. Underrättelseskyldighet finns när spelmyndigheten har vidtagit sådana åtgärder som utgör ett testköp. Utgångspunkten är att myndigheten ska underrätta näringsidkaren så snart ett testköp har genomförts. I vissa situationer kan det finnas skäl att skjuta upp underrättelsen en tid, t.ex. till dess att leverans av en produkt har skett. Underrättelse ska ske oberoende av om myndigheten har uppmärksammat brister i efterlevnaden av regelverket eller inte, dvs. även när näringsidkaren har följt regelverket.

## 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 får spelmyndigheten besluta att betaltjänstleverantören ska betala en sanktionsavgift.

Avgiften ska tillfalla staten.

Paragrafen reglerar påförande av sanktionsavgift vid överträdelser av föreskrifter om betalningsavvisning eller beslut om betalningsblockering av en betaltjänstförmedlare. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1.

Paragrafen ändras till följd av att spellagens bestämmelser om betalningsblockering upphävs. Ändringen innebär att möjligheten att besluta om en sanktionsavgift inte längre omfattar licenshavares överträdelser av beslut om betalningsblockering enligt 18 kap. 26 §.

## 21 kap.

**1 a §** Regeringen får meddela föreskrifter om vad som avses med idrottens regelverk om matchfixning enligt denna lag.

Paragrafen, som är ny, innehåller ett bemyndigande för regeringen att meddela föreskrifter om vad som avses med idrottens regelverk om matchfixning enligt spellagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.1.

**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, för 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 §.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om spelansvar. Övervägandena finns i avsnitt 7.3.

Den nya *nionde punkten* innehåller ett bemyndigande för regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om kontrollrutiner enligt 14 kap. 16 §. Av 14 kap. 16 § första stycket framgår att en licenshavare ska ha rutiner för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk i 19 kap. 4 § samt överträdelser av användarvillkor och spelregler. Enligt 14 kap. 16 § andra stycket ska en licenshavare även möjliggöra för spelare att omedelbart kunna underrätta licenshavaren om sådana förhållanden som anges i första stycket i samma paragraf.

**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. 4–7 §§,
3. begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för de ändamål som anges i 17 kap. 4–7 §§,
4. krav på åtgärder till skydd för den registrerades rättigheter och intressen, och
5. bevarande och gallring av personuppgifter.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om behandling av personuppgifter samt om bevarande och gallring av sådana uppgifter. Övervägandena finns i avsnitt 7.2.

Ändringen i *andra punkten* innebär att regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer får meddela föreskrifter om begränsningar av de tillåtna ändamålen för behandling av personuppgifter enligt 17 kap. 6 och 7 §§.

Ändringen i *tredje punkten* innebär 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. 6 och 7 §§.

**17 §** 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 uppgifter som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt denna lag och som är nödvändiga för att kunna blockera sådana betalningar.

Paragrafen innehåller bemyndiganden för regeringen att meddela föreskrifter om avvisningar och blockeringar av betalningar. Övervägandena finns i avsnitt 6.1.1 och 6.1.3.

Ändringen i paragrafens *andra punkt* medför att regeringen får meddela föreskrifter om skyldighet för sådana betaltjänstleverantörer som avses i lagen om betaltjänster att lämna uppgifter som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt denna lag, och som är nödvändiga för att kunna blockera sådana betalningar.

I paragrafen görs även en följdändring till följd av att bestämmelserna om betalningsblockering upphävs och en mindre redaktionell ändring.

## Sammanfattning av departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29)

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 överträdelse 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 "affiliates" 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 tillhandahålla betalningslösningar som riktar sig explicit till aktörer inom spelbranschen om spelet *saknar nödvändig licens* 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.

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 riktad 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 tillhandahållt i Sverige om en spelare som befinner sig i Sverige har möjlighet att delta. Vi anser att för-

## 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 ändamålsbestämmelse 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 betalningar. 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 främj-

andeförbudet 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 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. 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 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.

## 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 slumpetal, eller

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

18. tilläggsspel: spel med separat insats som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel där sannolikheten att vinna på tilläggspelet 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, spelletter 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, spelletter 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.*

*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 vad-  
hållning.*

*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 förse-  
elser, och*

*2. skaffa, analysera och delge in-  
formation som gäller möjliga förse-  
elser.*

*Andra organ som agerar inom  
ramen för idrottens arbete mot  
matchfixning får behandla person-  
uppgifter 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 arti-  
kel 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 tillsyn-  
en när det gäller bestämmelsen i  
3 kap. 3 § första stycket och 3 a §*

får spelmyndigheten köpa spel-  
tjänster online under dold identitet  
(testköp).

Prop. 2022/23:33  
Bilaga 2

*Näringsidkaren ska underrättas  
om testköpet så snart det kan ske ut-  
an att åtgärden förlorar sin betyd-  
else.*

## 26 §

*Om ett konto används eller kan  
antas komma att användas för för-  
medling av insatser eller vinster till  
eller från en spelverksamhet 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 betalnings-  
blockering prövas av förvaltnings-  
rätten på ansökan av spelmyndig-  
heten. Ansökan om betalnings-  
blockering görs hos den förvalt-  
ningsrätt inom vars domkrets spel-  
myndigheten är belägen.*

*Mål om betalningsblockering ska  
prövas skyndsamt.*

## 27 §

*Om förutsättningarna för ett be-  
slut om betalningsblockering enligt  
26 § inte längre är uppfyllda, ska  
spelmyndigheten upphäva beslutet.*

## 19 kap.

### 11 §

Om en betaltjänstleverantör en-  
ligt lagen (2010:751) om betaltjän-  
ster har åsidosatt en skyldighet att  
avvisa en betalningsorder enligt  
föreskrifter meddelade av regering-  
en, 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 en-  
ligt lagen (2010:751) om betaltjän-  
ster har åsidosatt en skyldighet att  
avvisa en betalningsorder enligt  
föreskrifter meddelade av regering-  
en 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 §§,

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

5. bevarande och gallring av personuppgifter.

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 §§,

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

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

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 §*

*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, butiks-ID och inlösar-ID som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt denna lag.*

Prop. 2022/23:33  
Bilaga 2

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2022.

## Förteckning över remissinstanserna

Efter remiss har yttranden över departementspromemorian Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29) kommit in från AB Svenska Spel, Aktiebolaget Trav och Galopp, Betsson Nordic Ltd, Branschföreningen för onlinespel, Card Payment Sweden, ComeOn Sweden Ltd, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Förvaltningsrätten i Linköping, Integritetsskyddsmyndigheten, International Betting Integrity Association, Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier, Justitiekanslern, Kammarrätten i Jönköping, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Kronofogdemyndigheten, Leovegas AB, Paf Consulting Abp, Polismyndigheten, Regelrådet, Riksdagens ombudsmän (JO), Skatteverket, Sparbankernas riksförbund, Spelberoendes riksförbund, Spelbranschens riksorganisation, Spelinspektionen, Spooniker Ltd, Statskontoret, Svenska Bankföreningen, Svenska Fotbollförbundet, Svenska Friidrottsförbundet, Svenska Golf förbundet, Svenska Handbollförbundet, Svenska Ishockeyförbundet, Svenska Skidförbundet, Svenska Tennisförbundet, Sveriges advokatsamfund, Sveriges Olympiska Komité, Sveriges Riksidrottsförbund, Swedish FinTech Association, Tech-Sverige och Åklagarmyndigheten.

Föreningen svensk elitfotboll, Företagarna, Kambi Sweden AB, Lunds universitet, Miljonlotteriet, Spelfriheten AB, Sportradar AB, Stockholms universitet, Stödlinjen, Svenskt näringsliv, Uppsala universitet och Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst har inbjudits att lämna synpunkter, men avstått från att yttra sig eller inte inkommit med något yttrande.

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

Härigenom föreskrivs<sup>1</sup> i fråga om spellagen (2018:1138)

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

*dels* att rubriken närmast före 18 kap. 26 § ska utgå,

*dels* att nuvarande 17 kap. 6 och 7 §§ ska betecknas 17 kap. 9 och 10 §§,

*dels* att 17 kap. 5 §, den nya 17 kap. 9 §, 19 kap. 11 § och 21 kap. 13, 15 och 17 §§ ska ha följande lydelse,

*dels* att rubrikerna närmast före 17 kap. 6 och 7 §§ ska sättas närmast före 17 kap. 9 respektive 10 §,

*dels* att det ska införas sex nya paragrafer, 14 kap. 17 §, 17 kap. 6–8 §§, 18 kap. 9 a § och 21 kap. 1 a §, och närmast före 14 kap. 17 §, 17 kap. 8 § och 18 kap. 9 a § nya rubriker av följande lydelse.

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

**14 kap.**

***Uppgiftsskyldighet***

*17 §*

*En licenshavare ska på begäran av Polismyndigheten omedelbart lämna alla uppgifter som myndigheten behöver för en utredning om brott som en spelare kan ha begått 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,

<sup>1</sup> Se Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster.

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 spelaren deltagit i vadhållning i strid med idrottens regelverk om matchfixning.

#### 6 §

*Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet 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.*

#### 7 §

*Sveriges Riksidrottsförbund och ett sådant specialidrottsförbund som är anknutet till Riksidrottsförbundet får behandla personuppgifter inom ramen för arbete som utförs på grund av idrottens regelverk om matchfixning om det är nödvändigt för att*

*1. handlägga ärenden om förseelser, och*

*2. inhämta, analysera och delge information som gäller möjliga förseelser.*

*Andra organ som agerar inom ramen för idrottens arbete mot matchfixning får behandla personuppgifter enligt första stycket 2 om det är nödvändigt för att tillhandahålla information som Sveriges Riksidrottsförbund eller ett special-*

## **Behandling av personuppgifter om lagöverträdelse**

### 8 §

*Personuppgifter som avses i artikel 10 i EU:s dataskyddsförordning får behandlas av de som anges i 7 §, om sådana personuppgifter behandlas för de ändamål som anges i 7 § 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.

### 9 §

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 över att bestämmelserna i 3 kap. 3 § första stycket och 7 § följs, 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.*

## **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

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.

att betaltjänstleverantören ska be-  
tala en sanktionsavgift.

Avgiften ska tillfalla staten.

## 21 kap.

### 1 a §

*Regeringen får meddela föreskrifter om vad som avses med idrottens regelverk om matchfixning enligt denna lag.*

*Lydelse enligt prop. 2021/22:242*

*Föreslagen lydelse*

### 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. självttest enligt 14 kap. 10 §,

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

7. vad en utbildning enligt 14 kap. 14 § ska innehålla, för 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, för 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 §.*

*Nuvarande lydelse*

*Föreslagen lydelse*

### 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 §§,

2. begränsningar av de tillåtna ändamålen för behandling av personuppgifter enligt 17 kap. 4–7 §§,

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

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

5. bevarande och gallring av personuppgifter.

3. begränsningar av vilka personuppgifter som får behandlas för de ändamål som anges i 17 kap. 4–7 §§,

#### 17 §

Regeringen får meddela föreskrifter om

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

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 detaljhandelskodsystem, och*

2. *blockeringar av betalningar enligt 18 kap. 26 §.*

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

2. *lämna uppgifter som används vid förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt denna lag och som är nödvändiga för att kunna blockera sådana betalningar.*

---

Denna lag träder i kraft den 1 juli 2023.

## Lagrådets yttrande

Utdrag ur protokoll vid sammanträde 2022-06-22

**Närvarande:** F.d. justitierådet Karin Almgren samt justitieråden Mahmut Baran och Malin Bonthron

### **Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad**

Enligt en lagrådsremiss den 9 juni 2022 har regeringen (Finansdepartementet) beslutat inhämta Lagrådets yttrande över förslag till lag om ändring i spellagen (2018:1138).

Förslaget har inför Lagrådet föredragits av rättssakkunnige Simon Isaksson.

Lagrådet lämnar förslaget utan erinran.

## Finansdepartementet

Utdrag ur protokoll vid regeringssammanträde den 15 december 2022

Närvarande: statsrådet Busch, ordförande, och statsråden Billström, Svantesson, Ankarberg Johansson, J Pehrson, Jonson, Strömmer, Roswall, Forssmed, Tenje, Slottner, M Persson, Wykman, Malmer Stenergård, Kullgren, Liljestrand, Brandberg, Bohlin, Carlson

Föredragande: statsrådet Wykman

---

Regeringen beslutar proposition 2022/23:33 Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad