



# Internationella kasinon i Sverige

*En utvärdering*



*Betänkande av Kasinoutvärderingen*

*Stockholm 2006*



STATENS OFFENTLIGA  
UTREDNINGAR

SOU 2006:64





SOU och Ds kan köpas från Fritzes kundtjänst. För remissutsändningar av SOU och Ds svarar Fritzes Offentliga Publikationer på uppdrag av Regeringskansliets förvaltningsavdelning.

Beställningsadress:  
Fritzes kundtjänst  
106 47 Stockholm  
Orderfax: 08-690 91 91  
Ordertel: 08-690 91 90  
E-post: [order.fritzes@nj.se](mailto:order.fritzes@nj.se)  
Internet: [www.fritzes.se](http://www.fritzes.se)

*Svara på remiss. Hur och varför. Statsrådsberedningen, 2003.*  
– En liten broschyr som underlättar arbetet för den som skall svara på remiss.  
Broschyren är gratis och kan laddas ner eller beställas på  
<http://www.regeringen.se/remiss>

Tryckt av Edita Sverige AB  
Stockholm 2006

ISBN 91-38-22599-9  
ISSN 0375-250X



# Innehåll

<b>Sammanfattning .....</b>	<b>9</b>
<b>1 Utredningens direktiv och arbetets utförande .....</b>	<b>15</b>
1.1 Utredningens direktiv.....	15
1.2 Utredningens genomförande .....	16
<b>2 Internationella kasinon ur ett europeiskt perspektiv .....</b>	<b>17</b>
2.1 Det europeiska perspektivet.....	17
2.2 Det nordiska perspektivet .....	18
<b>3 Utvecklingen av internationella kasinon i Sverige.....</b>	<b>23</b>
3.1 Tidigare utredningar .....	23
3.2 Remiss- och riksdagsbehandlingen .....	24
3.3 Aktualiseringen av kasinofrågan år 1996 .....	25
3.4 Etableringen av internationella kasinon i Sverige .....	26
3.5 Farhågor och förhoppningar inför kasinostarten .....	27
3.6 Kasinoverksamheten i dag .....	30
<b>4 Spelverksamheten i Sverige.....</b>	<b>33</b>
4.1 Den svenska spelmarknaden .....	33
4.2 Kasinospelet i sitt sammanhang .....	33

<b>5</b>	<b>Regelverket</b> .....	<b>35</b>
5.1	Gällande lagstiftning .....	35
5.2	Lotterilagen.....	35
5.3	Kasinolagen.....	36
5.4	Regeringens villkor för att anordna kasinospel.....	38
5.5	Lotteriinspektionens närmare villkor och anvisningar .....	39
5.6	Lagen om åtgärder mot penningtvätt och lagen om penningtvättsregister.....	40
	5.6.1 Bakgrund .....	40
	5.6.2 Lagens tillämpningsområde och innehåll .....	40
5.7	Aktuella utredningar m.m. om spelverksamheten i Sverige .....	43
	5.7.1 Lotteriutredningen.....	43
	5.7.2 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) .....	44
<b>6</b>	<b>Tillsyn och uppföljning av kasinoverksamheten</b> .....	<b>47</b>
6.1	Grunderna för Lotteriinspektionens tillsyn .....	47
6.2	Lotteriinspektionens metoder för kontroll och tillsyn.....	48
6.3	Ingripandeformer och sanktioner .....	50
<b>7</b>	<b>Utvärdering</b> .....	<b>51</b>
7.1	Uppdraget .....	51
7.2	Sociala och hälsomässiga skadeverkningar.....	52
	7.2.1 Farhågor och förhoppningar .....	52
	7.2.2 Svenska Spels spelansvarspolicy .....	54
	7.2.3 Casino Cosmopols åtgärder mot spelmissbruk/spelberoende .....	55
	7.2.4 Lotteriinspektionens granskning av Casino Cosmopols spelansvar .....	56
	7.2.5 Uppgifter från Stödlinjen i Piteå.....	58
	7.2.6 Spelberoendes Riksförbund.....	59

7.2.7	Sociala myndigheters erfarenheter på de aktuella orterna .....	61
7.2.8	SoRADs forskningsprojekt om internationella kasinon i Sverige .....	62
7.2.9	Casino Cosmopols förslag till utökade registreringsmöjligheter .....	64
7.2.10	Utredningens bedömning .....	64
7.3	Kasinoverksamheten och penningtvätt .....	67
7.3.1	Farhågor och förhoppningar.....	67
7.3.2	Lagen om åtgärder mot penningtvätt .....	68
7.3.3	Casino Cosmopols kriterier för penningtvätt och rutiner för att uppmärksamma och påtala penningtvätt .....	69
7.3.4	Polisens bedömning av penningtvätt på kasinona .....	71
7.3.5	FATF:s iakttagelser .....	76
7.3.6	Utredningens bedömning .....	78
7.4	Kasinoverksamheten och illegalt spel samt annan brottslig verksamhet .....	81
7.4.1	Farhågor och förhoppningar.....	81
7.4.2	Utredningens underlag för att bedöma brottlighet i samband med kasinon .....	83
7.4.3	Polisens erfarenheter av brottslighet knuten till kasinoverksamhet .....	83
7.4.4	Internationella erfarenheter .....	86
7.4.5	Brottsförebyggande rådets undersökning av besökare på de svenska kasinona .....	88
7.4.6	Utredningens bedömning .....	93
<b>8</b>	<b>Bedömning av Svenska Spels efterlevnad av villkoren för kasinoverksamheten .....</b>	<b>97</b>
8.1	Allmänt om efterlevnad av villkoren .....	97
8.2	Inpasseringskontroll .....	98
8.3	Marknadsföring.....	98
8.4	Socialt ansvar/spelansvar .....	99
8.5	Utformningen av villkoren.....	100
8.6	Tillsynsbarhet och tillsynsinstrument .....	101

<b>9</b>	<b>Behov av ändringar av regleringen av kasinoverksamheten.....</b>	<b>105</b>
9.1	Spelansvar.....	105
9.2	Penningtvätt .....	106
9.3	Tillsynsformerna .....	106

### **Bilagor**

<i>Bilaga 1</i>	Kommittedirektiv .....	109
<i>Bilaga 2</i>	Svart på rött – statliga kasinon, skatte- kriminalitet och svart konsumtion .....	113
<i>Bilaga 3</i>	Kasinolag .....	177

# Sammanfattning

## Uppdraget

Utredningen har haft i uppdrag att kartlägga förekomsten av sociala eller hälsomässiga skadeverkningar – synnerhet spelberoendeproblem – och brottslighet i samband med den ”internationella” kasinoverksamhet som bedrivs i Göteborg, Malmö, Stockholm och Sundsvall av Svenska Spel (genom dess dotterbolag Casino Cosmopol) med tillstånd av regeringen. I uppdraget ingick vidare att undersöka hur det illegala spelet har påverkats av introduktionen av kasinospel i Sverige och hur Svenska Spel har uppfyllt villkoren i tillståndet att motverka problem med överdrivet spelande och penningtvätt samt hur bolaget i övrigt har följt de regler som gäller för kasinoverksamheten. Utifrån gjorda iakttagelser har utredningen enligt sina direktiv gjort en bedömning av behovet av ändringar i regleringen.

## Arbetsformerna

Utredningen har granskat och redovisat de förväntningar och farhågor som kommit till uttryck i samband med antagandet av kasinolagen 1999. Information som kan belysa utvecklingen har inhämtats från en rad källor. Utredningen har besökt samtliga kasinon och där träffat ansvariga, haft överläggningar med ledningen för Svenska Spel och intervjuat statliga myndigheter som direkt eller indirekt har uppgifter av betydelse för kasinoverksamheten. Det gäller Lotteriinspektionen, Rikspolisstyrelsen (finanspolisen), de polismyndigheter där kasinon finns etablerad, Statens folkhälsoinstitut och Brottsförebyggande rådet (Brå). Samtliga kommuner med statliga kasinon har besökts och företrädare för socialförvalt-

ningarna intervjuats. Svenska forskare som bedriver forskning om kasinorelaterade frågor har kontaktats och deras forskningsresultat utnyttjats. Utredningen har dessutom initierat ett särskilt forskningsprojekt vid Brå i form av en statistisk studie av kasinobesökarnas bakgrund. Utredningen har haft överläggningar med företrädare för Spelberoendes Riksförbund och med andra personer med insikt i spelberoendeproblematiken liksom med offentliga utredningar med närliggande uppdrag. Utredningen har besökt Danmark och Finland och träffat företrädare för myndigheter och kasinoverksamhet.

## **Sociala och hälsomässiga skadeverkningar**

Utredningen har granskat Svenska Spels spelansvarspolicy och Casino Cosmopols åtgärder mot spelmissbruk/spelberoende liksom Lotteriinspektionens granskning av hur Casino Cosmopol hanterar sitt spelansvar. Utredningen har tagit del av uppgifter från Spelinstitutet i Piteå, som ansvarar för Stödlinjen, en nationell hjälplinje för spelare och anhöriga, fört diskussioner med Spelberoendes Riksförbund och de sociala myndigheterna på kasinorterna samt tagit del av den forskning som bedrivs vid Stockholms Universitet om effekter, bl.a. avseende spelberoende, av kasinoetableringen i Sundsvall och Malmö.

Utredningens slutsats är att etableringen av kasinona i sig knappast kan sägas ökat spelberoendeproblematiken. Även om den pågående forskningen om effekterna av kasinoetableringen inte är slutrapporterad, tyder de preliminära resultaten på att det inte finns direkta och tydliga samband mellan kasinoetableringen och spelproblem på de studerade orterna.

Automatspel anses samstämmigt vara en från spelberoendesynpunkt riskfylld spelform. Detta gäller oavsett om spelet sker vid kasinon eller på annat håll. Till skillnad från andra miljöer har kasinona utbildad personal med uppdrag att ingripa då spelaren synes ha problem med sitt spelande. Det är därmed genom kompetensutveckling av personalen som spelberoendefrågorna bäst tas om hand i kasinomiljö.

Casino Cosmopol har ett program för att förebygga sociala skador. Lotteriinspektionen har föreslagit vissa förbättringar, främst vad avser genomförandet av programmet. Också andra förändringar som föreslagits kan genomföras av Casino Cosmopol

utan ändringar av regelverket. Lotteriinspektionen och regeringen har de instrument som behövs för att följa utvecklingen och vid behov påverka Casino Cosmopols arbete med spelansvarsfrågor.

### **Kasinoverksamheten och penningtvätt**

Den statliga kasinoverksamheten omfattas av lagen om åtgärder mot penningtvätt men inte av Finansinspektionens föreskrifter eller tillsyn av efterlevnaden av lagen. Casino Cosmopol har utarbetat interna regler för hanteringen av penningtvättsärenden. De ansluter, med beaktande av de särskilda förhållandena, till vad som gäller enligt Finansinspektionens föreskrifter. De har granskats och bedömts tillfredsställande av Lotteriinspektionen.

Finanspolisen följer löpande utvecklingen av kasinonas rapportering. Den särskilda samarbetsgrupp, som finns etablerad mellan polisen och kasinot i Stockholm, behandlar bl.a. penningtvättsärenden och rapporterar att Casino Cosmopol enligt finanspolisen är bra på att agera mot penningtvätt. De anmälningar om misstänkt penningtvätt som lämnas till finanspolisen anses ha hög kvalitet.

Det internationella granskningsorganet, Financial Action Task Force on Money Laundering, som gjort en övergripande granskning av Sveriges hantering av penningtvättsfrågor, har rekommenderat vissa ändringar i regelverket. Kasinona bör omfattas av den samlade nationella regleringen av penningtvätt och därför omfattas av Finansinspektionens eller motsvarande föreskrifter samt stå under statlig tillsyn också i penningtvättsfrågor. En annan statlig utredning arbetar för närvarande med bl.a. dessa frågor.

I allmänt språkbruk används ofta uttrycket penningtvätt i en vidare mening än lagens, ungefär ”konsumtion med olagligt förvärvade pengar”. Den Brå-studie som genomförts på utredningens uppdrag, visar att vissa besökare troligen spelar med svarta pengar, dvs. pengar som undanhållits från beskattning eller pengar från stölder, rån och annan kriminalitet. Kasinona skiljer sig därmed inte från andra miljöer med lyxkonsumtion med svarta pengar.

## Illegalt spel och annan brottslighet

Utredningen skulle särskilt undersöka sambandet mellan illegalt spel och kasinoetableringen. Efter att ha tagit del av främst polisens erfarenheter, är slutsatsen att tillkomsten av de internationella kasinona i Sverige endast haft en marginell inverkan på omfattningen av det illegala spelet. Om det haft någon inverkan, är det möjligen i viss positiv riktning, dvs. en del spelare kan ha gått över från den illegala marknaden till kasinona. Utredningens kontakter med danska och finska kasinointressenter förstärker dessa antaganden.

När det gäller kasinonas påverkan på den allmänna brottsligheten, förefaller erfarenheterna från de berörda polismyndigheterna också tämligen entydiga. Polisens kunskap grundar sig i första hand på brott som begåtts i kasinonas närhet. De ger inget stöd för den tämligen utbredda uppfattningen att de svenska kasinona skulle vara speciellt brottsutsatta. Slutsatsen är närmast att registreringen av besökarna och kameraövervakningen fungerar som en brotts-hämmande faktor. De övriga säkerhetsåtgärderna har naturligtvis också en betydelse.

Vad så slutligen gäller besökarnas koppling till kriminalitet "utanför" kasinoväggarna, visar Brå-studien att frekvensen kriminella bland kasinobesökarna är något större än genomsnittet i riket. Denna skillnad kan dock förklaras av att besökarna i huvudsak är män, unga och har storstadbakgrund. Brottsprofilen avviker dock från riksgenomsnittet. Bland kasinobesökarna finns en överrepresentation av ekobrott och skattebrott. Det finns flera indikationer på att det spelas med svarta pengar.

## Efterlevnaden av villkoren för kasinoverksamheten

Lotteriinspektionen följer löpande hur Svenska Spel/Casino Cosmopol följer regeringens och Lotteriinspektionens villkor för verksamheten. Utredningens samlade bedömning är att Casino Cosmopol på ett tillfredsställande sätt uppfyller villkoren. Lotteriinspektionen har vid några tillfällen riktat anmärkningar och ingripit med en s.k. anvisning. Det gäller inpasseringskontrollen och marknadsföringen. Också i fråga om socialt ansvar/spelansvar har inspektionen föreslagit förbättringar.

## Regleringen av kasinoverksamheten

Utredningen föreslår inga direkta förändringar av regelverket. Eventuella förändringar för att bättre motsvara villkoren om socialt ansvar kan ske inom ramen för rådande reglering och styrformer. Regelverket om penningtvätt ses över i annan ordning och väntas leda till att de rekommendationer som framförts av det internationella granskningsorganet FAFT blir implementerade. Lotteriinspektionens möjligheter att ingripa med sanktioner i samband med tillsyn bör prövas samlat inom ramen för den översyn som sker av lotterilagstiftningen.

# 1 Utredningens direktiv och arbetets utförande

## 1.1 Utredningens direktiv

Vid regeringssammanträde den 9 juni 2005 beslöt regeringen att tillkalla en särskild utredare med uppgift att utvärdera kasinoverksamheten i Sverige.

Utredaren skall kartlägga förekomsten av sociala eller hälsomässiga skadeverkningar – i synnerhet spelberoendeproblem – och brottslighet i samband med den kasinoverksamhet som bedrivs i Göteborg, Malmö, Stockholm och Sundsvall. Även tänkbara orsaker till eventuella sådana problem skall klarläggas.

Utredaren skall undersöka hur det illegala spelet har påverkats av introduktionen av kasinospel i Sverige och undersöka hur AB Svenska Spel har uppfyllt villkoren i tillståndet att motverka problem med överdrivet spelande och penningtvätt samt hur bolaget i övrigt har följt de regler som gäller för kasinoverksamheten.

Utredaren förväntas inhämta kunskap om erfarenheterna av introduktionen av kasinospel i Danmark och Finland.

Utifrån gjorda iakttagelser skall utredningen göra en bedömning av behovet av ändringar i regleringen och även lämna förslag om sådana ändringar.

Samråd skall tas med Rikspolisstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Lotteriinspektionen, de kommuner där kasinon är etablerade samt övriga berörda myndigheter och organisationer.

Utvärderingen skulle enligt de ursprungliga planerna redovisas senast den 28 februari 2006. Utredningen har erhållit förlängd tid för att invänta resultatet av ett antal för utredningen relevanta rapporter.

## 1.2 Utredningens genomförande

Utredningen har genomfört sitt arbete i första hand genom intervjuer med olika berörda myndigheter, institutioner och organisationer.

Utredningen har besökt samtliga städer där kasinoverksamhet bedrivs och därvid intervjuat kommunala företrädare, polismyndigheten på respektive ort samt ledningarna för kasinona. Kontakter har också tagits med svenska forskare som studerat spelberoende i allmänhet och särskilt sådant spelberoende som kan anses vara speciellt kopplad till kasinoverksamheten. Även internationella forskningsresultat inom detta område har inhämtats. Vidare har företrädare för organisationen Spelberoendes Riksförbund intervjuats liksom i viss omfattning även lokala företrädare för spelberoendeföreningar på de aktuella orterna.

Samråd har skett med Lotteriinspektionen, Statens folkhälsoinstitut, Rikspolisstyrelsen och Brottsförebyggande rådet (Brå). Dessa myndigheter har också bidragit med material som lagts till grund för utredningens analyser och slutsatser.

En särskild studie av kasinobesökarnas eventuella kriminella bakgrund m.m. har på utredningens uppdrag genomförts av Brå.

## 2 Internationella kasinon ur ett europeiskt perspektiv

### 2.1 Det europeiska perspektivet

Ett av de äldsta kasinona i Europa, som öppnades redan 1748, är kasinot i Baden-Baden i Tyskland. Det kanske mest kända internationella europeiska kasinot finns i Monaco, som öppnades 1857 för att stärka furstendömet's finanser.

Kasinospel har således funnits länge i Europa och spelformen kasino har successivt formaliserats till vad som numera brukar betecknas som "kasinon med internationella regler" eller "internationella kasinon". De erbjuder roulettspel, kortspel, tärningsspel och spel på olika penning- och varuspelsautomater och reglerna för spelen är i princip desamma världen över. Spelet sker oftast sammanhållet i en lokal som övervakas av kameror och anställd personal. Vanligtvis måste man betala inträde och även registreras för att få tillträde till lokalen.

Värdet av högsta tillåtna insats och värdet av högsta vinst är generellt höga i internationellt kasinospel. Högsta värdet av insats eller vinst brukar anges som ett maximibelopp, men det är inte alltid som kasinoföretagen i sitt spelreglemente utnyttjar hela det tillåtna utrymmet.

Totalt finns i dag omkring 900 internationella kasinon inom det utvidgade EU, varav drygt 600 har både bordsspel och spelautomater (resten har endast automater, med internationella regler). I Holland, Finland och i vissa tyska förbundsstater har statliga företag monopol på kasinoverksamheten, medan det i flertalet medlemsländer är tillåtet för privata intressenter att anordna kasinospel på kommersiell grund. I dessa länder sker dock en ingående tillståndsprövning och tillsyn av kasinospelet. Där det legala kasinospelet arrangeras av privata anordnare ger spelet inkomster till staten i form av skatter, medan statliga monopolföretag

levererar överskottet från verksamheten till statskassan eller till andra allmännyttiga ändamål.

Antalet kasinon av internationellt slag varierar i de olika länderna i Europa. I Schweiz har förbudet mot kasinon nyligen upphört och lagen tillåter numera sju kasinon av internationellt slag. I Danmark finns det sex kasinon, i Finland ett, i Storbritannien drygt ett hundratal, i Tyskland ett femtiotal, i Frankrike mer än 180 och i Österrike och Holland vardera ett tiotal kasinon. Efter EU:s utvidgning tillkom mer än 80 kasinon inom gemenskapsområdet.

## 2.2 Det nordiska perspektivet

### Danmark

I de nordiska länderna var kasinospel av internationellt slag inte tillåtet före 1991.

Den danska lagstiftningen medger sedan 1991 etablering av internationella kasinon. Danska kasinon är privata företag och har formen av "joint ventures" mellan erfarna kasinooperatörer och danska hotell- och restaurangföretag. Den danska lagen om "Spillekasinoer" trädde ikraft den 31 december 1990 och har sedermera ändrats vid några tillfällen, senast i maj 2005 (ändring i Strafflagen när det gäller åtgärder mot penningtvätt vid Spelkasinon).

Det danska justitieministeriet kan ge tillstånd till kasinon för upp till tio år åt gången. Justitieministeriet svarar också för regler om vilka spel som får förekomma på kasinona och för hur kontrollen skall ske av den speltekniska utrustningen, det vill säga de bestämmelser som för svenska kasinon finns i regeringens villkor och i Lotteriinspektionens närmare villkor och anvisningar. Den danska lagstiftningen reglerar mer utförligt än den svenska kasinolagen hur tillträdet till kasinona skall ske, hur registrering skall ske av besökarna, hur straffbara handlingar som begås inne på kasinot skall anmälas, hur kontanthantering skall vara utformad, vilka regler som gäller för spelkasinots personal, regler för frivillig avstängning från kasinot, krav på räkenskaper och revision m.m. Polismyndigheten svarar för tillsynen av att kasinona bedrivs på det sätt som svarar mot lagens krav och har när som helst möjlighet att besöka kasinona och därvid tillgång till de handlingar som behövs för att tillsynen skall kunna ske på ett tillfredsställande sätt.

Varje kasino skall ha en till kasinot fristående kontrollant (räkenskapskunnig person) på plats under dess öppningstid, som är mellan 14.00 och 04.00. Kontrollanten utses av kommunstyrelsen i den kommun där kasinot finns för en tvåårsperiod. Personen skall godkännas av polismästaren i berört polisdistrikt och skall enbart följa de instruktioner som denne meddelar – vederbörande får inte ges några uppgifter från kasinoleddningen som kan inkräkta på huvuduppgiften.

Reglerna i övrigt överensstämmer i stort med dem som finns i den svenska kasinolagen. Vissa skillnader finns dock, t.ex. har gästerna rätt att ge kasinopersonalen dricks, vilket inte är tillåtet enligt villkoren i den svenska regeringens tillstånd. Dricks ges dock inte till individer utan i form av generella gåvor, som sedan fördelas på ett i lagen reglerat sätt. Anledningen till att reglerna i vissa avseenden är mer detaljerade i den danska kasinolagen jämfört med den svenska, torde hänga samman med att de danska kasinona som nämnts bedrivs av privata entreprenörer

I Danmark finns, som tidigare nämnts, sex internationella kasinon i drift sedan 1991. Några av dem hade ekonomiska problem vid etableringen varför beskattningsreglerna ändrades och gjordes progressiva i förhållande till omsättningen. För närvarande förefaller samtliga kasinon vara ekonomiskt lönsamma, om än i varierande grad. De totala skatteintäkterna från kasinona uppgick till cirka 180 miljoner danska kronor under 2005.

Utredningen har vid kontakterna med de berörda danska myndigheterna erfarit, att etableringen av de danska kasinona medfört att det illegala kasinospelet i Danmark i princip upphört. Inte heller anses illegalt spel på penningautomater vara något större problem i Danmark, eftersom de legala alternativen anses konkurrenskraftiga.

Få fall av penningtvätt anmäls av de danska kasinona. Här bör dock betonas, att den danska lagstiftningen på penningtvättområdet håller på att omarbetas, men att detta arbete ännu inte är slutfört. Möjligen kan det leda till en större vaksamhet från de danska kasinonas sida i framtiden och att anmälningsfrekvensen kommer att öka.

Brottslighet av allmänt slag anses inte vara något problem för de etablerade kasinona i Danmark, liksom inte heller andra ordningsfrågor eller eventuellt bristande efterlevnad av regelverket för kasinoverksamhetens bedrivande. En förklaring till detta, enligt de danska myndigheterna, är att kasinona samarbetar väl med polismyndigheterna och kommunerna och att spelarrangörerna kan ges

såväl anmärkningar som viten i de fall de inte följer givna bestämmelser och – som en yttersta konsekvens – förlora tillståndet om myndigheterna anser det motiverat.

Spelberoendeproblematiken, slutligen, har inte setts som något allvarligt problem i Danmark, i vart fall inte för kasinonas del. På senare tid har denna fråga dock uppmärksammats mer och mer, även om den inte i första hand knyts till kasinonas verksamhet. Det finns för övrigt, enligt uppgift, ingen undersökning gjord i Danmark om kasinonas effekter på spelberoendet, varför spelberoendeproblematiken mer ses som ett generellt problem i samhället – inte minst genom det tilltagande Internetspelet och då särskilt så kallad ”nätpoker”.

## Finland

Den finländska Penningautomatföreningen (RAY) bildades redan 1938 för att finansiera stödet till finländska hälso- och välfärdsorganisationer. Verksamheten var först inriktad på spelautomater men har därefter utvidgats till att omfatta även kasinospel i olika former. Penningautomatföreningen betecknas som en offentlig-rättslig förening, och har för närvarande 98 olika allmännyttiga organisationer som medlemmar. Verksamheten leds av en styrelse med 14 personer, varav hälften utses av regeringen och övriga av medlemmarnas gemensamma organisation – det s.k. Föreningsmötet.

RAY har ca 16 500 automater uppställda på drygt 9 000 platser i Finland. Föreningen bedriver också kasinospel med roulettspel, Black Jack och Red Dog-spel på drygt 300 barer och pubar runt om i landet. Dessutom drivs i föreningens regi ett femtiotal s.k. spelsalar (Täyspotti, Potti och Club RAY-arkader) som kan ses som ett slags minikasinon. I Helsingfors finns Finlands enda kasino av internationellt slag, som öppnade redan i december 1991 men som nyligen givits en ny form och lokalisering i närheten av Helsingfors centralstation under namnet Grand Casino Helsinki. Kasinot hade omkring 255 000 besök registrerade under 2004 med i genomsnitt 3,6 besök per person.

Grand Casino Helsinki gav en vinst på 22,5 miljoner euro under år 2004, vilket är en ökning med drygt 13 procent jämfört med året innan. Vinsten motsvarade 3,9 procent av Penningautomatföre-

ningens totala omsättning, som uppgick till 582,4 miljoner euro under 2004.

Det illegala spelet i Helsingfors har enligt myndighetsföreträdare i Finland i princip eliminerats. Förekomsten av illegalt spel i övrigt i Finland är inte närmare kartlagt, men torde inte vara särskilt omfattande med hänsyn till de många legala spelalternativ som erbjuds. Allmän kasinorelaterad brottslighet uppges inte heller vara något problem, inte heller förekomsten av penningtvätt på Helsingforskasinot. Kasinot har interna regler för penningtvätt och under år 2004 rapporterades 13 misstänkta fall till polismyndigheten.

Kasinoledningen hänvisar till den strikta besökskontrollen med identifiering och fotografering av besökarna som en faktor som är hämmande för kriminella aktiviteter på kasinot. Det kan för övrigt noteras att den finska lagstiftningen tillåter mer detaljerad information om besökarna i det IT-baserade besöksregistret än vad som tillåts enligt svensk lagstiftning. Denna möjlighet anses underlätta arbetet för kasinots ledning och anställda.

I likhet med Svenska Spel har RAY ett ansvar för att också se till de sociala och hälsomässiga aspekterna av spelandet. Det sker genom att tillhandahålla informationsmaterial om spelandets faror, om hur hjälp kan fås mot spelberoende och genom stöd till forskning om överdrivet spelande och behandling av dem som hamnat i ett spelberoende. RAY strävar inte efter att öka sitt överskott av spelverksamheten och har en återhållsamhet när det gäller såväl reklam som introduktion av nya spelformer. RAY har trots det en dominerande ställning på den finska spelmarknaden. Man upplever emellertid att det ökande spelandet på Internet är en omständighet som på sikt kan ge RAY en minskande andel av den befintliga spelmarknaden i Finland.

## Övriga Norden

Beträffande de nordiska länderna i övrigt kan nämnas att i Norge tillåts inte kasinon men däremot är automatspelet mycket utbrett. Automaterna kan placeras i princip var som helst och både kontant- och varuvinster är tillåtna. Automatverksamheten kan drivas av privata företag men det är alltid allmännyttiga organisationer som är tillståndshavare och överskottsmottagare. Spel på automater har vuxit kraftigt under senare år och svarat för en dominerande del

av bruttoomsättningen på den norska legala spelmarknaden. Under de senaste åren har man strävat efter att minska antalet spelautomater av socialpolitiska skäl och vid årsskiftet 2003/2004 fanns drygt 16 500 automater utplacerade, vilket är en halvering jämfört med slutet av 1990-talet. Nyligen har den norska regeringen också beslutat att systemet med allmännyttiga organisationer som tillståndsinnehavare skall avvecklas och att endast det helstatliga företaget Norsk Tipping AS därefter skall ha rätt att bedriva verksamhet med spelautomater.

Island har inte något kasino av internationellt slag.

## 3 Utvecklingen av internationella kasinon i Sverige

### 3.1 Tidigare utredningar

Frågan om att införa och legalisera internationella kasinon i Sverige har utretts flera gånger under de senaste 25 åren, senast i början av 1990-talet.

År 1991 tillsattes en parlamentarisk kommitté, som antog namnet Lotteriutredningen, för att utreda lotterilagen. Syftet var att undersöka om folkrörelserna i högre grad än vad som då var fallet kunde finansiera sin verksamhet genom ökade intäkter från spel och lotterier. Frågan var om internationella kasinon skulle kunna vara ett sätt för folkrörelserna att finansiera sin verksamhet.

I sin delrapport *Kasinospelsverksamhet i folkrörelsernas tjänst?* (SOU 1992:33) menade utredningen att det – vid en samlad bedömning – var försvarligt att överväga införandet av kasinospel av internationellt slag i Sverige. I sammanhanget borde även övervägas att upphäva förbudet från 1979 mot utbetalningsautomater inom ramen för den internationella kasinoverksamheten. Utredningen ansåg också att folkrörelserna borde ges ensamrätt till hela det förväntade överskottet.

Utredningens bedömning var att det fanns utrymme för tre kasinon i Sverige och att dessa skulle kunna generera ett årligt överskott om 200–300 miljoner kronor, som borde fördelas enligt i lag angivna grunder.

Utredningen tog inte ställning i huvudmannaskapsfrågan men resonerade kring olika alternativ; ett renodlat folkrörelsealternativ, ett statligt alternativ, ett renodlat privat alternativ samt en kompromisslösning.

Dåvarande Lotterinämnden förutsattes få en betydligt utvidgad roll och kasinoverksamheten borde regleras i lotterilagen och lotteriförordningen med detaljerade föreskrifter från ansvarig tillsynsmyndighet.

Utredningen framhöll att kasinospel i vissa fall kan leda till spelberoende, varför begränsningar ansågs befogade när det gäller ålder, inträde, insatser och vinster m.m.

Parallellt med detta utredningsarbete tillkallades en arbetsgrupp i Finansdepartementet med uppgift att kartlägga viss kasinoverksamhet i Sveriges grannländer. I mars 1992 överlämnades betänkandet (SOU 1992:28) Kartläggning av kasinospel – enligt internationella regler. Detta utredningsarbete följdes upp av en departementspromemoria (Ds 1992:118) Regelverk för kasinospel av internationellt slag i Sverige, som var koncentrerad till frågor rörande drift, reglering, kontroll och organisation.

Som främsta argument för en legalisering anfördes att det illegala spelet kunde minskas samtidigt som staten (eller ideella organisationer) kunde tillföras ytterligare inkomster.

I promemorian fördes vidare ett resonemang om olika huvudmannaskapsalternativ och författarna ansåg att den samhälleliga målet med verksamheten borde vara avgörande för valet av huvudman. Ett näringslivsalternativ förordades. Den bedömningen grundade sig på övertygelsen att såväl svenska som utländska spelbolag i konkurrens om koncessionerna bäst skulle kunna utveckla både kasinospel och sidoverksamheten.

Lotterinämnden skulle enligt förslaget ansvara för kontroll och tillsyn.

### 3.2 Remiss- och riksdagsbehandlingen

Vid remissbehandlingen av de olika kasinoutredningarna som gjordes i början av 1990-talet fanns ett relativt starkt stöd bland remissinstanserna för att inrätta kasinospel under förutsättning att stor vikt lades vid att förhindra de negativa sociala konsekvenser som kan uppstå i verksamheten.

I proposition 1993/94:243 Försäljning av AB Tipstjänst till svenskt föreningsliv m.m. gjorde emellertid regeringen bedömningen att det fanns skäl att avvakta med en legalisering och var inte beredd att lägga fram ett förslag. Regeringen ansåg vidare att om en uppföljning av värdeautomatprogrammet och av spelmark-

nadens utveckling i övrigt föranledde det, samt om ombildningen av Lotterinämnden till en Lotteriinspektion föll väl ut, kunde det finnas skäl för regeringen att återkomma i frågan.

### 3.3 Aktualiseringen av kasinofrågan år 1996

Frågan om internationella kasinon i Sverige fick förnyad aktualitet hösten 1996 genom två motioner i riksdagen som syftade till att kasinon av internationellt slag skulle tillåtas i Sverige.

Kulturutskottet, som har beredningsansvar för spel- och lotteri-frågor, bedömde att det utredningsarbete som tidigare gjorts av Lotteriutredningen och på annat sätt – i förening med tillgängliga remissyttranden – borde vara tillräckligt för att regeringen på nytt skulle kunna ta ställning till frågan om kasinospel av internationellt slag borde kunna tillåtas i Sverige. Utskottet ansåg att regeringen utan dröjsmål borde pröva frågan och att det fanns starka skäl som talade för att internationellt kasinospel borde tillåtas i Sverige. Enligt utskottets mening hade dessa skäl betydligt större tyngd än de skäl som talade för att det dåvarande förbudet skulle behållas. Företrädarna i utskottet för Vänsterpartiet, Miljöpartiet och Kristdemokraterna reserverade sig och yrkade att motionerna skulle avslås.

Finansdepartementet, som sedan den 1 juli 1996 handlägger alla frågor som rör spel och lotterier, bildade våren 1997 en informell arbetsgrupp med representanter från departementet och Lotteriinspektionen för att uppdatera och bedöma kasinofrågan på nytt.

Arbetsgruppens resultat presenterades i en promemoria (Fi PM 1997-12-19) Förslag om införande av kasinospel av internationellt slag i Sverige. Förslaget innebar i korthet följande.

- Regeringen begär riksdagens bemyndigande att lämna tillstånd till fyra kasinon. Initialt öppnas två varefter utvärdering av verksamheten görs.
- Tillstånd kan endast lämnas till ett statligt spelförtag. AB Svenska Spel föreslås vara huvudman för verksamheten. Verksamheten bör placeras i ett dotterbolag tillsammans med den nuvarande värdeautomatverksamheten.
- AB Svenska Spel beslutar på kommersiella grunder om lokalisering av kasinoverksamheten. Professionella kasinooperatörer bör användas i åtminstone uppbyggnadsfasen.

- En separat kasinolag tillskapas som reglerar tillåtna spel, åldersgränser, tillträdeskrav, kontroll, tillsyn m.m. Regelverket kompletteras med ett tillstånd från regeringen och villkor och föreskrifter från Lotteriinspektionen.
- Åtgärder skall vidtas för att förhindra penningtvätt och motverka spelberoende.

I arbetsgruppens promemoria lämnades också ett förslag till lag om kasinospel.

Efter att promemorian remissbehandlats lämnade regeringen i mars 1999 en proposition (1998/99:80) Kasinospel i Sverige m.m., med förslag om en kasinolag som skulle tillåta internationella kasinon i Sverige. Förutom regleringen av kasinospel omfattade propositionen även vissa ändringar i lotterilagen (1994:1000) beträffande varuautomatspel och värdeautomatspel samt vissa ändringar i lagen (1972:820) om skatt på spel.

Riksdagens kulturutskott beredde frågan och förslog bifall till propositionen och avslag på väckta motioner. Den 1 juni 1999 beslöt riksdagen att lämna bifall till utskottets hemställan. Riksdagsbeslutet innebar att kasinospel fick anordnas i Sverige fr.o.m. den 1 juli 1999. Tillstånd till kasinospel skulle endast ges till statliga företag. Det skulle finnas högst sex kasinon. Under den första tiden avsågs dock högst fyra kasinon öppnas.

### **3.4 Etableringen av internationella kasinon i Sverige**

Regeringen beslöt den 16 december 1999 att det statligt ägda aktiebolaget Svenska Spel får öppna ett kasino på envar av orterna Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall.

För att bedriva kasinoverksamheten bildade AB Svenska Spel ett helägt dotterbolag, Casino Cosmopol AB. Verksamheten har successivt etablerats på de angivna orterna och år 2004 var det första hela verksamhetsåret med samtliga fyra kasinon i drift.

Regeringens tillstånd att för allmänheten anordna kasinospel inklusive penningautomatspel gällde till och med den 31 december 2004. I regeringsbeslut den 22 december 2004 har tillståndet förlängts att gälla till och med den 31 december 2007.

### 3.5 Farhågor och förhoppningar inför kasinostarten

Som redan antytts i föregående avsnitt fanns såväl farhågor som förhoppningar inför etableringen av de svenska kasinona. Sådana synpunkter fördes fram såväl i de utredningar som föregick regeringens proposition, i de remissvar som lämnades i samband med den processen och under riksdagsbehandlingen.

Regeringen anförde i prop. 1998/99:80 Kasinospel i Sverige m.m. att erfarenheterna utomlands var att ett lagligt kasinospel medför att det illegala spel som förekommer minskar i omfattning. Där spelet anordnas av privata anordnare ger spelet inkomster till staten i form av skatter medan statliga monopolföretag levererar överskottet från verksamheten till statskassan eller till andra allmännyttiga ändamål. I propositionen framhölls att det naturligtvis också finns negativa effekter av kasinospel. Visserligen hade kontakter med företrädare för departement och kasinoanordnare i t.ex. Danmark, Finland och Holland inte visat på några påtagliga negativa effekter av kasinoverksamheten i dessa länder, men man kunde ändå inte bortse från att kasinospel skulle kunna attrahera personer som har problem med sitt spelande eller bidra till att sådana problem uppkom. Inte heller kunde man bortse från att kasinospel skulle kunna utnyttjas av kriminella personer för penningtvätt eller annan brottslighet.

De flesta av de ca 30 myndigheter och organisationer som yttrade sig över regeringens förslag att kasinospel skulle få anordnas i Sverige var positiva till förslaget eller hade inte något att invända. Bland de myndigheter som hade invändningar märktes främst Brottförebyggande rådet (Brå), som avstyrkte förslaget. Brå ansåg att spelskulder är en av de viktigaste brottsalstrande faktorerna och menade att förslagna säkerhetsåtgärder inte garanterade att spelberoendet upptäcks i tid. Brå ansåg vidare att en legalisering av en farlig spelform kan leda till illegalt spel eftersom den som vant sig vid kasinospel kan söka efter mer spännande (illegala) alternativ. Konsumentverket ansåg att ett ökat utbud av spel skulle medföra ökade utgifter för konsumenterna och att man inte kunde bortse från risken för oönskade sociala konsekvenser med ökade kostnader för samhället som följd. Socialstyrelsen framhöll för sin del att spelberoendet kunde komma att öka som en följd av kasinoetableringen.

I propositionen framhölls att dåvarande Lotteriutredningen ansett att en introduktion av internationellt kasinospel i Sverige skulle kanalisera okontrollerat illegalt spel till ett legalt kontrollerat alternativ och att den illegala spelmarknaden därmed skulle saneras. Regeringen menade dock att detta var ett väl optimistiskt antagande, men att betydande effekter i gynnsam riktning borde kunna uppnås om en legal spelmöjlighet erbjöds. Först och främst borde, menade regeringen, nyrekryteringen till illegalt spel komma att minska. Många av de mer eller mindre erfarna spelarna på den illegala marknaden borde påverkas om nya möjligheter öppnas. Regeringen hänvisade till erfarenheterna i Danmark och Finland som tydde på att det illegala spelet minskat där sedan kasinospel i kontrollerade former tillåts.

Vid sidan av farhågorna för ökad brottlighet av olika slag i samband med kasinoetableringen och förhoppningarna om att den skulle kunna påverka det illegala spelet i ett för samhället positiv riktning, uppmärksammades i propositionen de sociala komplikationer som en sådan etablering skulle kunna medföra.

Regeringen framhöll i propositionen att snabba spel, dvs. spelformer där det löper kort tid mellan insats och utfall, anses öka risken för överdrivet spelande och angav kasinospel och spel på automater som exempel på denna typ av spel. Det framhölls också att det kan finnas ett samband mellan det totala spelutbudet och antalet personer som spelar över sina tillgångar. Av det skälet kunde ytterligare en spelform i samhället leda till att det blir fler spelare med svårigheter att hantera sin situation. Regeringen menade att detta problem måste mötas genom kontroll och väl genomtänkta förebyggande åtgärder och att den som i praktiken kommer att svara för verksamheten beaktade och aktivt arbetade för att motverka negativa konsekvenser av spelandet.

Det bör för fullständighetens skull också nämnas i detta sammanhang att även andra förhoppningar fanns från regeringens sida när frågan om kasinoetableringen förelades riksdagen. När det gäller de ekonomiska konsekvenserna menade regeringen att det stod klart att kasinospel kunde ge betydande inkomster till staten. I propositionen hänvisades till dåvarande Lotteriutredningen som uppskattat att svensk kasinoverksamhet av internationellt slag kunde generera ett årligt överskott uppgående till ca 200–300 miljoner kronor. Uppskattningen byggde på internationella jämförelser och med antagandet att det skulle inrättas tre stycken kasinon. Av stor betydelse för utfallet var, enligt Lotteriutred-

ningen, sådana faktorer som tillåtna spelformer, lokalisering, kommunikationer, utformning och marknadsföring. Regeringen gjorde ingen annan bedömning i fråga om det beräknade överskottet.

När det gäller sysselsättningsaspekten framhöll regeringen att kasinoverksamheten är mycket personalintensiv. Ett större kasino i Stockholm skulle sysselsätta uppemot 200 personer, inklusive kringverksamheter som restaurang, bar och underhållning. En fullt utbyggd kasinoverksamhet – fem eller sex kasinon – borde totalt kunna skapa 600–700 arbetstillfällen i Sverige.

Även aspekten om möjlig ökad turism på grund av kasinotableringen fördes fram i propositionen. Regeringen framhöll att i många länder har en önskan om ökad turism varit det tyngsta argumentet för att införa kasinoverksamhet. I den utredning om kasinon som föregick propositionen menade man dock att kasinospel, som särskild attraktion betraktad, inte var tillräckligt för att locka turister och utländsk valuta. Däremot borde helhetsbilden av Sverige som turistland med ett brett utbud av aktiviteter förbättras på längre sikt. Svenskarnas önskan att spela på kasino kunde också uppfyllas inom landet, vilket marginellt kunde förbättra turistnetot.

Riksdagen biföll regeringens proposition den 1 juni 1999 – i den del som rörde förslaget till ny kasinolag – med 189 röster för och 89 röster mot. Av närvarande ledamöter avstod 8 från att rösta. I samband med riksdagsbehandlingen väcktes ett antal motioner som i vissa fall yrkade på avslag på regeringens förslag till kasinolag och i andra fall tillstyrkte förslaget, men på andra villkor. För ett avslag, menade berörda motionärer, talade dels de farhågor om ökad brottslighet och lockelse till illegalt spel som förslaget skulle kunna innebära, dels befarade ökade sociala problem, främst vad gäller problemspelande och spelberoende. Övriga motionärer berörde i huvudsak frågor om lokalisering, det föreslagna statliga monopolet och registreringsförfarandet.

I samband med etableringen av de nya kasinona gjorde polismyndigheterna i de berörda städerna s.k. konsekvensanalyser, som beskriver olika företeelser av polisiärt intresse som etableringarna skulle kunna föra med sig. Analyserna omfattade exempelvis påverkan på nöjeslivs- och turismrelaterad brottslighet, riskerna för penningtvätt, ökat spelberoende som leder till kriminalitet, påverkan på illegal spelverksamhet, oseriös kreditgivning, prostitution, rån, särskilt spelrelaterade brott (bl.a. fuskspel), sabotage etc.

De olika exemplen innefattade alla brottsrubriceringar som teoretiskt skulle kunna förekomma i eller kring verksamhet av detta slag och erfarenheter hämtades från polisiära företrädare i främst Tyskland och Holland samt från Danmark och Finland.

Polismyndigheterna i de fyra svenska kasinostäderna har därefter successivt följt upp det faktiska utfallet när det gäller de anteciperade brottsriskerna. Kasinoutvärderingen har tagit del av resultatet av dessa uppföljningar som redovisas i kapitel 7.

### 3.6 Kasinoverksamheten i dag

Kasinoverksamhet bedrivs i dag på fyra orter i Sverige; Sundsvall, Stockholm, Göteborg och Malmö.

#### Omsättning

Kasinoverksamheten omsatte (spelintäkter netto) 922 miljoner kronor år 2005, vilket motsvarar elva procent av koncernens spelomsättning. Verksamhetens resultat efter avräkning av kostnader m.m. uppgick samma år till 385 miljoner kronor eller åtta procent av koncernens resultat.

Omsättningen på de olika kasinona framgår av följande tabell, hämtad från Svenska Spels årsredovisning för 2005:

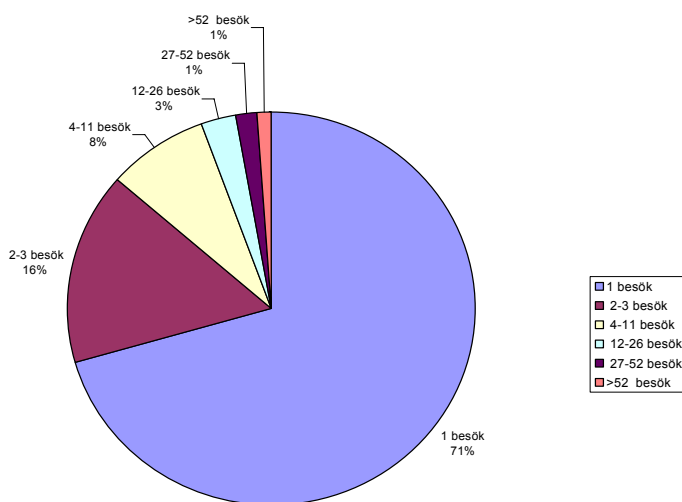
<i>Casino</i> <i>Cosmopol</i>	<i>Omsättning</i>		<i>Förändring</i>	
	<i>2005</i>	<i>2004</i>	<i>MSEK</i>	<i>%</i>
Sundsvall	69	63	6	10
Malmö	196	209	-13	-6
Göteborg	248	218	30	14
Stockholm	410	364	46	13
<i>Totalt</i>	<i>922</i>	<i>853</i>	<i>69</i>	<i>8</i>
<i>Resultat</i>	<i>385</i>	<i>309</i>	<i>76</i>	<i>25</i>

## Antal anställda

Medelantalet anställda under 2005 vid samtliga kasinon var 781 personer (646 år 2004). Andelen män var 50 procent.

## Antal besökare respektive besök

Antalet besökare på de svenska kasinona under tolv månadersperioden juli 2004 – juni 2005 uppgick till ca 250 000 personer. De flesta av besökarna var engångsbesökare, men vissa återkom mer eller mindre regelbundet som framgår av följande bild:



I genomsnitt besökte en person Casino Cosmopols kasinon 3,81 gånger per år, men som framgår av bilden fanns ett mindre antal personer (2 procent) som kan betraktas som stamgäster (> 27 besök per år). Det totala antalet besök uppgick under tolv månadersperioden till och med juni 2005 till knappt 950 000 st.

Av besökarna var 63 procent män och medelåldern låg runt 40 år.

## 4 Spelverksamheten i Sverige

### 4.1 Den svenska spelmarknaden

Den nyligen avslutade Lotteriutredningen gjorde en fyllig beskrivning av den svenska spelmarknaden. Slutbetänkandet Spel i en föränderlig värld (SOU2006:11) ger därmed en bakgrund som kan underlätta förståelsen av de ”internationella” kasinona och det sammanhang i vilket de verkar. Lotteriutredningen hade dock inte i uppdrag att behandla den del av det svenska spelandet som sker vid kasinona.

### 4.2 Kasinospelet i sitt sammanhang

Casino Cosmopols omsättning redovisas netto till skillnad mot de flesta andra spelformer. Det beror på att den svenska kasinoverksamheten följer de redovisningsprinciper som internationellt gäller för detta slags verksamhet, vilket i sin tur hänger samman med att de traditionella kasinospelen – såsom bordsspel – innebär att vinstmedel satsas om igen under spelets gång. Principen är därför att enbart redovisa de medel som kasinobesökarna förlorar till kasinot varje speldag.

Med nettoomsättningen som utgångspunkt svarade Casino Cosmopols svenska kasinon, inklusive de spelautomater som finns i kasinolokalerna, för ca sex procent av omsättningen på den legala svenska spelmarknaden under år 2004. Det motsvarar ca 850 miljoner kronor.

Som jämförelse kan nämnas att Svenska Spels produkt Jack Vegas, dvs. de värdeautomater som företaget har rätt att placera i restaurangmiljö, under samma år hade en nettoomsättning på ca 2 miljarder kronor och ATG ca 2,6 miljarder kronor.

År 2004 var det första hela verksamhetsåret med samtliga fyra kasinon i drift. Omsättningsökningen mellan 2003 till 2004 var 18 procent, men ökningen måste ses mot bakgrund av att Casino Cosmopol i Stockholm öppnade sin verksamhet i slutet av första kvartalet 2003. Spelintäkterna netto för år 2005 uppgick till 922 miljoner kronor, dvs. en ökning med ca åtta procent i förhållande till 2004.

Förändringen för andra spelformer visar på såväl ökad som minskad omsättning. Värdeautomatspelen, dvs. Jack Vegas och Miss Vegas, som drivs av Svenska Spel uppvisade en ökning av omsättningen med fem procent mellan 2003 och 2004. V75 som marknadsförs av ATG ökade med 4 procent och Oddset, som är en av Svenska Spels produkter, ökade med tolv procent. Bland de spelformer som tappat andelar märks främst Bingolotto med minus 25 procent mellan de två åren. I övrigt är förändringarna små för övriga spel.

Mellan 2003 och 2004 växte den totala, legala spelomsättningen i Sverige med endast ungefär en procent. Grovt sett kan man således säga att de spelformer som förlorat andelar har förlorat lika mycket som övriga spelformer vunnit. Svenska Spel har totalt sett ökat sin omsättning, ATG har stått kvar på samma nivå relativt sett, medan folkrörelsespelen – särskilt Bingolotto – minskat.

Vilka spelformer som förlorat andelar till Casino Cosmopol är svårt att säga. Möjligt är att Restaurangkasinona tappat omsättning till förmån för Casino Cosmopol, men det är i så fall endast marginellt. Hur mycket av det illegala spelet som förts över till Casino Cosmopols kasinon är också svårt att beräkna. Det förefaller dock rimligt att anta, att etableringen av de svenska kasinona inte nämnvärt ökat spelomsättningen totalt på den svenska spelmarknaden. Casino Cosmopols omsättningsökning kan troligen förklaras av den omfördelning som skett inom en given ram.

Det finns utöver de tillåtna spelaktörernas verksamhet en betydande illegal sektor på den svenska spelmarknaden i form av automatspel och liknande spel som saknar tillstånd eller anordnas utan erforderligt tillstånd. Den spelomsättningen finns av naturliga skäl inte med i de siffror som angetts i föregående avsnitt.

## 5 Regelverket

### 5.1 Gällande lagstiftning

Utredningen redovisar i detta avsnitt det regelverk som ger förutsättningarna för de svenska kasinona. Redovisningen omfattar dessutom penningtvättilagen, som efter dess ändring 2005 även omfattar kasinoverksamheten. Sådana villkor för kasinona var tidigare endast reglerade i regeringens villkor till Svenska Spel.

### 5.2 Lotterilagen

Lotterier regleras i Sverige av två lagstiftningar, lotterilagen (1994:1000) och kasinolagen (1999:355). Lotterilagen innehåller en reglering av all lotteriverksamhet i Sverige utom den verksamhet som faller under kasinolagen (dvs. de statliga ”internationella” kasinona). Kasinolagen reglerar den kasinoverksamhet med internationella spelregler som finns i Sverige (men alltså inte s.k. restaurangkasinon).

Lotterilagen slår fast den sedan länge gällande principen inom svensk lotterireglering att lotterier endast får anordnas efter tillstånd och att alla tillstånd skall stå under statlig kontroll. Den befäster också principen att inkomsterna från lotterier skall gå till allmänna eller allmännyttiga ändamål. Endast i undantagsfall kan kommersiella intressen accepteras.

Att den svenska spel- och lotterimarknaden är en reglerad marknad beror på att lotterier, dvs. spel om pengar, är en företeelse som kan medföra problem både för den enskilde och för det allmänna. Lotteri innebär förenklat att någon erbjuder andra att delta i spel om pengar och därvid möjlighet att vinna pengar. Möjligheten till vinst styrs av ett slumpmoment. Inom företeelsen lotteri finns då

möjligheten för oseriösa anordnare att utnyttja lotteriet i brottsliga syften, exempelvis bedrägeri och ocker. Lotterier har därför, på grund av dess speciella karaktär, sedan länge varit föremål för statlig reglering i Sverige och i världen i övrigt.

Behållningen av lotterierna skall tillfalla allmännyttiga ändamål i form av föreningslivet, hästsporten och staten. Tillstånd enligt lotterilagen lämnas därför i huvudsak till ideella föreningar som har till huvudsakligt syfte att främja ett allmännyttigt ändamål. Tillstånd lämnas därutöver av regeringen till AB Svenska Spel och ATG.

Lotterilagen har som nämnts nyligen setts över. I betänkandet (se ovan) behandlades inte kasinolagen, men en del av lotteritredningens överväganden kan ha indirekt betydelse för eventuella förändringar i regleringen av kasinoverksamheten.

### 5.3 Kasinolagen

Kasinolagen (SFS 1999:355) trädde i kraft den 3 juni 1999. Lagen anger vad som avses med kasinospel och vad som kännetecknar ett kasino i lagens mening. Lagen reglerar därutöver vissa grundläggande förutsättningar för kasinoverksamheten. Den fullständiga lagtexten finns återgiven i bilaga, men dess huvudinnehåll omfattar följande regleringar:

#### Tillstånd

§ 2 anger att kasinospel inte får anordnas utan tillstånd och sådant tillstånd får endast lämnas till företag som i sin helhet – direkt eller indirekt – ägs av staten och det får finnas högst sex kasinon.

#### Registrering

Förutom bestämmelser om åldersgräns och legitimationskrav för tillträde till kasino anger lagen också ett krav på registrering:

Enligt § 5 skall den som anordnar kasinospel föra ett register över besökarna på kasinot i syfte att förebygga och avslöja brott. Registret får föras med hjälp av automatiserad behandling.

Enligt § 6 skall registret innehålla uppgift om besökarens namn, personnummer eller annat identifieringsnummer och postadress. Det skall också innehålla ett fotografi av besökaren samt uppgift om tidpunkt för besöket.

### **Gallring av register**

En uppgift eller ett fotografi i registret över besökare skall bevaras i fem år från det att uppgiften eller fotografiet registrerats och därefter genast gallras (§ 8).

### **Förbud mot kreditgivning och anställdas spel**

Kasinolagen förskriver vidare förbud mot kreditgivning och förbud för anställda eller funktionärer att delta i kasinospel.

### **Villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser**

Endast regeringen kan ge tillstånd till kasinospel som då skall förenas med de villkor och kontroll- och ordningsbestämmelser som behövs för att spelverksamheten skall bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt, men regeringen får även överlåta åt Lotteriinspektionen att meddela sådana villkor och bestämmelser (§§ 12–13).

Ändring av villkor eller bestämmelser prövas av regeringen, dock får Lotteriinspektionen pröva frågor som rör sådana villkor eller bestämmelser som lämnats av myndigheten (§ 15).

### **Tillsyn**

Lotteriinspektionen skall enligt § 14 utöva tillsyn över att kasinolagen och de villkor och bestämmelser som meddelats med stöd av lagen följs.

## 5.4 Regeringens villkor för att anordna kasinospel

Enligt 12 § kasinolagen skall ett tillstånd att anordna kasinospel förenas med de särskilda villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser som behövs för att spelverksamheten skall bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt.

AB Svenska Spels tillstånd att anordna kasinospel förnyades genom regeringsbeslut 2004-12-22 (FI2004/3242) till att omfatta perioden 1 januari 2005 till och med den 31 december 2007. Tillståndet anger följande villkor utöver bestämmelserna i kasinolagen:

1. *Entréavgift*  
Entréavgift ska tas ut vid besök på ett kasino. Lotteriinspektionen får dock besluta om undantag från denna bestämmelse.
2. *Dricks*  
Svenska Spel skall se till att anställda vid ett kasino inte tar emot dricks.
3. *Marknadsföring*  
AB Svenska Spel skall i sin marknadsföring av kasinoverksamheten ha en inriktning som är socialt ansvarstagande så att den inte uppfattas som alltför påträngande.
4. *Krediter*  
Den som anordnar kasinospel får enligt 9 § kasinolagen inte lämna kredit för insatser i spelet. AB Svenska Spel får inte heller på något annat sätt verka för att någon annan erbjuder kredit i anslutning till kasinoverksamheten.
5. *Överdrivet spelande*  
AB Svenska Spel skall beakta och aktivt arbeta för att motverka problem med överdrivet spelande. AB Svenska Spel skall fortsätta att arbeta med sitt åtgärdsprogram med bl.a. information om problemet och utbildning av personal.
6. *Tillåten insats*  
Den högsta tillåtna insatsen i kasinospel är två prisbasbelopp enligt lagen (1962: 381) om allmän försäkring. I penningautomatspel och andra automatspel är den högsta tillåtna insatsen 150 kronor på varje särskild vinstmöjlighet.
7. *Vinståterbetalning*  
Värdet av vinsterna i penningautomatspel och andra automatspel ska motsvara minst 85 procent av insatsernas värde.

Utöver dessa villkor finns i tillståndet också reglerat de uppdrag som regeringen ger till Lotteriinspektionen när det gäller kasinoverksamheten. De återges i följande avsnitt.

## 5.5 Lotteriinspektionens närmare villkor och anvisningar

Enligt 14 § kasinolagen får regeringen överlåta åt Lotteriinspektionen att meddela närmare villkor och bestämmelser enligt § 12 nämnda lag. Omfattningen av detta uppdrag framgår av regeringens villkor, punkterna 8–10.

I punkt 8 i villkoren uppdrar regeringen åt Lotteriinspektionen att utfärda närmare villkor för varje kasino och att enligt 12 § kasinolagen utfärda de särskilda kontroll- och ordningsbestämmelser som behövs för att spelverksamheten skall bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt. AB Svenska Spel får inte erbjuda kasinospel innan sådana villkor och kontroll- och ordningsbestämmelser har meddelats.

Lotteriinspektionen har med stöd av detta bl.a. utfärdat regler för kasinonas öppettider, vilka typer av spel som får finnas, vilka betalningsmedel som får användas samt om hur spelmarkerna skall vara beskaffade. Lotteriinspektionen har också godkänt spelreglementen och den spelutrustning som får användas på kasinot.

Punkten 9 i regeringens villkor anger att ett kasino bör ha en tillräcklig andel spelbord så att verksamheten inte får karaktären av att vara en spelautomathall. Lotteriinspektionen har på regeringens uppdrag meddelat sådana villkor som anses ge en rimlig och väl anpassad relation mellan spelbord och automater samt dessutom fastställt en övre gräns för antal tillåtna automater och spelbord i varje kasino.

Generellt gäller för Lotteriinspektionens närmare villkor och anvisningar i de nu nämnda avseendena att de ändras från tid till annan för att anpassas till förändrade spelmönster m.m. Sådana ändringar sker i dialog mellan inspektionen och berört kasino.

Punkten 10 i regeringens villkor anger vidare att lotteriinspektionen enligt 14 § kasinolagen ska utöva tillsyn över att lagen och de villkor och bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen följs. Lotteriinspektionen ska därvid genomföra den granskning och de kontroller som inspektionen anser påkallade. Svenska Spel ska följa de anvisningar och villkor som Lotteriinspektionen med-

delar och betala kostnaderna för kontrollen. Lotteriinspektionens tillsynsuppdrag beträffande kasinona behandlas utförligare längre fram i detta betänkande.

## **5.6 Lagen om åtgärder mot penningtvätt och lagen om penningtvättsregister**

### **5.6.1 Bakgrund**

Sedan 1993 finns genom lag ett förbud mot medverkan i penningtvätt. Lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt bygger på ett EG-direktiv från 1991, som ändrades år 2001. Den statliga kasinoverksamheten omfattas sedan 2005-01-01 av lagen om åtgärder mot penningtvätt.

Lagen har som syfte att förhindra penningtvätt, vilket definieras som

sådana åtgärder med avseende på egendom som har förvärvats genom brott, som kan medföra att denna egenskap hos egendomen fördöljs, att den brottslige får möjlighet att undandra sig rättsliga påföljder eller att återanskaffandet av egendomen försvåras, samt sådana åtgärder som innefattar förfogande över och förvärv, innehav eller brukande av egendomen.

De svenska bestämmelserna är inte begränsade till att omfatta vinning från vissa brottstyper. Inte heller är de inskränkta till att endast omfatta vinning från vissa särskilt grova brott. Bestämmelserna är i stället generellt utformade och omfattar vinning från alla typer brott (inklusive t.ex. skattebrott).

EU har nyligen antagit de s.k. tredje penningtvättsdirektivet. Det har ännu inte genomförts i svensk rätt, men en utredning har tillsatts för detta ändamål (se vidare avsnitt 7.3.6).

### **5.6.2 Lagens tillämpningsområde och innehåll**

1993 års lag omfattade ursprungligen endast s.k. finansiella institut som alla hade det gemensamt att de var föremål för tillsyn av Finansinspektionen. Genom senare tids ändringar har fler aktörer (fysiska och juridiska personer) kommit att omfattas av lagen. Det gäller fastighetsmäklare, revisorer, skatterådgivare, advokater och

vissa andra jurister samt fysiska och juridiska personer som bedriver handel med eller auktionsförsäljning av antikviteter, konst, ädelstenar, metaller skrot eller transportmedel. Det gäller dessutom ”verksamhet för kasinospel enligt kasinolagen”, dvs. Casino Cosmopols kasinon.

Förenklat innebär lagen:

- förbud att medverka vid vissa transaktioner (penningtvätt),
- krav på identitetskontroll vid transaktioner motsvarande 15 000 euro eller mer,
- krav att handlingar eller uppgifter från identitetskontroll skall bevaras i fem år,
- skyldighet att granska alla transaktioner som skäligen kan antas utgöra penningtvätt,
- skyldighet att lämna uppgift till Finanspolisen om alla omständigheter som kan tyda på penningtvätt,
- förbud att röja för en kund att en granskning har genomförts eller att uppgifter lämnats till polisen,
- krav på berörda aktörer att ha interna rutiner för att förhindra att verksamheten utnyttjas för penningtvätt,
- skyldighet att svara för att de anställda får behövlig information och utbildning,
- bemyndigande till regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om bl.a. identitetskontroll och vilka rutiner som skall följas samt vilken information och utbildning som skall tillhandahållas berörda anställda.

De olika aktörerna berörs av dessa krav och skyldigheter på delvis olika sätt. Det finns dock inte anledning att här närmare beskriva dessa skillnader annat än att bestämmelserna om identitetskontroll inte tillämpas på kasinona. Istället gäller de regler som finns om identitetskontroll och registrering i kasinolagen. Detta kommenteras ytterligare i avsnitt 7.3.2.

Finansinspektionen får meddela närmare föreskrifter om bl.a. vilka rutiner som skall följas och vilken information och utbildning som dessa skall tillhandahållas de anställda för att förhindra penningtvätt mm. Kasinoverksamheten omfattas dock inte av dessa föreskrifter och allmänna råd. Men regeringen konstaterar i propositionen (2003/04:156) om penningtvättslagen att

även om t.ex. Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd inte blir direkt tillämpliga för dessa näringsidkare [de som omfattas av lagen men inte är underställda Finansinspektionens föreskrifter och tillsyn] bör de ändå kunna hämta viss vägledning i dessa regler för sin hantering av penningtvättsfrågor i verksamheten.

Enligt föreskrifterna (FIFS 2005:5) ska företagets styrelse eller verkställande direktör i interna regler fastställa

- besluts- och rapporteringsordning vid handläggning av ärenden där det finns skäl att anta att det förekommer transaktioner som utgör penningtvätt,
- uppgifter och ansvar som den centralt funktionsansvarige ska ha,
- rutiner för granskning av transaktioner,
- rutiner för bevarande av handlingar, och
- rutiner för utbildning av anställda i penningtvättsfrågor och frågor om finansiering av särskilt allvarlig brottslighet.

Enligt Finansinspektionens allmänna råd bör företagets styrelse fastställa en övergripande policy för åtgärder mot penningtvätt. Denna kan även innefatta företagets policy för att motverka övrig brottslighet. Företaget bör även i interna regler dokumentera omständigheter som kan vara indikationer på penningtvätt. Företagets styrelse eller verkställande direktör bör fastställa interna regler för tillämpning av principen om kundkännedom i företagets affärsförbindelser med kunder. Denna princip innebär att företaget bör, utöver vad som följer av lag, i relevant utsträckning inhämta uppgifter om bl.a. kundens bakgrund och pengars eller andra tillgångars ursprung.

Företagets styrelse eller verkställande direktör ska enligt föreskrifterna utse en centralt funktionsansvarig person som i frågor om penningtvätt ansvarar för att kontrollsystem, arbetsrutiner, besluts- och rapporteringsordning samt utbildningsprogram tillämpas i organisationen. Den funktionsansvarige ska även i övrigt utgöra ett centralt stöd i frågor om åtgärder mot penningtvätt. Den centralt funktionsansvarige ska ha en ledande befattning i företaget som är direkt underställd den verkställande direktören.

Slutligen ska varje företag ha ett utbildningsprogram i frågor som rör penningtvätt. Alla anställda som handlägger kundärenden ska genomgå en sådan utbildning. Utbildningen ska om möjligt

anpassas till de anställdas behov, så att en allsidig belysning ges av frågor som rör penningtvätt.

I lagen (1999:163) om penningtvättsregister finns bestämmelser – som utöver personuppgiftslagen – anger vilka uppgifter som får införas i ett sådant penningtvättsregister som en aktör som omfattas av penningtvättslagen behöver föra för att kunna fullgöra sin uppgiftsskyldighet enligt penningtvättslagen. Ett penningtvättsregister får endast innehålla namn, person- eller organisationsnummer och adress, kontonummer (motsvarande) samt de övriga uppgifter som har lämnats till Finanspolisen med stöd av penningtvättslagen. I lagen finns även uppgifter om hur uppgifterna skall gallras och förbud mot samkörning av motsvarande register hos andra. Även kasinon omfattas av lagens bestämmelser.

## **5.7 Aktuella utredningar m.m. om spelverksamheten i Sverige**

### **5.7.1 Lotteriutredningen**

Lotteriutredningen överlämnade sitt slutbetänkande Spel i en föränderlig värld (SOU 2006:11) i januari 2006.

Utredningens uppdrag har varit att se över lagstiftningen inom spel- och lotteriområdet mot bakgrund av den fastställda spelpolitiken och lämna de förslag som kan behövas för att anpassa regleringen till den marknadsmässiga och tekniska utvecklingen på spel- och lotteriområdet samt till utvecklingen av EG-rätten. Uppdraget har även omfattat att beakta utvecklingens och förslagets inverkan på folkhälsan.

Utredningen konstaterar att spelmarknaden, framför allt över Internet, är mycket expansiv och har bedömt förutsättningarna att stärka de svenska spelanordnarnas ställning gentemot den internationella konkurrensen. Utredningen fann att den svenska lagstiftningens förenlighet med EG-rätten kan ifrågasättas.

Utredningens förslag har utgått från nuvarande regelsystem där spel- och lotterimarknaden i princip är förbehållen staten, hästsporten och föreningslivet. Med hänsyn till bedömningen av den svenska lotterilagstiftningens förenlighet med EG-rätten har utredningen funnit att möjligheterna att stärka de svenska anordnarnas konkurrenskraft är begränsad. Endast en mindre höjning av vinståterbetalningen vid vadhållning har ansetts vara möjlig.

Utredningen fann att det inte finns någon reell möjlighet att genom svensk lagstiftning hindra spel och lotterier som anordnas utomlands, t.ex. över Internet, men har dock föreslagit ett förbud mot att i Sverige erbjuda deltagande i lotterier som inte anordnats med stöd av lotterilagen.

Utredningen har skisserat en modell med ett licensförfarande som ett alternativ till den nuvarande regleringen, i första hand ifråga om elektroniskt spel. Enligt denna modell skulle såväl svenska som utländska anordnare kunna tilldelas licens. Licenserna skulle efter ett upphandlingsförfarande tilldelas de anordnare som bäst kan antas uppfylla villkoren för licens.

Utredningen konstaterar att en väsentlig del av spelmarknaden idag står helt utanför svensk kontroll. Det gäller särskilt vid spel över Internet från utlandet. Genom licensmodellen skulle – menar utredningen – en större andel av spelandet kunna omfattas av den svenska kontrollen. Detta kan förväntas leda till att sociala skyddshänsyn iakttas samtidigt som en större del av spelintäkterna kan behållas i landet.

Även om regleringen av de statliga kasinona låg utanför den särskilde utredarens uppdrag, kan vissa av lotteriutredningens förslag – om de genomförs – påverka kasinoverksamheten. Det gäller bl.a. följande förslag:

- ATG:s och Svenska Spels verksamhet, som idag meddelas med stöd av regeringens särskilda tillstånd, bör regleras i författning.
- Det bör finnas möjlighet att i detalj kunna reglera marknadsföringen av spel och lotterier, antingen vid tillståndsgivning eller i författningsform.
- Kraven för att få tillstånd att anordna restaurangkasinon skärps.
- Åtgärder mot spelproblem skall även fortsättningsvis finansieras över statsbudgeten.

### **5.7.2 Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF)**

Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) är ett internationellt organ som föreslår åtgärder mot penningtvätt och mot finansiering av terrorism. FATF övervakar även att gruppens medlemmar följer rekommendationerna. Sverige har, som ett av 33 medlemsländer eller territorier, förbundit sig att följa FATF:s

rekommendationer, som är 49 till antalet varav nio är specialrekommendationer som är åtgärder mot terrorismbekämpning. Under hösten 2005 genomförde FATF en granskning ("mutual evaluation") av hur Sverige har implementerat rekommendationerna. Granskningen är mycket bred och berör ett stort regelverk och många statliga och andra organisationer. Den innefattar bl.a. en bedömning av lagen om åtgärder mot penningtvätt i förhållandena till innehållet i rekommendationerna.

Granskningen har relevans för att bedöma huruvida kasinona motsvarar FATF:s krav för att förhindra eller förebygga penningtvätt. Granskningen gäller såväl regleringen av kasinona som deras faktiska verksamhet. Sju av 40 av FATF:s rekommendationer berör kasinoverksamhet. Utredningen återkommer i avsnitt 7.3 till granskningens observationer och rekommendationer för kasinoverksamheten

## 6 Tillsyn och uppföljning av kasinoverksamheten

### 6.1 Grunderna för Lotteriinspektionens tillsyn

Lotteriinspektionen (LI) är central förvaltningsmyndighet för frågor om spel och lotterier. Enligt instruktionen (1994:1492) skall inspektionen bl.a. särskilt svara för en enhetlig tillämpning av kasinolagen (1999:355) och för en ändamålsenlig tillsyn och kontroll över efterlevnaden av lagstiftningen. Inspektionen skall verka för en sund utveckling inom tillsynsområdet. I de instruktionsenliga uppgifterna ingår vidare att följa och underrätta regeringen om utvecklingen på spel- och lotterimarknaden, nationellt och internationellt. Av 14 § kasinolagen framgår att Lotteriinspektionen skall utöva tillsyn över att lagen och de villkor och bestämmelser som har meddelats med stöd av den följs.

I regeringens regleringsbrev till LI anges under rubriken ”Verksamhetsgren Kontroll och tillsyn” att målet för tillsynen skall vara att leda till hög säkerhet i all spel- och lotteriverksamhet och till att gällande regelverk efterlevs. Verksamheten skall även medverka till ett minskat utbud av illegal spel- och lotteriverksamhet samt att risken för att spel och lotterier ger upphov till sociala skadeverkningar minimeras

Lotteriinspektionen skall, fördelat på lotterier, restaurangkasino och automatspel, AB Trav och Galopp, AB Svenska Spel, AB Casino Cosmopol, Riksgäldskontoret och central tillsyn, redogöra för de kontroll- och tillsynsåtgärder myndigheten vidtagit. Myndigheten skall vidare redovisa de iakttagelser myndigheten gjort och de åtgärder som vidtagits inom de sektorer på marknaden som av myndigheten identifierats som problemområden, samt nedlagd arbetstid, antal konstaterade avvikelser i förhållande till krav i författningar eller tillstånd samt typ av avvikelser fördelat på ovanstående kategorier.

LI:s tillsynsuppdrag behandlas även i regeringens tillstånd till Svenska Spel att anordna kasinospel. Punkten 10 i regeringens villkor erinrar om kasinolagens bestämmelse om tillsyn och preciserar att Lotteriinspektionen ska genomföra den granskning och de kontroller som inspektionen anser påkallade samt att Svenska Spel ska följa de anvisningar och villkor som LI meddelar samt betala kostnaden för kontrollen.

I det ursprungliga tillståndsbeslutet fanns vissa villkor beträffande motverkande av penningtvätt. Från och med den 1 januari 2005 omfattas kasinoverksamhet enligt kasinolagen emellertid av lagen (1193:768) om åtgärder mot penningtvätt.

De företag som fram till förändringen vid årsskiftet 2004–05 omfattats av penningtvättslagen och som är ålagda rapporterings- skyldighet står under tillsyn av Finansinspektionen. I propositionen (2003/04:156) behandlades även frågan om tillsyn av de fysiska och juridiska personer som genom ändringen kom att omfattas av lagen. Flera av dessa omfattas inte av Finansinspektionens tillsyn. I sammanhanget noteras:

När det gäller frågan om tillsyn och uppföljning av regelverket mot penningtvätt kan det dock konstateras att det för flera av de nya kategorier som föreslås omfattas av penningtvättslagen redan finns ett tillsynssystem. Detta gäller t.ex. för advokater, revisorer och fastighetsmäklare. Kasinospel enligt kasinolagen står under statlig kontroll. För dessa kategorier får förutsättas att respektive tillsynsorgan kommer att bevaka att de skyldigheter som penningtvättslagen uppställer efterlevs.

Utredningen återkommer till denna problematik längre fram i betänkandet.

## **6.2 Lotteriinspektionens metoder för kontroll och tillsyn**

LI har ingen dokumenterad strategi eller procedurhandbok för kasinotillsynen (innefattande det som betecknas kontroll). Där- emot finns ett i praxis etablerat arbetssätt som har redovisats för utredningen. Det innefattar följande moment:

1. Varje kasino besöks ca en gång per månad av en "hemlig" kontrollant. Det innebär att LI:s företrädare kommer oanmäld och uppträder anonymt. Kontrollanten deltar i spelet på samma villkor som andra spelare och rapporterar sina iakttagelser i en kort rapport till LI.
2. LI:s kasinoansvariga besöker varje kasino ca en gång per månad. Dessa besök är förhandsanmälda och omfattar diskussioner med verksamhetsföreträdare vid kasinot (dock vanligen inte kasinots högsta ledning). Inriktningen och formerna för dessa tillsynsbesök har utvecklats över tiden och anpassats efter vunna erfarenheter. I början var de i relativt stor utsträckning inriktade mot tekniska frågor (spelautomaters funktion osv.) medan de numera inriktas på frågor som inte anses ligga i Svenska Spels eget omedelbara affärs- eller säkerhetsintresse att kontrollera. Det innebär bl.a. att frågor om spelansvar ges större uppmärksamhet i tillsynen nu än tidigare, liksom frågor om registrering av besökare.
3. Tillsyn enligt vissa teman (tematisk tillsyn) har övervägts och prövats genom en intervjustudie av ett urval anställdas uppfattning om spelansvar. Denna tematillsyn redovisades i en rapport som behandlas utförligare senare i betänkandet. Man har även övervägt att utöva tillsyn med penningtvätt som tema.
4. LI följer löpande kasinonas egen incidentrapportering genom det s.k. OASE-registret. OASE-rapporteringen är ganska omfattande och innehåller ca 400 rapporter per vecka. Många rapporterade incidenter är av trivial natur och redan ärenderubriken kan göra klart att någon närmare granskning inte är meningsfull. Ca 80 fall per vecka granskas dock närmare. I princip sker en veckovis (eller ibland aningen längre perioder) sammanfattning i en PM benämnd "OASE-tillsyn" eller "OASE-kontroll", där LI sammanfattar de incidenter som man anser särskilt viktiga.
5. LI får en månatlig redovisning av Casino Cosmopol. I huvudsak innehåller den information som redan är känd genom OASE-rapporteringen. Värdet med månadsrapporterna anses av LI främst bestå i att de ger en tydlig struktur av inträffade händelser mm och därmed en statistisk överblick. Månadsrapporteringen följer ett formulär som bestämts av LI.
6. En gång per kvartal träffar de kasinoansvariga vid LI ledningen för Casino Cosmopol, dvs. VD och hans närmaste medarbetare.

7. LI:s personal träffar resp. kasinoleddning en gång per halvår.
8. Tillsynen innefattar även en del övriga kontakter. I början av verksamheten hade man en del kontakter med polisen på respektive kasinoort men dessa genererade inte särskilt mycket användbar information. LI har även kontakter med Spelberoendes Riksförbund och deltar i samarbetet i OSS (Oberoende spelsamverkan, som är ett samverkansorgan mellan vissa spelaktörer och spelintressenter). Det samarbetet berör dock inte dem som är ansvariga för kasinoverksamheten inom LI.

### 6.3 Ingripandeformer och sanktioner

Kasinolagen reglerar inte möjligheterna för LI att ingripa i kasinoverksamheten för att åstadkomma rättelse. På det sättet skiljer sig kasinolagen från många andra lagar där tillsyn regleras. Som exempel kan nämnas att lotterilagen anvisar möjligheten att besluta om förelägganden som kan förenas med vite. Regeringens tillstånd till Svenska Spel anger dock att LI kan besluta om s.k. anvisningar och att Svenska Spel skall följa dessa. Det finns dock inga sanktionsregler kopplade till anvisningarna. Det underliggande antagandet synes vara att ett statligt bolag förväntas följa en statlig tillsynsmyndighets beslut i ett tillsynsärende. I linje med detta synsätt har heller inte Svenska Spel möjlighet att överklaga ett anvisningsbeslut. Utredningen har tolkat anvisningsinstitutet som en mild variant av det inom den offentliga tillsynen i övrigt vanligen förekommande föreläggandet. Det innebär att kasinotillsynen skulle bli helt tandlös om anvisningarna – eller för delen informella påpekanden – inte skulle efterlevas.

LI anmodar ibland Svenska Spel att inkomma med yttranden i frågor som aktualiserats genom tillsynen. Detta inträffar ca fem gånger per år och kan möjligen ses som en form av ingripande. Antalet ”anmodanden att avge yttrande” har dock minskat över åren. LI menar att tillsynen blir effektivare om man istället tar upp frågorna vid de möten som regelmässigt sker mellan LI och ansvariga inom Svenska Spel.

## 7 Utvärdering

### 7.1 Uppdraget

Utredningens uppdrag är i korthet att besvara följande frågor:

- Har etableringen av de svenska kasinona medfört några sociala eller hälsomässiga skadeverkningar eller brottslighet och vad beror det i så fall på?
- Har det illegala spelet påverkats av introduktionen av kasinospel i Sverige?
- Hur har AB Svenska Spel följt de regler som gäller för kasinoverksamheten?
- Finns det behov av ändringar i regleringen av kasinoverksamheten och hur skall de i så fall utformas?

I föregående avsnitt har utredningen redovisat olika uppgifter som avser att sätta in kasinoverksamheten i ett större sammanhang. De statliga kasinona är en förhållandevis liten del av det legala "Spelsverige" och svarar för ca sex procent av nettoomsättningen på den legala, svenska spelmarknaden.

Införandet av statliga kasinon i Sverige har varit omstridd och är fortfarande föremål för en hel del debatt. Utredningen har av det skälet strävat efter att ge en samlad bild av den process som lett till etableringen av de nuvarande kasinona och den omvärld som finns vid sidan av dessa. Inte minst bör man beakta den snabba omställning som den svenska spelmarknaden genomgår genom Internet-spelens expansion, vilket även kommit att påverka kasinospelandet.

I detta avsnitt redogörs för utredningens iakttagelser under utredningsarbetet och som har bäring på de frågor som ställts till utredningen. Utredningen erinrar om de farhågor och förhoppningar som förekom vid introduktionen av statliga kasinon i Sverige, redo-

gör för de sakförhållanden som föreligger i de enskilda frågeställningarna och ger avslutningsvis sin syn på situationen så som den kan värderas utifrån utredningens uppfattning.

## **7.2 Sociala och hälsomässiga skadeverkningar**

### **7.2.1 Farhågor och förhoppningar**

Regeringen anförde i prop. 1998/99:80 Kasinospel i Sverige m.m. att snabba spel, dvs. spelformer där det löper kort tid mellan insats och utfall, anses öka risken för överdrivet spelande. Som exempel på denna typ av spel nämndes kasinospel och spel på automater. Man menade att det också kan finnas ett samband mellan det totala spelutbudet och antalet personer som spelar utöver sina tillgångar och att ytterligare en spelform i samhället därför kan leda till att det blir fler spelare med svårigheter att hantera sin egen situation.

Regeringen hänvisade till den tidigare Lotteriutredningen som å andra sidan ansett att inte fanns det några belägg för att spel på kasinon av internationellt slag i sig skulle medföra särskilda problem med överdrivet spelande och därmed sammanhängande ekonomiska och sociala problem. Varken i Danmark eller Finland hade det, enligt utredningen, framkommit något som hade förändrat den bilden.

Lotteriutredningens uppfattning var således att denna typ av kasinoverksamhet inte borde ge upphov till några allvarliga sociala störningar i samhället och att svenskar inte borde vara sämre rustade än andra att hantera de frestelser som ett internationellt kasino kan ge upphov till. Visserligen ansåg Lotteriutredningen samtidigt att man inte skulle negligera problemet och risken, men framhöll att denna risk redan förelåg när det gällde andra förekommande spel och lotterier i samhället. Vissa begränsningar var dock befogade för att motverka eventuella sociala skadeverkningar, exempelvis åldersgränser och krav på legitimering och registrering.

Regeringen erinrade i kasinopropositionen om tidigare riksdagsbeslut att sociala skyddshänsyn måste beaktas när spelformer och verksamheter utvecklas och att statliga bolag bör ges koncessioner för sådana spelformer som kan bedömas medföra risker av social karaktär. Ett statligt bolag kan, menade man, åläggas att ta ansvar och hänsyn som står i strid mot kortsiktiga kommersiella företags-ekonomiska överväganden.

Regeringen bedömde att förutsättningarna för att förhindra och motverka överdrivet spelande var stora om spelet bedrivs inom en sammanhållen, övervakad och kontrollerad lokal. Dessutom kunde, i likhet med vad riksdagen uttalat, det statliga företaget åläggas att vidta särskilda åtgärder i syfte att motverka eventuella problem. Som förebild borde det åtgärdsprogram mot spelberoende kunna tjäna som användes av det statliga kasinoföretaget Holland Casino.

I prop. 2002/03:93 Vissa frågor inom spelområdet m.m. återkom regeringen till de sociala aspekterna på spelandet. Regeringen gjorde där bedömningen att ökade insatser och resurser krävs för att förebygga och motverka negativa konsekvenser av spelande generellt sett. Det var därför väsentligt att vidta åtgärder som motverkade en utveckling på spelmarknaden som kunde leda till folkhälsoproblem i form av ökat spelberoende. I propositionen redovisades ett antal åtgärder med det syftet, i flertalet fall genom uppdrag till Statens folkhälsoinstitut (FHI).

Under åren 1999–2001 erhöll FHI ett anslag på 14 miljoner för insatser mot spelberoende. FHI har därefter för samma ändamål erhållit 4 miljoner år 2002, 9 miljoner år 2003 och 14 miljoner år 2004, det vill säga totalt 27 miljoner för treårsperioden. Därtill har ytterligare 1,5 miljoner tillskjutits från FHI:s allmänna budget.

I slutet av år 2001 fick FHI i uppdrag att arbeta fram ett förslag till handlingsplan mot spelberoende som också skulle innehålla en analys av olika faktorer bakom spelberoende. Handlingsplanen lades fram i januari 2003. En av huvudpunkterna i planen var att ta fram förslag på hur en god och lätt tillgänglig behandling för spelberoende personer och deras anhöriga skulle kunna utvecklas. Även forsknings- och utvecklingsarbete av generellt slag ingick i planen.

Av de tillgängliga medlen under perioden 1999–2004 har omkring 3 miljoner kronor avsatts för studier som rör kasinoetableringens effekter. Dessa studier har genomförts av SoRAD, dvs. Centrum för alkohol och drogforskning vid Stockholms universitet. Längre fram i detta betänkande redogörs för resultatet av dessa studier.

### 7.2.2 Svenska Spels spelansvarspolicy

AB Svenska Spels styrelse har beslutat om en spelansvarspolicy för hela koncernen. Den nuvarande lydelsen är från 2 december 2004. I policyn definierar Svenska Spel begreppet spelansvar på följande sätt:

Spelansvar är ett gemensamt uttryck för det ansvar som spelföretaget, samhället och den enskilde spelaren tar för att spelandet ska vara glädjefullt, rimligt och inte fortsätta i överdrifter och missbruk med negativa effekter.

Svenska Spel anger i sin policy att det inte är företagets uppgift att tillhandahålla eller finansiera vård av spelberoende. Dessa frågor hanteras av andra aktörer – i första hand Statens folkhälsoinstitut, Spelberoendes Riksförbund och kommunernas socialtjänst.

När det gäller företagets tillämpning av ägarens, dvs. statens, direktiv till företaget kommer detta till uttryck i policyn på följande sätt.

- Svenska Spel ska utveckla och tillhandahålla spel med hög kvalitet.
- Spelen – inklusive marknadsföring, distribution och försäljning – ska utformas så att risker för överdrivet spelande och möjligheter till fusk och bedrägerier minimeras.
- Allt spelansvarsarbete inom koncernen Svenska Spel ska utgå från kunskap om spelarna och produkternas egenskaper.
- Ökad kunskap innebär bättre förutsättningar för ett effektivt spelansvar och Svenska Spel ska därför stödja spelforskning och verka för mer forskning inom spelområdet.
- Det operativa spelansvarsarbetet på Svenska Spel ska organiseras i en egen enhet direkt underställd vd och tillföras nödvändiga resurser i form av personal och ekonomiska medel och ges stort inflytande i de processer som är avgörande för att uppnå ett effektivt spelansvar.

I Svenska Spels policy anges vidare ett antal s.k. begränsande åtgärder:

- Svenska Spel ska avstå från att erbjuda spel som kan antas vara alltför farliga ur spelansvarssynpunkt.

- Svenska Spel ska utforma egna, begränsande åtgärder för att säkerställa ett gott spelansvar, t.ex. insatsbegränsningar, maxvinster, frivillig avstängning, registrering av personlig spelbudget och begränsade öppettider.
- Spel som är särskilt känsliga ur spelansvarssynpunkt har åldersgräns och Svenska Spel ska verka för att dessa åldersgränser efterlevs.
- Svenska Spel ska motverka kreditspel.
- Svenska Spel ska verka för sunda spelmiljöer, t.ex. ska det råda en rimlig proportion mellan värdeautomaternas omsättning och restaurangens totala omsättning.
- Svenska Spel ska verka för att samtliga lokaler, där företagets spel tillhandahålls, är utformade på ett sådant sätt att risken för ett negativt spelbeteende minimeras.

Policyn anger dessutom åtgärder för utbildning och information, t.ex. genom att informera om spelansvar och Statens folkhälsoinstituts stödlinje där företagets produkter marknadsförs, informationsinsatser som ökar kunskaperna om spelansvar bland landet spelare, informera och utbilda ombud, restauratörer, bingohallspersonal och bolagets egen personal i spelansvar samt informera om åldersgränser.

Av policyn framgår vidare att Svenska Spel ska följa branschens etiska riktlinjer för marknadsföring av spel, att verka för att dess spelare använder det s.k. Spelkortet och att föra en kontinuerlig dialog med spelmarknadens övriga aktörer kring spelfrågor, i huvudsak genom samarbetsorganet Oberoende Spelsamverkan (OSS) där representanter för spelbolagen, Statens folkhälsoinstitut och Spelberoendes Riksförbund ingår.

### **7.2.3 Casino Cosmopols åtgärder mot spelmissbruk/spelberoende**

I regeringens beslut den 22 december 2004 om tillstånd för Svenska Spel att anordna kasinospel anges särskilt att bolaget ska beakta och aktivt arbeta för att motverka problem med överdrivet spelande och fortsatt arbeta med sitt åtgärdsprogram med bland annat information om problemet och med utbildning av personalen.

Utgångspunkten för det särskilda handlingsprogram som Svenska Spel tagit fram för Casino Cosmopol är den spelansvarspolicy för hela koncernen som finns redovisad i föregående avsnitt.

Inom ramen för handlingsprogrammet, som i sin nuvarande form är fastställt av Svenska Spels VD den 5 september 2005, bedriver Casino Cosmopol ett antal aktiviteter som i korthet går ut på följande:

- *All personal utbildas i frågor om problemspelande*  
I den utbildning som Casino Cosmopols personal genomgår innan de börjar sitt arbete ingår kunskaper om problemspelande. Därefter sker fortbildning löpande för den personalgrupp som praktiskt arbetar med spelansvar på respektive kasino.
- *Informationsbroschyrer om spelets risker och hjälpinsatser på alla kasinon*  
I anslutning till entré, spelbord och automater finns information om problemspelande och var man kan söka hjälp.
- *Program för frivillig avstängning*  
Casino Cosmopol erbjuder möjligheten för besökare som upplever sig ha problem med att kontrollera sitt spelande att teckna ett avtal om frivilligt besöksförbud på samtliga Casino Cosmopols kasinon under en bestämd tidsperiod (lägst 6 månader), alternativt att begränsa besöksfrekvensen till maximalt 8 gånger/månad.
- *Kontakter med lokala myndigheter och hjälpinsatser*  
Utöver regelbundna möten sker en löpande dialog och samarbetet med sociala myndigheter, polis, Spelberoendes Riksförbund och dess kamratföreningar, Spelinstitutet och andra organisationer som arbetar med spelberoende.
- *Regelbundet kunskapsutbyte*  
Representanter från Casino Cosmopol deltar i konferenser som hålls inom spelbranschen och där problemspelande står på agendan.

#### **7.2.4 Lotteriinspektionens granskning av Casino Cosmopols spelansvar**

Lotteriinspektionen har under våren 2005 undersökt hur Casino Cosmopol lever upp till det villkor avseende spelansvar som anges i regeringens tillståndsbeslut. Inspektionen har gått igenom den

dokumentation som finns beträffande åtgärder för att motverka problem med överdrivet spelande och vilka som har det formella ansvaret för olika uppgifter. Samtal har hållits med olika personal-kategorier på kasinon varvid de fått besvara ett antal frågor och resonera kring ämnet spelansvar. Frågorna har gällt bl.a. kasinots åtgärdsprogram, vilken utbildning de erhållit i ämnet och hur prioriterad frågan är i verksamheten. Personalen har också fått besvara frågor om vilket formellt ansvar de har för spelansvar i verksamheten och hur de praktiskt arbetar med frågan.

De slutsatser som Lotteriinspektionen drar av denna studie är följande.

- *Beträffande dokumentationen om spelproblematiken:*  
Den befintliga dokumentationen kan förbättras genom att bli tydligare när det gäller vilket ansvar varje personalgrupp har för att uppfylla ansvaret att förebygga och motverka spelproblem.
- *Beträffande besöksförbud/restriktioner:*  
Möjligheten att skriva avtal med kasinot om besöksförbud/besöksrestriktioner förfaller väl känd av besökarna och utnyttjas också i hög grad. Eftersom det till övervägande del förefaller vara besökaren som tar kontakt med företrädare för kasinot bör rutiner för mer förebyggande insatser övervägas. Man menar också att det kan finnas skäl att dokumentera alla samtal som hålls med gäster, oavsett spelproblem för att på så sätt få en bättre bild av vilka insatser kasinot gör.
- *Beträffande utbildning:*  
Alla anställda skall få någon form av utbildning/information avseende spelansvar i början av sin anställning, men undantag sker från denna regel och utbildningen ges ibland flera månader efter det att anställningen påbörjats. Inspektionen anser att huvudregeln bör tillämpas mer strikt. Vidare förekommer inte någon generell vidareutbildning eller uppdatering i ämnet spelansvar, och Lotteriinspektionen menar att det bör ske fortlöpande eftersom de är viktiga för att hålla liv i frågan och för att visa att den är viktig i kasinoverksamheten. Utbildningen bör också varieras med hänsyn till personalens funktion på kasinot, de som arbetar nära besökarna bör få särskild utbildning i att identifiera onormala spelbeteenden, medan de som håller i samtalen kan ha bättre

nytta av en utbildning i samtalspedagogik och konflikt-hantering.

- *Beträffande spelansvarsfrågans prioritering:*  
Lotteriinspektionen menar att spelansvar generellt framstår som en levande fråga på kasinona, men det förefaller råda delade meningar bland personalen hur prioriterad den är i själva verket. Ibland förefaller det inte finnas tid för att arbeta med frågan och det bör därför övervägas att avsätta mer av den tillgängliga tiden för personalen på kasinona för spelansvarsfrågor.

### 7.2.5 Uppgifter från Stödlinjen i Piteå

Spelinstitutet i Piteå, bemannar, på uppdrag av Statens folkhälsoinstitut, en nationell stöd- och hjälplinje för spelare och anhöriga. Den nationella stödlinjen kan nås via ett 020-nummer som har öppet helgfria vardagar mellan 10.00–19.00.

Den som ringer Stödlinjen är anonym, vilket innebär att inga uppgifter som kan knytas till en viss person registreras. Inte heller sker någon konsekvent insamling av data om de personer som ringer, målet är i stället att möta varje person som ringer individuellt och försöka hjälpa vederbörande på bästa sätt.

Utredningen har tagit del av den rapport som Spelinstitutet upprättat om Stödlinjen (Rapport från Stöd- och hjälplinjen för spelare och anhöriga 2005-08-24) och som omfattar hela verksamhetsåret 2004 och perioden januari – maj 2005. Under 2004 inkom avsevärt fler samtal till Stödlinjen jämfört med 2003. En del av ökningen kan enligt rapporten bero på ökad tillgänglighet (utökade öppettider och bemanning, möjlighet att ringa via mobiltelefon etc.) samt på att s.k. bussamtal/felringningar sedan 1 juli 2004 ingår i databasen och som dessutom ökat i antal.

Av inkomna samtal under år 2004 har 1554 stycken betecknats som identifierade, dvs. man har fått så mycket information av den uppringande personen att samtalet kunnat användas som underlag i den redovisade statistiken. Motsvarande antal samtal under 2003 var 1221 stycken.

De flesta som ringer till Stödlinjen är män (87 %), huvuddelen av dem är i åldersintervallet 18–34 år (58,6 %). Omkring 45 procent (291 personer av 645) har uppgett att automatspelet Jack Vegas är det främsta problemet. Därefter följer Trav/galopp med ca

11 procent och spel via Internet med knappt 9 procent. De olika spelformerna på Casino Cosmopol har angetts som främsta spelproblem av knappt 5 procent, något mindre än vad som anges för Oddset.

Sammantaget för alla spelformer uppger cirka 54 procent att orsaken till deras spelproblem hänger samman med automatspel, oavsett om de finns på restauranger (Jack Vegas), på Casino Cosmopol eller på Internet.

De angivna procenttalen måste tolkas med viss försiktighet eftersom det statistiska underlaget är behäftat med en del brister. Företrädare för Spellinjen, som intervjuats av utredningen, menar att Casino Cosmopols kasinon med deras uppsökande verksamhet och vaksamhet kring problemspelet sannolikt ger en överrepresentation av hjälpsökande till Stödlinjen jämfört med andra spelformer. Casino Cosmopol uppfattas generellt sett inte som något problem ur spelberoendesynpunkt jämfört med andra spelformer. Etableringen av de statliga kasinona har troligen inte lett till någon ökning av antalet spelberoende personer och troligen inte heller påverkat antalet problemspelare, dvs. de som spelar tämligen ofta men som inte upplever att spelet tar alltför stor plats i deras tillvaro. En hypotes som framförs är att etableringen av nya spelformer snarare leder till en omfördelning av spelet hos en del individer än till en total ökning av antalet spelberoende eller problemspelare.

### 7.2.6 Spelberoendes Riksförbund

Spelberoendes Riksförbund (SBRF) bildades år 2000 och är en partipolitiskt och religiöst obunden sammanslutning av föreningar för spelberoende och anhöriga. Förbundet verkar för att förebygga och avhjälpa spelberoende. SBRF deltar i samverkansorganet OSS (Oberoende Spelsamverkan), i vilket också ingår representanter för AB Svenska Spel, ATG, Folkrorelsernas samarbetsorgan för Lotteriifrågor, Sveriges Bingoarrangörers Centralorganisation, Sveriges Hotell & Restaurangföretagare, Lotteriinspektionen och Statens folkhälsoinstitut.

Utredningen har inhämtat SBRF:s synpunkter på den verksamhet som bedrivs av Casino Cosmopol. Förbundet menar det ännu är för tidigt att uttala sig huruvida människor blivit spelberoende på Casino Cosmopol. Det tar trots allt viss tid (enligt viss forskning

3–3,5 år) att utveckla ett spelberoende och till det kommer också bland annat själva förnekelsen av att ha problem med sitt spelande. Det innebär att det kan ta flera år innan man söker hjälp för sin problematik.

Den rådande uppfattningen bland förbundets medlemmar är att de statliga kasinona inte vänder sig till "normalspelaren", som spelar för nöjes skull. De anser att det i stället är storspelare och problemspelare som söker sig till Casino Cosmopol, d.v.s. de som jagar de större vinsterna eller de som försöker vinna tillbaka förluster. För dem som hade problem med sitt spelande redan före etableringen, beskrivs att problemet accelererat och med svåra konsekvenser som följd.

Möjligheten att stänga av sig själv, som ett led i att man bestämt sig för att sluta spela eller begränsa sitt spelande, anses av SBRF som positivt. För en del av dem som sökt sig till förbundets spelberoendeföreningar förefaller avstängningen vara en symbolisk handling och för andra ett sätt att försöka visa anhöriga eller andra närstående, att man verkligen vill göra något åt sitt överdrivna spelande. Några har stängt av sig i förebyggande syfte för att begränsa riskerna för ett återfall.

Förbundets medlemmar tycker att det är bra med besöksförbud på obestämd tid (som måste omfatta minst 12 månader med en månads uppsägningstid) men anser att uppsägningstiden skulle kunna tillämpas även vid avtal som gäller 6 eller 12 månader. Från Stockholmsföreningen uppger många av dem som stängt av sig från Casino Cosmopol i Stockholm att deras önskemål ifrågasatts av personalen som då föreslagit en kortare avstängningstid än den som besökaren själv önskat.

En del av förbundets medlemmar menar för övrigt också att det finns besökare som är alldeles för onyktra för att spela om pengar. De hävdar dessutom att det förekommer prostitution inne på kasinot och att det bedrivs låneverksamhet i direkt anslutning till spelborden. Medlemmar från Göteborg menar att låneverksamheten på Casino Cosmopol flyttats en bit utanför dörrarna och till parkeringsplatsen.

Enligt SBRF:s mening bör Casino Cosmopol kunna genomföra ytterligare åtgärder utifrån sitt spelansvarstagande. Samtliga förbundets föreningar är mycket kritiska till de bankautomater som finns inne på kasinot då dessa medför risker för att spelandet vidmakthålls på ett negativt sätt. Det ges inte någon möjlighet att lämna lokalen en stund för att därmed lättare kunna överväga fort-

satt spelande eller ej. Detta gäller framförallt personer som redan har svårt att begränsa sitt spelande.

SBRF menar också att kontanthantering i övrigt borde kunna hanteras på annat sätt, exempelvis genom användning av checkar i stället för kontanter vid utbetalningar. Det skulle innebära att spelare måste gå till banken för att lösa in sina pengar, vilket ur spelberoendeperspektivet är att föredra och förmodligen bättre utifrån säkerheten, även för övriga kunder på kasinot. Man föreslår också att klockor skall finnas inne på kasinot samt i spelautomaternas fönster som ett sätt att bryta den isolering från omvärlden som spelare kan uppleva.

### **7.2.7 Sociala myndigheters erfarenheter på de aktuella orterna**

Utredningen har intervjuat företrädare för de sociala myndigheterna på de fyra kasinorterna för att få en uppfattning om i vilken utsträckning de har uppmärksammat negativa effekter av kasinoetableringarna. Inte i något fall uppges det att kasinona skulle ha påverkat deras arbete, varken direkt eller indirekt, på något märkbart sätt.

I sammanhanget kan nämnas att Folkhälsoinstitutet, som fått i uppdrag av regeringen att utarbeta ett program för att motverka spelberoende och minska effekterna av överdrivet spelande, under år 2004 genomförde en enkätundersökning riktad till anställda inom socialtjänst och landsting. Syftet var att ge underlag för att förslå lämpliga insatser i handlingsplanen. Enkäten besvarades av 299 personer, vilket endast är ett fåtal av det totala antalet anställda inom berörda socialtjänster och landstingsenheter. Någon analys av bortfallet har inte gjorts, men enligt Folkhälsoinstitutet är det troligt att de som haft kontakt med spelberoende har varit mer motiverade att svara än de som inte kommit i kontakt med problematiken.

Av de som svarat uppges omkring hälften att de under det senaste året mött en hjälpsökande som är spelberoende. De socialsekreterare som svarat på enkäten har i genomsnitt haft kontakt med en spelberoende person per år.

Rapporten berör inte vilken eller vilka spelformer som legat till grund för de hjälpsökandes kontakter med socialtjänsten och ger därför ingen ledning när det gäller att se kasinoverksamhetens

betydelse i sammanhanget. Enkätresultatet stärker dock utredningens egna iakttagelser, att kasinoetableringarna – i varje fall hittills – inte lett till några märkbara effekter för de sociala myndigheterna.

### 7.2.8 SoRADs forskningsprojekt om internationella kasinon i Sverige

SoRAD (Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning vid Stockholms universitet) har med medel från Folkhälsoinstitutet genomfört ett forskningsprojekt om effekter av att kasinon av internationellt slag öppnas i Sverige. Projektet undersöker de positiva och negativa effekter av kasinoetableringarna i Malmö och Sundsvall. Intervjuer med den vuxna befolkningen gjordes våren 2001 i Malmö och i Sundsvall och med Karlstad som kontrollort. I intervjuerna ställdes frågor om förväntade effekter av kasinot, om spelvanor och om erfarenheter av spelproblem. Intervjuerna har sedan upprepats efter kasinostarten – då med frågorna omformulerade som ”erfarenheter” istället för ”förväntningar”.

I en rapport från SoRAD (Kasinoetablering, spelvanor och spelproblem – situationen före och efter etableringen av statliga kasinon i Sundsvall och Malmö, Forskningsrapport nr 16–2004) redovisas resultatet ett år efter den första grundläggande studien. Av metodtekniska skäl redovisas dock inte resultatet av undersökningen i kontrollorten Karlstad. Resultatet av studien sammanfattas i tre iakttagelser; spelandet har totalt sett ökat i båda orterna, andelen personer med spelproblem är större efter kasinoetableringen i Malmö men inte i Sundsvall, de som spelat på de internationella kasinona är något resursstarkare och har mer omfattande spelvanor och mer spelproblem än övriga spelare.

Resultaten tyder sålunda på att spelandet generellt sett har ökat både i Sundsvall och Malmö mellan de två mätpunkterna, men i Sundsvall ligger ökningen i nivå med riksgenomsnittet medan Malmö ligger över. När det gäller spelproblem, som enligt studien alltså ökat i Malmö efter kasinoetableringen, framförs hypotesen att det i Malmö redan före kasinoetableringen fanns fler personer som låg i riskzonen för att utveckla spelproblem av det undersökta slaget. En obesvarad fråga i det sammanhanget är om Sundsvall också kommer att få en ökning av andelen personer med spelproblem efter en tid eller om sådan effekt inte kommer att uppstå. Det

kan enligt rapporten endast undersökas med hjälp av ytterligare datainsamling.

Det fanns enligt rapporten även andra skäl att göra en ytterligare mätning efter kasinoetableringarna i de båda städerna. Ett metodologiskt skäl är att varje studie som endast bygger på en jämförelse av två punkter i tiden får problem med att utesluta en del alternativa förklaringar till de resultat som erhålls. Det kan till exempel vara svårt att utesluta att de skillnader som uppmäts inte bara är en naturlig variation. Ett mer "teoretiskt" skäl är att studien gäller sådana eventuella konsekvenser av kasinoetableringen som mycket sannolikt kan vara mer eller mindre beständiga samt uppträda direkt eller först en tid efter själva etableringen. Ytterligare mätning skulle också kunna bekräfta hypotesen att spelberoende tar tid att utvecklas, vilket skulle kunna vara fallet i Sundsvall.

SoRAD har genomfört en sådan uppföljande studie under 2004. På samma sätt som de tidigare studierna baseras den på intervjuer. 2004 års studie har ännu inte slutrappporterats. Utredningen har med undersökarens tillstånd tagit del av ett manuskript till rapport. Av det framgår att rapporten väntas behandla frågor om trygghet, inställning till kasinoetableringen, förväntningar och erfarenheter, attityder till spel, spelvanor, spelproblem samt kasinospelare och kasinoinnsatser i Malmö och Sundsvall. Liksom i de tidigare studierna görs jämförelser med Karlstad. Genom denna kompletterande studie kan det bli möjligt att se förändringar vid tre mätningar.

För utredningen är resultaten om spelberoende särskilt intressanta. Enligt vad utredningen erfarit pekar SoRAD:s preliminära resultat på att spelvanorna i Sundsvall blivit mer omfattande på lång sikt (dvs. mätt över de tre mättillfällena) men att denna ökning inte verkar vara kasinorelaterad. Även för Malmö finns en långsiktig ökning. Enligt de preliminära resultaten har kasinoetableringen i Sundsvall lett till en ökning av spelandet på restaurangkasinon.

För Sundsvall har endast en svag kasinorelaterad ökning av andelen personer med spelproblem kunnat uppmätas och detta endast på lång sikt och endast enligt ett av de tre mått som använts. Malmö har däremot en tydlig ökning enligt samtliga mått både på kort och litet längre sikt. Det är dock – enligt rapportutkastet – svårt att avgöra i vilken mån ökningen är kasinorelaterad eller inte. Vissa uppgifter tyder dock på att kasinoverksamheten har stor plats i storspelares och problemspelares spelaktiviteter.

### **7.2.9 Casino Cosmopols förslag till utökade registreringsmöjligheter**

Under 2002 ansökte Casino Cosmopol hos regeringen om att vissa av kasinolagens bestämmelser skulle ändras så att bolaget fick en laglig rätt att i ett för samtliga kasinon gemensamt register införa uppgifter om besökare vid bl.a. misstanke om brott mot kasinot, åsidosättande av ordningsregler och spelberoende (ett s.k. incidentregister). Regeringen avsåg ansökan den 31 mars 2005 (Fi2002/2555). I de delar som avsåg registrering av personuppgifter som är relaterade till spelberoende anförde regeringen att det ”måste beaktas att sådana registreringsmöjligheter skulle ge stort utrymme för att registrera information och värdeomdömen på ett sätt som vore integritetskänsligt”. Regeringen ansåg att bolagets intresse av att registrera uppgifterna inte överväger det intresse som en enskild kan ha av att uppgifterna inte registreras.

I en skrivelse till utredningen den 1 november 2005 återkom Casino Cosmopol i ärendet. I frågan om spelansvar anförde bolaget att registreringen skulle ge Casino Cosmopol möjlighet att aktivt förebygga problem med överdrivet spelande genom att i ett tidigt skede kunna ta kontakt med och föra diskussioner med de gäster som visar tendenser att inte klara av att sätta gränser för sitt spelande. Syftet med diskussionerna skulle vara att få gästen att frivilligt ingå ett avtal om besöksförbud eller besöksrestriktioner. Bolaget menar att man utan incidentregister saknar effektiva arbetsmetoder för att ta reda på kasinobesökare ”som har problem med sitt spelande ur ett spelberoendeperspektiv”. Bolaget anser att det är av fundamental vikt att det ges samma möjlighet att registrera uppgifter som andra kasinobolag och redovisar en jämförelse med den finska lagstiftningen.

### **7.2.10 Utredningens bedömning**

Frågan om kasinoetableringens effekter när det gäller de sociala och hälsomässiga konsekvenserna var föremål för en mängd överväganden och diskussioner när den nya kasinolagen antogs av riksdagen 1999 och även därefter. Som framgått tidigare var en del remissinstanser, bl.a. Konsumentverket och Socialstyrelsen, tveksamma till införandet av statliga kasinon av just detta skäl.

Efter det att kasinona etablerats har spelberoendefrågan fått ökad tyngd i debatten genom att många nya spelformer tillkommit, inte minst spel via Internet. Den ökade tillgängligheten på spel i olika former och förändrade spelmonster gör det svårare att identifiera enskilda spelformers påverkan på spelberoende och spelmissbruk. Utredningen har dock, vid samtal med olika experter på området, försökt att isolera betydelsen av kasinospel av det slag som bedrivs på Casino Cosmopols kasinon när det gäller de sociala och hälsomässiga konsekvenserna.

SoRAD:s undersökning av kasinoetableringens effekter, som återgivits i ett föregående avsnitt, indikerar en ökning av antalet spelberoende i Malmö, som möjligen skulle kunna knytas till just kasinot. I Sundsvall kan inte någon sådan effekt påvisas. Några motsvarande mätningar för kasinona i Stockholm och Göteborg har inte genomförts. Utredningen avstår från att dra några generella slutsatser av detta, men menar att blotta misstanken att kasinona skulle medföra en ökning av spelberoendet borde leda till ännu mer aktiva åtgärder från kasinonas sida.

Casino Cosmopols åtgärder för att motverka negativa sociala och hälsomässiga konsekvenser av kasinospel utgår från Svenska Spels spelansvarspolicy och det särskilda program som tagits fram för Casino Cosmopols kasinon. Programmet bygger på tre hörnpelare: utbildning och information, uppsökande verksamhet på kasinona med särskilt program för frivillig avstängning samt samverkan med myndigheter och organisationer och kunskapsutbyte med andra spelarrangörer.

Med utgångspunkt i de uppfattningar som kommit fram i utredningens dialoger med olika experter och expertorgan på spelberoendområdet, förefaller Casino Cosmopols åtgärdsprogram fungera på ett, i det hela taget, tillfredsställande sätt. En del inslag kan dock förbättras, som framgår av uppfattningarna ovan.

När det gäller utbildningen av kasinopersonalen delar utredningen Lotteriinspektionens uppfattning att den kan förbättras, dels när det gäller nyanställd personal och dels för att kontinuerligt understryka frågans betydelse även efter den grundläggande introduktionsutbildningen. Utredningen ser också en poäng med att utbildningen ska kunna varieras med hänsyn till personalens funktion på kasinot.

Informationen till spelarna om spelandets faror och den hjälp som finns att få för dem som söker sådan, upplevs i allmänhet som tillräcklig. Denna fråga måste dock ses i samma sammanhang som

Casino Cosmopols mer proaktiva åtgärder för att undvika spelberoende och spelmissbruk.

Den uppsökande verksamheten inne på kasinona och avstängningsprogrammet förefaller ha en hög ambitionsnivå, men kan troligen förbättras ytterligare. Från etableringen av det första kasinot i Sundsvall och fram till och med juli 2005 har 3 823 avtal tecknats om frivillig avstängning, varav 1 852 avtal var aktiva hösten 2005. Varje månad rapporterar respektive kasino in aktuell status för tecknade avtal för sammanställning till Lotteriinspektionen. Kasinopersonalens samtal med personer som förefaller vara alltför intensiva i sitt spelande är betydligt fler, men såvitt utredningen känner till förs ingen närmare statistik över detta. Enligt utredningens mening bör man överväga om detta inte borde ske och att sådana uppgifter också skulle ingå i de månatliga rapporterna till Lotteriinspektionen.

Utredningen har uppmärksammats på ett initiativ i Malmö som går ut på att kasinot vid vissa tillfällen undersöker de spelare som ofta kommer på besök och därefter gör en särskild uppföljning av dessa. Enligt uppgift är detta en form av proaktiv åtgärd som i vissa fall varit framgångsrik. Casino Cosmopol lär ha planer på att regelmässigt göra sådana undersökningar på alla kasinon, vilket utredningen finner lovvärt.

I sammanhanget är det också värt att betona synpunkterna från Spelberoendes Riksförbund om att uppsägningstider för ingångna avtal borde gälla även för tidsbegränsade avstängningar under sex eller tolv månader och att det naturligtvis inte bör ske någon påverkan på spelare att gå med på en kortare avstängningstid än de själva föreslår. Utredningen ser dock det senare agerandet som undantagsfall gjorda av enskilda funktionärer och som rimligen inte kan ha kasinoleidningens medgivande.

En framträdande spelform på de svenska kasinona är penningautomaterna. Ett känt faktum bland de som sysslar med spelberoendefrågor är att just automater innebär en stor risk för spelare att hamna i ett beroende. Utredningen har erfarit att det i dag finns tekniska möjligheter att registrera enskilda spelares användning av Casino Cosmopols penningautomater, som dock inte används av olika skäl. Förutsättningen för en sådan registrering är att spelarna själva medger att deras spel registreras, t.ex. genom att de använder sitt medlemskort under spelets gång, som då stoppas in i en kortläsare på automaten. En sådan registrering skulle tjäna flera syften, bl.a. skulle det ge spelaren möjlighet att följa sina in-

satser och vinster i spelet, men även spelarrangören skulle kunna hämta information om spelfrekvens, spelmönster och gjorda insatser på enskilda automater som skulle kunna vara av intresse från exempelvis spelansvarssypunkt. Enligt utredningens mening bör en sådan registrering, som i så fall skulle kräva spelarens medgivande och även medverkan, prövas av Casino Cosmopol som ett led arbetet att motverka spelberoende hos sina kunder. Enligt vad utredningen erfarit, förutsätter dock en sådan ordning att det finns incitament för spelaren att registrera sig, t.ex. genom att spelaren genom registreringen deltar i ett särskilt spel.

Utredningen delar Casino Cosmopols uppfattning att ökade registreringsmöjligheter i form av ett s.k. incidentregister i och för sig skulle underlätta för bolaget att tidigt ta kontakt med spelare som befinner sig i riskzonen men noterar att frågan prövats av regeringen och avvisats med hänvisning till att det skulle öppna för registrering av värdeomdömen som är integritetskänsliga.

Ytterligare en åtgärd som flera av utredningens kontakter pekat på är bankomaternas placering i lokalen. Bl.a. Spelberoendes Riksförbund pekar på att lätt tillgängliga bankomater, som medger att spelarna utan nämnvärt avbrott i spelet kan ta ut kontanter från sina bankkonton, inte medger att spelarna kan få en rimlig tid för paus och därmed eftertanke under spelets gång. Enligt utredningens mening vore det skäl att pröva en placering av bankomaterna som gör detta möjligt i stället för att prioritera lättillgängligheten och bekvämligheten för spelarna. Givetvis måste dock säkerhetsaspekten vägas in vid en sådan bedömning.

## **7.3 Kasinoverksamheten och penningtvätt**

### **7.3.1 Farhågor och förhoppningar**

Risken för att de svenska kasinona skulle kunna utnyttjas av kriminella personer för penningtvätt framhölls av regeringen i propositionen 1998/99:80 angående ny kasinolag. Vid riksdagsbehandlingen av lagförslaget kom dock denna aspekt på kasinospel något i bakgrunden jämfört med den uppmärksamhet som riktades mot de sociala aspekterna, det illegala spelet och de brottsrisker i övrigt som kunde befaras.

Enligt regeringens mening skulle de kontroll- och ordningsbestämmelser som föreslogs i kasinolagen beträffande åldersbegränsning, inpasseringskontroller, identifiering och registrering, kameraövervakning m.m. begränsa möjligheterna till penningtvätt. I regeringens tillstånd till Svenska Spel infördes också ett särskilt krav på verksamheten att även på annat sätt aktivt förebygga denna företeelse.

### 7.3.2 Lagen om åtgärder mot penningtvätt

Som nämnts i avsnitt 5.6 omfattas kasinoverksamheten sedan 2005-01-01 av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt. Det bör emellertid noteras att kasinona även före denna lagändring var ålagda att i vissa situationer vidta åtgärder för att förhindra penningtvätt, vilket reglerades i regeringens tillstånd för Svenska Spel att anordna kasinospel.

Propositionens (prop. 2003/04:156 om skärpta regler mot penningtvätt) ändringsförslag byggde, som nämnts, på de ändringar av penningtvättsdirektivet som år 2001 beslutades av Europaparlamentet och rådet. Från vissa remissinstanser ifrågasattes om inte även andra spelverksamheter än kasinon skulle omfattas av penningtvättslagen. Penningtvättsdirektivet ställer emellertid inte något krav på att andra spelarrangörer än kasinon skall omfattas av nationell penningtvättslagstiftning och regeringen menade att frågan om att utöka kretsen av spelverksamheter, som skall omfattas av penningtvättsreglerna, lämpligen bör hanteras inom ramen för det EG-rättsliga samarbetet.

En viktig bestämmelse enligt 2001 års penningtvättsdirektiv är att det krävs identifikation av personer med vilka de som omfattas av direktivets skyldigheter gör transaktioner som uppgår till belopp motsvarande 15 000 euro eller mer. Motsvarande bestämmelse finns även i tredje penningtvättsdirektivet (2005/60/EG). Kravet på fastställande av identitet anses uppfyllt av kasinon underkastade statlig tillsyn, om dessa registrerar och identifierar samtliga besökare oavsett hur stora belopp som växlas in (art. 10.1).

Av 5 och 6 §§ kasinolagen framgår att kasinon skall registrera uppgifter om samtliga besökares namn, personnummer eller annat identifieringsnummer och postadress. Registret skall också innehålla ett fotografi av besökaren samt uppgift om tidpunkt för besöket. Kasinolagens bestämmelser om krav på registrering av

samtliga besökare är därmed strängare än de krav på identitetskontroll som ställs upp i penningtvättslagen.

Av kasinolagen följde tidigare en skyldighet att gallra handlingar avseende identitetsuppgifter senast ett år efter det att uppgiften eller fotografiet registrerades. Efter lagändringen 2005-01-01 gäller att uppgifterna skall bevaras i fem år för att därefter gallras.

I propositionen fördes ett resonemang om det ingrepp i den personliga integriteten som en förlängning av fristen för bevarande av de aktuella handlingarna skulle kunna innebära. Detta vägdes mot intresset av att kunna bedriva en verkningsfull utredning av misstänkt penningtvätt och gallringsfristen om fem år ansågs lämplig. Därvid togs också hänsyn till vad som är möjligt för kasinona att praktiskt hantera i fråga om registrering och bevarande av information om besökare. Tiden räknas från det att uppgiften eller fotografiet registrerats och efter fem år skall uppgifterna och fotografierna genast gallras.

### **7.3.3 Casino Cosmopols kriterier för penningtvätt och rutiner för att uppmärksamma och påtala penningtvätt**

Med utgångspunkt i de lagändringar som trädde i kraft 2005-01-01 när det gäller åtgärder mot penningtvätt har Casino Cosmopol arbetat om sina interna bestämmelser för hantering av penningtvättärenden.

Bestämmelserna omfattar indikationer som kan tyda på penningtvätt, rutiner för att upptäcka, dokumentera och vidarebefordra uppgifter om en ovanlig transaktion, hur rapporter om misstänkta fall ska utformas samt formerna för personalens utbildning i ämnet.

Indikationer som kan tyda på penningtvätt är enligt Casino Cosmopols interna regler följande:

- Transaktioner som uppgår till ett belopp motsvarande 15 000 euro eller mer.
- Transaktioner som understiger 15 000 euro men kan antas ha samband med annan transaktion och tillsammans med denna uppgår till minst detta belopp.
- Transaktioner som är ovanliga och/eller inte förefaller ekonomiskt eller lagligt motiverade för kunden.
- Stora transaktioner till konto med belopp som sedan snabbt tas ut.
- Stora transaktioner med check eller postväxel.

- Insättningar från många olika personer till samma konto.
- Stora växlingstransaktioner som inte står i paritet med kundens ekonomi eller annars kan förklaras på ett godtagbart sätt.
- Stora växlingstransaktioner eller andra transaktioner med uppvisande av många sedlar i små valörer.
- Presentation av postväxlar som överlåtit i flera led.

I de interna reglerna anges att Casino Cosmopol skall granska alla köp och försäljningar av spelmarker som skäligen kan antas utgöra penningtvätt och lämna uppgifter till Finanspolisen om alla omständigheter som kan utgöra penningtvätt. De interna reglerna beskriver hur olika funktioner och befattningshavare skall agera i de fall någon eller några av de beskrivna indikationerna föreligger (en s.k. ovanlig transaktion).

Det samlade ansvaret för penningtvättfrågor på varje kasino har lagts på funktionen "Vice President Security", som har ett övergripande ansvar för kontrollsystem, arbetsrutiner, besluts- och rapporteringsordning samt att utbildning ges i penningtvättfrågor till personalen. I det vardagliga arbetet hanteras registreringar av ovanliga transaktioner av tjänstgörande Security Manager.

Som ett led i arbetet med att förhindra penningtvätt får också ses reglerna för att hantera gästernas pengar. Kasinona erbjuder i detta fall två alternativ, deposition och insättning på bankkonto. Deposition innebär att en gäst på kasinot kan förvara sina tillgodohavanden på ett särskilt depositionskonto som en säkerhetsåtgärd. Reglerna för detta är följande:

- Deponering av egna medel ska bestå av spelmarker eller plaques. En deponering ska avslutas helt innan ny deponering medges. Deluttag från deponerade medel medges inte.
- Deponerade medel får inte överföras till bankkonto. Vinst, som kan verifieras, kan sättas in på gästs bankkonto.
- Ingen ränta betalas på deponerade medel.
- Gäst kan inte överlåta sina rättigheter på en tredje part i sitt ställe.
- För varje depositionstransaktion måste gästen legitimera sig med godkänd ID-handling.
- Deponering som bedöms som ovanlig enligt lagen om penningtvätt eller misstänkt sådan registreras som ovanlig transaktion enligt kasinots interna regler.

Bankinsättningar får endast ske av vinstmedel och då till vinnarens eget konto. För att sådan insättning ska ske, krävs att summan är verifierad som vinst av kasinots personal. Vinst definieras som skillnaden mellan summan som gästen lagt in i spelet och summan som gästen lämnar kasinot med inom en speldag. Insättning får endast ske till ett privat bankkonto, inte till ett företagskonto och något särskilt "vinstkvitto" ges inte.

#### 7.3.4 Polisens bedömning av penningtvätt på kasinona

##### Stockholm

Enligt den sammanställning som polismyndigheten i Stockholms län gjort för kasinoutredningens räkning, "Kartläggning av brottslighet relaterad till Casino Cosmopol i Stockholm", mottog Finanspolisen (Fipo, Rikskriminalpolisen) under år 2004 totalt 23 kasinorelaterade penningtvättsärenden, varav åtta hade sitt ursprung i Stockholm. Detta antal kan ställas i relation till det totala antalet penningtvättsanmälningar som under 2004 inkom till Finanspolisen och som uppgick till 9 930 stycken, varav knappt hälften kom från Stockholmsområdet. Kasinorelaterade penningtvättsanmälningar utgör således endast en bråkdel av samtliga penningtvättsanmälningar i landet. Det kan dock noteras i sammanhanget att den största delen av penningtvättsanmälningarna (8 658 stycken eller 90 procent) kommer från växlingsföretag. De förseelser som Finanspolisen enligt Stockholmspolisens sammanställning noterat i samband med inrapporteringen från kasinona av misstänkt penningtvätt är bland annat:

- Inväxlade sedlar som bytts mot spelmarker och som varit brända i kanten eller färgade.
- Personer som växlar in stora volymer av 50- eller 100-kronors-sedlar till större valörer.
- Personer som sätter in mer pengar på sitt kasinokonto än de vunnit.
- Personer som vid upprepade tillfällen besökt kasinot och som haft med sig en insats på mycket stora belopp.
- Personer som vid inväxling av pengar till spelmarker vill få transaktionen registrerad som spelvinst trots att inget spel förekommit.

Beskrivningen är exempel på händelser som ligger bakom de 23 anmälningarna från kasinona under år 2004. Det är således inte en förteckning över vad som skulle kunna betecknas som vardagliga händelser vid kasinona – det rör sig enbart om knappt två fall per månad i genomsnitt. Det bör dock i sammanhanget noteras, att färgade eller på annat sätt misstänkta sedlar då och då upptäcks i samband med att sedlar sorteras av den administrativa personalen på kasinona. Dessa sedlar har inte uppmärksamrats under spelets gång utan först i efterhand och det är då inte möjligt att knyta dem till viss kasinobesökare. Sådana incidenter rapporteras i Casino Cosmopols s.k. OASE-register, vilket även Lotteriinspektionen har tillgång till.

### Malmö

Malmöpolisens gjorde i januari 2002 en konsekvensanalys av kasinot i Malmö i syfte att bedöma de potentiella brottsrisker som kan finnas i och kring kasinot. Analysen omfattar en mängd s.k. hotande företeelser som skulle kunna uppträda kring verksamhet av detta slag och bygger delvis på erfarenheter från det då redan etablerade kasinot i Sundsvall och i andra länder, främst Danmark. Enligt Malmöpolisens uppfattning torde få tvivla på att det spelas med mycket pengar som härrör från olovlig verksamhet, men frågan är om det går att utnyttja kasinot för regelrätt penningtvätt?

Malmöpolisens uppfattning är att det faktum att sannolikheten för förlust är större än sannolikheten för vinst gör spelandet till en osäker metod för den som vill tvätta pengar. Vad penningtvättaren vill komma över är ett vinstkvitto så att skattemyndighetens och polisens eventuella frågor om var pengarna kommer ifrån kan bemötas. Men Casino Cosmopol betalar inte ut några checkar och lämnar heller inga kvitton på spelvinster. Teoretiskt sett skulle penningtvätt kunna ske genom att en vinnare genom hot eller liknande lämnar över vinstmarker till annan person som sätter in vinsten på ett visst konto, men den risken bedöms som liten eftersom personalen ”håller ett extra öga på den som gjort en storvinst”. Enligt Malmöpolisen varierar de konkreta brottstyper som kan kopplas till tvätt av pengar. Om själva penningtransaktionen rubriceras är det fråga om penninghäleri, men enligt Finanspolisen är det främst de bakomliggande brotten – de som lett till ekonomisk vinning – som utreds vid misstanke om penningtvätt.

Malmöpolisens slutsats är att även om penningtvätt skulle äga rum på kasinot har det bakomliggande brottet ingen direkt koppling till kasinot.

## Göteborg

Liknande bedömning görs av Polismyndigheten i Västra Götaland som på motsvarande sätt gjort en riskanalys av kasinot i Göteborg och som utredningen tagit del av. I analysen konstateras att även om möjlighet finns att penningtvätt förekommer eller kan tänkas förekomma på kasinot använder de kriminella grupperingar eller enskilda aktörer som finns i regionen andra mer lukrativa och lättillgängliga kanaler. Exempelvis genom att man bygger hus och hotell i andra länder, växlar pengar till andra valutor, köper lyxiga kapitalvaror eller investerar i t.ex. restauranger.

## Den särskilda samarbetsgruppen i Stockholm

Under 2005 bildades i Stockholm en särskild polisär arbetsgrupp för att följa upp kasinot i Stockholm – gruppen tillkom i samband med länspolisens särskilda rapport om brottligheten vid Stockholmskasinot som nämnts inledningsvis i detta avsnitt. Syftet var bl.a. att ge polisen möjligheter till en bättre uppföljning av verksamheten vid kasinot, varför ledningen för kasinot i Stockholm getts möjlighet att delta i arbetsgruppens möten under hösten 2005.

Kasinoutvärderingen har tagit del av de protokoll som upprättas i samband med överläggningarna i gruppen. Av protokollen framgår att samtliga enheter (dvs. förutom Casino Cosmopol, Finanspolisen, Ekobrottsmyndigheten, Krogkommissionen och Länskriminalpolisen) som representerats vid mötena anser att samarbetet med kasinot i operativa ärenden fungerar utmärkt. Några problemområden som ändå identifierats är:

- Ordningsfrågor i form av ”stök i entrén”.
- Man kan misstänka att det förekommer penningtvätt på kasinot.
- Kriminella personer spelar för illegalt åtkomna pengar.

Det förefaller också som om det på kasinot *inte* förekommer

- Organiserad prostitution.
- Utbredd narkotikaanvändning.
- Utbredd problematik med alkohol som riskerar kasinots alkoholtillstånd.

Diskussionerna har också visat på områden där samarbete eller faktiska förhållanden kan förbättras. Det går sannolikt att öka kasinopersonalens förmåga att upptäcka misstänkt penningtvätt. Till exempel kan Finanspolisen ta på sig uppgiften att utbilda kasinopersonalen i penningtvättsfrågor. Om kasinot blir bättre på att upptäcka penningtvätt kommer troligen antalet anmälningar om misstänkt penningtvätt att öka, vilket i förlängningen gör att massan av underrättelseinformation ökar – som i sin tur ger en ökad möjlighet att upptäcka mönster i eventuell organiserad penningtvätt. Av protokollen framgår att utbildning av nyckelpersoner i fråga om penningtvätt skall genomföras våren 2006.

Frågan om penningtvätt har utgjort en viktig del av diskussionerna, vilket antagligen till en del kan förklaras av att kasinona sedan den 1 januari 2005 omfattas av penningtvättslagen. Enligt finanspolisens rapporter till samarbetsgruppen är Casino Cosmopol generellt sett bra på att agera mot penningtvätt. De anmälningar om misstänkt penningtvätt som har ursprung i statliga kasinon uppges ofta ha hög kvalitet. Finanspolisen meddelar en positiv utveckling avseende antalet rapporteringar om misstänkt penningtvätt. I jämförelse mellan år 2004 och 2005 har antalet penningtvättsincidenter fördubblats (från 23 till 51). Enligt polisen är en trolig förklaring att kompetensnivån och uppmärksamheten hos personalen ökat. Om ökningen hänger samman med en faktisk ökning av penningtvätt eller om det förklaras av ökad rapportering, framgår dock inte.

Finanspolisen, som ingår i den nationella kommissionen mot värdetransportrån, har uppmärksammat att kända rånare ibland besöker kasinot i Stockholm. Enligt polisen kan ökad rapportering om misstänkt penningtvätt ge ytterligare tillgång till viktig information.

Vid det senaste mötet (september 2005) konstaterades ånyo att organiserad prostitution, utbredd narkotikaanvändning eller utbredd problematik med alkohol inte utgör hot mot kasinots alko-

holtillstånd. Allmänt sett rapporteras samarbetet och samverkan mellan polisen och kasinot vara god.

Arbetsgruppens verksamhet har, såvitt utredningen kunnat finna, lett till en ökad ömsesidig förståelse mellan polisen och Stockholmskasinot när det gäller behovet av samarbete kring ordningsfrågor och säkerhet. Kasinot har numera en utpekad kontaktperson på Citypolisen, vilket antas underlätta kommunikationen mellan parterna.

### **Finanspolisens uppgifter för 2005**

Finanspolisen har på utredningens begäran gjort en sammanställning av penningtvättsärenden vid kasinona. Av den framgår att det under 2005 gjordes 51 anmälningar (Göteborg 31, Malmö 12, Stockholm 6 samt Sundsvall 2) från landets olika kasinon. Anmälningarna resulterade i 15 underrättelseuppslag till KUT-enheter (KUT står för kriminalunderrättelsetjänsten), Säpo samt Ekobrottsmyndigheten (EBM).

Vid 29 tillfällen rörde anmälningarna växling av sedlar från lägre till högre valörer. En inväxling av sedlar som två besökare ämnade göra avbröts då de anmodades legitimera sig. Anmälningar har gjorts då besökarna avlägsnat sig från kasinot efter växlingen eller enbart gett sken av att spela.

Två anmälningar rör storspelare som omsatt 1,3 miljoner kronor resp. 940 000 kr under kortare tid på kasinot. Det förstnämnda fallet rörde sig om en malaysier (ej boende i landet).

Vid två tillfällen har kasinot i Malmö mottagit färgade 20-pund-sedlar. En besökare ville även växla in en check utställd av maltesisk bank till ett belopp på 74 600 euro.

En storspelare har rapporterats tre gånger. Vid samtliga tillfällen hade personen med sig amerikanska dollarsedlar. De var vid ett tillfälle helt nya (ocirkulerade) och vid ett annat tillfälle i nummerföljd. Spelaren har växlat in mellan 20–30 000 dollar per besök.

Totalt har 38 personer med svenskt personnummer rapporterats. Tretton av dessa finns med i belastningsregistret samt några även i det allmänna spaningsregistret. Ytterligare sju personer finns med i belastningsregistret med enbart domar om penningböter. Utländska medborgare som rapporterats kommer från Danmark (3), Norge, Slovenien, Malaysia samt USA. En persons nationalitet är okänd.

Finanspolisen rapporterar vidare till utredningen att 60 procent av anmälningarna rör växling av sedlar till högre valörer. Något fall av färgade sedlar (som enligt finanspolisen inte är att betrakta som penningtvätt i egentlig mening) har förekommit samt tre storspelare som växlat in stora summor vid varje speltillfälle.

Ingen enskild anmälan konstituerade en konkret brottsmisstanke. I en tredjedel av fallen sändes uppgifterna i anmälningar till polismyndigheter där de rapporterade personerna är boende. Anmälningarna är värdefulla på underrättelsebasis. I vissa fall råder stor disproportionalitet mellan de summor vissa spelare rör sig med och vad de enligt en kontantberäkning rimligen borde ha att disponera. I fall personen ifråga är inblandad i någon form av brott som avser tillgrepp av kontanter utgör en penningtvättsanmälan ett starkt indicium, enligt finanspolisen.

### 7.3.5 FATF:s iakttagelser

Som nämnts i avsnitt 5.7.2 har det internationella granskningsorganet Financial Action Task Force on Money Laundering (FATF) i en utvärdering under 2005 bedömt Sveriges implementering av organisationens rekommendationer om penningtvätt mm. Bedömningen omfattade även de svenska kasinon som omfattas av kasinolagen. Rapporten finns tillgänglig på FATF:s webbplats (<http://www.fatf-gafi.org/dataoecd/26/35/36461995.pdf>).

Bland FATF:s iakttagelser kan nämnas att de svenska kasinona enligt gruppen väl synes uppfylla kraven på rapportering till finanspolisen om transaktioner som kan tyda på penningtvätt. Detta bedöms hänga samman med ett nära samarbete mellan finanspolisen och Casino Cosmopol. Man har noterat att antalet anmälningar ökat över tiden och tillskriver detta dels ett ökat antal kasinon, dels ökad insikt om regelverket inom kasinona.

Gruppen noterar att Casino Cosmopol utarbetat egna interna föreskrifter för granskning och rapportering enligt penningtvättslagen och att dessa accepterats av Lotteriinspektionen. Samtidigt noterar man att det gränsvärde för granskning och rapportering som finns intaget i dessa bestämmelser, nämligen 15 000 euro, skiljer sig från FATF:s rekommendation om gränsvärden för kasinon, vilket är 3 000 euro (FATF interpretative Note to Recommendation 12).

Den ursprungliga penningtvättslagen gällde endast finansiella institutioner, vilka alla omfattas av Finansinspektionens (FI) tillsyn och av dess föreskrifter och allmänna råd. År 2005 tillkom ett antal nya områden, däribland kasinona. Dessa omfattas dock inte av FI:s föreskrifter och råd, och ej heller av dess tillsyn. FATF ser detta som en brist, låt vara att man noterar att kasinona och andra aktörer inom dessa områden har deltagit i FI:s utbildningar inom penningtvättsområdet.

Varken Finansinspektionen eller Lotteriinspektionen har lagstöd för att utöva tillsyn i penningtvätsfrågor vid kasinona. Genom detta saknas möjligheter att ingripa med administrativa sanktioner (förelägganden m.m.) mot aktörer som inte efterlever bestämmelserna.

Penningtvättslagen innehåller bestämmelser om identitetskontroll. För kasinoverksamhetens del gäller istället kasinolagens bestämmelser om generell identitetskontroll. FATF konstaterar att detta visserligen medger en fullständig identifikation av samtliga besökare men att systemet inte på ett tillfredsställande sätt kopplar ihop besökarna med relevanta transaktioner.

FATF rekommenderar Sverige att kasinoverksamheten skall omfattas av den samlade regleringen för penningtvätt. Det innebär att myndighetsföreskrifter och allmänna råd inom området också skall gälla för kasinoverksamheten. En möjlighet vore att vidga tillämpningen av Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd. På så sätt skulle man få en konsistent tillämpning av hela regelverket för alla aktörer som omfattas av penningtvättslagen.

Man föreslår också att kasinona bör åläggas att identifiera personer som genomför transaktioner över 3 000 euro (istället för som för närvarande 15 000 euro) och att identifikationen därvid tydligare bör ta fasta på just dessa besökare än vad som följer av den allmänna identitetskontroll som sker vid inträdet.

Slutligen föreslår FATF att en myndighet ges behörighet att utöva tillsyn över de ”nya” områdena i penningtvättslagen, däribland kasinoverksamheten. Denna bör ges möjlighet att ingripa med sanktioner för att tillförsäkra efterlevnad av lag och anslutande föreskrifter.

### 7.3.6 Utredningens bedömning

Utredningen har i samtal med allmänheten inte sällan mött uppfattningen att det förekommer penningtvätt på kasinona och spel med stora insatser som antas härröra från olaglig verksamhet. Också medieuppgifter förekommer om omfattande spel med höga insatser som antas finansierade med pengar från skatteflykt eller annan olaglig verksamhet. Dessa farhågor förtjänar att tas på allvar och utredningen har därför vidtagit två skilda åtgärder för att pröva om de har grund och – om så är fallet – lämna förslag till vad som skulle kunna göras för att förbättra situationen.

En åtgärd har bestått i att söka empiriska uppgifter om spelandet och spelarna. Det har skett genom att dels ta del av polisens erfarenheter och uppfattningar, dels initiera en statistisk studie om besökarnas eventuella koppling till brottslighet mm. Den studien har genomförts av Brå och redovisas utförligt senare i betänkandet. Den andra åtgärden har varit att granska de rutiner som Casino Cosmopol använder för att förhindra penningtvätt och bedöma behovet av eventuella ytterligare administrativa arrangemang för att upprätthålla efterlevnaden av de interna och externa regelverken om penningtvätt.

Utredningen har värderat om det förekommer penningtvätt i meningen ”tvätta svarta pengar vita”, dvs. om rutinerna på kasinona t.ex. kan medge att medtagna kontanter kan sättas in på ett eget konto mot kvitto och därmed ge sken av att pengarna förvärvats genom spelvinster. Utredningens bedömning, baserad på underlag från polisen och granskning av Casino Cosmopols interna rutiner, är att detta knappast kan ske.

Penningtvätt har ofta i allmänt språkbruk betydelsen “konsumtion med olagligt förvärvade pengar”, vilket är en vidare betydelse än lagens definition. Med denna tolkning blir utvärderingen mer osäker. Det kan knappast uteslutas att vissa besökare spelar med svarta pengar, ibland med stora belopp. Det kan gälla pengar som undanhållits från beskattning eller pengar från stölder, rån, narkotikaaffärer eller annan kriminalitet. Brå-studien ger en fördjupad bild av denna problematik.

Det är känt att pengar som förvärvats genom brott ofta används för lyxkonsumtion. Det kan gälla restaurangbesök, resor eller inköp av dyra varor som smycken och bilar. Även kasinospel med höga insatser kan ses som en form av lyxkonsumtion. Från samhällssynpunkt är det enligt utredningens mening lika allvarligt att

olagligt förvärvade pengar omsätts i lyxvaror och restaurangbesök som att man spelar med dem på kasinon eller andra spelinrättningar. Det huvudsakliga problemet ligger i den bakomliggande kriminaliteten eller undandragandet av beskattning. De aktörer (juridiska eller fysiska personer) som kan befaras riskera bli föremål för sådana transaktioner måste emellertid enligt utredningen behandlas enhetligt, med anpassning till förhållandena i varje särskilt fall. Insatser mot penningtvätt på kasinona bör därför följa samma principer som gäller i andra sammanhang där penningtvätt kan misstänkas. Kraven på kasinona bör vara likvärdiga med kraven på andra aktörer som omfattas av regelverken om penningtvätt.

Sveriges sätt att implementera de internationella reglerna mot penningtvätt har nyligen granskats av FATF (se avsnitt 7.3.5). Som redovisats befanns de svenska kasinona ha ett gott samarbete med finanspolisen. Casino Cosmopols interna rutiner – påbjudna i penningtvättslagen – är granskade och accepterade av Lotteriinspektionen. Utredningen har också kunnat konstatera att de, med hänsyn tagen till de speciella förhållandena på ett kasino, väl ansluter till principerna i Finansinspektionens föreskrifter och allmänna råd.

FATF:s huvudsakliga invändning bestod i att kasinoverksamheten inte är underställd den statliga tillsynen i penningtvätsfrågor. Det finns heller ingen myndighet som kan utfärda bindande föreskrifter eller allmänna råd riktade till kasinona i penningtvätsfrågor. Utredningen finner arbetsgruppens påpekanden relevanta och delar slutsatsen att kasinoverksamheten bör bli föremål för statlig tillsyn av i princip samma slag som gäller de finansiella institutionerna. Tillsynsmyndigheten – eller annan lämplig myndighet – bör dessutom få utfärda föreskrifter eller allmänna råd i penningtvätsärenden riktade till kasinoverksamheten.

Utredningen har övervägt lämplig tillsynsmyndighet, men har avstått från ett slutligt förslag, bl.a. eftersom regeringen den 9 februari i år tillkallat en särskild utredare med uppdrag att se över frågor som rör vilka åtgärder som behöver vidtas för att ytterligare effektivisera bekämpningen av penningtvätt och terrorfinansiering. Den utredaren skall bl.a. beakta vad som framförs i FATF:s nämnda utvärderingsrapport. Enligt direktiven (2006:17) skall utredaren överväga och analysera vilka åtgärder som krävs för att verksamheter som faller utanför den finansiella sektorn, men som omfattas av EG-direktivet om penningtvätt, skall ställas under tillräcklig tillsyn för att uppfylla direktivets krav. I samband med det

skall utredaren också överväga vilka myndigheter som skall ges föreskriftsrätt för dessa aktörer.

Denna utredning vill självfallet inte föregripa den sittande utredningen om penningtvätt men vill ändå redovisa några iakttagelser som gjorts under utredningsarbetet och som kan vara av betydelse för valet av den eller de myndigheter som skall ges föreskriftsrätt respektive tillsynsansvar i penningtvättsärenden i kasinoverksamhet.

Utredningen har antagit att valet kommer att stå mellan Lotteriinspektionen och Finansinspektionen. Finansinspektionen har tillsynsansvar i penningtvättsärenden för de finansiella institutionerna och därmed kompetens i penningtvättsärenden. Finansinspektionen har också på regeringens uppdrag utfärdat föreskrifter och allmänna råd inom området. Även om kasinoverksamheten skiljer sig från andra sammanhang där penningtvätt kan befaras, bör erfarenheterna kunna komma till nytta också i tillsyn av penningtvättsärenden vid kasinoverksamhet. Lotteriinspektionen har tillsynsansvar för andra frågor i kasinonas verksamhet och därmed god insikt om förhållandena vid kasinona.

Lotteriinspektionen har möjlighet att meddela närmare villkor i de frågor som omfattas av regeringens tillståndsbeslut. Eftersom frågor om penningtvätt inte längre regleras i regeringens tillstånd till Svenska Spel kan dock Lotteriinspektionen inte med nuvarande mandat utfärda närmare villkor i denna del (och ej heller svara för tillsyn inom området). Finansinspektionen har möjlighet att utfärda föreskrifter inom sitt ansvarsområde (enligt vad regeringen bestämmer) medan Lotteriinspektionen inte i någon fråga har möjlighet att utfärda föreskrifter.

De båda myndigheterna har också tillgång till olika ingripandeformer (sanktioner) vid överträdelser. Lotteriinspektionen kan vad gäller kasinon endast utfärda anvisningar (lotterilagen medger andra ingripandeformer för andra typer av lotterier eller spel, t.ex. förelägganden med vite). Finansinspektionen kan enligt lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse i förhållande till ett kreditinstitut ingripa genom utfärdande av föreläggande att vidta en viss åtgärd inom en viss tid (beslutet kan förenas med ett beslut om vite), genom förbud att verkställa ett beslut, eller genom anmärkning. Om överträdelserna är allvarliga skall kreditinstitutets tillstånd återkallas, eller om det är tillräckligt, varning meddelas. Anmärkning och varning kan förenas med ett beslut om straffavgift.

I sina överväganden i anledning av FATF:s rekommendationer, vari Lotteriinspektionens bristande befogenheter påpekas, har utredningen sökt efter andra fall där flera myndigheter har föreskrifts- eller tillsynsansvar inom ett och samma eller närliggande områden.

Sådana exempel finns och de visar att det kan finnas behov av att berörda myndigheter på ett mer formaliserat sätt samarbetar eller på annat sätt samordnar sin verksamhet. Inom miljöbalkens område finns ett tillsyns- och föreskriftsråd som berör de myndigheter som har uppdrag att utfärda föreskrifter eller svara för tillsyn inom miljöbalkens område. Rådet är ett organ för samråd och samverkan för myndigheternas arbete i frågor som rör tillsyn och föreskrifter enligt miljöbalken. Det skall föra ett register över samtliga förordningar och föreskrifter som är utfärdade med stöd av miljöbalken samt över de allmänna råd inom miljöbalksområdet som är utfärdade av de centrala myndigheterna. Rådet regleras genom förordningen (2001:1096) med instruktion för naturvårdsverket.

Inom området marknadskontroll av varor finns enligt förordningen (2005:893) om marknadskontroll av varor ett marknadskontrollråd inrättat som samordningsorgan för de myndigheter som ansvarar för marknadskontroll. SWEDAC ansvarar för sekretariatsfunktionen och dess generaldirektör är rådets ordförande.

Dessa exempel visar att det inte finns några principiella hinder för ett "delat" tillsynsansvar. Inte heller finns det principiella hinder för en lösning som innebär att en myndighet, i detta fall Finansinspektionen, erhåller föreskriftsrätt, som till viss del berör kasinonas verksamhet, medan Lotteriinspektionen utövar tillsynen på området.

## **7.4 Kasinoverksamheten och illegalt spel samt annan brottslig verksamhet**

### **7.4.1 Farhågor och förhoppningar**

Regeringen anförde i prop. 1998/99:80 Kasinospel i Sverige m.m. att erfarenheterna utomlands av kasinospel medför att det illegala spel som förekommer minskar i omfattning. Den särskilda arbetsgrupp inom Finansdepartementet, som arbetade fram regeringens slutliga förslag till kasinospel i Sverige, hade vid sina kontakter med departement och kasinoanordnare i t.ex. Danmark, Finland och

Holland inte kunnat finna några påtagliga negativa effekter av kasinoverksamheten i dessa länder.

De flesta remissinstanser var positiva till eller hade inget att invända mot att kasinospel skulle få anordnas i Sverige. Brottsförebyggande rådet (Brå) avstyrkte dock förslaget, bl.a. med motiveringen att en legalisering av en farlig spelform kunde leda till illegalt spel eftersom den som vant sig vid kasinospel kunde komma att söka sig till mer spännande (illegala) alternativ. I propositionen anfördes, å andra sidan, att dåvarande Lotteriutredningen ansett att en introduktion av internationellt kasinospel i Sverige skulle kanalisera okontrollerat illegalt spel till ett legalt, kontrollerat alternativ, och att den illegala spelmarknaden därmed skulle saneras. Regeringen ansåg att detta var ett väl optimistiskt antagande, men att betydande effekter i gynnsam riktning borde kunna uppnås genom att en legal spelomöjlighet erbjöds. Man menade att nyrekryteringen till illegalt spel borde kunna minska och att många av de mer eller mindre erfarna spelarna på den illegala marknaden borde påverkas om nya möjligheter öppnades. Som skäl för denna uppfattning hänvisades till erfarenheterna i både Danmark och Finland att det illegala spelet där minskat sedan kasinospel i kontrollerade former tillåts.

I regeringens proposition 1998/99:80 Kasinospel i Sverige m.m. anfördes vidare att omsättningen av pengar i ett kasino kan uppgå till betydande belopp och att denna förekomst av pengar kan fresta till brott av olika slag. I propositionen angavs att det finns flera metoder att försöka förebygga och avslöja sådana brott som kan begås på ett kasino. Registrering är en sådan metod och kameraövervakning en annan. En kombination av dessa metoder ansågs som önskvärd. Med dessa konstateranden som grund, och med ledning av erfarenheterna från kasinon i andra länder, föreslog regeringen att de svenska kasinona skulle använda sig av såväl registrering av besökarna som kameraövervakning. Vidare skulle besökarna fotograferas och kasinona skulle dessutom kunna spara information om besökarna med hjälp av automatiserad behandling.

Registreringen antogs i första hand fungera som brottsförebyggande i det att den kunde avhålla brottsbenägna personer från att besöka kasinot, men det framhölls också att ett register över besökarna även kan vara till hjälp för polisen att klara upp eventuella brott som har begåtts på kasinot.

### 7.4.2 Utredningens underlag för att bedöma brottlighet i samband med kasinon

För att bedöma frågan om kasinoverksamhetens inverkan på det illegala spelet i Sverige och på annan kasinoanknuten brottslighet har utredningen intervjuat berörda polismyndigheter både centralt och lokalt, företrädare för Lotteriinspektionen och Brå, inhämtat senare års erfarenheter från såväl Danmark som Finland och därutöver också studerat den forskning på området som finns företrädesvis i andra länder utanför den nordiska kretsen. Utredningen har även uppdragit åt Brå att göra en statistisk undersökning av kasinobesökarnas brottsbelastning m.m.

### 7.4.3 Polisens erfarenheter av brottslighet knuten till kasinoverksamhet

#### Illegalt spel

De illegala spelformerna kan i huvudsak sägas utgöras av kortspel, tärningsspel, roulett, Black Jack, automatspel, vadhållning etc. Utredningen har främst studerat effekterna på den illegala spelautomatmarknaden och de illegala kasinon (spelklubbar etc.) som tidigare funnits som enda alternativ för dem som velat utöva kasinospel i Sverige.

Ett problem i sammanhanget är att utbredningen och omfattningen av illegala spelklubbar är föga känt. I en rapport som Brå presenterade 1995, *Spelandet i Sverige* (Brå-rapport 1995:1, Eckart Köhlhorn m.fl.), refereras till en studie av den illegala spelklubbsverksamheten i Stockholm (Persson och Åström, 1979). I studien anges antalet illegala spelklubbar uppgå till cirka 25 stycken i slutet av 1970-talet. Det antogs att Stockholm svarade för en tredjedel av all illegal spelverksamhet i Sverige. Rimligen kan man anta att de övriga huvudsakligen fanns i större städer, främst Malmö och Göteborg. Någon säker, sentida uppskattning av antalet illegala spelklubbar i Stockholm har inte utredningen kunnat finna. Enligt den rapport som Polismyndigheten i Stockholms län tagit fram för utredningens räkning om brottsligheten relaterad till Casino Cosmopol i Stockholm konstateras, att ”det förefaller som den illegala spelmarknaden lever vidare trots kasinoetableringen”. Företrädare för Citypolisens Krogkommission anser sig enligt samma rapport

dock ha noterat en nedgång av illegala spelklubbar i centrala Stockholm sedan Cosmopoletableringen år 2003.

Inte heller i Göteborg eller Malmö kan polisen se några påtagliga effekter av kasinoetableringarna när det gäller den illegala spelklubbmarknaden. I Göteborg antas omfattningen av illegalt roulettspel ha minskat som en följd av kasinots tillkomst, men det illegala automatspelet har sannolikt inte påverkats. Erfarenheterna från Malmö är desamma, de menar också att ett skäl för detta kan vara att kasinot har en annan publik än de som frekventerar de illegala spelklubbarna. I Sundsvall har det illegala spelet över huvud taget inte ansetts vara något polisiärt problem, varken före eller efter kasinoetableringen.

## Övrig brottslig verksamhet

### Malmö

Polismyndigheten i Malmö har i likhet med polismyndigheterna i Göteborg, Sundsvall och Stockholm gjort en omfattande analys av potentiella brottsrisker i samband med kasinoetableringen. Kasinot i Malmö är en tidigare restaurang och kårhus för studenterna i staden som byggdes om inför kasinostarten 2001. Malmöpolisen har gjort en studie av anmäld brottslighet i anslutning till den gatuadress där kasinot ligger omfattande såväl tiden före kasinoetableringen som efter. Antalet anmälda brott har inte uppvisat någon märkbar förändring över tiden och ligger omkring 18–25 per år, eller cirka två per månad. Bland anmälningarna finns misshandel, olaga hot, våld mot tjänsteman, missbruk av urkund, penningförfalskning, stöld och förlorat gods. Samtliga brottsrubriceringar, utom penningförfalskning, fanns även när byggnaden inhyste en restaurang. Enligt Malmöpolisen är kasinot inte något polisiärt problem. Malmös problem på spelområdet har varit svartklubbarna, som dock framgångsrikt bekämpats genom samarbete mellan polis, åklagare och sociala myndigheter m.fl. Tidigare fanns cirka 25 kända svartklubbar som nu mer eller mindre har eliminerats.

## Stockholm

Polismyndigheten i Stockholms län lämnade i augusti 2005 en utredning om brottslighet som kan hänföras till kasinot i Stockholm. Rapporten har tagits fram för att ge underlag för Kasino-utvärderingen när det gäller att bedöma erfarenheterna av kasinotableringen ur polisiär synvinkel. I sammanfattningen konstaterar polismyndigheten att ”i jämförelse med andra nöjesetablissemang i Stockholms län är den synliga brottsligheten som kan knytas till Casino Cosmopol på en relativt låg nivå”. Man konstaterar vidare att ”i det polisdistrikt där kasinot ligger betraktas inte kasinot som ett stort problem”.

Stockholmspolisen har i likhet med polisen i Malmö undersökt antalet anmälda brott som kan direkt relateras till adressen Kungsgatan 65 där Casino Cosmopol ligger. Under en 28-månaders period från kasinostarten i mars 2003 till juli 2005 uppgick antalet anmälningar till 122 stycken, eller 4,35 anmälningar per månad. Den vanligaste brottstypen är våldsbrott, hot mot tjänsteman och dispyter vid entrén eller inne på kasinot (48 fall) och stöld, snatteri och fickstöld inne på kasinot (25 fall). Bland övriga brottsrubriceringar, med avsevärt lägre antal, finns narkotikabrott i form av innehav eller bruk, användning av falska sedlar eller spelmarker, bedrägeri, skadegörelse och rån eller väskryckning.

I avsnitt 7.3.4, som behandlade penningtvätt, redovisades resultat av den arbetsgrupp inom polisen i Stockholms län som särskilt undersöker eventuell kasinorelaterad brottslighet. Redovisningen behandlade främst penningtvätt, men innehåller även vissa uppgifter om annan brottslighet.

## Göteborg

Polismyndigheten i Göteborg redovisar ingen liknande, mer ingående uppföljning av brottslighet som kan knytas till Göteborgskasinot. Inför kasinotableringen gjordes emellertid en mycket ingående analys av potentiella brottsrisker som skulle kunna förekomma. Enligt polisens uppfattning har dock etableringen inte medfört någon märkbar påverkan på brottsfrekvensen i Göteborg. Antalet brottsanmälningar från kasinot är få, men polisen följer trots detta verksamheten med sedvanliga polisiära metoder för att

förebygga de risker som detta slags verksamhet ändå skulle kunna ge upphov till.

## Sundsvall

Sundsvall var den första ort i Sverige där Casino Cosmopol startade kasinoverksamhet år 2001. Redan året innan etableringen startade polisen i Sundsvall en samverkansgrupp för att inventera och analysera de tänkbara konsekvenser som kunde bli en följd därav. Gruppens studie kom att bilda mönster för de motsvarande studier som senare gjordes på övriga kasinoorter.

Sundsvallspolisen kan i efterhand konstatera att kasinot i Sundsvall varit förskonat från de flesta av de befarade brottstyperna. Den kända brottslighet som förekommit i eller i anslutning till kasinot är liten. Endast några fall av misshandel har kommit till polisens kännedom, ett antal bilinbrott på parkeringen nära kasinot har förekommit och endast ett fåtal stölder har anmälts. Över huvud taget är det få polisingripanden på kasinot jämfört med övriga citynära krogar; krogrelaterade brott anses för övrigt vara ett av de största ordningsproblemen i Sundsvalls citykärna. Den nämnda samverkansgruppen har numera avvecklats.

Det låga antalet brottsanmälningar från kasinot är egentligen förvånande med hänsyn till verksamhets art, anser polisens företrädare i Sundsvall, och kan möjligen tyda på att t.ex. stölder inte anmäls i den omfattning som vore rimligt att anta. Möjligen kan detta bero på, menar man, att stöld i kasinot ofta är av det slaget att uppsåtet kan vara svårt att styrka och att kasinot i hög grad överlåter åt den förfördelade parten att göra anmälan – något som sällan sker.

### 7.4.4 Internationella erfarenheter

Utredningen har tagit del av den forskning som finns när det gäller kasinorelaterad brottslighet i syfte att få ett bredare perspektiv på frågan. I Sverige har forskningen kring kasinonas effekter i huvudsak koncentrerats på de sociala och hälsomässiga effekterna av kasinospel, medan studier av sambandet mellan kasinon och allmän brottslighet ännu inte genomförts. Det torde främst hänga samman med att internationella kasinon är en relativt ny företeelse i Sverige.

Däremot finns ett relativt rikhaltigt forskningsmaterial att hämta från exempelvis USA. En sådan studie som också kommenterar andra forskningsresultat när det gäller eventuella samband mellan kasinoverksamhet och brottslighet är "Does the Presence of Casinos Increase Crime? – An Examination of Casino and Control Communities", som presenterades i april 2003 av Stitt, Nichols och Giacomasso. Studien finansierades av National Institute of Justice, U. S. Department of Justice.

Studien är en analys av brottsligheten på sex kasinoorter och jämför brottsfrekvensen med sex andra kontrollorter som saknar kasinon. De båda kategorierna matchades mot varandra med hjälp av 15 socioekonomiska variabler för att göra en rättvisande jämförelse möjlig. Brottsfrekvensen beräknades genom användning av dels den fast bosatta populationen, dels den riskutsatta populationen, som inkluderar även turister och tillfälliga besökare i frekvensberäkningen. Skälet till detta förfarande var att man ville undvika att resultatet för kasinoorterna förbättrades av det faktum att befolkningsunderlaget där utökas med tillfälliga besökare, vilket per definition alltid ger en lägre brottsfrekvens per capita.

Såväl person- som egendomsbrott analyserades för situationen både före och efter kasinonas etablering. Brottsligheten förväntades öka på kasinoorterna i analogi med den så kallade Routine Activity Theory (RAT; en teori som bygger på att när brott begås, händer tre saker samtidigt och på samma plats: ett lämpligt mål finns tillgängligt, det saknas relevant skydd för att brottet inte ska begås och, för det tredje, en potentiell och motiverad gärningsman finns på plats) och uppfattningen om att kasinon tjänar som magneter för brottslig verksamhet.

Studien uppvisade få signifikanta skillnader mellan test- och kontrollorterna. Brottsfrekvensen ökade på några kasinoorter, en del av dem förblev relativt stabila i detta avseende och i andra fann man en minskning. Författarna drog slutsatsen att brottslighet inte oundvikligen kommer att öka på orter där kasinon etableras och att kasinonas effekter på brottsligheten förefaller kopplade till många olika variabler som endast till liten del är kända. Det behövs mer forskning på detta område, menade författarna, för att förstå sammanhanget mellan kasinon och brottslighet.

Även om en direkt jämförelse mellan kasinoverksamheten i USA och motsvarande i Sverige inte kan göras, bör dessa forskningsresultat kunna vara tämligen relevanta även för svenskt vidkommande. Antalet kasinon i USA har ökat mycket kraftigt i USA lik-

som intresset för spel i allmänhet. År 2003 fanns kasinon i 30 amerikanska delstater och dessa beräknades omsätta 22,3 miljarder dollar. Kasinona i USA är ofta öppna dygnet runt, erbjuder inte sällan fri alkohol till gästerna och är sannolikt inte bättre övervakade än de fåtal svenska kasinona. Det gör att det är rimligt att anta, att resultatet av de amerikanska studierna också borde kunna vara tillämpliga även på svenska förhållanden.

En jämförelse kan också göras med förhållandena i Danmark. För Köpenhamnskasinot följer Köpenhamnspolisens enbart upp brott som händer inne på kasinot. De har sålunda inte samma helhetssyn på de konsekvenser kasinoverksamheten kan ha på brottsligheten som t.ex. den svenska polisen har. Köpenhamnspolisens gör dock bedömningen att kasinot inte har någon nämnvärd inverkan på den totala brottsbilden i staden. Den konstaterade brottslighet som kan knytas till kasinot är liten. Endast 66 anmälningar om brott i spellokalen hade inkommit mellan 1994 och 2002. Vanligast är tillgreppsbrott följt av bedrägerier och ordningsstörningar i samband med fylleri, därutöver har inte några speciella problem kunnat kopplas till kasinot.

Ytterligare referat av och hänvisningar till den inhemska och internationella forskningen om kasinon finns i den bilagda Brå-rapporten.

#### **7.4.5 Brottsförebyggande rådets undersökning av besökare på de svenska kasinona**

Det finns en – om inte utbredd, så i alla fall inte ovanlig – uppfattning, hos allmänhet och media, att kasinona skulle dra till sig ett klientel som är mer ”kriminellt” än befolkningen i allmänhet. Också inför arbetet med kasinolagen framkom synpunkter att kasinona skulle kunna utvecklas till hårdar för kriminalitet och att brottslingar där skulle samlas, inte bara för att spela utan även förbereda brott utanför kasinona. Det har därför varit en central fråga för utvärderingen att försöka belysa om kasinonas besökare avviker från det svenska folket i stort vad avser kriminalitet, verksamhet inom ”svartbranscher” m.m.

Det finns flera möjligheter att belysa denna fråga. En är systematiska intervjuer med poliser som har kännedom och nöjesliv, krogliv, och verksamheten vid kasinona. En annan är att i en statistisk undersökning samköra register där uppgifter om besökarna vid

de svenska kasinona finns registrerade med bl.a. personnummer. Genom att samköra besöksregistret har utredningen kunnat belysa om det finns en överrepresentation för besökare med kriminellt förflutet mm bland kasinonas besökare. Studien torde vara unik i sitt slag i världen, vilket bl.a. underlättats av att besökarna vid svenska kasinon systematiskt registreras (som en följd av lagstiftningen). Brottsförebyggande rådet (Brå) har samkört Casino Cosmopols besöksregister med personer med svenskt personnummer med Brås register över misstänkta respektive lagförda personer, med Skatteverkets skatteregister inklusive registret över restförda personer samt med Finanspolisens penningtvättsregister. I undersökningen har Brå kunnat undersöka skillnader mellan de besökare som ofta besöker kasinot med engångsbesökare.

Studien har skett i nära samverkan med utredningen och den följande framställningen bygger på den rapport som framställts av Brå och som godkänts av utredningen. Hela rapporten bifogas som bilaga till detta betänkande. I det följande återges i lätt redigerad form rapportens sammanfattning och slutsatser. I denna redigerade version har hänvisningar till den vetenskapliga litteraturen tagits bort. I dessa delar hänvisar utredningen till den fullständiga bilagan.

Brås studie är explorativ. Utredningen delar Brås uppfattning att det finns skäl för fördjupade analyser och mera forskning inom området, inte minst mot bakgrund av att det finns så många förutfattade meningar om svenskt kasinoväsende. Utredningen anser dock att två slutsatser kan dras redan med den explorativa studien som bas:

Den ena är att om man jämför kasinobesökarna med ett (geografiskt samt ålders-, och könsmässigt) motsvarande urval av svenskar, så avviker besökarna inte särskilt mycket i fråga om "brottslighet" från normalbefolkningen, låt vara att brottsprofilen är delvis annorlunda mot ett riksurval. Kasinobesökarna är som folk är mest, de flesta har inte misstänkts för brott eller penningtvätt, lagförts för brott etc. Utmärkande är dock överrepresentationen av personer involverade i ekonomisk brottslighet. Andelen personer som är registrerade för ekonomisk brottslighet är dock liten i förhållande till det totala antalet kasinobesökare.

Den andra slutsatsen är att relativt många kasinobesökare har sin yrkesverksamhet förlagd till sektorer inom samhällsekonomin som är kända för "svarta affärer". Det senare är självfallet inte i första hand ett kasinoproblem utan ett allmänt uttryck för att det inom delar av den svenska ekonomin förekommer en stor del svarta

pengar. Den svarta ekonomin svarar för 3–5 procent av bruttonationalprodukten och de svarta pengarna tar förstås vägen någonstans. Flera studier bekräftar att svarta pengar till inte obetydlig del används för nöjeskonsumtion och följaktligen hamnar en del av dessa på kasino.

### **Kasinobesökarnas kriminella bakgrund**

Brå:s studie gäller kasinobesökare under ett år (1 juli 2004–30 juni 2005) med svenska personnummer. Av dessa omkring 213 000 besökare var 10,4 procent registrerade som skäligen misstänkta för brott i misstankeregistret under en närmast föregående femårsperiod. En något lägre andel, 8,0 procent, hade lagförts för brott under en lika lång tidsperiod. Hur förhåller sig dessa siffror om kasinobesökarna till en normalbefolkning?

I en normalbefolkning är 6,3 procent misstänkta för brott och 5,4 procent lagförda. Det innebär att kasinobesökare i högre grad är misstänkta och lagförda för brott än befolkningen i övrigt. Kasinobesökarna skiljer sig emellertid från normalbefolkningen på tre avgörande punkter. De är i huvudsak män, de är unga och de bor i hög grad i storstäder, där de flesta kasinon finns. Detta är faktorer som är relevanta för en hög brottsbelastning i en befolkning. Det innebär sannolikt att kasinobesökarnas högre andel misstänkta och lagförda personer i allt väsentligt kan förklaras av dessa tre faktorer. Andelen misstänkta och lagförda kasinobesökare får därför anses vara logisk och rimlig.

### **Vilka är brotten och vad säger dessa?**

Kasinobesökarnas registrerade brottslighet skiljer sig från en normalbefolkning gällande brottsstrukturen. I synnerhet har kasinobesökarna en proportionellt sett högre andel misstänkta personer för:

- hot- och våldsbrott,
- trafikbrott,
- narkotikabrott (bruk och innehav av narkotika),
- ekobrott (bokföringsbrott, brott mot borgenärer, bedrägerier, förskingring och förfalskning),
- skattebrott.

Överrepresentationen av hot- och våldsbrott förklaras av Brå av att kasinobesökarna till stor del består av yngre män som generellt är misstänkta för sådan brottslighet i högre grad än en normalbefolkning. Till detta kommer att kasinomiljön tillhör nöjesvärlden och därför finns en grupp besökare som, även om det inte nödvändigtvis sker på kasino, konsumerar alkohol och använder droger. Detta kan förklara hot- och våldsbrotten men också överrepresentationen av narkotikabrott och trafikbrott (som inkluderar rattfylleri). Skattebrotten, där den största överrepresentationen finns, och ekobrotten hänger ihop med att svarta pengar (från skattefuskar) och i någon mån kriminella pengar (bedrägerier, förskingring etc.) konsumeras i nöjesvärlden i vid bemärkelse, där kasino intar en naturlig plats.

### **Konsumeras svarta pengar på kasino?**

Gruppen flergångsbesökare (besökt kasino minst fyra gånger under ett år) utmärks av att de har lägre inkomster än den genomsnittliga befolkningen. Denna grupp av kasinobesökare har också lägre inkomster än engångsbesökarna. Flergångsbesökarna innehåller dessutom en högre andel maskinellt nolltaxerade personer i arbetsför ålder, det vill säga personer där uppgifter om inkomst saknas i skatteregistret, än en jämförbar normalgrupp. En av flera förklaringar till de deklarerade låga inkomsterna är förekomsten av oredovisade inkomster till beskattning bland flergångsbesökarna.

Bland de flergångsbesökare som är enskilda näringsidkare utgörs den största andelen av personer som är verksamma inom restaurang-, taxi-, bygg-, frisör- och städbranscherna. I annan forskning har dessa branscher pekats ut som tydliga riskbranscher för ekonomisk brottslighet, främst olika typer av skattebrott. Detta är ytterligare en indikation på svarta inkomster bland flergångsbesökarna.

Restförda personer, det vill säga de som inte har betalat sina skatter och avgifter, är överrepresenterade bland flergångsbesökarna i förhållande till en normalbefolkning. Förekomsten av restföringar kan sammankopplas med den höga andelen flergångsbesökare med låga inkomster, men kan även vara en indikation på ekobrott.

Tillsammans utgör dessa indikatorer och resultat tydliga tecken på att det förekommer konsumtion av svarta pengar från skattebrottslighet på svenska kasinon. Detta är inte överraskande eftersom tidigare forskning visar att svarta pengar används till ”det lilla extra” som restaurangbesök, nöjesresor och följaktligen också kasinobesök.

### **Tvättas kriminella eller svarta pengar på kasino?**

Av samtliga kasinobesökare med fullständiga svenska personnummer förekommer 0,6 procent i Finanspolisens penningtvättsregister. Det är en högre andel av flergångsbesökarna än av engångsbesökarna som är rapporterade för misstanke om penningtvätt. Av samtliga personer som finns registrerade i penningtvättsregistret är inte mindre än tolv procent kasinobesökare under ett år. Detta är också en tydlig indikation på att det förekommer svarta pengar på kasino, inte minst med tanke på att Finanspolisens penningtvättsanmälningar till övervägande del har koppling till ekonomisk brottslighet.

Till detta kommer att en grupp av flergångsbesökarna av Skatteverket registrerats för betalningar till utlandet som överstiger 150 000 kronor.

Slutsatsen är att penningtvättsanmälningarna i kombination med utlandsbetalningarna indikerar att det också förekommer mer omfattande former av ekonomisk brottslighet, främst skattebrott, framför allt bland flergångsbesökarna. Erfarenheten från Skatteverket är att det i de nyss nämnda överrepresenterade branscherna också förekommer gärningspersoner som undanhållit betydande belopp från beskattning. Vid sidan av konsumtion av svarta pengar kan det också finnas ett inslag av penningtvätt. Detta betyder dock inte att penningtvätt sker i kasinomiljön. I stället kan vissa personer som ägnar sig åt penningtvätt (alltså i andra sammanhang) också besöka kasino.

### **Vad studien inte funnit**

En hypotes inför undersökningen var att det bland kasinobesökare skulle finnas ett inslag av personer som ägnar sig åt organiserad brottslighet, exempelvis grova narkotikabrott, eller traditionell

brottslighet i större skala, som organiserade rån. Denna studie visar inte på någon tydlig överrepresentation av misstänkta och lagförda personer för en mer organiserad brottslighet. I själva verket gäller överrepresentationen för narkotikabrott snarare eget bruk och innehav av narkotika, som inte kan sättas i sådant samband med organiserad brottslighet i form av smuggling eller stora innehav. Ett möjligt undantag är omkring 80 kasinobesökare som under en femårsperiod registrerats som skäligen misstänkta för post-, bank- eller värdetransportrån. De utgör dock en mycket liten andel av det totala antalet kasinobesökare.

Överrepresentationen av ekobrott, penningtvättsanmälningar och stora utlandsbetalningar är emellertid indikationer på att en viss del av brottsligheten sker i organiserade former. I den meningen förekommer organiserad brottslighet, fast på ekobrottsområdet istället för exempelvis narkotikaområdet. Detta är också rimligt eftersom en viss del av den ekonomiska brottsligheten är storskalig, systematisk, bedrivs av flera personer etc. Dessa är egenskaper som förknippas med organiserad brottslighet (Brå 2005:11). Sammanfattningsvis är dock inslaget av personer som registrerats som misstänkta för mer organiserade former av brottslighet litet bland kasinobesökarna.

#### **7.4.6 Utredningens bedömning**

En allmän uppfattning, inte bara i Sverige utan också i många andra länder, är att kasinoverksamhet ger upphov till en ökad brottslighet av olika slag inklusive penningtvätt. Vad blir Kasinoutvärderingens slutsats grundat på de underlag som inhämtats från relevanta aktörer och genom den undersökning som utredningen beställt?

#### **Ökning eller minskning av det illegala spelandet**

Utredningens samlade bedömning, efter att ha tagit del av främst polisens erfarenheter, är att tillkomsten av de internationella kasinona i Sverige endast haft en marginell inverkan på omfattningen av det illegala spelet. Om det haft någon inverkan, är det möjligen i viss positiv riktning, dvs. en del spelare kan ha gått över från den illegala marknaden till kasinona. Något belägg för att Casino Cosmopols spelare i nämnvärd grad skulle övergå till den

illegala spelmarknaden, så som Brå befarade i sitt remissyttrande i samband med att kasinopropositionen behandlades, har utredningen inte kunnat finna.

Utredningens kontakter med danska och finska kasinointressenter förstärker dessa antaganden. I Danmark skedde enligt den danska polisen en tydlig minskning av det illegala spelandet i Köpenhamn när kasinot öppnade 1991. Enligt polisens uppskattning finns det möjligen 2–3 illegala spelklubbar i Köpenhamn som fortfarande är verksamma. I Finland, som enbart driver ett kasino i Helsingfors anses det illegala spelet helt ha upphört i och med kasinoetableringen.

### **Brott i anslutning till kasinona**

När det gäller kasinonas påverkan på den allmänna brottligheten, förefaller erfarenheterna från de berörda polismyndigheterna också tämligen entydiga, nämligen att kasinona inte är ett polisiärt problem. Polisens kunskap grundar sig i första hand på brott som begåtts i kasinonas närhet. Deras kartläggning, liksom de erfarenheter som finns från Finland och Danmark, omfattar i mindre utsträckning den brottlighet som kan förekomma i själva kasinot.

Utredningen, som tagit del av den interna rapportering som kasinona gör i det s.k. OASE-registret, noterar att en hel del incidenter inne i kasinona inte kommer till polisens kännedom. Det rör sig dock i allmänhet om sådana händelser, där brottsuppsåt sällan kan styrkas eller som bedöms vara av alltför ringa betydelse för att en polisanmälan ska göras. En del stölder av andras spelmarker brukar ofta av gärningsmannen förklaras som "misstag" eller "missförstånd", vilket i del fall också kan vara sant med hänsyn till omständigheterna. I andra fall, där stölden är uppenbar, överlåter kasinot åt den bestulne att göra en polisanmälan, vilket dock sällan sker.

I stort kan utredningen dock konstatera, att såväl registreringen av besökarna som kameraövervakningen fungerar som en brotts-hämmande faktor. De övriga säkerhetsåtgärderna har naturligtvis också en betydelse i sammanhanget. Den interna kontrollen av spel i kasinot följs av flera olika funktionärer i en kedja från croupier eller dealer till den centrala övervakningsfunktionen (Surveillance) som kan följa spelet via monitorer. Dess effektivitet är dock

naturligtvis beroende av personalens uppmärksamhet och kunskap om de säkerhetsproblem som kan finnas.

Utredningen finner således inget stöd för den tämligen utbredda uppfattningen att de svenska kasinona skulle vara speciellt brottut-satta. I Stockholmspolisens rapport, som tidigare refererats till, nämns uppgifter om rykten som gör gällande att det förekommer prostitution inne på kasinot, om utlåning av pengar på kasinots toaletter med ockerräntor och utpressning som följd, om etniskt enhetliga grupper som spelar för osedvanligt stora pengar och om brottslingar som omsätter sina pengar på kasinot (penningtvätt). Enligt polisen är detta ”information som inte är tillförlitlighets-granskad eller bekräftad och som ska hanteras på den nivå där rykten hanteras”.

Utredningen har behandlat penningtvätsfrågan i ett särskilt avsnitt. När det gäller förekomsten av prostitution och olaga utlå-ningsverksamhet finns inga säkra bevis och heller ingen rap-portering från polisen. Utredningen har med tillfredsställelse konstaterat att samarbetet mellan kasinona och polisen fördjupats under utredningstiden. Detta gäller särskilt Stockholm, där en sär-skild gupp som nämnts bildats för att kunna följa utvecklingen och snabbt kunna ta initiativ.

### **Besökarnas kriminalitet**

Vad så slutligen gäller besökarnas koppling till kriminalitet ”utan-för” kasinoväggarna, så visar Brå-studien, som refererats utförligt i det förra avsnittet, att det visserligen förekommer kriminella bland besökarna, men att besökarna inte på ett uppseendeväckande sätt avviker från medborgare i stort.

## 8 Bedömning av Svenska Spels efterlevnad av villkoren för kasinoverksamheten

### 8.1 Allmänt om efterlevnad av villkoren

En del i utredningens uppdrag handlar om att följa upp hur AB Svenska Spel har följt de regler som gäller för kasinoverksamheten. Regelverket som styr kasinoverksamheten finns återgivna i kapitel 5 i detta betänkande. Det handlar sålunda om kasinolagens bestämmelser, om regeringens villkor för att anordna kasinospel och om Lotteriinspektionens (LI) närmare villkor och anvisningar. Lagen om penningtvätt, som också hör till de regler som berör kasinoverksamheten, har också behandlats i tidigare avsnitt.

Utredningen har på olika sätt sökt samla in information om hur Svenska Spel och Casino Cosmopol följer de nämnda reglerna genom att ta del av Lotteriinspektionens erfarenheter liksom erfarenheter hos andra myndigheter och institutioner, som har beröring med verksamheten. Även egna iakttagelser i samband med besök på de fyra kasinona ligger som grund för utredningens bedömning.

Lotteriinspektionens löpande inspektioner, både de som sker av egna anställda och av LI:s kontrollanter, visar inte på några påtagliga brister i kasinonas verksamhet när det gäller efterlevnaden av givna regler. Den s.k. OASE-rapporteringen, som utredningen tagit del av, förefaller ge en relativt rättvis bild av de incidenter och händelser som inträffar under verksamhetens gång. Det finns naturligtvis en viss risk att kasinona underlåter att rapportera händelser som skulle vara besvärande för kasinots rykte eller som inte kunnat upptäckas vid LI:s kontroller, men det är inget som utredningen har kunnat konstatera.

Den polisiära kontrollen av verksamheten ger ingen annan bild. Kasinona uppfattas inte, generellt sett, som något ”polisiärt problem”, vilket tidigare konstaterats.

Utredningen kan sålunda vid en samlad bedömning inte finna annat än att Svenska Spel och Casino Cosmopol på ett tillfredsställande sätt uppfyller de villkor och anvisningar som ställs på verksamheten. De flesta instanser, för att inte säga alla, som utredningen haft kontakt med delar den uppfattningen.

På några områden har utredningen dock kunnat konstatera, att det tycks råda delade meningar mellan kasinona och Lotteriinspektionen och som föranlett en mer formell behandling. Det rör reglerna om inpassering, marknadsföring och implementeringen av bestämmelser om socialt ansvar.

## 8.2 Inpasseringskontroll

Enligt kasinolagen får den som är under 20 år inte ges tillträde till ett kasino. Inte heller får den som inte är känd och inte legitimerar sig ges tillträde. Legitimationskravet är ovillkorligt om besökaren inte är känd. Vid kontroll har det dock framkommit att Casino Cosmopol gett besökare tillträde trots att de inte varit kända eller kunnat uppvisa legitimation. LI har vid flera tillfällen framfört att lagen inte ger utrymme för undantag. Vid kontroller har det ändå visat sig att Casino Cosmopol ger besökare tillträde, trots att de inte är kända eller legitimerar sig. Den 19 februari 2003 (dnr 121/2003) meddelade LI följande anvisning:

Casino Cosmopol får inte ge besökare tillträde till något av sina kasinon om besökarna inte är kända eller kan uppvisa giltig legitimation. Undantag gäller för innehavare av årskort eller månadskort, vilka kan uppvisa sådant inträdesbevis. Dessa personer måste självfallet uppvisa legitimation i samband med anskaffandet av inträdesbeviset.

## 8.3 Marknadsföring

Marknadsföring av kasinoverksamhet skall enligt kasinotillståndet vara ”socialt ansvarstagande så att den inte uppfattas som alltför påträngande”. Enligt tillståndet skall Casino Cosmopol vidare beakta och aktivt motverka problem med överdrivet spelande. Under våren 2005 uppkom en diskussion mellan LI och Casino Cosmopol huruvida bolagets exponering i ett televisionsprogram om poker i Kanal 5 stod i strid med dessa bestämmelser. Efter

diskussioner och skriftväxling i ärendet beslöt LI den 19 april 2005 (dnr 271/2005) om följande anvisning:

Casino Cosmopol skall omedelbart tillse att den marknadsföring som sker av Casino Cosmopol i TV-programmet Poker i Kanal 5 upphör.

## 8.4 Socialt ansvar/spelansvar

De ovan nämnda anvisningarna är de enda som beslutats av LI. Tillsynen över Casino Cosmopols sätt att efterleva bestämmelserna om spelansvar har formellt behandlats på ett annat sätt. Efter att under våren 2005 ha undersökt hur Casino Cosmopol lever upp till de villkor om spelansvar, som anges i kasinotillståndet, upprättade LI den 30 augusti 2005 en "Tillsynsrapport angående spelansvar i kasinoverksamheten" (dnr 811/2005). Rapporten är inte ställd till Casino Cosmopol men har enligt en tjänsteanteckning delgivits Casino Cosmopol den 31 augusti samma år. Rapporten utmynnar i ett avsnitt med "slutsatser och förslag till eventuella förbättringar". Det är emellertid för utredningen oklart hur bindande förslagen skall anses vara för Casino Cosmopol.

Skillnaden mellan formen tillsynsrapport och formen anvisning är principiellt intressant. För att visa skillnaden återges här sammanfattningen av tillsynsrapporten i sin helhet. De normativa slutsatserna i sammanfattningen har kursiverats av utredningen.

*Det finns dokumentation beträffande rutiner vid spelansvar. Dokumentationen kan förbättras genom att det blir än mer tydligt vilket ansvar varje personalgrupp har för att uppfylla ansvaret att förebygga och motverka spelproblem.*

Broschyrer/information avseende problem med överdrivet spelande finns tillgänglig på alla kasinon.

Möjligheten att skriva avtal med kasinot om besöksförbud/besöksrestriktioner under viss tid verkar vara välkänd av besökarna. Denna möjlighet utnyttjas också i hög grad. Eftersom det till övervägande del framstår som om det är besökaren som tar kontakt med företrädare för kasinot bör rutiner för mer förebyggande insatser övervägas. Projektet i Malmö visar också att det är ett effektivt sätt att arbeta på. *Det kan finnas skäl att införa en rutin som går ut på att dokumentera alla samtal som hålles med gäster avseende spelproblem.* Detta skulle bl.a. ge en bättre bild av vilka insatser kasinot gör.

Eftersom en del av personalen upplever att de får dålig återkoppling efter rapportering av tecken på spelproblem, *bör rutiner införas för hur personal som rapporterar skall erhålla information om vilka eventuella åtgärder som vidtagits.*

Alla anställda får någon form av utbildning/information avseende spelansvar i början av sin anställning. Då det i några fall uppgetts att utbildningen/informationen hållits efter det att anställningen pågått i ett flertal månader bör rutiner införas så att all nyanställd personal får utbildningen i samband med tillträdet av tjänsten. Någon generell vidareutbildning/uppdatering förekommer inte. *Det finns skäl att överväga en rutin som innebär att all personal får uppdateringar i ämnet fortlöpande.* Vidareutbildningar och uppdateringar är också viktiga för att hålla liv i frågan och för att visa att frågan är viktig i kasinoverksamheten. *Beroende på vilken roll personalen har kan det också finnas anledning att ha utbildningar med olika inriktningar.* Personal som arbetar nära besökarna (t.ex. dealer, inspector dealer och slot attendant) bör kanske i högre utsträckning få utbildning i vilka tecken en besökare med spelproblem kan uppvisa, medan de som håller i samtalen kan ha bättre nytta av en utbildning i samtalspedagogik/konflikthantering.

Generellt framstår spelansvar som en levande fråga på kasinona. Hur prioriterad den är i verksamheten råder det delade meningar om. Ibland upplevs det inte finnas tid för att arbeta med frågan i verksamheten. *Det bör därför övervägas om det skall avsättas mer personaltid för arbete med frågan om spelansvar på kasinona.*

## 8.5 Utformningen av villkoren

Det finns vissa språkliga och formella skillnader i utformningen av regeringens villkor för kasinoverksamheten. Vissa villkor är formulerade i absoluta termer. Det gäller exempelvis förbudet för personalen att ta emot dricks. Villkoret är enkelt att kommunicera till alla berörda, det är också enkelt att vid inspektioner fastställa om dricks betalas eller ej. I andra fall lämnar formuleringen av villkoren ett visst tolkningsutrymme. Detta har vid några tillfällen föranlett en diskussion mellan Svenska Spel, som ansvarar för att kasinona uppfyller villkoren, och Lotteriinspektionen som har att utöva tillsyn över deras efterlevnad.

Uttolkningen av marknadsföringsvillkoret är ett sådant fall. Enligt villkoret skall marknadsföringen vara ”socialt ansvarstagande så att den inte uppfattas som alltför påträngande”. Enligt LI har

Casino Cosmopol vid ett tillfälle brutit mot detta villkor och inspektionen har därför meddelat Svenska Spel/Casino Cosmopol en anvisning. Företaget lät sig dock inte nöja med inspektionens beslut utan har i skrivelse den 12 april 2005 begärt att regeringen kompletterat gällande kasinotillstånd med preciseringar i bestämmelsen om marknadsföring av kasinospel. (Lotteriinspektionens formella anvisning meddelades den 19 april samma år, men hade föregåtts av en längre tids dialog.) Bolaget hänvisade bl.a. till att det är utomordentligt viktigt att regeringens tillstånd på spelområdet är tydliga, preciserade och lättillämpade och framhöll att regeringen själv pekat på att det värdemässiga innehållet av ord som påträngande, när det gäller marknadsföringen av alkohol, inte alltid är självklart.

Efter att ha inhämtat synpunkter från Folkhälsoinstitutet och Lotteriinspektionen avtog regeringen Svenska Spels begäran om mer precisa villkor om marknadsföring (Regeringsbeslut 2005-11-17, Fi 2005/2155). Regeringen konstaterade att det aktuella villkoret svårligen låter sig uttryckas i precisa termer. Den meddelade också att om Lotteriinspektionen och AB Svenska Spel har olika uppfattningar om hur de lagbestämmelser och villkor som styr verksamheten skall tolkas och tillämpas, så är det tillsynsmyndighetens uppfattning som har företräde. I sammanhanget kan dessutom noteras att Folkhälsoinstitutet i sitt yttrande funnit de nuvarande riktlinjerna vara tillräckliga för att Lotteriinspektionen skall kunna utöva sin tillsynsuppgift samt att den då pågående Lotteriutredningen hade som uppgift att se över regelverket om marknadsföring av lotterier.

## 8.6 Tillsynsbarhet och tillsynsinstrument

Utredningens analys av hur Svenska Spel följt de regler som gäller för kasinoverksamheten har främst baserats på underlag från Lotteriinspektionen i form av anvisningar med anledning av tillsyn, tillsynsrapporter (dvs. sammanställningar av olika slag) och inspektionens förfrågningar till Svenska Spel. Baserat på detta drar utredningen slutsatsen att Svenska Spel i allt väsentligt följt de regler som gäller för kasinoverksamheten.

När utredningen granskat den aktuella rapporteringen och dialogen har dock frågan väckts om ändamålsenligheten i det nuvarande tillsynsarrangemanget. Där finns, som framgår av redovisningen

ovan, oklarheter i regelverkets tillsynsbarhet, tillsynsorganets ställning i förhållande till den tillsynspliktiga verksamheten, dvs. Casino Cosmopol, samt tillsynsmyndighetens möjligheter att ingripa för att skapa rättelse.

Effektiv tillsyn förutsätter att det finns tydliga regler om den tillsynspliktiga verksamheten. Detta är viktigt för tillsynsmyndigheten, som måste veta vilka regler som skall ligga till grund för att bedöma verksamheten och eventuellt ingripa vid överträdelser. Det är också viktigt för den verksamhetsansvarige att veta ”vad som gäller” – dvs. att veta vad som är rätt eller fel. Diskussionen om marknadsföring av kasinona, som redovisats ovan, visar att detta krav inte alltid är uppfyllt inom kasinoverksamheten. Casino Cosmopol har inte kunnat tolka vad kraven på marknadsföring med ”en inriktning som är socialt ansvarstagande så att den inte uppfattas som alltför påträngande” innebär i det enskilda fallet och Lotteriinspektionen har haft svårigheter att snabbt ge tydliga svar på frågan. Med Tillsynsutredningens terminologi (SOU 2004:100) är regelverket inte tillräckligt ”tillsynsbart”, dvs. det anger inte i tillräckligt tydliga termer vad som gäller för verksamheten. Utredningen delar alltså inte Folkhälsoinstitutets slutsats att de nuvarande riktlinjerna är tillräckliga för att LI ska kunna utöva sin tillsyn. Om så vore fallet skulle knappast meningsskiljaktigheterna ha uppstått.

Oklara regler – t.ex. ramlagar – som grund för tillsyn förekommer även på andra tillsynsområden. En vanlig åtgärd för att skingra eventuella osäkerheter är att tillsynsmyndigheten ges befogenhet att utfärda föreskrifter om verksamheten, vilka tydligare än lagstiftning och förordningar anger förutsättningarna. Lotteriinspektionen har sådana möjligheter i uppdraget genom regeringens tillståndsbeslut om kasinoverksamheten genom möjligheten att utfärda ”närmare villkor” för verksamheten (se kapitel 5), alltså bestämmelser som ”fyller ut” regeringens villkor i tillståndsbeslutet. Det är möjligt att meningsskiljaktigheterna om villkoren om marknadsföring hade kunnat undvikas om Lotteriinspektionen mer proaktivt och systematiskt utnyttjat detta mandat och på förhand sökt precisera regeringens villkor.

Svenska Spels skrivelse till regeringen med begäran om förtydligande om villkoren för marknadsföring visar på skilda rolluppfattningar mellan den verksamhetsansvariga och tillsynsmyndigheten om den senares ställning. Utredningen har uppfattat situationen som att Svenska Spel ansett sig vara en med LI jämställd part i

frågor som gäller tolkning av regelverket ifall detta lämnar utrymme för olika bedömningar. I det aktuella fallet valde Svenska Spel att vända sig till regeringen för besked. Regeringens beslut gav inga preciseringar i sak men tar tydligt ställning i formfrågan genom att lägga fast att tillsynsmyndighetens tolkning har företräde då olika uppfattningar finns. Denna uppfattning ansluter väl till etablerad tillsynstradition.

Utredningen har tidigare beskrivit Lotteriinspektionens tillsynsuppdrag och -metoder. Där framgår att den starkaste ingripandemöjligheten vid överträdelser är ”anvisning”. Bindande ingripandemöjligheter förenade med sanktioner saknas om anvisningen inte skulle efterlevas. Inom lotterilagens område, där Lotteriinspektionen också är tillsynsmyndighet, är ingripandemöjligheterna utformade på annat sätt. Där finns möjlighet till varning eller återkallande av tillstånd, förbud liksom möjlighet att besluta om förelägganden som kan kombineras med ett vite. Utredningen har övervägt att lämna förslag till mer kraftfulla ingripandemöjligheter inom kasinoområdet men avstått av två skäl. Dels utgår utredningen från att regeringens uttalande i anslutning till Svenska Spels skrivelse i marknadsföringsfrågan undanröjt oklarheterna om relationen mellan verksamhetsutövaren och tillsynsmyndigheten. Dels bör förändrade sanktionsmöjligheter vara anpassade till Lotteriinspektionens ingripandemöjligheter på andra områden där inspektionen har tillsynsansvar. Eftersom lotterilagen nu är föremål för översyn bör en eventuell skärpning av Lotteriinspektionens ingripandemöjligheter i kasinoverksamheten prövas som en del av dess samlade tillsynsroll.

Som underlag för regeringens fortsatta beredning av bl.a. tillsynen inom spelområdet vill utredningen notera att den erfarit att frågorna om effektiviteten i Lotteriinspektionens tillgängliga ingripandemöjligheter inte begränsar sig till tillsynen över kasinolagen. Också i andra tillsynssammanhang kan svårigheter föreligga. Det kan exempelvis ta lång tid innan ett beslut om ett föreläggande (med eller utan vite) vinner laga kraft, något som kan skada trovärdigheten i tillsynsuppdraget. Denna observation har självfallet giltighet också på tillsynsområden utanför spel- och lotteriområdet, vilket också uppmärksammades av Tillsynsutredningen (Tillsyn – förslag om en tydligare och effektivare tillsyn, SOU 2004:100, s. 193). I vissa nyare tillsynslagar förekommer därför smidigare och snabbare instrument, såsom anmärkning, varning

och sanktionsavgifter, som komplement till möjligheten att besluta om förelägganden.

## 9 Behov av ändringar av regleringen av kasinoverksamheten

Enligt direktiven skall utredningen göra en bedömning av behovet av ändringar av regleringen av den statliga kasinoverksamheten och lämna förslag om sådana förändringar. I tidigare kapitel har utredningen behandlat flera aspekter på kasinoverksamheten. I tre fall har utredningen övervägt att lämna förslag till regeländringar men avstått. Här sammanfattas utredningens överväganden i dessa delar.

### 9.1 Spelansvar

Regeringen har i sitt tillstånd till Casino Cosmopol fastställt villkor inom området spelansvar. Kasinoutvärderingen har funnit att bolaget på det hela taget lever upp till dessa villkor. Baserat på bl.a. iakttagelser gjorda av Spelberoendes Riksförbund pekar utredningen på ett antal områden som skulle kunna förbättras. Också Lotteriinspektionen har i sin tematillsyn av spelansvarsfrågan pekat på ett antal områden som skulle kunna förbättras. Det finns ingen anledning att tro att Casino Cosmopol inte tar dessa förslag och påpekanden på allvar. Även om så – mot förmodan – inte skulle bli fallet anser utredningen att de institutionella formerna för regleringen av spelansvaret är tillräckliga. Eventuellt skärpta krav på Casino Cosmopol kan åstadkommas inom ramen för det nuvarande regelverket. Casino Cosmopols sätt att hantera spelansvarsfrågorna faller inom Lotteriinspektionens tillsyn. Skulle tveksamheter föreligga om bolaget uppfyller ställda krav kan inspektionen ingripa, t.ex. med en anvisning. Inspektionen kan vidare inom ramen för nuvarande befogenheter skärpa eller förtydliga kraven genom att lägga fast ”närmare villkor” som preciserar de av regeringen fastställda villkoren. Även regeringen har styrparametrar inom den nuvarande ordningen. Dels kan den vid behov ändra villkoren i tillståndsbeslutet, dels kan den i regleringsbrevet

till Lotteriinspektionen begära särskilda insatser i form av utvärderingar eller andra åtgärder.

Utredningen noterar i sammanhanget att frågan om en ändring av kasinolagens bestämmelser, så att Casino Cosmopol skulle ges laglig möjlighet att registrera uppgifter om besökare vid bl.a. befarat spelberoende, prövades av regeringen under hösten 2005. Den enskildes intresse av att uppgifterna inte registrerades ansågs dock överväga bolagets intresse att registrera uppgifterna.

## 9.2 Penningtvätt

Utredningen har utförligt behandlat frågan hur kasinona hanterar befarad penningtvätt. Samstämmiga uppgifter från granskande aktörer – den svenska finanspolisen och den internationella granskningsorganet FATF – tyder på att det inte finns grund att rikta anmärkning mot Casino Cosmopol. De brister som uppdragats avser i stället själva reglerings- och granskningssystemet. FATF har pekat på att kasinoverksamheten dels bör underställas den nationella regleringen av penningtvätt i dess helhet (dvs. omfattas av Finansinspektionens föreskrifter eller motsvarande föreskrifter utfärdade av en annan myndighet), dels bör bli föremål för tillsyn också i frågor om penningtvätt. Eftersom en särskild utredare för närvarande behandlar just dessa frågor har denna utredning avstått från att lägga slutliga förslag och istället begränsat sig till att redovisa en analys som förhoppningsvis kan bidra till att frågan kan ges en smidig lösning, de komplexa organisatoriska förutsättningarna till trots.

## 9.3 Tillsynsformerna

Utredningen har fört ett resonemang om Lotteriinspektionens förutsättningar att bedriva tillsyn över kasinoverksamheten. I sammanfattning har utredningen pekat på att vissa av de regler, vilkas efterlevnad skall tillförsäkras genom tillsynen, är allmänt formulerade och därmed svåra att lägga till grund för tillsyn, att inspektionens ingripandeformer är svaga, samt att inspektionens auktoritet som tillsynsmyndighet de facto vid ett tillfälle ifrågasatts av Casino Cosmopol.

I det sista avseendet har förutsättningarna förtydligats genom ett regeringsbeslut i november 2005 i vilket Lotteriinspektionens tolkningsföreträdare av regelverket läggs fast. Med hänvisning till att regleringen av hela lotteriverksamheten är föremål för regeringens prövning och att denna kan komma att beröra Lotteriinspektionens roll som tillsynsmyndighet och därmed dess ingripandemöjligheter, avstår utredningen från att lägga mer precisa förslag. Det är dock utredningens mening att inspektionens tillsyn skulle bli effektivare om slagkraftigare ingripandemöjligheter stod till förfogande.

# Kommittédirektiv



## Utvärdering av kasinoverksamheten i Sverige

Dir.  
2005:69

---

Beslut vid regeringssammanträde den 9 juni 2005.

### Sammanfattning av uppdraget

En särskild utredare tillkallas med uppgift att utvärdera kasinoverksamheten i Sverige. Utredaren skall

- kartlägga förekomsten av och klarlägga tänkbara orsaker till eventuella sociala eller hälsomässiga skadeverkningar och brottslighet i samband med verksamheten,
- undersöka hur det illegala spelet har påverkats av introduktionen av kasinospel i Sverige,
- undersöka hur AB Svenska Spel har följt de regler som gäller för kasinoverksamheten,
- bedöma behovet av ändringar i regleringen och föreslå de ändringar som kan behövas.

### Bakgrund

I juni 1999 antog riksdagen regeringens förslag till kasinolag (prop. 1998/99:80, bet. 1998/99:KrU11, rskr. 1998/99:229). Kasinolagen (1999:355) trädde i kraft den 1 juli samma år. I beslut den 6 april 2000 lämnade regeringen AB Svenska Spel tillstånd att anordna kasinospel. Det första kasinot öppnade i Sundsvall i juni 2001 och det finns i dag kasinon etablerade på ytterligare tre orter: Göteborg, Malmö och Stockholm. Kasinoverksamheten bedrivs av Casino Cosmopol AB, som är ett helägt dotterbolag till AB Svenska Spel.

I förarbetena till kasinolagen (prop. 1998/99:80) uppmärksammade regeringen att det i utredningsarbetet om kasinon framhållits att icke obetydliga belopp omsätts inom olika former av illegalt spel om pengar. Lotteriutredningen hade ansett att en introduktion av internationellt kasinospel i Sverige skulle kanalisera okontrollerat illegalt spel till ett legalt, kontrollerat alternativ, och att den illegala spelmarknaden därmed skulle saneras. Enligt regeringens uppfattning var detta ett väl optimistiskt antagande. Betydande effekter i gynnsam riktning borde dock kunna uppnås genom att en legal spelmöjlighet erbjöds.

Regeringen konstaterade att införandet av kasinospel har den nackdelen att sociala skadeverkningar kan uppkomma, också när det gäller brottslighet. Främst kan risken för överdrivet spelande komma att öka. Regeringen betonade att det var av stor betydelse att genom kontroll och väl genomtänkta förebyggande åtgärder försöka motverka negativa sociala konsekvenser av spelandet. Det ansågs nödvändigt att den som svarar för verksamheten beaktar och aktivt arbetar för att motverka dessa problem. Den som svarar för verksamheten måste dels följa utvecklingen och ha löpande kontakter med ansvariga myndigheter och representanter för organisationer som arbetar med överdrivet spelande, dels införa ett åtgärdsprogram mot överdrivet spelande. Regeringen anförde också att det är viktigt att aktivt motverka att införande av kasinospel leder till att det skapas någon osund miljö, för ungdomar eller andra, eller drar till sig kriminell verksamhet.

Regeringen aviserade, med hänsyn till de risker som är förknippade med verksamheten, sin avsikt att noga följa utvecklingen när kasinospel introducerats i Sverige och att, sedan verksamheten bedrivits en tid, följa upp och utvärdera effekterna av den. I propositionen Vissa frågor inom spelområdet m.m. (prop. 2002/03:93) angav regeringen att utvärderingen skulle ske under våren 2005.

I regeringens beslut om tillstånd att anordna kasinospel den 6 april 2000, liksom i det förnyade tillstånd som utfärdats den 22 december 2004, anges ett antal villkor för tillståndet. Till dessa villkor hör bl.a. ett krav på att AB Svenska Spel skall beakta och aktivt verka för att motverka problem med överdrivet spelande. Det ursprungliga tillståndsbeslutet inkluderade vissa villkor beträffande motverkande av penningtvätt. Från och med den 1 januari 2005 omfattas verksamhet för kasinospel emellertid av lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt.

I Danmark och Finland har kasinoverksamhet bedrivits sedan 1991. Dessa länder har således en längre erfarenhet av kasinoverksamhet och de effekter sådan verksamhet kan medföra beträffande exempelvis illegalt spel och sociala skadeverkningar.

### Uppdraget

Utredaren skall kartlägga förekomsten av sociala eller hälsomässiga skadeverkningar – i synnerhet spelberoendeproblem – och brottslighet i samband med den kasinoverksamhet som bedrivs i Göteborg, Malmö, Stockholm och Sundsvall. Utredaren skall även klarlägga tänkbara orsaker till eventuella sådana problem.

Vidare skall utredaren undersöka hur det illegala spelet har påverkats av introduktionen av kasinospel i Sverige.

Utredaren skall även undersöka hur AB Svenska Spel har uppfyllt villkoren i tillståndet att motverka problem med överdrivet spelande och penningtvätt samt hur bolaget i övrigt har följt de regler som gäller för kasinoverksamheten.

Utredaren bör inhämta kunskap om erfarenheterna av introduktionen av kasinospel i Danmark och Finland.

Utifrån sina iakttagelser skall utredaren bedöma om det finns behov av ändringar i regleringen av kasinoverksamheten och i så fall föreslå sådana ändringar.

Utredaren skall samråda med Rikspolisstyrelsen, Statens folkhälsoinstitut, Lotteriinspektionen, de kommuner där kasinon är etablerade samt övriga berörda myndigheter och organisationer.

Utvärderingen skall redovisas senast den 28 februari 2006.

(Finansdepartementet)

Svart på rött  
- statliga kasinon, skattekriminalitet  
och svart konsumtion

**Bilaga till kasinoutvärderingens betänkande**

## Innehåll

<b>Förord</b> .....	<b>117</b>
<b>Sammanfattning</b> .....	<b>119</b>
Kasinobesökarnas kriminella bakgrund .....	119
Vilka är brotten och vad säger dessa? .....	120
Konsumeras svarta pengar på kasino? .....	120
Tvättas kriminella eller svarta pengar på kasino? .....	121
Vad studien inte funnit .....	122
Övergripande slutsatser .....	123
Undersökningen .....	123
<b>Inledning</b> .....	<b>124</b>
Frågeställningar .....	126
<b>Metod</b> .....	<b>127</b>
Kasinoregistret .....	127
Kasinobesökarna som är folkbokförda i Sverige .....	128
Misstanke- och lagföringsregistren .....	130
Skatterregistret .....	131
Penningtvättsregistret .....	132
<b>Undersökningen</b> .....	<b>133</b>
<b>Finns det personer med kriminell bakgrund på svenska kasinon och förekommer kriminella pengar?</b> .....	<b>133</b>
<b>Tidigare forskning</b> .....	<b>133</b>

En spelande livsstil .....	133
Kriminell livsstil .....	134
Penningtvätt och annan bakomliggande brottslighet kopplad till kasinon .....	137
<b>Resultat .....</b>	<b>140</b>
Kasinobesökarna som förekommer i misstänkeregistret.....	140
Kasinobesökarnas misstänkta brottslighet i förhållande till en jämförelsepopulations.....	144
Lagföringsdata .....	147
Vad innebär förekomsten av för brott misstänkta respektive lagförda bland kasinobesökarna? .....	151
Resultat i fokus.....	152
<b>Konsumeras eller tvättas svarta pengar på svenska kasinon?. 153</b>	
Tidigare forskning.....	153
<b>Resultat .....</b>	<b>154</b>
Vad betyder låga inkomster i kasinosammanhang? .....	154
Vad betyder förekomsten av näringsidkare och branschtillhörighet? .....	157
Utlandsbetalningar, restförda och skönstaxeringar .....	159
Penningtvättsregistret.....	160
Hur ska uppgifterna från penningtvättsregistret tolkas? .....	162
Resultat i fokus.....	164
<b>Slutsatser och avslutning .....</b>	<b>164</b>
Behov av ytterligare forskning .....	166
Referenser .....	167
Appendix .....	172

Appendix 1 Tabeller och diagram.....	172
Tabeller lagföringsdata.....	173
Tabeller Skatteverkets data.....	175

## Förord

Den statliga kasinoverksamheten utvärderas av den särskilde utredaren docent Lennart Gustafsson; Kasinoutvärderingen (Fi 2005:07, Dir. 2005:69). På utredningens uppdrag har Brottsförebyggande rådet (Brå) genomfört ett kortare forskningsprojekt av explorativ karaktär. De frågor som utredningen har ställt gäller förekomsten av kriminell bakgrund hos kasinobesökarna och en övergripande bedömning av konsumtion eller tvättning av svarta eller kriminella pengar på svenska kasinon.

Rapporten har författats av utredaren Johanna Skinnari under ledning av jur. dr Lars Korsell vid Brå:s sekretariat för forskning om ekonomisk och organiserad brottslighet. Följande personer har bidragit till studien: statistikern och utredaren Louise Ekström, professorn Eckart Köhlhorn och docenten Peter Martens vid Brå, analytikern Erik Sandstedt samt Rikard Henriksson vid Finanspolisen, analytikerna Kurt Norell, Ali Bahrami och Sven-Göran Dahlgren vid Skatteverkets analysenhet.

Flertalet av de personer som bidragit till rapporten har även vid två seminarier tillsammans gått igenom och diskuterat material och rapportutkast. Vid dessa seminarier har även den särskilde utredaren och dennes sekreterare Hans Andersson medverkat.

Studien har godkänts av den regionala etikprövningsnämnden i Stockholm genom beslut den 7 december 2005 (2005/5/11). Flera ledamöter i nämnden hade dock reserverat sig mot beslutet med motiveringen att det saknades en forskningsplan. Bakgrunden till avsaknaden av en forskningsplan i den ansökan som gavs in till nämnden var att studien genomfördes under kort tid, var av explorativ karaktär och att studiens omfång var helt beroende av flera myndigheters möjligheter att fördela resurser till uttag av data.

Stockholm i mars 2006

*Det första du måste göra i stället för att stå och se ut så där är  
klargöra vilka som är kriminella. Det borde du klara av nu. Svep  
med blicken över denna samling!*

Kristina Lugn (ur *Det finns ett liv där borta i Vällingby*).

## Sammanfattning

Många förknippar nog kasinospel och kasinomiljöer med brottslingar och brottslighet. Inte minst filmer och TV-serier har bidragit till att skapa denna bild. Men hur är det i verkligheten och hur ser det ut på Sveriges fyra internationella kasinon? För att anknyta till citatet av Kristina Lugn på föregående sida är denna undersökning ett slags svepande med blicken över kasinobesökare under en ettårsperiod.

### Kasinobesökarnas kriminella bakgrund

Denna studie gäller kasinobesökare under ett år (1 juli 2004–30 juni 2005) med svenska personnummer. Av dessa omkring 213 000 besökare var 10,4 procent registrerade som skäligen misstänkta för brott i misstankeregistret under en närmast föregående femårsperiod. En något lägre andel, 8,0 procent, hade lagförts för brott under en lika lång tidsperiod. Hur förhåller sig dessa siffror om kasinobesökarna till en normalbefolkning?

I en normalbefolkning är 6,3 procent misstänkta för brott och 5,4 procent lagförda. Det innebär att kasinobesökare i högre grad är misstänkta och lagförda för brott än befolkningen i övrigt.

Kasinobesökarna skiljer sig emellertid från en normalbefolkning på tre avgörande punkter. Kasinobesökarna är i huvudsak män, de är unga och de bor i hög grad i storstäder, där de flesta kasinon finns. Detta är faktorer som är relevanta för en hög brottsbelastning i en befolkning. Det innebär sannolikt att kasinobesökarnas högre andel misstänkta och lagförda personer i allt väsentligt kan förklaras av dessa tre faktorer<sup>1</sup>. Andelen misstänkta och lagförda kasinobesökare får därför anses vara logisk och rimlig.

---

<sup>1</sup> Det har inte funnits möjlighet att inom ramen för denna studie skapa en "spegelpopulation" till kasinopopulationen med avseende på ålder och bostadsort.

## Vilka är brotten och vad säger dessa?

Kasinobesökarnas registrerade brottslighet skiljer sig från en normalbefolkning även gällande brottsstrukturen. I synnerhet har kasinobesökarna en proportionellt sett högre andel misstänkta personer för:

- hot- och våldsbrott,
- trafikbrott,
- narkotikabrott (bruk och innehav av narkotika),
- ekobrott (bokföringsbrott, brott mot borgenärer, bedrägerier, förskingring och förfalskning), med kriminella pengar.

Överrepresentationen av *hot- och våldsbrott* förklaras av att kasinobesökarna till stor del består av yngre män som generellt är misstänkta för sådan brottslighet i högre grad än en normalbefolkning. Till detta kommer att kasinomiljön tillhör nöjesvärlden och därför finns en grupp besökare som, även om det inte nödvändigtvis sker på kasino, konsumerar alkohol och använder droger. Detta kan förklara hot- och våldsbrotten men också överrepresentationen av *narkotikabrott* och *trafikbrott* (som inkluderar rattfylleri). *Skattebrotten*, där den största överrepresentationen finns, och *ekobrotten* hänger ihop med att svarta pengar (från skattefusk) och i någon mån kriminella pengar (bedrägerier, förskingring etc.) konsumeras i nöjesvärlden i vid bemärkelse, där kasino intar en naturlig plats (se vidare nedan).

## Konsumeras svarta pengar på kasino?

Gruppen flergångsbesökare (besökt kasino minst fyra gånger under ett år) utmärks av att de har lägre inkomster än den genomsnittliga befolkningen. Denna grupp av kasinobesökare har också lägre inkomster än engångsbesökarna. Flergångsbesökarna innehåller dessutom en högre andel maskinellt nolltaxerade personer i arbetsför ålder, det vill säga personer där uppgifter om inkomst saknas i skatteregistret, än en jämförbar normalgrupp. En av flera förklaringar till de deklarerade låga inkomsterna är förekomsten av oredovisade inkomster till beskattning bland flergångsbesökarna.

Bland de flergångsbesökare som är enskilda näringsidkare utgörs den största andelen av personer som är verksamma inom restaurang-, taxi-, bygg-, frisör- och städbranscherna. I annan forskning

har dessa branscher pekats ut som tydliga riskbranscher för ekonomisk brottslighet, främst olika typer av skattebrott. Detta är ytterligare en indikation på svarta inkomster bland flergångsbesökarna.

Restförda personer, det vill säga dem som inte har betalat sina skatter och avgifter, är överrepresenterade bland flergångsbesökarna i förhållande till en normalbefolkning. Förekomsten av restföringar kan sammankopplas med den höga andelen flergångsbesökare med låga inkomster, men kan även vara en indikation på ekobrott.

Tillsammans utgör dessa indikatorer och resultat tydliga tecken på att det förekommer konsumtion av svarta pengar från skattebrottslighet på svenska kasinon. Detta är inte överraskande eftersom tidigare forskning visar att svarta pengar används till "det lilla extra" som restaurangbesök, nöjesresor och följaktligen också kasinobesök.

### **Tvättas kriminella eller svarta pengar på kasino?**

Av samtliga kasinobesökare med fullständiga svenska personnummer förekommer 0,6 procent i Finanspolisens penningtvättsregister. Det är en högre andel av flergångsbesökarna än av engångsbesökarna som är rapporterade för misstanke om penningtvätt. Av samtliga personer som finns registrerade i penningtvättsregistret är inte mindre än 12 procent kasinobesökare under ett år. Detta är också en tydlig indikation på att det förekommer svarta pengar på kasino, inte minst med tanke på att Finanspolisens penningtvättsanmälningar till övervägande del har koppling till ekonomisk brottslighet.

Till detta kommer att en grupp av flergångsbesökarna av Skatteverket registrerats för betalningar till utlandet som överstiger 150 000 kronor.

Slutsatsen är att penningtvättsanmälningarna i kombination med utlandsbetalningarna indikerar att det också förekommer mer omfattande former av ekonomisk brottslighet, främst skattebrott, framför allt bland flergångsbesökarna. Erfarenheten från Skatteverket är att det i de nyss nämnda överrepresenterade branscherna också förekommer gärningspersoner som undanhållit betydande belopp från beskattning. Vid sidan av konsumtion av svarta pengar kan det också finnas ett inslag av penningtvätt. Detta betyder dock

inte att penningtvätt sker i kasinomiljön. I stället kan vissa personer som ägnar sig åt penningtvätt också besöka kasino.

### Vad studien inte funnit

En hypotes är att det bland kasinobesökare finns ett inslag av personer som ägnar sig åt organiserad brottslighet, exempelvis grova narkotikabrott, eller traditionell brottslighet i större skala, som organiserade rån. Denna studie visar inte på någon tydlig överrepresentation av misstänkta och lagförda personer för en mer organiserad brottslighet. I själva verket gäller överrepresentationen för narkotikabrott snarare eget bruk och innehav av narkotika, som inte kan sättas i sådant samband med organiserad brottslighet i form av smuggling eller stora innehav. Ett möjligt undantag är omkring 80 kasinobesökare som under en femårsperiod registrerats som skäligen misstänkta för post-, bank- eller värdetransportrån. De utgör dock en mycket liten andel av det totala antalet kasinobesökare.

Överrepresentationen av ekobrott, penningtvättsanmälningar och stora utlandsbetalningar är emellertid indikationer på att en viss del av brottsligheten sker i organiserade former. I den meningen förekommer organiserad brottslighet, men på ekobrottsområdet istället för exempelvis narkotikaområdet. Detta är också rimligt eftersom en viss del av den ekonomiska brottsligheten är storskalig, systematisk, bedrivs av flera personer etc. Dessa är egenskaper som förknippas med organiserad brottslighet (Brå 2005:11). Det finns också internationell forskning som tyder på att det främst är på skatte- och ekobrottsområdet där tillräckligt stora belopp ackumuleras för att det ska finnas ett behov av penningtvätt (jfr Naylor, 2004; Reuter och Truman, 2004). Sammanfattningsvis är dock inslaget av personer som registrerats som misstänkta för mer organiserade former av brottslighet litet.

Svagheten med en registerstudie, som denna, är att den naturligtvis endast omfattar personer som registrerats, för exempelvis misstanke om brott eller penningtvätt. Ett rimligt antagande är att de mest "framgångsrika" gärningspersonerna inte hamnar i myndigheternas register. För att komma längre i en beskrivning av kasinomiljön krävs kompletterande metoder, som observationsstudier, intervjuer och underrättelsedata. Ytterligare forskning kan därför ge en mer mångfacetterad bild.

## Övergripande slutsatser

Det finns två övergripande slutsatser att dra av de nyss nämnda resultaten. Den första är att kasinobesökarna är som folk är mest, de flesta har inte misstänkts för brott eller penningtvätt, lagförts för brott etc. Utmärkande är dock överrepresentationen av personer involverade i ekonomisk brottslighet. Andelen personer som är registrerade för ekonomisk brottslighet är dock liten i förhållande till det totala antalet kasinobesökare.

Den andra är att förekomsten av svarta pengar säger mer om Sverige än om svenska kasinon. Den svarta ekonomin svarar för 3–5 procent av bruttonationalprodukten och de svarta pengarna tar vägen någonstans. Denna studie bekräftar att svarta pengar till inte obetydlig del används för nöjeskonsumtion och följaktligen hamnar en del av dessa på kasino.

## Undersökningen

I Sverige finns fyra internationella kasinon, belägna i Malmö, Göteborg, Stockholm och Sundsvall. Varje besökare måste legitimimera sig och personnummer eller liknande uppgifter registreras. Omkring 235 000 personer har besökt dessa kasinon under perioden 1 juli 2004–30 juni 2005. Av dessa har omkring 213 000 personer fullständigt svenskt personnummer, och har därmed kunnat köras mot Brottsförebyggande rådets (Brå) register över misstänkta respektive lagförda personer, Skatteverkets register inklusive registret över restförda personer samt Finanspolisens penningtvättsregister. De utländska medborgarna som besöker svenska kasinon har inte kunnat undersökas i registren, men det är ingen stor begränsning då de endast står för 6,1 procent av samtliga kasinobesök.

## Inledning

Det finns två olika former av kasinon i Sverige dels restaurangkasinon, dels internationella kasinon. Denna studie berör endast internationella kasinon. I Sverige finns fyra internationella kasinon som drivs av Casino Cosmopol AB, ett helägt dotterbolag till Svenska Spel. Dessa kasinon ligger i Malmö, Göteborg, Stockholm och Sundsvall. De etablerades under åren 2001–2003 (Dir. 2005:69, Fi 2005:07).

Traditionellt har spel förknippats med sådan brottslighet som hänger samman med beroende och drifter (engelska vice). Spel kan vara beroendeframkallande (Kühlhorn m.fl., 1994). Det gynnar i sin tur illegal spelverksamhet och därför sammankopplas ofta spel på ett internationellt plan med organiserad brottslighet (Cressey, 1969; Davidson, 1997; Block, 1991). Även i Sverige har illegala spel uppmärksamats (Brå, 1979). Vid sidan av restaurangkasinon och numera internationella kasinon skulle det därför gå att tala om en tredje form, de illegala. Även om illegala spelklubbar förekommer, talar allt för att dessa har minskat sedan 1970-talet till följd av att de legala spelmarknaderna ökat kraftigt (jfr AMOB, 1977; Månsson och Larsson, 1976, Persson och Åström 1978 och 1979). En jämförelse kan göras med illegala spritklubbar, som med dagens alkoholutbud knappast längre har någon större marknad.

Inte endast illegala utan även legala spel har förknippats med brottslighet. Det handlar om vilka brott spelare kan begå, eller sådan brottslighet som kasinon och andra spel kan sägas generera, något som är av visst intresse för denna studie. Ett tydligt exempel är att spelskulder ibland lett till att personer begått ekonomiska brott (Cressey, 1953; Weisburd och Waring, 2001). I en rapport från Australien redovisas ett flertal studier som visat att sådan brottslighet främst handlar om att få fram medel att spela med. Personer som har problem med sitt spelande har generellt spelat en längre tidsperiod än de spelare som inte begår brott, vilket kan ses som stöd för antagandet att brottsligheten är knuten till själva spelandet (Doley, 2000). Där spel leder till skulder uppstår en marknad för snabba krediter och följaktligen oförmånliga lånevillkor (loan sharking). När skulder ska drivas in kan hot och våld förekomma. Skuldsättning till följd av personliga tillkortakommanden, som spelskulder, kan leda till förskingring och bedrägerier (Cressey, 1953; jfr Doley, 2000). Doley påpekar att medan gär-

ningspersoner generellt begår egendomsbrott, ibland med våldsamma inslag, handlar spelarnas brottslighet snarare om fuskspel, bedrägerier, förskingring och förfalskningar (Doley, 2000). I kölvattnet kring spel kan prostitution finnas (Månsson och Larsson, 1976), och annan kriminalitet som exempelvis hälerier (Steffensmeier, 1986).

Det som denna undersökning primärt intresserar sig för är sådana brott där *kasinospel används som ett medel*. Legalt spel kan nämligen användas för konsumtion eller tvättning av *kriminella pengar* från en regelrätt kriminell verksamhet, till exempel rån. Dessutom kan konsumtion eller tvättning av *svarta pengar* förekomma, pengarna kommer då från en laglig verksamhet, men inkomsterna har inte redovisats till beskattning (jfr Doley, 2000). Konsumtionen handlar om att personer med (oftast) mycket pengar, från kriminell verksamhet och svarta affärer, har möjlighet att konsumera stora summor på spel. Det kan också finnas kopplingar till livsstil där spel ingår som en del i en "festande" tillvaro (Wahlin, 1999; Steffensmeier, 1986). Tvättningen tar sikte på att föregivna spelvinster kan legitimera höga inkomster eller en hög levnadsstandard, som inte väcker misstankar hos myndigheterna. Tvättning innebär också att pengarnas svarta eller kriminella ursprung döljs genom olika transaktioner som sker i syfte att skapa en legitim bakgrund för pengarna.

Westfelt (2003) har undersökt svenska kasinon. Genom telefonintervjuer har han studerat människors spelvanor i Malmö, Sundsvall och Karlstad en tid före kasinoetableringen på de två första orterna samt ett år efteråt. I studien finner han ett tydligt negativt samband mellan inkomstnivå och andel av inkomsten som satsats på spel den senaste månaden. Främst i Malmö, men även i Sundsvall, uppgav de intervjuade kasinospelarna med en årsinkomst i de lägsta inkomstklasserna (under 100 000 kronor) att de använde en större andel av sin inkomst till spel än dem med en betydligt högre årsinkomst. Det tydligaste exemplet på detta är från Malmö där de intervjuade kasinospelarna med en årsinkomst inom intervallet 50 000–99 999 kronor uppgett att de använde 21,3 procent av sin inkomst till spel, medan de i årsinkomstgruppen 500 000–1 000 000 kronor endast använde 1,5 procent. Det handlar dock inte om särskilt många personer inom varje intervall (den totala svarsfrekvensen låg dessutom endast runt 60 procent), vilket gör att extremvärden påverkar resultatet för varje inkomstgrupp (Westfelt, 2003).

För föreliggande undersökning är dock även extremvärden intressanta, speciellt när de sammankopplas med en rapport från Länskriminalpolisen (LKP KUT-rapport 2005:53). I denna uppges att det finns personer som besökt kasinot i Stockholm upprepade gånger och haft med sig insatser på omkring en miljon kronor. När dessa personer undersökts närmare har det framgått att de levt på socialbidrag. Krogkommissionen har enligt samma rapport vid flera tillfällen noterat hur personer som är kända som kriminellt aktiva och saknar officiella inkomster omsätter hundratusentals kronor inne på kasinot i Stockholm. Eftersom denna information baseras på tips och kontroller är det emellertid oklart hur utbrett det är med kriminella och svarta pengar på svenska kasinon.

### Frågeställningar

Mot bakgrund av forskningen om organiserad och ekonomisk brottslighet är en hypotes att kriminella och svarta pengar svarar för ett inte helt obetydligt inslag i kasinoverksamheten, även om detta döljs av stora volymer av tillfälliga besökare och andra seriösa spelare.

Frågeställningarna är följande:

1. Vilka antaganden kan göras om kasinobesökarnas kriminella bakgrund?
2. Kan besökare på svenska kasinon antas konsumera och/eller tvätta kriminella pengar genom spel?
3. Vilken brottslig verksamhet kan antas ligga bakom konsumtionen eller tvättningen?
4. Kan besökare på svenska kasinon antas konsumera och/eller tvätta svarta pengar genom spel?
5. Från vilka branscher kan dessa svarta pengar antas komma från?

## Metod

Metoden som använts i denna studie är registerkörningar. Ett register över kasinobesökare under ett år har samkörts med Brottsförebyggande rådets (Brå) register över misstänkta respektive lagförda personer, Skatteverkets skatteregister inklusive registret över restförda personer samt Finanspolisens penningtvättsregister. Registren och tillvägagångssättet beskrivs närmare i detta avsnitt.

Resultaten från registerkörningarna samt hur de kan tolkas har diskuterats vid interna seminarier. Seminariedeltagarna<sup>2</sup> har även läst och kommit med synpunkter på manus till denna rapport.

### Kasinoregistret

Denna studie har möjliggjorts av det faktum att alla besökare på de fyra internationella kasinon som finns i Sverige registreras vid inträdet. Casino Cosmopol AB har bistått med ett register över samtliga kasinobesökare under perioden 1 juli 2004–30 juni 2005, totalt omkring 235 000 personer. Folkbokförda i Sverige registreras med personnummer, övriga besökare med födelsedatum. Det register Brå tagit del av innehåller följande uppgifter: antal kasinobesök under perioden, kön samt personnummer för besökare folkbokförda i Sverige, i andra fall födelsedatum och medborgarskap.<sup>3</sup>

Det registrerade antalet kasinobesökare som är folkbokförda i Sverige uppgår till omkring 213 000. Eftersom registret upprättats manuellt förekommer några personer med ofullständiga personnummer, de utgör dock endast 0,1 procent av dessa kasinobesökare. Personerna med ofullständiga personnummer har inte kunnat köras mot övriga register, eftersom dessa är uppbyggda efter personnummer.

De utländska medborgarna är sannolikt omkring 21 700 till antalet. I filen med 21 700 poster finns 12 000 unika födelsedatum. Det är teoretiskt möjligt att samma person dubbelregistrerats, men det finns inte två födelsedatum där både kön och nationalitet är desamma, varför risken för dubbelregistreringar bedöms vara

---

<sup>2</sup> Vilka seminariedeltagarna är framgår av förordet.

<sup>3</sup> I registret kan också anställda vid Casino Cosmopol AB förekomma i egenskap av kasinobesökare på fritiden, men enligt de interna reglerna får anställda aldrig spela, inte ens på fritiden.

mycket liten. De flesta av de 21 700 utländska besökarna har medborgarskap i närliggande länder. Personerna är i 28 procent av fallen medborgare i övriga nordiska länder, sammanlagt 57 procent är medborgare i ett europeiskt land.

De utländska besökarna har en annan könsfördelning än de övriga besökarna (se vidare nedan), den består endast av en fjärdedel kvinnor och tre fjärdedelar män. Besöksfördelningen liknar dock den för besökarna som är folkbokförda i Sverige, där de allra flesta endast besökt kasinon en gång under undersökningsperioden. Det har endast varit möjligt att studera besökarna som är folkbokförda i Sverige närmare, eftersom registren är uppbyggda efter personnummer. För denna studie är det ingen egentlig begränsning, eftersom de utländska besökarna endast står för 9,2 procent av kasinobesökarna eller 6,1 procent av samtliga kasinobesök. När kasinobesökare nämns i fortsättningen refererar det till de besökare som är folkbokförda i Sverige om inte annat anges.

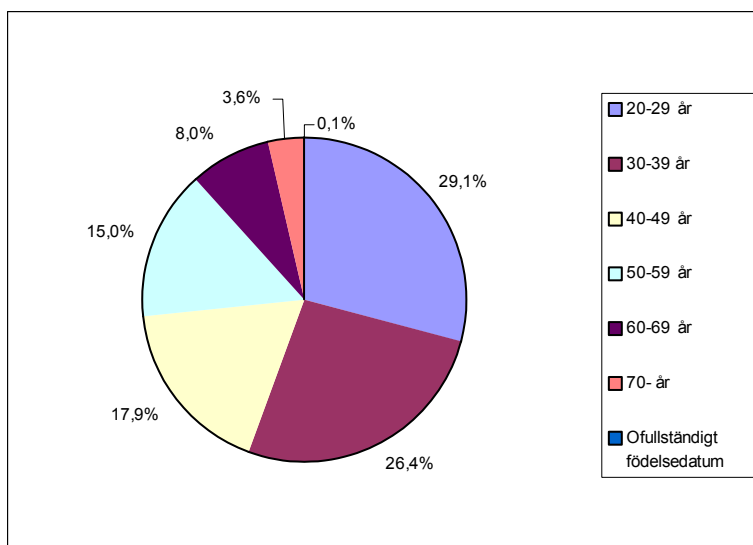
### **Kasinobesökarna som är folkbokförda i Sverige**

Av kasinobesökarna var 39 procent kvinnor och 61 procent män. Något fler än hälften av besökarna var 20–39 år vid undersökningsperiodens mitt (årsskiftet 2004/05), medan endast 12 procent var 60 år eller äldre.<sup>4</sup> Detta är i linje med resultat från Westfelts (2003) svenska och Doleys (2000) australiska studie om kasinobesökarnas åldersfördelning. En åldersfördelning för kasinobesökare folkbokförda i Sverige visas i diagram 1. Som senare kommer att visas är kön och ålder viktiga variabler för brottsbelastningen hos gruppen kasinobesökare.

---

<sup>4</sup> Åldersgräns för inträde är 20 år på statliga kasinon.

**Diagram 1** Åldersfördelning bland de i Sverige folkbokförda kasinobesökarna. Procent (n=213 252)



För att få en bild av hur stor andel av kasinobesöken som utgörs av engångs- respektive flergångsbesökare, redovisas antalet besökare samt antalet besök de står för inom respektive besöksfrekvensgrupp i tabell 1. Med flergångsbesökare avses en person som besökt kasino fyra eller fler gånger under undersökningsperioden (fyra högsta besöksgrupperna). Av tabellen framgår att av besökarna som är folkbokförda i Sverige har nära 69 procent besökt kasino endast en gång under perioden 1 juli 2004–30 juni 2005, men dessa besökare svarar enbart för omkring 16 procent av kasinobesöken. Den lilla grupp (1,5 procent av samtliga besökare folkbokförda i Sverige) som gått på kasino minst 53 gånger, det vill säga mer än en gång i veckan, står för en tredjedel av besöken. Kvinnor är i högre grad än män engångsbesökare (76 respektive 64 procent), det samma gäller för äldre i förhållande till yngre kasinobesökare (65 procent av 20–29 åringarna, men 79 procent av dem som är 70 år och äldre är engångsbesökare).

**Tabell 1 Folkbokförda kasinobesökare efter besöksfrekvens. Antal och procent**

<i>Antal besök (klassindelad)</i>	<i>Antal kasinobe- sökare</i>	<i>Andel av kasinobe- sökarna</i>	<i>Antal kasinobe- sök</i>	<i>Andel av kasinobe sökten</i>
1– besök	146 655	68,8 %	146 655	16,4 %
2–3 besök	34 412	16,1%	78 513	8,8%
4–12 besök	19 427	9,1%	125 967	14,1%
13–26 besök	6 049	2,8%	109 358	12,2%
27–52 besök	3 612	1,7%	133 492	14,9%
53– besök	3 096	1,5%	299 266	33,5%
<i>Totalt</i>	<i>213 251</i>	<i>100 %</i>	<i>893 251</i>	<i>100 %</i>

### Misstanke- och lagföringsregistren

Kasinobesökarna med fullständiga personnummer har undersökts mot Brå:s misstanke- respektive lagföringsregister över samtliga brott och vissa utvalda brottstyper. Misstankarna avser sådana som registrerats under perioden 1 juli 2000–30 juni 2005. Lagföringarna avser sådana som registrerats under tiden 1 januari 2000–31 december 2004. Tidsperioderna bestämdes till fem år för att spegla en brottslighet som är relativt aktuell i tiden och samtidigt kunna omfatta mer ovanliga eller svårutredda brott. Ytterligare ett skäl till att studera misstänkta personer under en femårsperiod var att det fanns tillgång till motsvarande data för en så kallad normalpopulation, vilket möjliggör en jämförelse med kasinobesökarna.

Registret över misstänkta personer innehåller dem som ansetts vara ”skäligen misstänkta” för ett (eller flera) brott. Personerna finns kvar i misstankeregistret även om de senare lagförs för samma brott. Registret över lagförda personer innehåller alla personer som dömts för brott, meddelats åtalsunderlåtelse eller godkänt strafföreläggande.<sup>5</sup>

Resultaten för de misstänkta besökarna nettoredovisas. Med andra ord anger redovisningen i vilken mån besökarna varit misstänkta för brott minst en gång under undersökningsperioden totalt sett, samt per redovisad brottstyp.

<sup>5</sup> Domen som registreras är den som faller i tingsrätten, hovrättens och högsta domstolens domar redovisas inte i denna statistik ens där de olika instanserna dömt olika (Olsson, 2001).

Anledningen till att kasinopopulationen undersökts mot både misstanke- och lagföringsregistren beror på att det är av stor vikt för en explorativ studie som denna att få data från flera olika håll. Lagföringsregistret har den fördelen att personerna faktiskt är lagförda, de har bedömts vara skyldiga till brottet de misstänkts för. Samtidigt innebär det ytterligare en selektion, och det är troligt att brott av en svårutredd karaktär som exempelvis skattebrott selektas bort i högre grad än brott där bevisningen kan vara enklare att få fram (Korsell, 2003). Dessutom kan det vid vissa brott ta lång tid mellan registrerad misstanke och eventuell lagföring, därför är misstankeregistret en viktig källa. Genom att använda båda registren och jämföra resultaten bör en relativt god bild av kasinobesökarnas aktuella och registrerade brottslighet fås.

### Skatterregistret

Kasinopopulationen har undersökts mot Skatteverkets skatteregister inklusive registret för restförda personer. Registren baseras på uppgifter från år 2005 om registrering till F-skatt, SNI-kod eller branschtillhörighet för enskilda näringsidkare samt restförda personer (begreppen förklaras närmare i resultatredovisningen). En kasinobesökares samband med ett fåmansbolag, förekomsten av maskinell nolltaxering och betalningar till utlandet gäller år 2004. Övriga uppgifter som exempelvis inkomst och skönstaxering avser år 2003.<sup>6</sup>

Undersökningen av kasinobesökarna i detta register har begränsats till flergångsbesökarna (minst fyra kasinobesök), det handlar om totalt 32 184 individer. Dessa utgör ca 15 procent av kasinobesökarna, men står för nästan 75 procent av kasinobesöken, varför de utgör en central del av besökarna. För några uppgifter har emellertid kompletterande körningar gjorts om dem som besökt kasinon färre än fyra gånger, i syfte att se om mönstret gäller för kasinobesökare generellt eller endast för dem som går oftare på kasino.

---

<sup>6</sup> Samtliga uppgifter från Skatteverkets register kommer från det senaste år det fanns tekniska möjligheter att få fram uppgifter från.

## Penningtvätsregistret

Kasinopopulationen med fullständiga personnummer har undersökts mot Finanspolisens penningtvätsregister. En första körning har visat om besökarna finns med i penningtvätsregistret eller inte. En närmare granskning har sedan skett av vem som gjorde denna anmälan, hur många gånger en kasinobesökare förekommer i registret och vilket belopp anmälningarna gäller.

I penningtvätsregistret fanns vid körningstillfället i december 2005 omkring 11 000 unika personnummer. Det är viktigt att minnas att personuppgifterna i detta register främst bygger på rapporter från växlingskontor, men även från banker och andra institutioner/aktörer om misstänkta fall av penningtvätt. Det har förekommit att växlingskontor använts för att växla kriminella pengar, som byten från rån eller pengar från narkotikahandel, men det bedöms som betydligt vanligare att kontantuttag skett för att till exempel kunna avlöna svart arbetskraft (RKP KUT-rapport 2005:2b).

Enligt Finanspolisen kan upp mot 80 procent av anmälningarna vara relaterade till skattebrott och annan ekonomisk brottslighet. Det anmälda uttaget behöver inte bestå av svarta pengar, det kan gälla "vita" pengar som tas ut i kontanter, för att användas som betalning av svarta löner. För att minska risken för upptäckt betalas svarta löner kontant och för arbetsgivaren, som ofta får betalt via konto, uppkommer problematiken med penningtvätt när medel på konto ska förvandlas till stora mängder kontanter.

Enligt lagen (1993:768) om åtgärder mot penningtvätt ska finansinstitut och andra aktörer rapportera misstänkta transaktioner, utan att det finns ett fastställt belopp transaktionen ska överstiga. Bedömare på Finanspolisen är av uppfattningen att växlingskontor regelmässigt rapporterat transaktioner som gällt belopp högre än 15 000 euro, oavsett om det varit något misstänkt med transaktionen eller inte. Beloppet 15 000 euro är gränsen för när kunden måste legitimera sig, det kan vara ett skäl till varför växlingskontor använder sig av samma gräns för att rapportera till penningtvätsregistret. Banker har dock rapporterat misstänkta transaktioner under detta belopp och inte med nödvändighet följt några beloppskriterier.

## Undersökningen

Resultatavsnittet är uppdelat i två delar. Den första handlar om förekomsten av kriminella personer, bakomliggande brottslighet och kriminella pengar på svenska kasinon, den andra delen tar sikte på förekomsten av svarta pengar på svenska kasinon och vilka branscher dessa kan komma ifrån. I varje del tas aktuell tidigare forskning upp. Sedan redovisas och diskuteras resultaten i ljuset av tidigare forskning.

## Finns det personer med kriminell bakgrund på svenska kasinon och förekommer kriminella pengar?

Mot bakgrund av framför allt den internationella forskningen om brottslighet och kasinon är det centralt att försöka belysa förekomsten av personer med kriminell bakgrund på svenska kasinon. Detta har, som ovan nämnts, skett genom en körning av kasinobesökarna mot registren över misstänkta respektive lagförda personer. En relativt snäv tidsperiod har valts eftersom studien inte intresserar sig för personer som begått brott långt tillbaka i tiden.

Den typ av brott som valts ut för undersökningen gäller sådan brottslighet som enligt tidigare forskning kan sammankopplas med kasinon. Genom dessa resultat kan även en bedömning göras av förekomsten av kriminella pengar på kasinon. Innan resultaten presenteras redovisas tidigare forskning om kriminalitet och spelande.

## Tidigare forskning

### En spelande livsstil

Det finns svensk forskning som tyder på att kasinospelare har mer omfattande spelvanor än de som inte spelar på kasinon. De boende i Sundsvall och Malmö som spelat på hemortens kasino har i en studie funnits ha mer omfattande spelvanor än de som inte besökt det lokala kasinot. De spel som är vanligast i kasinobesökargruppen är ”sportspel”, häst- och hundspel samt ”diverse små spelformer”,

det vill säga Internetspel, restaurangkasino, spelautomater, ”kort/tärning privat”, bingo etc. (Westfelt, 2003). Dessa resultat ska tas med viss försiktighet eftersom svarsfrekvensen är blygsam. Undersökningen skedde genom telefonintervjuer riktade till boende i Malmö och Sundsvall varför turister inte ingår i urvalet.

Kühlhorn m.fl. (1994) har bland annat studerat kopplingen mellan alkohol och spel. Slutsatsen som dras är att det finns ett samband mellan att spendera stora summor på alkohol och att spela ofta på mer äventyrliga spel (som är jämförbara med kasinospel).

### Kriminell livsstil

Det är rimligt att anta att en betydande del av ”överskottet” av kriminella pengar, det vill säga efter det att nödvändig konsumtion är finansierad, går till olika former av lyxbetonad konsumtion och ett utsvävande liv. Trots omfattande litteratursökningar har ingen litteratur som direkt tar upp kasinospel och kopplingen till konsumtion av kriminella pengar hittats. Wahlin (1999) nämner dock att inbrottstjuvar har ägnat sig åt spel. Studier av narkotikaentreprenörer visar att de kan sprida mycket pengar omkring sig som ett led i en överdriven konsumtion (Adler, 1985; Zaitch, 2002; Desroches, 2005). En studie av hälare nämner att en grupp ”framgångsrika” kriminella umgås genom spel och ett och annat besök på kasino (Steffensmeier, 1986). En annan studie gör en uppdelning i tjuvar som stjälar för att finansiera narkotika, spel och ’high living’, och personer som säljer stöldgods för att få lite extrapengar till familjen (Klockars, 1974). Dessutom finns två svenska studier som sammankopplar hallickar med spel, spelskulder kan vara en av flera skäl till varför de utnyttjar prostituerade kvinnor (Månsson, 1981; Larsson och Månsson, 1976).

Lalander och Andreasson (2003) tar upp hur Casino Cosmopol marknadsför sig som ett ”skandinaviskt lagomkasino”. Författarna behandlar två berättelser, den första är mytens och den fokuserar på glamour, maffiakopplingar och spelberoende, den andra berättelsen är Casino Cosmopols motberättelse om underhållning, god mat och ”lagomkasino”. Spelet är i den andra berättelsen inte det centrala, utan en del av ett större underhållningspaket. Troligen handlar detta om att framställa kasinot som en ”naturlig” och socialt accepterad mötesplats. Det finns dock enligt Lalander och Andreasson delar av Casino Cosmopols presentation som inne-

håller drag av den första mytliknande berättelsen. Det blir tydligt i invigningsfesterna som syftar till att skapa en illusion av lyx och glamour. De drar slutsatsen att det handlar om att behålla tanken på spänning och exklusivitet som ordet kasino förmedlar, samtidigt som man vill tona ner de delar av mytbilden som handlar om spelmissbruk och kopplingar till organiserad brottslighet (Lalander och Andreasson, 2003).

Samhället i övrigt har andra strukturer och prioriteringar än kasinot, på det senare råder normer om konsumtion istället för produktion. Genom att besökarna rycks loss från vardagslivets normer om arbete och enkelhet ska konsumtion av "det goda livet" genom mat, dryck och spel på kasinot underlättas. Lalander och Andreasson påpekar att nykomlingar på kasinot ibland sticker ut genom att vara för upplädda, de kanske beställer in champagne etc. i syfte att leva lyxliv en kväll. Detta står i kontrast till många av de vana spelarna, dessa klär inte upp sig speciellt, de dricker sällan alkohol, de håller sig till kaffe, vatten eller Coca Cola, för dem är det spelet och inte känslan av lyx som gäller. Nybesökarnas beteende kan enligt Lalander och Andreasson tolkas med Veblens begrepp iögonfallande konsumtion, vilket innebär den konsumtion som sker för att indikera social position eller för att skapa en illusion av att vara mer välbesutten än vad som är fallet (Lalander och Andreasson, 2003). Ett konkret exempel på detta finns i ett fall av ekonomisk brottslighet där en välbeställd tjänsteman spenderade en stor del av pengarna på ett dyrbart krog- och nöjesliv, konsumtionen skedde för att erhålla status och göra intryck i linje med Veblens iögonfallande konsumtion (Engdahl, 2005).

Piscitelli och Albanese (2000) menar i linje med Gottfredson och Hirschis självkontrollteori att kriminella har en låg självkontroll och att aktiviteter som kasinospel troligen är intressant för dessa människor. Kasinospel är liksom viss brottslighet en fartfylld aktivitet som ger snabba och kortsiktiga belöningar och spänning (jfr Lilly, Cullen och Ball, 1995; Steffensmeier, 1986). Spelet sker också i en lyxbetonad miljö som på samma sätt som restauranger kan höra samman med det "goda livet" (jfr Sund, 1999). Krogmiljön är ett exempel på en miljö där umgänge i trendiga innekretsar är möjligt, något som är i linje med en kriminell livsstil (jfr RKP KUT-rapport 2005:2b). Vissa paralleller kan sannolikt dras mellan krogliv och kasinomiljön, även om det också finns skillnader. Länskriminalpolisen drar i sin rapport slutsatsen att den synliga brottsligheten som kan relateras till kasinot i Stockholm, i förhållande till

andra nöjesetablissemang på samma ort, ligger på en relativt låg nivå (LKP KUT-rapport 2005:53).

Den syn på brottslingar som Piscitelli och Albanese för fram delas inte av alla, Alalehto påpekar att ekobrott kräver rationalitet och planering, det är med andra ord inget som utförs spontant av gärningspersoner med låg självkontroll (Alalehto, 1999; jfr. Stefensmeier och Ulmer, 2005). Men som Adler (1985) visar kan brottslighet ske med stor rationalitet och planering i syfte att kunna finansiera en hedonistisk livsstil ”på fritiden”. Både hög och låg självkontroll kan således leda till brottslig verksamhet. Det finns många exempel på ekobrott där de inblandade rimligtvis hade förmåga att vara långsiktiga samtidigt som de levde ett utsvävande liv eller åtminstone gjorde av med mycket pengar. I Sverige har vi på senare tid tydliga exempel med Trustor och Skandia (Lindstedt, 2000; Nachemson-Ekwall och Carlsson, 2004). Alalehto (2002) tar upp tidigare forskning som visar att ”den kalkylerande ekobrottslingen” strävar efter att framstå som populär och rör sig i statusmeriterande miljöer och har statushöjande objekt såsom dyra bilar, båtar och hus. Att kasinon skulle vara en statusmeriterande miljö är i linje med Lalander och Andreassons forskning om hur Casino Cosmopol framställer sina kasinon, även om de inte undersökt hur besökarna uppfattar kasinomiljön. Det finns dock även andra bilder av ekobrottslingar än den kalkylerande, Alalehto (2002) tar upp svensk forskning som tyder på att en del ekobrottslingar begår brottet för att en konkurs hotar dem. Ekobrottslingen är ofta en småföretagare, gärna med en svårkontrollerad verksamhet. Alalehto (2002) refererar till en studie av Ahlquist, Isaksson och Johansson (Brå 1996:5) som visar att den lagförde ekobrottslingen i regel är en manlig småföretagare som tidigare är ostraffad. Med i bilden finns betydande alkoholproblem, det kan finnas en historia av rattfylleri-brott, men främst betydande finansiella problem vilket kan ligga bakom ekobrottet. Det handlar inte om en välutbildad eller resursstark person, utan någon som befinner sig i en perifer situation i det lokala näringslivet (jfr. Korsell, 2003). Detta kan kopplas ihop med missbruk och möjligen också med spel.

## Penningtvätt och annan bakomliggande brottslighet kopplad till kasinon

Kasinon anges av ett flertal författare som ett exempel på en verksamhet som är idealisk för penningtvätt, det är en miljö där stora summor kontanter förekommer, och det kan vara möjligt att dölja pengarnas egentliga ursprung (Exempelvis Lilley, 2003; Örnemark Hansen, 1998; Dutton m.fl., 1996; Cabot och Kelly, 1998; Folkhälsoinstitutet 2002). Spelens snabbhet och det faktum att kasinon kan erbjuda sina kunder många bankliknande tjänster bidrar till att göra verksamheten mer intressant för penningtvättare (Dutton m.fl., 1996).

Penningtvätt sker ofta i tre steg. Det första innefattar att pengarna placeras genom att föras in i det legala penningssystemet, exempelvis genom att pengarna växlas mot spelmarker. Kriminella, särskilt narkotikalangare, tenderar att ha stora summor i små valörer, vilket gör pengarna svåra att förvara, transportera, använda och hantera obemärkt. Det är därför en nödvändighet att växla till sig högre valörer eller få dem insatta på ett konto. Steg två kallas skiktning och innebär att tillgångarna flyttas mellan exempelvis olika konton i syfte att försvåra en spårning till den illegala källan. I kasinofallet kan det även innebära att penningtvättaren försöker få pengarna förvandlade till en spelvinst, ett sätt är att spela på både svart och rött på rouletten. Genom att på detta sätt överföra pengarna till en spelvinst döljs det verkliga ursprunget. Det tredje steget, integrering, innebär att pengarna kan användas öppet i tvättat skick (jfr Cabot och Kelly, 1998; Örnemark Hansen, 1998). Penningtvätt gör inte pengarna mindre illegala, utan syftar endast till att göra det svårare att spåra och bevisa pengarnas illegala ursprung (Mills, 2001).

Det är inte kriminaliserat att tvätta egna pengar, men tvättar man pengar åt någon kan det röra sig om brottet penninghäleri. Dessutom finns alltid ett förbrott vid penningtvätt där pengarna härrör ifrån. Problematiken med synlig respektive dold brottslighet är relativt tydlig i fallet penninghäleri, ett skäl till detta är att det utgör ett exempel på ett så kallat offerlöst brott, eftersom offren (staten, medborgarna) inte känner till att de drabbats. Det finns inget tydligt brottsoffer som direkt tar skada och anmäler brottet (jfr Alalehto, 1999; jfr Lindgren, 2001; Korsell, 2003). Vid förbrottet kan det dock finnas direkta offer som anmäler, till exempel vid rån.

Enligt den internationella forskningslitteraturen framställs riskerna för förekomsten av penningtvätt på kasinon som beroende av ett flertal faktorer. En sådan är regleringen, som främst diskuteras i amerikanska vetenskapliga rapporter och artiklar och därför till övervägande del handlar om amerikanska kasinon (se exempelvis Dutton m.fl., 1996; Cabot och Kelly, 1998). Intressant för denna undersökning är inte hur den amerikanska regleringen ser ut i detalj, utan varför den finns och hur forskare bedömer vikten av att reglera kasinoverksamheten för att förebygga penningtvätt. Regleringen har delvis uppstått i syfte att försvåra eller omöjliggöra penningtvätt genom att göra det möjligt att spåra misstänkta transaktioner (Cabot och Kelly, 1998). Reglering och krav på rapportering av misstänkta transaktioner beskrivs av flera författare som den viktigaste vägen för att förebygga penningtvätt på kasinon (Dutton m.fl., 1996; jfr Piscitelli och Albanese, 2000; jfr även argument i Lalander och Andreasson, 2003). Det finns enligt Cabot och Kelly ingen anledning att generalisera och utan bevis sammankoppla penningtvätt och kasinon. Att kasinon är en plats där stora summor kontanter hanteras innebär inte per automatik att penningtvätt förekommer (Cabot och Kelly, 1998). Andra faktorer, som kameraövervakning kan också bidra till att göra kasinomiljön mindre attraktiv för brottslighet av olika slag (jfr Stitt, Nichols och Giocapassi, 2003). Konsumtion av alkohol kan påverka riskerna för brott på kasinon (Stitt, Nichols och Giocapassi, 2003), Lalander och Andreasson (2003) menar dock att alkohol spelar en ytterst liten roll på Malmökasinot som de har studerat.

Det finns indikationer på att regleringen inte efterlevs på kasinon eller kontrolleras av ansvariga myndigheter i USA, och de som vill tvätta pengar kan sannolikt komma runt de regler som finns (Dutton m.fl., 1996; Cabot och Kelly, 1998). Andra författare menar att den verkligt stora risken för penningtvätt och kasinon är Internetkasinon, som ännu är oreglerade och där det krävs omfattande internationellt samarbete för att kryphål inte ska uppstå (Mills, 2001; Cabot och Kelly, 1998; Doley, 2000). Internetkasinon innehåller dock en stor potential för kontroll, det är en kasinoform där varje spel och transaktion i teorin kan bevakas (Cabot och Kelly, 1998).

De största riskerna för penningtvätt, men även för korrupcion och att personer knutna till organiserad brottslighet är delägare i kasinon, finns följaktligen på de platser i världen där kasinon är tämligen oreglerade och där kontrollen av kasinon är närmast obe-

fintlig, alternativt på illegala kasinon (jfr Block och Griffin, 1999; Moulette, 1995). Det har förekommit problem med korruption och dolda kriminella ägare på såväl illegala som legala kasinon (Doley, 2000). Dessa förhållanden är inte aktuella för Sveriges del med statligt spelmonopol.

Som redan nämnts har Länskriminalpolisen gjort en kartläggning av kasinot i Stockholm och där redovisas några fall av misstänkt penningtvätt. Under perioden mars 2003–juli 2005 har totalt 122 polisanmälningar gjorts, av dessa har endast sju fall rört användning av falska sedlar eller spelmarker vid spel (LKP KUT-rapport 2005:53). Det var med andra ord betydligt vanligare att anmälningarna rörde våldsbrott, hot mot tjänsteman eller liknande dispyter vid dörren eller inne på kasinot. Samma rapport tar upp kriminalunderrättelserregistret (KUR), som innehåller viss underrättelseinformation som exempelvis tips eller spaningsnotiser. Det finns 18 notiser lagrade i KUR som kan kopplas till Casino Cosmopol i Stockholm under perioden mars 2003–juli 2005. Sex av dessa notiser rör iakttagelser av personer som är kända som kriminella inne på kasinot, lika många rör misstänkt eller förmodad brottslighet. Det finns även obekräftade rykten om att exempelvis rånare och narkotikabrottslingar spenderar sina pengar på kasinot.

Enligt Länskriminalpolisens KUT-rapport (2005:53) fick Finanspolisen in 23 kasinorelaterade penningtvättsärenden under år 2004, där åtta kan kopplas till kasinot i Stockholm. Bland dessa finns fall där någon försökt byta inväxlade sedlar som varit brända i kanten mot spelmarker, vilket kan indikera att sedlarna kommer från en bankboxsprängning eller liknande. Liknande uppgifter finns i en pågående undersökning på Brå om hälerier som en del av den organiserade brottsligheten (Brå, 2006). Färgade sedlar har även förekommit i något fall på kasino, detta kan tyda på att sedlarna kommer från ett värdetransportrån eller andra stölder av värdeväskor med färgampuller. Dessutom har personer växlat in stora mängder 50- eller 100-kronorssedlar, vilket kan vara men inte med nödvändighet är en indikation på penningtvätt (LKP KUT-rapport 2005:53). Det var emellertid först år 2005 kasinon enligt lag blev skyldiga att rapportera misstänkta fall av penningtvätt, och under år 2005 ökade de kasinorelaterade penningtvättsanmälningarna enligt Finanspolisen till 51 fall.

Ytterligare en indikator på penningtvätt kan vara när personer försöker sätta in mer pengar på sitt kasinokonto än de vunnit eller när personer försöker växla in pengar mot spelmarker och få pengarna registrerade som en vinst trots att inget spel förekommit (jfr Curran, 1995; Cabot och Kelly, 1998; Moulette, 1995). Örnermark Hansen (1998) tar upp att det går att köpa spelmarker för ett högre belopp i svarta pengar än de är värda, därefter är det möjligt att lösa in markerna mot vita pengar som om markerna hade köpts på ett legalt sätt, om dessa uppgifter gäller svenska eller utländska kasinon är dock oklart.

Det finns även ett annorlunda exempel på hur kriminella i USA använt kasinon som ett medel för att komma åt stulna pengar. Det rör välorganiserade ligor som stjal kreditkort och använder dessa på kasino (Ballezza, 2003).

## Resultat

### Kasinobesökarna som förekommer i misstankeregistret

Frågorna gäller kasinobesökarnas i tiden närliggande kriminella bakgrund och förekomsten av kriminella pengar i kasinomiljön. En körning har gjorts av kasinobesökarna mot registret över misstänkta personer. Alla personer som begått brott behöver inte finnas i registret över misstänkta personer<sup>7</sup>, och alla registrerade misstänkta behöver inte heller ha begått brott, men det rör sig om skäligen misstänkta och med den relativt snäva tidsperiod som studerats är det en acceptabel indikator på om personer med kriminell bakgrund besöker svenska kasinon. Eftersom kasinobesöken inträffade under perioden 1 juli 2004–30 juni 2005 har besökarna i de flesta fall misstänkts för brott *innan* kasinobesöket och resultaten kan därför inte användas i debatten om huruvida kasinobesök förorsakar kriminalitet.

Andelen kasinobesökare<sup>8</sup> som var skäligen misstänkta för brott någon gång under femårsperioden 1 juli 2000–30 juni 2005 är 10,4 procent. Hur stor andel misstänkta personer det finns i varje ålderskategori samt uppdelat på kön visas i tabell 2. Av de misstänkta kasinobesökarna är 86 procent män och 14 procent kvinnor,

<sup>7</sup> För mer om felkällor i statistiken, se Olsson, 2001.

<sup>8</sup> De 213 114 kasinobesökare under perioden 1/7 2004-30/6 2005 som var folkbokförda i Sverige och hade fullständigt personnummer i kasinoregistret.

med andra ord är det både betydligt fler och en större andel män än kvinnor som misstänkts för brott. De flesta som misstänks för brott är män, och eftersom kasinobesökarna, som ovan visats, består av en högre andel män än kvinnor är det inte förvånande att skillnaderna är så markanta mellan könen (jfr Brå 2005:12 för andelar under ett år i riket).

Åldersfördelningen ser något annorlunda ut än för samtliga kasinobesökare, de misstänkta är som grupp betraktat något yngre än kasinobesökarna generellt. Det gäller i synnerhet de för brott misstänkta männen, även om skillnaden till kvinnorna inte är stor (70 procent av de misstänkta männen och 65 procent av de misstänkta kvinnorna var 20–39 år).

**Tabell 2** Andelen kasinobesökare som var skäligen misstänkta för brott under en femårsperiod efter ålder och kön. Procent

Ålder	Kön		Totalt
	Kvinna n=82 089	Man n=131 023	
20–29	1,5	6,1	4,3
30–39	0,9	4,1	2,9
40–49	0,7	2,7	2,0
50–59	0,4	1,2	0,9
60–	0,2	0,5	0,3
<i>Totalt</i>	<i>3,7</i>	<i>14,6</i>	<i>10,4</i>

En fråga av intresse för studien är huruvida kasinobesökare som misstänkts för brott går oftare på kasino än övriga besökare. Resultatet visar att det bland dem som besökt kasino mer än en gång under ettårsperioden finns en överrepresentation av personer som är misstänkta för brott, vilket framgår av tabell 3.<sup>9</sup> Överrepresentationen blir särskilt tydlig redan vid personer som besökt kasino fler än en gång under undersökningsperioden. Ett annat mått på samma sak är att de misstänkta står för 18,7 procent av kasinobesöken, men endast utgör 10,4 procent av besökarna. Överrepresentationen ska dock inte överdrivas, det är trots allt en majoritet av de misstänkta liksom av de inte misstänkta personerna (50 procent respektive 71 procent) som endast besökt kasino vid ett tillfälle under

<sup>9</sup> Ett  $\chi^2$ -test ger att skillnaderna i besöksfrekvens mellan misstänkta respektive ej misstänkta besökare är signifikant på 1-% nivån. ( $p = 0,001$ ).

perioden. Detta förhållande är speciellt tydligt hos de för brott misstänkta kvinnorna, männen har som grupp betraktat något fler kasinobesök. Detta förhållande gäller dock inte endast för de misstänkta utan för samtliga kasinobesökare.

**Tabell 3 Andelen skäligen misstänkta respektive ej misstänkta efter antalet kasinobesök. Procent**

Tanke- registret	Antal besök						Totalt n=
	1 n=	2-3 n=	4-12 n=	13-26 n=	27-52 n=	53- n=	
	146 544	34 388	19 426	6 048	3 612	3 096	213 114
Ja	8	13	19	22	21	22	10
Nej	92	87	81	78	79	78	90
	100	100	100	100	100	100	100

En annan fråga av intresse för studien är vilka brottstyper kasinobesökarna misstänkts för, eller mer specifikt, om det är en typ av brottslighet som kan generera pengar som kan konsumeras eller tvättas på ett kasino. I tabell 4 visas vilka brottstyper det handlar om. Noterbart är att den vanligaste brottsmisstanken gäller brott mot liv och hälsa, därefter följer brott enligt trafikbrottslagen och tillgreppsbrott. Sammanlagt 5 procent av kasinobesökarna var misstänkta för något vålds- eller hotbrott (minst ett brott i 3-4 kap. eller 17 kap. BrB), men även ekobrottsinslaget är synligt, 2,1 procent var misstänkta för någon sådan brottslighet (definierat som minst ett brott i 9-11 kap. BrB eller ett brott enligt skattebrottslagen).

Även organiserad brottslighet kan generera pengar, men utöver vissa alternativa former av mer avancerade ekobrott som kan ske i organiserad form finns ytterst få indikationer på att personer med kopplingar till organiserad brottslighet besöker kasinon. Bland de besökare som misstänkts för narkotikabrott dominerar till exempel gärningar som bruk och innehav av narkotika (8,2 respektive 6,7 procent), medan misstankar för överlåtelse och framställelse av narkotika är betydligt mer ovanligt (3,1 respektive 0,08 procent).

Det finns dock en liten grupp besökare som misstänkts för rån av en typ som ofta sker i mer organiserade former. Ett 80-tal kasinobesökare har varit misstänkta för post-, bank- eller värde-transportrån, vilket stämmer överens med de iakttagelser som Länskriminalpolisen gjort, som nämndes ovan. Antalet rånmiss-

tänkta besökare under en femårsperiod kan jämföras med att det totalt sett misstänks i genomsnitt 100 personer årligen för dessa rån typer de senaste åren.<sup>10</sup> Även om 80 personer relativt sett är en hög andel av de omkring 500 misstänkta personer det skulle bli under en femårsperiod (förutsatt att samma personer inte varit misstänkta för rån under fler än ett år), bör det påpekas att dessa personer utgör en försvinnande liten andel av samtliga kasinobesökare.

**Tabell 4 Kasinobesökarnas misstänkta brottslighet efter några brottstyper. Procent<sup>11</sup>**

<i>Brott</i>	<i>Kvinna n= 3 027</i>	<i>Man n= 19 109</i>	<i>Totalt n= 22 136</i>
Brott mot liv och hälsa (3 kap. BrB)	21,4	34,5	32,7
Trafikbrottslagen	14,4	28,0	26,2
Tillgreppsbrott (8 kap BrB)	36,5	22,6	24,5
Brott mot frihet och frid ( 4 kap BrB)	16,1	25,0	23,8
Narkotikastrafflagen	9,8	13,9	13,4
Bedrägeribrott m.m. (9 kap BrB)	12,5	12,8	12,8
Brott mot allmän verksamhet (17 kap. BrB)	5,7	12,3	11,4
Skadegörelsebrott (12 kap. BrB)	4,5	8,9	8,3
Bokföringsbrott och brott mot borgenärer (11 kap. BrB)	2,3	4,7	4,3
Förskingringsbrott m.m. (10 kap. BrB)	3,9	3,9	3,9
Förfalskningsbrott (14 kap. BRB)	3,4	3,4	3,4
Skattebrottslagen	1,3	3,2	3,0
<i>Samtliga brott</i>	<i>100</i>	<i>100</i>	<i>100</i>

En jämförelse mellan kvinnor och män visar att männen oftast var misstänkta för brott mot liv och hälsa, trafikbrott och brott mot frihet och frid. Bland kvinnorna dominerade också brott mot liv

<sup>10</sup> Siffran 100 personer baseras på det genomsnittliga antalet personer skäligen misstänkta för post- och bankrån, respektive rån mot värdetransport och värdebefordran, åren 2000-2004.

<sup>11</sup> Då en och samma person kan vara misstänkt för olika typer av brott överstiger summan av procentandelarna i tabellen 100 procent.

och hälsa samt brott mot frihet och frid, men till skillnad mot männen var tillgreppsbrott den allra vanligaste brottstypen.

Det finns även skillnader i misstänkt brottslighet mellan åldersgrupper. De för brott misstänkta kasinobesökarna delades in i tre olika åldersgrupper: 20–29 år, 30–49 år och 50 år och äldre. Den yngsta gruppens brottsmisstankar har en ”ungdomsbrottsprägel”, vilket är naturligt då de yngsta var 15–20 år under den tid deras brottsmisstankar registrerats. I den yngsta åldersgruppen (20–29 år vid kasinobesöksperiodens mitt) är tillgreppsbrott och i viss mån brott mot liv och hälsa vanligare än i de äldre grupperna och det är den enda grupp där brott enligt narkotikastrafflagen kommer med bland de fem vanligaste misstänkta brottstyperna. Den äldsta gruppen utmärker sig genom att trafikbrotten är de vanligaste tillsammans med brott mot frihet och frid. I förhållande till de två yngsta grupperna är det vanligare i den äldsta gruppen med misstanke om ekobrott i form av bokföringsbrott, brott mot borgenärer samt brott enligt skattebrottslagen. En viktig förklaring till detta är att sådana ekobrott förutsätter en etablering som näringsidkare och det är vanligt att detta sker efter utbildning och en viss yrkeserfarenhet (Brå 2002:1; Korsell, 2003).

### **Kasinobesökarnas misstänkta brottslighet i förhållande till en jämförelsepopulation**

En väsentlig fråga är hur kasinobesökarnas misstänkta brottslighet förhåller sig till en jämförbar population av ickebesökare. Det har dock inte funnits möjlighet att inom ramen för denna studie ta fram en jämförelsepopulation som överensstämmer med kasinopopulationen i avseende på väsentliga faktorer vid brottslighet som kön, ålder och bostadsort etc. Däremot har kasinobesökarnas brottsmisstankar jämförts med en befintlig population, bestående av i Sverige folkbokförda personer som vid ingången av år 1997 var 15–52 år gamla.<sup>12</sup> Det rör sig i det fallet om registrerade skäligen misstänkta personer under femårsperioden 1997–2001. Eftersom yngre personer oftare är misstänkta för brott än äldre sker jämförelsen med kasinobesökare som vid utgången av år 2000 (det vill säga ett halvår in i denna studies femårsperiod för brottsmisstankar) var 15–52 år gamla. Trots denna anpassning är kasinobesökarna yngre som grupp betraktat, en större andel av besökarna är

---

<sup>12</sup> Populationen har använts i Brå 2005:17.

i åldrarna 15–25 samt 26–35 i förhållande till jämförelsepopulationen. Förutsatt att jämförelsepopulationen och kasinobesökarna löper lika stor risk att misstänkas för brott finns, förutom att jämförelsepopulationen är något äldre, ytterligare två avgörande punkter där jämförelsepopulationen skiljer sig från kasinobesökarna. För det första är det ungefär lika många män som kvinnor i den populationen, vilket som nämnts inte är fallet i kasinopopulationen. För det andra bor en tredjedel av jämförelsepopulationen i storstäder och övriga två tredjedelar på landsbygden. Var kasinobesökarna bor är okänt, men eftersom tre av fyra kasinon ligger i storstadsområden är det rimligt att anta att en högre andel än en tredjedel av kasinobesökarna bor i en storstad. Eftersom män respektive personer som bor i storstäder oftare misstänks för brott än kvinnor respektive personer som bor på landsbygden är det förväntat att kasinobesökarna innehåller en större grupp som misstänkts för brott än jämförelsepopulationen.

**Tabell 5** Kasinobesökarnas samt jämförelsepopulationens (i åldrarna 15–52 år) andelar brottsmisstänkta efter brottstyp. Procent

Brottstyp	Kasino-besökare			Folkbokförda 1997		
	Kvinna n =	Man n =	Totalt n =	Kvinna n =	Man n =	Totalt n =
	62 808	113 383	176 191	2 153 838	2 243 354	4 397 192
Brott mot liv och hälsa (3 kap. BrB)	1,01	5,66	4,00	0,52	3,20	1,88
Brott mot frihet och frid (4 kap. BrB)	0,72	4,04	2,86	0,42	2,47	1,47
Bedrägeri-, försäkrings-, bokföringsbrott, brott mot borgenärer etc. (9–11 kap. BrB)	0,80	3,01	2,22	0,58	1,92	1,27
Skadegörelsebrott (12 kap. BrB)	0,22	1,46	1,01	0,15	1,27	0,72
Brott mot allmän verksamhet (17 kap. BrB)	0,26	2,03	1,40	0,13	1,05	0,60
Trafikbrottslagen (ej rattfylleri)	0,42	2,95	2,04	0,21	1,62	0,93
Rattfylleri	0,32	2,48	1,71	0,20	1,58	0,91
Narkotikastrafflagen	0,47	2,33	1,66	0,22	1,08	0,66
Smugglingslagen	0,03	0,18	0,13	0,03	0,19	0,11
Skattebrottslagen	0,06	0,46	0,32	0,03	0,20	0,12
<i>Samtliga brott</i>	<i>4,48</i>	<i>15,95</i>	<i>11,86</i>	<i>2,75</i>	<i>9,76</i>	<i>6,33</i>

I tabell 5 visas andelen för brott misstänkta kasinobesökare respektive andelen misstänkta personer i jämförelsepopulationen. För att korrigera för det faktum att jämförelsepopulationen innehåller en lägre andel män redovisas kvinnor och mäns brottsmisstankar separat, observera dock att kolumnen med andelen misstänkta totalt i kasinobesökarnas fall innehåller en högre andel män än i jämförelsepopulationen. Notera att eftersom de äldsta kasinobesökarna som i lägre grad misstänkts för brott än de yngre, tagits bort i denna jämförelse har nu 11,9 procent av kasinobesökarna (i

åldern 15–52 vid utgången av år 2000) varit skäligen misstänkta för brott.

Det är som förväntat en högre andel misstänkta personer bland kasinobesökarna än i jämförelsepopulationen. Beroende på brotts- typ har kasinobesökarna en överrisk, vilket innebär att kasinobe- sökarna i högre grad än i normalpopulationen misstänkts för ett brott, på mellan 1,2 till 2,5. Det intressanta för undersökningen är inte bara andelen misstänkta utan hur fördelningen av brottsmiss- tankar ser ut i de två grupperna. De största överriskerna för kasino- besökarna finns främst vid skattebrott, men även vid brott mot narkotikastrafflagen, vålds- och hotbrott (3–4 kap. eller 17 kap. BrB, även vapenlagen), trafikbrott (inkl. rattfylleri), samt övriga ekobrott (9–11 kap. samt 14 kap. BrB som kan räknas hit). När det gäller exempelvis tillgreppsbrott och skadegörelsebrott är över- riskerna mindre.

Överrisken när det gäller brott mot liv och hälsa, kan åtminstone delvis sammankopplas med den ovan redovisade tidigare forskning som visat på ett samband mellan spel och alkohol (Kühlhorn m.fl., 1995). Något som talar för detta är den överrisk som finns för kasinopopulationen vid rattfylleri. Det behöver inte med automatik betyda att alkoholkonsumtionen sker i kasinomiljön, Lalander och Andreasson (2003) framhåller att de flesta vana spelare koncentrerar sig på spelet och dricker alkoholfria drycker när de spelar. Överrisken för skattebrott och ekobrott kan förklaras av att oredo- visade inkomster, så kallade svarta pengar och i någon mån krimi- nella pengar används i nöjeslivet, exempelvis på kasinon. Det är en fråga som återkommer i nästa kapitel.

## Lagföringsdata

Det är viktigt att inte sätta likhetstecken mellan andelen skäligen misstänkta för brott och andelen kasinobesökare som är lagförda för brott, även om det i många fall är så att de misstänkta perso- nerna också lagförs. De skäligen misstänkta för brott motsvarar endast de som upptäckts och registrerats som misstänkta av polisen. När det gäller lagförda har ytterligare en selektion skett, de lagförda är de som bedömts vara skyldiga till brott. Brotten begås normalt 3–6 månader före en lagföring, eftersom tidsperioden för lagföringar endast överlappar den för kasinobesök med ett halvår har lagföringarna i de allra flesta fall inträffat före kasinobesöken.

Det är också viktigt att notera att det i många fall säkerligen är samma kasinobesökare som återfinns i misstanke- respektive lagföringsregistren.

Under femårsperioden 2000–2004 har 8,0 procent av kasinobesökarna<sup>13</sup> lagförts för brott. Det är med andra ord en något lägre andel som lagförts än som misstänkts för brott under en femårsperiod. Det är också naturligt att denna siffra är lägre eftersom det är vanligt att misstankar skrivs av på grund av exempelvis bevissvårigheter. Av de lagförda kasinobesökarna är 89 procent män och 11 procent kvinnor, vilket är en något större skillnad än vid skäli- gen misstänkta. Att skillnaden mellan andelen män respektive kvinnor bland de lagförda är något större än bland de misstänkta är i linje med könsfördelningen bland misstänkta respektive lagförda personer generellt under en ettårsperiod (se Brå 2005:12). De äldsta kasinobesökarna är generellt mer sällan lagförda än de yngre och medelålders besökarna, detta förhållande är ännu tydligare för kvinnor än för män.

Andelen kasinobesökare som lagförts för brott kan även uttryckas som förekomsten av lagföringar i kasinopopulationen under en femårsperiod. I studien kommer detta att anges som promille, vilket alltså innebär att samtliga kasinobesökare har en lagföringsprevalens på 80 (80 per 1 000 kasinobesökare). Detta förhållande kan jämföras med att lagföringsprevalensen för de som var bosatta i Sverige och minst 15 år gamla under sexårsperioden 1998–2003 var 54. Tidsperioden är visserligen ett år längre för normalbefolkningen, men det är ingen bra jämförelsegrupp för kasinobesökarna vilka, som redan konstaterats, skiljer sig från en normalbefolkning på flera avgörande sätt.

För att få en annan referenspunkt kan kasinobesökarnas lagföringsprevalens jämföras med en jämförelsegrupp med ett starkt inslag av kriminalitet i livsstilen. Personer som enligt Socialstyrelsen patientregister vid en inskrivning på sjukhus fått en narkotika-relaterad diagnos, har lagföringsprevalensen 400 (gäller en sexårsperiod), för motsvarande grupp med en alkoholrelaterad diagnos uppgår den till 194 (Kühlhorn, 2006). I ljuset av dessa uppgifter är kasinobesökarnas förekomst i lagföringsregistret inte särskilt framträdande. Kasinobesökarnas lagföringsprevalens ligger mycket närmare normalbefolkningens.

---

<sup>13</sup> De omkring 213 100 kasinobesökare under perioden 1/7 2004–30/6 2005 som var folkbokförda i Sverige och hade fullständigt personnummer i kasinoregistret.

Antalet tillfällen när kasinobesökare har lagförts för brott är något större än antalet lagförda kasinobesökare, i snitt har de under femårsperioden 2000–2004 blivit lagförda 1,7 gånger. Meddelade domar är den vanligaste formen av lagföringar för kasinobesökarna, 60 procent av de lagförda kasinobesökarna är dömda vid minst ett tillfälle. Därefter följer strafförelägganden, 51 procent, och 11 procent har minst en åtalsunderlåtelse.<sup>14</sup> Den höga andelen strafförelägganden och åtalsunderlåtelser tyder på att många av lagföringarna gäller mindre grov brottslighet. Omkring 13 procent av de lagförda personerna har fått minst en frihetsberövande påföljd<sup>15</sup>, vilket endast motsvarar drygt 1 procent av samtliga kasinobesökare.

Som ovan konstaterats var andelen kasinobesökare som misstänkts för brott något högre bland dem som besökt kasino fler än en gång under ettårsperioden. Samma tendens finns bland de lagförda (se tabell i appendix). Det finns ett tydligt samband mellan besöksfrekvens och förekomst av lagföring. Den stora gruppen engångsbesökare utgörs till 94 procent av personer som inte är lagförda under den aktuella femårsperioden. Motsvarande andel i kategorin med fler än tio besök<sup>16</sup> är endast 84 procent. Det finns dock ingen särskild koncentration av personer med många lagföringar bland de allra flitigaste kasinobesökarna. Andelen personer med minst sju lagföringar ligger nämligen på en stabil nivå bland samtliga som besökt kasino minst fyra gånger (0,4 procent, se tabell i appendix).

I ljuset av dessa resultat får en annan fråga betydelse. Är förekomsten av lagföringar direkt kopplad till besöksfrekvensen? Eller handlar det istället om att fler män än kvinnor besöker kasino ofta? Underförstått gäller att män har en högre brottsbelastning än kvinnor. I genomsnitt har kvinnorna 3,4 kasinobesök mot männens 4,7. Män går således oftare på kasino än kvinnor och det kan medföra att sambandet mellan flergångsbesökare och en hög brottsbelastning ser starkare ut än det är. Dessutom är det viktigt att utreda hur stor andel av besöken som personer med lagföringar svarar för.

---

<sup>14</sup> En person kan räknas på flera lagföringstyper, men endast en gång per lagföringstyp.

<sup>15</sup> Med frihetsberövande påföljd avses domar där fängelse, sluten ungdomsvård eller rättspsykiatrisk vård utgör huvudpåföljd.

<sup>16</sup> Eftersom registerkörningarna gjorts av olika personer är klassindelning av kasinobesök gjord på ett något annorlunda sätt när det gäller lagförda personer. Kasinobesökarna är i dessa körningar något färre än vid misstänkta personer, men inte på ett sådant sätt att det påverkar analysen. Det rör sig endast om ett tiotal personer färre.

I den tidigare nämnda undersökningen av lagföringar bland folkbokförda personer under en sexårsperiod, var 2,1 procent av kvinnorna och 8,8 procent av männen lagförda för brott. I denna studie är motsvarande andelar 2,4 procent av de kvinnliga kasinobesökarna och 11,5 av de manliga.

Ett liknande förhållande som för kön gäller också för ålder, yngre personer lagförs i högre grad än äldre. Däremot går en högre andel av de äldsta kasinobesökarna ofta på kasino i förhållande till de allra yngsta besökarna, i synnerhet gäller det personer som är 40–49 år. Som tabell 6 visar minskar andelen lagförda kasinobesökare med stigande ålder.

**Tabell 6 Kasinobesökarnas lagföringsprevalens efter åldersgrupp. Procent**

	Åldersgrupper (under 2004 uppnådd ålder)						Samtliga
	19–24	25–29	30–39	40–49	50–64	65–	
Antal besökare	29 269	33 022	56 306	38 145	42 762	13 591	213 098
Andel lagförda	14,1	9,8	8,4	7,8	4,2	1,5	8,0

För att svara på frågan om antalet besök på kasino samvarierar med förekomst av lagföring även om man kontrollerar för kön och ålder har en logistisk regressionsanalys<sup>17</sup> genomförts. Den variabel som ska förklaras är alltså besöksfrekvensen. Resultaten visar att förekomst av lagföring ger en statistiskt säkerställd förklaring till antalet kasinobesök även om man samtidigt kontrollerar för två andra betydelsefulla förklaringar, nämligen ålder och könstillhörighet. Även ålder och könstillhörighetens förklaringsförmåga för att vara högfrekvent kasinobesökare är statistiskt säkerställd. Betydelsen av dessa förklarande faktorer kan uttryckas som oddskvoter i relation till en referenskategori (se tabell 11 i appendix).

Odds för män i relation till kvinnor för att vara högfrekventa kasinobesökare är 1,58, vilket innebär en måttlig överrepresenta-

<sup>17</sup> Metoden förutsätter att man dikotomiserar variabeln besöksfrekvens, det vill säga delar in den i två kategorier av lågfrekventa respektive högfrekventa besökare. Besökare med högst tio besök under ett år har klassificerats som lågfrekventa besökare, medan de med elva eller fler besök har klassificerats som högfrekventa besökare. För en förklaring av logistisk regressionsanalys se Menard, 1995.

tion av männen bland besökarna med minst elva besök, om man tar hänsyn till ålder och lagföringsfrekvens. Även åldern har betydelse, oddsen är två och därutöver för alla åldersgrupper över 40 år, trots att antalet lagföringar går i den andra riktningen.

Störst är dock betydelsen av lagföringar för besöksfrekvensen (se tabell 11 i appendix). Det finns en klar tendens i materialet att besöksfrekvensen på kasino ökar med besökarnas lagföringar för brott under en femårsperiod. Detta kan sammankopplas med den tidigare forskning som redovisats ovan, om att kasinospel kan ingå i en så kallad kriminell livsstil. Mot bakgrund av denna tendens bör dock inte glömmas att antalet besökare med många lagföringar är lågt. Det finns exempelvis inte fler än 344 personer med sju eller fler lagföringar bland kasinobesökarna. De svarar för 3 206 av 893 010 eller 0,4 procent av alla kasinobesök. En enda lagföring behöver inte vara ett tecken på att personen har någon djupgående kriminell förankring. Personer som saknar eller endast har en lagföring under femårsperioden dominerar bland kasinobesökarna, eftersom de svarar för 95 procent av alla besök inom gruppen kasinobesökare folkbokförda i Sverige.

### **Vad innebär förekomsten av för brott misstänkta respektive lagförda bland kasinobesökarna?**

Vad berättar nu uppgifterna från misstanke- respektive lagföringsregistret? De tendenser som observerades bland de för brott misstänkta kasinobesökarna återfanns även bland de lagförda personerna. En första slutsats som kan dras är att andelen kasinobesökare som registrerats som skäligen misstänkta för brott är högre än motsvarande i en normalbefolkning, något som i allt väsentligt kan förklaras med att kasinobesökarna i högre grad än normalbefolkningen består av yngre män som bor i storstäder och dessutom deltar i det nattliga nöjeslivet. Sett till andelen lagförda för brott finns det dessutom betydligt fler lagförda i riskpopulationer som personer med narkotika- respektive alkoholrelaterade diagnoser.

Den brottslighet som kan knytas till kasinobesökarna är inte förvånande med tanke på den tidigare forskningen som visar att det i en "kriminell livsstil" kan ingå att besöka exempelvis kasinon. Kasinon påminner om krog- och annat nöjesliv i den meningen att

många unga, framför allt män dras dit. Det är också samma grupp som generellt sett är mer brottsbelastad.

Ser man till vilka brott kasinobesökarna misstänkts för är det inte särskilt många personer som har registrerats för brottslighet som genererar direkta pengar. Undantagen är ett inslag av ekonomisk brottslighet i form av skäligen misstänkta för brott mot skattebrottslagen samt brottsbalkens kapitel som rör exempelvis bedrägerier, förskingring och brott mot borgenärer. Tillgreppsbrott finns också bland kasinobesökarna, något som kan ge kontanter att konsumera på kasino, i linje med tidigare forskning som beskrivits ovan.

En mer organiserad brottslighet, där penningtvätt är ett bestående inslag, är relativt osynlig i denna studies material. Narkotikabrott finns visserligen med, men en klar majoritet av dessa rör eget bruk och innehav. Ett möjligt undantag finns i form av ett 80-tal kasinobesökare som varit skäligen misstänkta för post-, bank- och värdetransportrån. Det är som ovan nämnts en stor andel av de personer som misstänkts för sådana brott, men ett försvinnande litet antal personer i förhållande till övriga kasinobesökare.

### Resultat i fokus

- Det stora flertalet kasinobesökare har varken varit skäligen misstänkta eller lagförda för brott under en femårsperiod.
- Av kasinobesökarna hade 10,4 procent registrerats som misstänkta för brott, 8,0 procent hade lagförts. Det rör sig med all säkerhet delvis om samma personer som återfinns i båda kategorierna.
- Det finns en tendens till att de för brott misstänkta eller lagförda kasinobesökarna går oftare på kasino än de som inte varit misstänkta eller lagförda för brott under en femårsperiod.
- Kasinobesökarna har en högre brottsbelastning än en normalpopulation, men detta kan i allt väsentligt förklaras med att kasinobesökarna i högre grad är unga män som bor i storstäder.
- Kasinobesökarna har främst misstänkts för hot- och våldsbrott, trafikbrott, ekobrott, skattebrott och narkotikabrott.
- Resultaten från lagföringsregistret stödjer resultaten om kasinobesökarna från körningarna i misstankeregistret.

## Konsumeras eller tvättas svarta pengar på svenska kasinon?

I detta avsnitt ska den fjärde frågeställningen besvaras, om kasinobesökare kan antas konsumera och/eller tvätta svarta pengar genom spel? Vidare besvaras den sista frågeställningen från vilka branscher de svarta pengarna kan antas komma.

### Tidigare forskning

För dessa frågeställningar måste begreppet svart arbete definieras. Med svart arbete menas inkomster av arbete som inte redovisas till Skatteverket och därför inte beskattas. Det gäller både arbete utfört av arbetstagare och företagare, dessutom kan oriktiga avdrag förekomma hos företagare, typiskt sett för privata levnadskostnader, som leder till lägre skatt (RRV 1997:59).

Skatteverket har studerat i vilka branscher det är vanligast med svarta inkomster. I kronor räknat är de dolda arbetsinkomsterna störst bland uthyrnings- och företagservicefirmor, i detaljhandeln och byggbranschen. Om förhållandet mellan dolda och deklarerade inkomster studeras är det i stället andra branscher som blir synliga. Jordbruk, skogsbruk, fiske, restauranger, taxi och hårfrisörer är exempel på branscher där en större andel av inkomsterna är dolda i förhållande till andra branscher (Skatteverket, 2005).

Restaurangbranschen är en av de branscher som uppges innehålla en stor andel svarta inkomster. Den ekonomiska brottsligheten handlar främst om att inte all försäljning redovisas och att svarta löner betalas ut. Enligt Sund (1999) förekommer penningtvätt och andra former av illegala penningtransaktioner inom restaurangbranschen. Sund menar att svartjobb och annan ekonomisk brottslighet av varierande allvarlighetsgrad blivit en del av restaurangbranschen, det har blivit en social institution.

Det är dock viktigt att påpeka att de flesta studier gjorts av de branscher som av tradition förknippats med svart arbete, det vill säga kontantbranscher som till exempel tillfällig handel samt restaurang-, transport-, bygg- och städbranschen (SOU 1997:111). Dessutom är många branscher heterogena, med andra ord är det vanligt med svarta inkomster och andra former av ekonomisk

brottslighet i vissa delar eller segment av branschen, medan andra delar inte drabbas alls (RRV 1997:59; SOU 1997:111).

Det är rimligt att anta att en betydande del av de svarta pengarna går till olika former av lyxbetonad konsumtion. Riksrevisionsverket fann i en studie att de som vanligen hade svarta inkomster tillhörde en kategori som arbetar extra, utöver eller utanför det vanliga arbetet, för att förstärka sin ekonomi på marginalen (RRV 1998:29). Det kunde röra sig om allt ifrån att kunna unna sig något extra vid ett enstaka tillfälle till att mer permanent försöka höja sin levnadsnivå. Det var inte ovanligt att de svarta pengarna syftade till att ”sätta lite guldkant” på tillvaron. Därför är det troligt att svarta pengar förekommer på svenska kasinon.

## Resultat

En körning har gjorts av kasinobesökarna mot Skatteverkets register och Finanspolisens penningtvättsregister. Anledningen till att dessa körningar tas upp här under konsumtion och tvättning av svarta pengar är att registren snarare bedöms reflektera svarta än kriminella pengar. Men vad visar registerkörningarna?

I ljuset av uppgifterna i inledningen om att personer utan officiella inkomster spelar på kasino är det relevant att försöka kartlägga hur utbrett det är att kasinobesökare redovisar låga eller inga inkomster alls till beskattning i sina deklarationer. Det kan naturligtvis ligga andra faktorer än användning av kriminella och svarta pengar bakom finansieringen av deras spelande, men resultaten från denna studie ger i alla fall en indikation på förekomsten av svarta pengar på svenska kasinon.

### Vad betyder låga inkomster i kasinosammanhang?

Det första resultatet är att en något högre andel kasinobesökare är låginkomsttagare i förhållande till den svenska befolkningen.<sup>18</sup> Tabell 7 nedan visar besökarnas bruttolön fördelad efter antal kasinobesök. Notera hur de som besökt kasino färre än fyra gånger, liksom engångsbesökarna i det tidigare avsnittet om misstänkta respektive lagförda för brott, skiljer sig från flergångs-

<sup>18</sup> Uppgifter om den svenska befolkningen kommer dels från körningar mot skattedatabasen, dels från Statistisk årsbok 2005 – SKV 152 Utgåva 8.

besökarna. Flergångsbesökarna har uppgett lägre inkomster i deklARATIONEN än de som besökt kasino någon enstaka gång. Samma skillnad framträder för personer som saknar inkomst. Att bruttolön saknas innebär att personen fått en inkomstdeklaration men rutan för bruttolön är blank eftersom kontrolluppgifter saknas. Det kan finnas naturliga förklaringar till detta som att personen är näringsidkare eller försörjer sig på stora kapitalinkomster.

**Tabell 7 Kasinobesökarnas bruttolön år 2003 efter antal kasinobesök. Procent**

Bruttolön	Antal besök							Totalt
	1	2-3	4-12	13-26	27-52	53	4-	
Saknas	11,9	13,1	20,1	24,0	28,2	31,9	22,9	13,8
0-50 000	7,2	8,2	11,4	11,0	10,4	9,4	11,0	8,0
50 000- 200 000	23,2	26,8	30,5	30,1	31,2	31,0	30,5	24,9
200 000- 400 000	45,4	42,1	31,9	30,2	26,5	23,5	30,2	42,6
400 000-	12,3	9,8	6,1	4,7	3,7	4,2	5,4	10,8
<i>Totalt</i>	<i>100<sup>19</sup></i>	<i>100<sup>20</sup></i>	<i>100<sup>21</sup></i>	<i>100<sup>22</sup></i>	<i>100<sup>23</sup></i>	<i>100<sup>24</sup></i>	<i>100<sup>25</sup></i>	<i>100<sup>26</sup></i>

För att korrigera för att näringsidkare inte ingår bland dem som har bruttolön, har även uppgifter om kasinobesökare med inkomst av enskild näringsverksamhet som understiger 100 000 kronor tagits fram (se tabell 13, appendix 1).<sup>27</sup> Det visar sig att samma skillnad framträder mellan dem som varit på kasino färre än fyra gånger respektive flergångsbesökare. Det är mindre än 0,1 procent av kasinobesökarna som varit på kasino färre än fyra gånger som uppgett en inkomst av enskild näringsverksamhet som understiger

<sup>19</sup> n=146 655.

<sup>20</sup> n=34 412.

<sup>21</sup> n=19 427.

<sup>22</sup> n=6 049.

<sup>23</sup> n=3 612.

<sup>24</sup> n=3 096.

<sup>25</sup> n=32 184.

<sup>26</sup> n=213 251.

<sup>27</sup> Gäller för år 2003.

100 000 kronor. För flergångsbesökarna uppgår denna andel till i snitt<sup>28</sup> 4,5 procent.

Kasinobesökare med låga deklarerade inkomster utgör en större del av flergångsbesökarna än engångsbesökarna. För att få en tydligare bild av flergångsbesökarnas ekonomiska förhållanden har ytterligare registerkörningar gjorts. Hela 35 procent av flergångsbesökarna har deklarerat inkomst av tjänst (bruttolön) eller näringsverksamhet (enskild näringsverksamhet eller handelsbolag) som antingen saknas eller understiger 100 000 kronor.

Till dessa 35 procent av flergångsbesökarna kan läggas en tredje indikator på låga officiella inkomster, nämligen andelen maskinellt nolltaxerade kasinobesökare.<sup>29</sup> Det handlar då om personer för vilka det saknas uppgift i skatterregistret om inkomst, det finns inga kontrolluppgifter om lön från arbetsgivare, uppgifter om att näringsverksamhet bedrivs eller uppgifter om inkomsträntor från banker etc. Därför får personerna ingen inkomstdeklaration och blir i normalfallet inte heller förelagda att komma in med någon deklaration. För att undvika att ta med personer som lever på studiemedel och pension har endast personer i så kallad arbetsför ålder undersökts (födda 1944–1979). Av kasinobesökarna (födda 1944–1979) är 2,0 procent maskinellt nolltaxerade, av flergångsbesökarna rör det sig om 5,0 procent.<sup>30</sup> Även här syns skillnaden tydligt mellan de båda grupperna. Engångsbesökarna är i något lägre grad än normalbefolkningen maskinellt nolltaxerade (andelen i riket är 3,1 procent), medan flergångsbesökarna i högre grad blivit maskinellt nolltaxerade.

Det finns således mycket tydliga indikatorer på att kasinobesökarna i relativt hög utsträckning är låginkomsttagare och att låginkomsttagarna tenderar att utgöra en något större andel av flergångsbesökarna i förhållande till dem som besökt kasino färre än fyra gånger. Hur ska detta resultat tolkas?

En första tolkning, som har stöd i exempelvis Westfelts (2003) tidigare refererade forskning, är att personer med låga inkomster spelar på kasinon. Kan det även tolkas som ett tecken på förekomsten av oredovisade inkomster, det vill säga att en viss grupp kasinobesökare i själva verket har högre inkomster än vad de uppger i sina deklarationer? Kan det också vara så att sådana oredo-

<sup>28</sup> Gäller dem som gått på kasino 4–275 gånger.

<sup>29</sup> Maskinellt nolltaxerade personer framstår som en relativt stabil grupp, en undersökning visar att de maskinellt nolltaxerade år 2004 också var det tidigare år (Persson, 2006).

<sup>30</sup> Felkällor kan emellertid vara personer som lever på kapitalinkomster, studiemedel eller socialbidrag.

visade inkomster, i linje med den kunskap som finns om konsumtion av svarta pengar, bland annat används till lyxbetonad konsumtion som exempelvis kasinospel?

### Vad betyder förekomsten av näringsidkare och branschtillhörighet?

För att besvara dessa frågor behöver vi titta närmare på näringsidkarna. Skälet är att näringsidkare på ett generellt plan har större möjligheter att undanhålla inkomster från beskattning än löntagare eftersom näringsidkaren kontrollerar företagets transaktioner, redovisning etc. Forskning visar också att näringsidkare redovisar låga inkomster och en av flera förklaringar är oredovisade inkomster (Apel, 1994).

Gällande näringsidkare har endast flergångsbesökarna undersökts. Av samtliga flergångsbesökare, näringsidkare och andra, hade 7,5 procent F-skatt.<sup>31</sup> De som driver enskild näringsverksamhet har som regel F-skattsedel, det innebär att företagaren själv betalar skatt och sociala avgifter (egenavgifter) varje månad. De personer som är enskilda näringsidkare har även en så kallad SNI-kod, den berättar inom vilken bransch näringsverksamheten bedrivs. SNI-kod<sup>32</sup> har kunnat tas fram för 12,2 procent av kasinobesökarna. Så andelen enskilda näringsidkare utgör omkring 10 procent av flergångsbesökarna. Alla näringsidkare är inte enskilda näringsidkare, vissa företagare driver verksamheten i aktiebolagsform. Därför har även andelen kasinobesökare som har uppgett samband med fåmansbolag tagits fram. Bedömare på Skatteverket påpekar dock att inte alla som bör lämna blankett gör det, men det ger ändå en fingervisning om hur stor andel kasinobesökare det rör sig om. Att driva verksamhet genom fåmansbolag (5,6 procent) var inte lika vanligt som enskild näringsverksamhet (12,2 procent).

Vad visar då SNI-koderna, vilka branscher verkar de enskilda näringsidkarna inom? Tidigare forskning (se ovan) visar att ekonomisk brottslighet relativt sett är vanligt inom restaurang-, taxi-, bygg-, lokalvårds- och frisörbranschen. Tabell 8 visar tydligt att bland de tio vanligaste branscherna sett till antalet kasinobesök återfinns dessa fem riskbranscher. Restaurang-, taxi-, lokalvårds-

<sup>31</sup> F-skatt som inte var återkallad under år 2005.

<sup>32</sup> Uppgiften gäller år 2005.

och frisörbranschen är överrepresenterade bland flergångsbesökarna i förhållande till hur det ser ut i befolkningen i stort.<sup>33</sup> Det tydligaste exemplet är att enskilda näringsidkare inom restaurangbranschen utgör omkring 20 procent av de näringsidkare som besöker kasinon, motsvarande andel av alla näringsidkare utgör endast drygt 2 procent. Enskilda näringsidkare inom restaurang-, taxi-, bygg-, lokalvårds- och frisörbranscherna utgör 3,6 procent av flergångsbesökarna på kasino.

**Tabell 8 De tio vanligaste branscherna bland enskilda näringsidkare som besökt kasino fyra gånger eller fler**

<i>Bransch (SNI-kod)</i>	<i>Antal personer</i>	<i>Antal besök</i>	<i>Besök /person</i>
Restaurangverksamhet (55300)	527	13 228	25,1
Taxitrafik (60220)	220	6 543	29,7
Byggbranschen (45***)	178	5 133	28,8
Lokalvård (74701)	101	3 377	33,4
Hårvård (93021)	137	2 878	21,0
Livsmedelshandel med brett sortiment, ej varuhus eller stormarknad (52112)	101	2 863	28,3
Blandat jordbruk (01300)	80	1 966	24,6
Annan teknisk konsultverksamhet (74202)	64	1 612	25,2
Måleriarbeten (45441)	49	1 530	31,2
Konstnärlig, litterär och artistisk verksamhet (92310)	99	1 450	14,6

Det finns flera indikatorer som talar för att svarta pengar konsumeras på svenska kasinon. Det är förekomsten av låga inkomster, maskinellt nolltaxerade samt branschrepresentationen bland näringsidkarna. Är förekomsten av svarta pengar en förvånande slutsats? Den tidigare forskning som tagits upp i den här studien visar på att svarta pengar ofta går till ”det lilla extra”, det är med andra ord sannolikt att svarta pengar finns även i många andra miljöer än kasinomiljön.

<sup>33</sup> Uppgiften om andelen näringsidkare i befolkningen kommer även den från Skatteverkets register.

Hittills har vi diskuterat svarta inkomster hos näringsidkare, både enskilda näringsidkare och personer som driver rörelse genom fåmansbolag. Det förekommer också att löntagare har svarta inkomster, inte minst inom de nyss nämnda riskbranscherna. Ett inte orimligt antagande är att den överrepresentation som finns bland näringsidkare i riskbranscherna även återspeglar sig bland löntagare som besöker kasino. Det krävs dock ytterligare forskning för att kunna besvara den frågan.

### Utlandsbetalningar, restförda och skönstaxeringar

Banker och företag som gör betalningsöverföringar har en skyldighet att lämna kontrolluppgifter till Skatteverket om betalningar till och från utlandet som överskrider 150 000 kronor. Skatteverket har därför uppgifter om antalet betalningar till utlandet över 150 000 kronor och 0,3 procent av flergångsbesökarna är registrerade för sådana betalningar. Med andra ord förekommer stora betalningar till utlandet från en liten grupp inom flergångsbesökarna. En stor andel av dessa betalningar är säkerligen legitima, men mot bakgrund av överrepresentationen av riskbranscher som konstaterats ovan samt andelen besökare med penningtvättsanmälningar som diskuteras nedan är ett rimligt antagande att vissa kasinobesökare för ut främst svarta pengar, och möjligen även kriminella pengar. Det finns också några få exempel på flergångsbesökare som är maskinellt nolltaxerade och ändå gjort överföringar till utlandet över 150 000 kronor.

Skatteverket har också register över restförda personer. Restförd innebär att personen inte betalat sina skatter och avgifter<sup>34</sup>, det kan finnas legitima skäl till varför det inte skett, men som Magnusson (1997) påpekar är uppgifter om restförda en viktig indikator på att ekonomin inte står rätt till. Uppgifter om andelen restförda är naturligtvis inte liktydigt med ekonomisk brottslighet men berättar ändå något om förekomsten av ekobrott eller åtminstone ekonomiska svårigheter *inom en grupp*. Andelen restförda är 4,6 procent bland flergångsbesökarna.<sup>35</sup> Detta är en betydligt högre andel än i befolkningen i stort, där är endast 2 procent restförda. Magnusson har funnit att andelen restförda företag är högst inom lokal-

<sup>34</sup> Restföringarna gäller med andra ord endast "allmänna mål" i form av obetalda skatter och avgifter och inte "enskilda mål" i form av studieskulder, parkeringsböter etc.

<sup>35</sup> Uppgifterna gäller år 2005.

vårds-, restaurang- och byggbranschen. Som vi nyss har konstaterat är också enskilda näringsidkare inom dessa branscher överrepresenterade bland flergångsbesökarna. Omkring 85 procent av de restförda flergångsbesökarna är dock inte enskilda näringsidkare, så i detta fall kan andelen restförda sannolikt kopplas till den relativt sett höga andelen flergångsbesökare med låga och/eller oklara inkomster. Möjligen kan förekomsten av restföring också tolkas som ett tecken på ekonomisk brottslighet.

Med skönstaxering innebär att den skattskyldiges inkomster har beräknats efter skön. Skälet är att någon deklaration inte har getts in till Skatteverket eller att underlaget för beskattningen, ofta i form av brister i bokföringen, inte kan ligga till grund för taxeringen. Här avses med skönstaxering enbart situationen att den skattskyldige fått en deklaraionsblankett och förelagts att ge in deklarationen men ändå inte har gett in denna till Skatteverket. Andelen skönstaxerade kasinobesökare är endast 1,5 procent av flergångsbesökarna.<sup>36</sup> Enligt Skatteverket är denna procentsats i linje med den för en normalbefolkning. Med andra ord skiljer sig inte flergångsbesökarna från en normalbefolkning i avseende på skönstaxering.

### Penningtvätsregistret

En körning har gjorts av samtliga kasinobesökare mot de omkring 10 000 fullständiga personnummer som fanns i penningtvätsregistret i december 2005. Av kasinobesökarna förekom 0,6 procent i penningtvätsregistret. De 1 298 besökarna var till 90 procent män och 10 procent kvinnor, vilket betyder att även i detta register förekommer de manliga kasinobesökarna oftare än de kvinnliga. Det är dock drygt 12 procent av dem som finns med i penningtvätsregistret som besökt ett kasino under den ettårsperiod som studeras här. Detta får anses vara en hög andel eftersom det är ett underrättsregister där många fall har direkta kopplingar till ekonomisk brottslighet och i viss mån organiserad brottslighet.

---

<sup>36</sup> Uppgiften gäller år 2003.

**Tabell 9** Kasinobesökarna i penningtvättsregistret efter besöksfrekvens. Antal och procent

	<i>Personer</i>	<i>Andel av besökarna i penningtvättsregistret (procent)</i>	<i>Av kasinobesökarna (procent)</i>
1 besök (n=146 543)	486	37,4	0,33
2–3 besök (n=34 388)	279	21,5	0,81
4–12 besök (n=19 426)	263	20,3	1,35
13–26 besök (n=6 048)	104	8,0	1,72
27–52 besök (n=3 612)	75	5,8	2,08
53 eller fler (n=3 096)	91	7,0	2,94
<i>Totalt</i>	<i>1 298</i>	<i>100</i>	<i>0,61</i>

Kasinobesökarna som återfanns i penningtvättsregistret har en annan besöksfördelning än samtliga besökare (jämför tabell 1). En något lägre andel har endast ett kasinobesök, och en högre andel har varit på kasino flera gånger, skillnaden i besöksfrekvens är tydligast när det gäller flergångsbesökarna. Liksom kasinobesökarna i misstanke- och lagföringsregistren, samt förekomsten av maskinellt nolltaxerade och grupper med låga inkomster, finns en tydlig överrepresentation av kasinobesökare som rapporterats för misstänkt penningtvätt bland flergångsbesökarna. Skillnaden är dock att den tydliga skillnaden mellan de som gått få gånger på kasino och flergångsbesökarna saknas. I stället ökar andelen av kasinobesökarna som finns med i penningtvättsregistret i takt med antalet besök.

Har kasinobesökarna endast rapporterats en gång till penningtvättsregistret, eller har de rapporterats för flera misstänkta transaktioner? Av körningarna framgår att kasinobesökarna i snitt har 3,1 anmälningar var, men 56 procent har endast blivit anmäld en gång. Det betyder att det finns en liten grupp (ett sjuttiootal personer) som har rapporterats tio gånger eller fler. Det finns således en ”högaktiv” grupp som hanterar stora summor pengar på ett sätt som väcker misstankar. I den gruppen hanteras rimligen kriminella och/eller svarta pengar. Kan denna iakttagelse ta fastare form om vi undersöker vilka som rapporterat de misstänkta fallen av penningtvätt?

De allra flesta anmälningarna kommer från växlingskontor, det motsvarar 87 procent av anmälningarna där uppgift om rapportör kunde fås från registret.<sup>37</sup> Det är endast 31 personer som rapporterats av kasino, de flesta har följaktligen rapporterats när de hanterat pengar på andra platser. Av de 1 298 kasinobesökarna är 1 241 personer endast anmälda av en rapportörsgrupp, det vill säga av växlingskontor, bank, betalningsförmedlare, kasino *eller* övrig rapportör. Detta betyder att 57 personer har anmälts av flera olika rapportörsgrupper. En tänkbar slutsats är att bland de personer som är föremål för anmälningar från flera rapportörsgrupper finns dem som hanterar kriminella och/eller svarta pengar i större skala och att de också kan ha satt i system att använda olika betalningssystem eller sätt att tvätta pengar. För att fullfölja resonemanget bör beloppens storlek undersökas.

Hälften av kasinobesökarna som återfinns i penningtvättsregistret har anmälts för ett belopp som i snitt överstiger 200 000 kronor. Om medelbelopp för varje misstänkt person beräknas har 13,7 procent ett medelbelopp på en miljon kronor eller mer. Det förekommer således stora belopp, vilket också är en indikator på att kriminella och/eller svarta pengar förekommer.

### Hur ska uppgifterna från penningtvättsregistret tolkas?

Vad säger då dessa resultat? Kasinobesökarna i penningtvättsregistret har i inte obetydlig omfattning rört sig med stora kontantmängder. I penningtvättsregistret svarar kasinobesökare för en förhållandevis hög andel, av dessa har en liten, men för denna undersökning intressant grupp, anmälts av flera rapportörsgrupper och det förekommer dessutom stora belopp.

Skatteverkets bedömning är att det i denna grupp bland annat finns personer som agerar som bulvaner eller målvakter som anlitas för att genom till exempel växlingstransaktioner omforma olika slag av fordringar till kontanta medel. Dessa medel kan sedan användas för avlöning av svart arbetskraft med full anonymitet för den verkliga utbetalaren.

En holländsk undersökning av dem som rapporterats för misstanke om penningtvätt visar att hela 47 procent officiellt var arbetslösa och levde på någon form av bidrag (van Duyne m.fl., 2003).

---

<sup>37</sup> Av de 4 018 anmälningar det rör sig om saknas uppgift om rapportör för 1 308 anmälningar.

Om detta betyder att de hade kriminella inkomster som de själva tvättade eller om de hanterade stora pengasummor åt andra personer är inte fastställt. Det är inte omöjligt att det även i Sverige finns en koppling mellan låga inkomster och penningtvättsanmälningar, båda faktorerna finns närvarande hos gruppen flergångsbesökare i denna studie, även om vidare forskning krävs för att belysa ett sådant samband.

Är det kriminella eller svarta pengar som dominerar bilden? Ett rimligt antagande är att det förekommer kriminella pengar och skälet skulle vara kombinationen av besökare med kriminell livsstil och en överrepresentation av vissa brott inom ekobrottsområdet, som bedrägerier och förskingring. Detta måste emellertid betraktas som ett rent antagande.

Vad som är tydligt är att det i kasinomiljön förekommer svarta pengar från en annan typ av ekobrott, nämligen obeskattade medel. För detta talar kunskapen om hur svarta pengar konsumeras i kombination med överrepresentationen av personer som är misstänkta för skattebrott, näringsidkare inom riskbranscher, maskinellt nolltaxerade och har låga inkomster. Till detta kommer erfarenheten att penningtvätsregistret främst speglar skatterelaterad brottslighet. Det rör sig således om personer som rör sig med svarta pengar intjänade genom obeskattat arbete, som näringsidkare eller löntagare, samt uttag av pengar som ska användas för avlöning av svart arbete.

En frågeställning är om pengar tvättas på kasinon. Av våra resultat går det inte att dra någon annan slutsats än att konsumtion av kriminella och framför allt svarta pengar är mer vanligt än tvättning av sådana pengar. Hur mycket vanligare det är går inte att uttala sig om. Vad som möjligen talar emot förekomsten av penningtvätt av nämnvärd omfattning är att en klar majoritet av narkotikabrotten handlar om bruk och innehav av narkotika, och det är inte den typen av narkotikabrott som traditionellt förknippas med penningtvätt.

En avslutande reflektion är varför de flesta kasinobesökare som rapporterats till penningtvätsregistret inte anmälts för misstänkta transaktioner på kasino. En möjlighet är att svenska kasinon kan förbättra sina anmälningsrutiner. Det är emellertid inte självskrivet att personerna använder svarta eller kriminella pengar på kasinon bara för att de säkerligen har haft tillgång till sådana i andra sammanhang. Här finns många tolkningsmöjligheter. En är att personer som sätter in, tar ut eller tvättar pengar på andra ställen än

kasinon och på uppdrag av huvudmän använder sitt ”arvode” till bland annat kasinospel som ren konsumtion. Uppdragstagare anlitas på detta sätt i narkotikasammanhang (Brå 2005:11). En annan möjlighet är att personer som rapporterats utanför kasinomiljön använder mindre summor av kriminella eller svarta pengar också som ren konsumtion. Dessa exempel leder knappast till penningtvättsanmälningar av kasinot eftersom dessa begränsade belopp knappast utmärker sig i kasinomiljön.

### Resultat i fokus

- Kasinobesökare med låga inkomster tenderar att gå oftare på kasino än de med högre inkomster.
- Hela 35 procent av flergångsbesökarna har deklarerat en årsinkomst av tjänst, enskild näringsverksamhet, eller handelsbolag som antingen saknas eller understiger 100 000 kronor.
- I förhållande till en normalpopulation har flergångsbesökarna en hög andel maskinellt nolltaxerade, restförda, samt enskilda näringsidkare inom riskbranscher för svarta inkomster.
- Kasinobesökare som fanns med i penningtvättsregistret tenderar att gå oftare på kasino än de besökare som inte fanns med i registret.
- Det finns en liten grupp besökare som i något sammanhang hanterat stora belopp. Det finns även en liten grupp besökare som rapporterats som misstänkta för penningtvätt av flera olika typer av rapportörsgrupper.

## Slutsatser och avslutning

Det är tydligt att det stora flertalet kasinobesökare inte har registrerats som misstänkta för brott eller penningtvätt, de är inte heller lagförda för brott och deras registrerade inkomster till beskattning är tillräckligt stora för att det ska finnas utrymme för att med beskattade medel spela på kasino. Den här explorativa studien intresserar sig dock för den mindre grupp som skiljer sig från det stora flertalet besökare. Vilka slutsatser kan dras om denna grupp?

De kasinobesökare som kan förknippas med brott finns främst bland dem som går på kasino oftare än vid något enstaka tillfällen. Det är i linje med tidigare forskning som indikerar att det kan ingå i en så kallad kriminell livsstil att spela på kasino.

Det handlar snarare om konsumtion av kriminella pengar, eller framför allt svarta pengar än tvättning av sådana medel. Detta hindrar inte att det finns en liten grupp som rör sig med riktigt stora kriminella och i ännu högre grad svarta belopp från allvarlig brottslighet, främst på ekobrottsområdet i form av bedrägerier och förskingring.

Denna undersökning indikerar således att den kriminella miljön i förhållandevis begränsad utsträckning allokera betydande ekonomiskt överskott (jfr Van Duyne och Levi, 2005). Istället är det den svarta ekonomin, som genom skattebrott, allokera betydande belopp till en relativt stor grupp personer (jfr Naylor, 2004). Orsaken kan vara att den kriminella verksamheten med ekonomiska termer bedrivs ineffektivt och att det är många aktörer som ska ha sin del av pengarna (Van Duyne och Levi, 2005). Efter grundläggande konsumtion finns inte mycket pengar över till lyxkonsumtion eller som kräver penningtvätt. Detta hindrar inte att det givetvis förekommer stora utlandsbetalningar för narkotika och att det finns vissa personer som lever gott med kriminella pengar.

Den svarta ekonomin kan till skillnad mot den kriminella ekonomin vara i högre grad integrerad med den legala ekonomin och ske inom ramen för företaget. Den arbetsfördelning, de rutiner och de möjligheter som finns att dölja de svarta arbetena i en legitim miljö, möjliggör en förhållandevis effektiv ekonomi, som kan generera stora överskott till lyxkonsumtion och penningtvätt (jfr Van Duyne m.fl., 2003).

Resultaten tyder på att det finns betydligt mer svarta pengar än kriminella på de fyra kasinon som undersökts. Även när det gäller svarta pengar framgår en tydlig skillnad mellan de som endast besökt kasino en gång under den ettårsperiod som undersökts och de som gått flera gånger. Att svarta pengar konsumeras på kasino är inte en förvånande slutsats eftersom tidigare forskning visar att svarta pengar finns överallt, de används inte minst för sådana utgifter som uppfattas sätta guldkant på tillvaron, till exempel i nöjeslivet. Kasinon är en del av detta nöjesliv. Vi gör därför antagandet att förekomsten av kriminella och svarta pengar på svenska kasinon relativt sett inte är vanligare än i andra likvärdiga miljöer, i alla fall inte nämnvärt vanligare. Med andra ord så avslöjar under-

sökningen en problematik med den svarta ekonomin som inte är unik för svenska kasinon. Kort sagt innebär det att kasinon är en bland många fler miljöer där svarta pengar konsumeras.

### **Behov av ytterligare forskning**

Vad som inte går att uttala sig om är omfattningen av användningen av kriminella och svarta pengar vid svenska kasinon. Faran med att som för denna explorativa studie endast utgå från registrerade uppgifter hos myndigheterna är att materialet inte ger någon komplett bild eftersom det myndigheterna upptäcker är ett resultat av en selektionsprocess. Det är knappast den krets som Mack kallar "able criminals" som hamnar i myndigheternas nät över misstänkta personer etc. (citerad av Walsh, 1977:9). Utöver den bild som denna studie ger kan det därför finnas ytterligare dimensioner. Det är därför som det är viktigt att genomföra ytterligare forskning och tillämpa kompletterande metoder.

Den här studien visar därför på behovet av en större studie av kasinobesökare. Ett önskvärt upplägg är en studie med en kontrollgrupp, som utöver kasinospel är så identisk som möjligt med kasinogruppen. De jämförelsepopulationer som använts i denna studie har som ovan påpekats haft en annan köns- och åldersfördelning än kasinobesökarna. En metodtriangulering är av ännu större vikt. För att kunna uttala sig om användningen av svarta och kriminella pengar på kasinon behövs intervjuer med spelare och personal och kanske även en observationsstudie på kasinon. En större studie skulle dessutom tidsmässigt tillåta mer omfattande registerkörningar samt analyser än som kunnat ske inom ramen för den här explorativa studien.

En fråga som inte alls berörts i denna studie är frågan om kasinospel genererar brottslighet, exempelvis genom att spelskulder ibland varit ett motiv för att begå ekobrott (t.ex. Weisburd och Waring, 2001; Doley, 2000; Cressey, 1953). Mer svensk forskning på detta område vore också av stort värde.

## Referenser

- Adler, P. (1985). *Wheeling and Dealing: An Ethnography of an Upper level Drug Dealing and Smuggling Community*. New York: Colombia University Press.
- Alalehto, T. (1999). *Motiv eller tillfälle? En studie om ekonomisk brottslighet i restaurangbranschen*. Stockholm: Atlas.
- Alalehto, T. (2002). *Fifflarens personlighet. En studie om personlighetsdragets betydelse vid ekonomisk brottslighet*. Umeå: Umeå Universitet.
- AMOB (1977). *Organiserad och ekonomisk brottslighet i Sverige. Ett åtgärdsförslag*. Arbetsgruppen mot organiserad brottslighet (AMOB). Rikspolisstyrelsen. Stencil.
- Apel, M. (1994). *An expenditure-Based Estimate of Tax Evasion in Sweden*. Tax Reform Evaluation Report No. 1 November 1994.
- Ballezza, R. A. (2003). "Health Club Credit Card Theft: A National Crime Problem" i *FBI Law Enforcement Bulletin*, Vol. 72, nr. 11, s. 8–13. Washington, D. C: FBI.
- Block, A. A. (1991). *Perspectives on Organizing Crime. Essays in Opposition*. Dordrecht: Kluwer.
- Block, A. A. & Griffin, S. P. (1999). "Build It, and They Will Come: Narcotics and Money Laundering in the Leeward Islands." i *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 15, nr. 4, s. 397–420. Thousand Oaks: Sage publications.
- Brå (1979). *Dobbleri*. Brå PM 1979:4. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 1996:5. *Ekonomisk brottslighet – den rättsliga processen*. PM. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2002:1. *Ekobrott – utvecklingen av några centrala brottstyper*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Brå 2005:11. *Narkotikabrottslighetens organisationsmönster*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Brå 2005:12. *Kriminalstatistik 2004*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Brå 2005:17. *Brottslighet bland personer födda i Sverige och i utlandet*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Brå 2006 Kommande.
- Cabot, A. & Kelly, J. (1998). "Internet, casinos and money laundering" i *Journal of Money laundering control*, vol. 2, nr. 2, s. 134–147. London, UK: Henry Stewart Publications.

- Cressey, D. R. (1953). *Other Peoples Money. A study in the social psychology of embezzlement*. Glencoe: The Free Press.
- Cressey, D. R. (1969). *Theft of the Nation. The Structure and Operations of Organized Crime in America*. New York: Harper & Row.
- Curran, J. J. jr (1995). *The house never loses and Maryland cannot win: Why casino gaming is a bad idea*. Rapport till joint executive-legislative task force to study commercial gaming activities in Maryland. Nerladdad 2005-11-28.  
<https://www.law.umaryland.edu/marshall/researchguides/gamblingdocs/houseneverlosesrpt.pdf>
- Davidson, R. L. (1997). "Asian Gangs and Asian Organized Crime in Chicago" i Ryan, P. J. och Rush, G. E. *Understanding Organized Crime in Global Perspective. A Reader*. Thousand Oaks: Sage.
- Desroches, F. J. (2005). *The crime that pays. Drug trafficking and organized crime in Canada*. Toronto: Canadian Scholars' Press Inc.
- Dir. 2005:69. *Utvärdering av kasinoverksamheten i Sverige*. Stockholm: Finansdepartementet.
- Doley, R. (2000). *Want to make a bet? Gambling and crime in Australasia*. A critical issues in policing paper. Paper series no. 4. Payneham, SA: Australasian centre for policing research. Nerladdad 2005-12-07. [http://www.acpr.gov.au/pdf/ACPR\\_C14.pdf](http://www.acpr.gov.au/pdf/ACPR_C14.pdf)
- Dutton, D. W. m.fl. (1996). *Money Laundering: Rapid Growth of Casinos Makes Them Vulnerable*. Washington, D. C.: (United States General Accounting Office) GAO. Nerladdad 2005-11-28. <http://www.gao.gov/archive/1996/gg96028.pdf>
- van Duyne, P.C. m.fl. (red) (2003). *Financial investigation of crime. A tool of the integral law enforcement approach*. Nijmegen: Wolf Legal Publishers.
- van Duyne, P.C. och Levi, M. (2005). *Drugs and money. Managing the drug trade and crime-money in Europe*. London: Routledge.
- Engdahl, O. (2005). "En fråga om girighet?" i Glenn Sjöstrand (red) *Fiffelsverige – sociologiska perspektiv på skandaler och fusk* s. 77–98 Stockholm: Liber.
- Folkhälsoinstitutet (2002). *Forskarseminarium om spelberoende den 24 september 2002 i Stockholm*. Rapport nr 2002:36. Nerladdad 2005-12-02. [http://www.fhi.se/upload/PDF/2004/rapporter/spel\\_sem.pdf](http://www.fhi.se/upload/PDF/2004/rapporter/spel_sem.pdf)

- Klockars, C. B. (1974). *The professional fence*. New York: The free press.
- Korsell, L. (2003). *Bokföringsbrott : en studie i selektion*. Stockholm: Stockholms universitet, Kriminologiska institutionen.
- Kühlhorn, E. m.fl. (1994). *Spelandet i Sverige*. Stockholm: Brottsförebyggande rådet. Fritzes.
- Kühlhorn, E. (2006). *Missbruk och brottslighet i Sverige*. Stockholm: Mobilisering mot narkotika (Mob), Socialdepartementet. (I tryck)
- Lalander, P. & Anderasson, J. (2003). *Det statliga kasinot. Mellan myt och verklighet*. Stockholm: Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD). Nedladdad 2005-12-02. [www.sorad.su.se/doc/uploads/publications/Soradrapport-R13-Swedish.pdf](http://www.sorad.su.se/doc/uploads/publications/Soradrapport-R13-Swedish.pdf)
- Larsson, S. och Månsson, S-A. (1976). *Svarta affärer. Utredning om vissa klubbars och näringsställens sociala betydelse och struktur*. Malmö: Malmö Socialförvaltning.
- Lilley, P. (2003). *Dirty dealing. The untold truth about global money laundering, international crime and terrorism*. 2:a uppl. London: Kogan page limited.
- Lilly, J. R.; Cullen, F. T. och Ball, R. A. (1995). *Criminological theory. Context and consequences*. 2:a uppl. Thousand Oaks: Sage.
- Lindgren, S-Å. (2001). "Staten – ett brottsoffer med särställning" i Sahlin, I. och Åkerström, M. (red) *Det motspänstiga offret*. Studentlitteratur: Lund.
- Lindstedt, G. (2000). *Svindlande affärer: historien om Trustor*. Stockholm: Dagens nyheter.
- LKP KUT-rapport 2005:53. *Kartläggning av brottslighet relaterad till Casino Cosmopol i Stockholm*. Underrättelseroteln, länskriminalpolisen.
- Magnusson, D. (1997). "En undersökning av restförda företag i olika branscher samt införande av branschkodning av REX-registret." Bilaga 4 i *SOU 1997:111 Branschsanering – och andra metoder mot ekobrott*. Stockholm: Fritzes.
- Menard, S. (1995). *Applied logistic regression analysis*. Thousand Oaks, CA: Sage.
- Mills, J. (2001). "Internet Casinos: A Sure Bet for Money Laundering." i *Journal of financial crime*, Vol. 8, nr. 4, s. 365–383. London, UK: Henry Stewart Publications.

- Moulette, P. (1995). *AUSTRAC – Money Laundering and Financial Industry Regulators. Selected Money Laundering Cases*. Financial Action Task Force, Australian government. Nedladdad 2005-12-08. <http://www.austrac.gov.au/text/publications/moneylaundering/12.html>
- Månsson, S-A. (1981). *Könshandelns främjare och profitörer. Om förhållandet mellan hallick och prostituerad*. Akademisk avhandling. Bodafors: Doxa.
- Månsson, S-A. och Larsson, S. (1976). *Svarta affärer. Utredning om vissa klubbars och näringsställens sociala betydelse och struktur*. Malmö sociala centralnämnd.
- Nachemson-Ekwall, S. och Carlsson, B. (2004). *Guldregn. Sagan om Skandia*. Stockholm: Bonnier Fakta.
- Naylor, R. T. (2004). *Wages of crime. Black markets, illegal finance, and the underworld economy*. Revised edition. Ithaca & London: Cornell university press.
- Olsson, M. (red.) (2001). *Konsten att läsa statistik om brott och brottslingar*. 2:a uppl. Stockholm: Brottsförebyggande rådet.
- Persson, A. (2006). *Dolda inkomster och folkbokföringsfel bland nolltaxerade*. Skatteekonomiska meddelanden. Nr 52 2006-01-18. Solna: Skatteverket.
- Persson, L. G. W. och Åström, R. (1978). *Illegal klubbverksamhet – en kartläggning av spel- och spritklubbar i Stockholm*. Rapport 1. Delutredningen om den organiserade/ekonomiska brottsligheten. Stockholms stad. Stencil
- Persson, L. G. W. och Åström, R. (1979). *Illegal vadhållning – en kartläggning av "bookmaking"-verksamhet*. Rapport 3. Delutredningen om den organiserade/ekonomiska brottsligheten. Stockholms stad. Stencil
- Piscitelli, F. och Albanese, J. S. (2000). "Do Casinos Attract Criminals? A Study at the Canadian-U.S. Border." i *Journal of Contemporary Criminal Justice*, Vol. 16, nr. 4, s. 445–456. Thousand Oaks: Sage publications.
- Reuter, P. och Truman, E. M. (2004). *Chasing dirty money. The fight against money laundering*. Washington D.C.: Institute for international economics.
- RKP KUT-rapport 2005:2b. *Organiserad brottslighet i Sverige 2005*. Sekretessprövad version. Rikskriminalpolisen, Kriminalunderrättelse-tjänsten, Analysroteln.
- RRV 1997:59. *Svart arbete 1. Insatser*. Stockholm: Riksrevisionsverket.

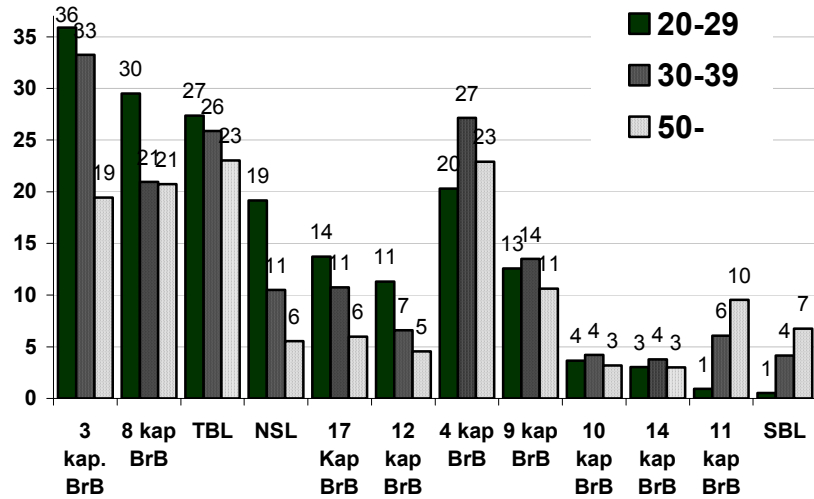
- RRV 1998:29. *Svart arbete 3. Struktur*. Stockholm: Riksrevisionsverket.
- Skatteverket (2005). *Svarta inkomster står för större delen av skattefusket*. Pressmeddelande 2005-09-28. Nerladdad 2005-12-09 <http://www.skatteverket.se/pressrummet/05/pressmeddelanden2005riks/5.731e901069429e49580001348.html>
- SOU 1997:111. *Branschsanering och andra metoder mot ekonomisk brottslighet*. Stockholm: Fritzes.
- Steffensmeier, D. J. (1986). *The Fence. In the Shadow of Two Worlds*. Totowa: Rowman & Littlefield.
- Steffensmeier, D. J. och Ulmer, J. T. (2005). *Confessions of a Dying Thief. Understanding Criminal Careers and Illegal Enterprise*. New Brunswick, New Jersey: Transaction Publishers.
- Stitt, B.G, Nichols, M. och Giacomassi, D. (2003). "Does the presence of casinos increase crime? An examination of casino and control communities." I *Crime & delinquency*, vol. 49, nr. 2, s. 253–284. Thousand Oaks: Sage publications.
- Sund, B. (1999). *Den svenska läxan. En essä om ekonomisk brottslighet i Italien, USA och Sverige*. Stockholm: Atlas.
- Wahlin, L. (1999). *Den rationelle inbrottstjuven*. Akademisk avhandling. Lund: Sociologiska institutionen.
- Walsh, M. E. (1977). *The fence. A new look at the world of property theft*. Westport, Connecticut: Greenwood press.
- Weisburd, D. och Waring, E. (2001). *White-collar crime and criminal careers*. New York: Cambridge University press.
- Westfelt, L. (2003). *Kasinoetablering, spelvanor och spelproblem – Situationen före och efter etableringen av statliga kasinon i Sundsvall och Malmö*. Delrapport från SoRADs forskningsprojekt "The community impacts of casinos". Stockholm: Centrum för socialvetenskaplig alkohol- och drogforskning (SoRAD). Nedladdad 2005-12-07. <http://www.sorad.su.se/doc/uploads/publications/Soradrapport-R16-Swedish.pdf>
- Zaitch, D. (2002). *Trafficking Cocaine. Colombian Drug Entrepreneurs in the Netherlands*. The Hague: Kluwer Law International.
- Örnemark Hansen, H. (1998). *Penningtvätt. Ett urvattnat begrepp?* Stockholm: Norstedts juridik.

## Appendix

## Appendix 1 Tabeller och diagram

## Diagram misstankedata

Diagram 2 Skäligen misstänkta för brott uppdelat i tre ålderskategorier, efter vissa brottstyper. Procent



## Tabeller lagföringsdata

**Tabell 10 Besöksfrekvenskategorier för kasinon och deras procentuella andel kvinnor, åldersgrupper och lagföringsgrupper**

		1 146535 (=100)	2 24700 (=100)	3 9684 (=100)	4 5358 (=100)	5-10 12265 (=100)	11- 14549	Totalt 213098
<i>Kön</i>	<i>Kvinnor</i>	43	33	29	27	26	28	82 083
<i>Ålders- grupper<sup>38</sup></i>	<i>År</i>							
	19-24	13	17	19	18	17	9	29 269
	25-29	15	18	19	19	18	12	33 022
	30-39	26	27	26	29	28	27	56 306
	40-49	18	16	17	16	17	25	38 145
	50-64	21	17	15	14	16	21	42 765
	65-	7	4	4	4	4	6	13 591
<i>Lag- förings- kategorier</i>	<i>Lag- föringar</i>							
	0	94,1	90,0	88,0	86,9	85,6	84,0	196 048
	1	4,3	6,9	8,3	8,9	9,4	10,4	12 000
	2-3	1,2	2,4	2,9	3,1	3,6	4,2	3 808
	4-6	0,3	0,5	0,6	0,7	1,0	1,0	898
	7-	0,1	0,2	0,2	0,4	0,4	0,4	344

<sup>38</sup> Enligt uppnådd ålder under 2004.

**Tabell 11 Oddskvoter för hög besöksfrekvens på kasino (minst elva besök per år) och konfidensintervaller (95 %) för olika besökskategorier**

<i>Kategorier</i>	<i>Antal</i>	<i>Oddskvot</i>	<i>Minimum på 95% nivå</i>	<i>Maximum på 95% nivå</i>
<i>Könstillhörighet</i>				
<i>Referensgrupp, Kvinnor</i>	82 083			
<i>Män</i>	131 015	1.583	1.523	1.645
<i>Åldersgrupper (uppnådd ålder under 2004)</i>				
<i>Referensgrupp 19-24</i>	29 269			
25-29	33 022	1.253	1.163	1.350
30-39	56 306	1.716	1.607	1.831
40-49	38 145	2.526	2.365	2.699
50-64	42 765	2.050	1.915	2.193
65-	13 591	2.046	1.873	2.235
<i>Lagföringskategorier</i>				
<i>Referensgrupp Lagföringar</i>				
0	196 048			
1	12 000	2.116	1.996	2.243
2-3	3 808	2.795	2.553	3.059
4-6	898	2.926	2.441	3.507
7-	344	3.233	2.444	4.277

**Tabell 12 Kasinobesöken för olika lagföringskategorier**

<i>Lagföringskategorier</i>	<i>Lagföringar</i>	<i>Antal personer</i>	<i>Medeltal besök</i>	<i>Summa besök</i>	<i>Andel (%) av alla besök</i>
1	0	196 048	3.9	771 276	86 ,4
2	1	12 000	6.6	79 324	8 ,9
3	2-3	3 808	8.1	30 948	3 ,7
4	4-6	898	9.2	8 286	0 ,9
5	7-	344	9.3	3 206	0 ,4
<i>Totalt</i>		<i>213 098</i>	<i>4 190 748</i>	<i>893 040</i>	<i>100 ,0</i>

## Tabeller Skatteverkets data

Tabell 13 Sammanställning av uppgifter ur Skatteverkets register

Variabel	Antal besök							
	1	2-3	4-12	13-26	27-52	53-	4-	Totalt
	n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=
	146 655	34 412	19 427	6 049	3 612	3 096	32 184	213 251
F-skatt	Saknas	Saknas	7,1	8,2	7,7	8,6	7,5	Saknas
Maskinellt noll-taxerad <sup>39</sup>	1,5	0,9	4,2	6,0	5,8	6,9	5,0	2,0
Inkomst <sup>40</sup> av NV <100 000 kr	0,04	0,08	4,0	4,7	4,9	6,7	4,5	0,7
Betaln. Till utlandet >250 000 kr	Saknas	Saknas	0,3	0,3	0,4	0,2	0,3	Saknas
Restförd	Saknas	Saknas	4,0	5,2	5,3	6,8	4,6	Saknas
Sköns-taxerad	Saknas	Saknas	1,4	1,5	1,7	2,2	1,5	Saknas

Tabell 14 Andelen enskilda näringsidkare inom fem av de sex vanligaste branscherna efter antalet kasinobesök

Bransch	Antal besök							
	1	2-3	4-12	13-26	27-52	53-	4-	Totalt
	n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=	n=
	146 655	34 412	19 427	6 049	3 612	3 096	32 184	213 251
Restaurang	0,35	0,87	1,35	1,97	2,24	2,10	1,64	0,63
Taxi	0,19	0,36	0,53	0,74	1,02	1,13	0,68	0,29
Lokalvård	0,08	0,15	0,23	0,41	0,36	0,61	0,31	0,12
Frisör	0,31	0,39	0,42	0,38	0,47	0,48	0,43	0,34
Livsmedel	0,06	0,15	0,24	0,31	0,55	0,48	0,31	0,11

<sup>39</sup> Observera att procentsatserna för maskinellt nolltaxerade har beräknats av kasinobesökare i varje besökskategori födda 1979-44, därför är n något lägre.

<sup>40</sup> Inkomst av näringsverksamhet under 100 000 kr.

# Kasinolag

SFS nr: 1999:355

Utfärdad: 1999-06-03

Ändring införd: t.o.m. SFS 2004:1188

-----

## **Inledande bestämmelser**

1 § Med kasinospel avses i denna lag roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel som anordnas i lokaler vilka huvudsakligen används för detta ändamål (ett kasino).

2 § Kasinospel får inte anordnas utan tillstånd. Tillstånd till kasinospel får även omfatta spel på penningautomater och andra automatspel som avses i 6 § lotterilagen (1994:1000).

3 § Det får finnas högst sex kasinon.

## **Åldersgräns och legitimationskrav**

4 § Den som är under 20 år får inte ges tillträde till ett kasino. Inte heller får den som inte är känd och inte legitimerar sig ges tillträde till ett kasino.

### **Registrering**

5 § Den som anordnar kasinospel skall föra ett register över besökarna på kasinot i syfte att förebygga och avslöja brott.

Registret får föras med hjälp av automatiserad behandling.

6 § Registret skall innehålla uppgift om besökarens namn, personnummer eller annat identifieringsnummer och postadress. Det skall också innehålla ett fotografi av besökaren samt uppgift om tidpunkt för besöket.

7 § Bestämmelserna i personuppgiftslagen (1998:204) om rättelse och skadestånd gäller vid behandling av personuppgifter enligt denna lag.

8 § En uppgift eller ett fotografi i registret över besökare skall bevaras i fem år från det att uppgiften eller fotografiet registrerats och därefter genast gallras. Lag (2004:1188).

### **Förbud mot kreditgivning**

9 § Den som anordnar kasinospel får inte lämna kredit för insatser i spelet.

### **Förbud för anställda**

10 § Anställda eller funktionärer hos den som anordnar kasinospel får inte delta i något spel i ett kasino.

### **Beslut om tillstånd och övriga villkor**

11 § Tillstånd att anordna kasinospel får lämnas endast till företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten.

12 § Ett tillstånd att anordna kasinospel skall förenas med de särskilda villkor samt kontroll- och ordningsbestämmelser som behövs för att spelverksamheten skall bedrivas på ett från allmän synpunkt lämpligt sätt.

### **Beslutande myndighet**

13 § Regeringen prövar frågor om tillstånd att anordna kasinospel.

Regeringen får överlåta åt Lotteriinspektionen att meddela villkor och bestämmelser enligt 12 §.

### **Tillsyn**

14 § Lotteriinspektionen skall utöva tillsyn över att denna lag och de villkor och bestämmelser som har meddelats med stöd av lagen följs.

### **Återkallelse eller ändring**

15 § Ett tillstånd att anordna kasinospel samt villkor och bestämmelser som har meddelats med stöd av denna lag får återkallas eller ändras, om villkoren eller bestämmelserna inte följs eller det annars finns skäl för det.

Frågor om återkallelse eller ändring prövas av regeringen eller, om frågan avser villkor eller bestämmelser som har meddelats av Lotteriinspektionen, av denna.

### **Avgifter**

16 § Avgifter får tas ut i ärenden om tillstånd och tillsyn enligt denna lag. Regeringen meddelar föreskrifter om avgifterna.

### **Förbud mot överklagande**

17 § Beslut som meddelats med stöd av denna lag får inte överklagas.

# Statens offentliga utredningar 2006

## *Kronologisk förteckning*

1. Skola & Samhälle. U.
2. Omprövning av medborgarskap. Ju.
3. Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning i hela landet. N.
4. Svenska partnerskap – en översikt. Rapport 1 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
5. Organisering av regional utvecklingspolitik – balansera utveckling och förvaltning. Rapport 2 till Organisationsutredningen för regional tillväxt. N.
6. Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt. En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. UD.
7. Studieavgifter i högskolan. U.
8. Mångfald och räckvidd. U.
9. Kontroll av varor vid inre gräns. Fi.
10. Ett förnyat programkontor. U.
11. Spel i en föränderlig värld. Fi.
12. Rattfylleri och sjöfylleri. Ju.
13. Djurskydd vid hästavel. Jo.
14. Samernas sedvanemarker. Jo.
15. Detaljhandel med nikotinläkemedel. S.
16. Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. Fö.
17. Ny häkteslag. Ju.
18. Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. Fö.
19. Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. Ju.
20. Tonnageskatt. Fi.
21. Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. Ju.
22. En sammanhållen diskrimineringslagstiftning. Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. Ju.
23. Nya skatteregler för idrotten. Fi.
24. Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. S.
25. Arbetslivsresurs. Ett statligt ägt bolag efter sammanslagning av Samhall Resurs AB (publ) och Arbetslivstjänster. N.
26. Sverige som värdland för internationella organisationer. UD.
27. Stöd till hälsobefrämjande tandvård. S.
28. Nya upphandlingsregler 2. Fi.
29. Teckenspråk och teckenspråkiga. Kunskaps- och forskningsöversikt. S.
30. Är rättvisan rättvis? Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. Ju.
31. Anställ unga! U.
32. God sed vid lönebildning – Utvärdering av Medlingsinstitutet. N.
33. Andra vägar att finansiera nya vägar. N.
34. Den professionella orkestermusiken i Sverige. U.
35. Värdepapper och kontrolluppgifter. Fi.
36. För studenterna... – om studentkårer, nationer och särskilda studentföreningar. U.
37. Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. Ju.
38. Vuxnas lärande. En ny myndighet. U.
39. Ett utvidgat miljöansvar. M.
40. Utbildningens dilemma. Demokratiska ideal och andrafierande praxis. Ju.



41. Internationella sanktioner. UD.
42. Plats på scen. U.
43. Översyn av atomansvaret. M.
44. Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan, utbildning, avtal m.m. N.
45. Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi barnkulturen. + Bilaga/rapport: "Det ser lite olika ut..." En kartläggning av den offentligt finansierade kulturen för barn. U.
46. Jakten på makten. Ju.
47. Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. Ju.
48. Bidragsbrott. Fi.
49. Asylsökande barn med uppgivenhets-symtom – trauma, kultur, asylprocess. UD.
50. En ny lag om värdepappersmarknaden. + Författningsbilaga. Fi.
51. Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra radio- och TV-rättsliga frågor. + Daisy. U.
52. Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. Ju.
53. Partierna nominerar. Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. Ju.
54. Teckenspråk och teckenspråkiga. Översyn av teckenspråkets ställning. S.
55. Ny associationsrätt för försäkringsföretag. + Författningsförslag. Fi.
56. Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. S.
57. En bättre tillsyn av missbrukarvården. S.
58. Sanktionsavgift i stället för straff – områdena livsmedel, foder och djurskydd. Jo.
59. Arbetstidens (o)synliga murar. Ju.
60. På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. Ju.
61. Asylförfarandet – genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. UD.
62. Testa och öva i norra Sverige. Center i Arvidsjaur. N.
63. Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. Ju.
64. Internationella kasinon i Sverige. En utvärdering. Fi.

# Statens offentliga utredningar 2006

Systematisk förteckning

## Justitiedepartementet

- Omprövning av medborgarskap. [2]  
Rattfylleri och sjöfylleri. [12]  
Ny häkteslag. [17]  
Att återta mitt språk. Åtgärder för att stärka det samiska språket. [19]  
Mediernas Vi och Dom. Mediernas betydelse för den strukturella diskrimineringen. [21]  
En sammanhållen diskrimineringslagstiftning.  
Del 1+2, särtryck av sammanfattningen, lättläst sammanfattning och daisy. [22]  
Är rättvisan rättvis?  
Tio perspektiv på diskriminering av etniska och religiösa minoriteter inom rättssystemet. [30]  
Om välfärdens gränser och det villkorade medborgarskapet. [37]  
Utbildningens dilemma  
Demokratiska ideal och andrafierande praxis. [40]  
Jakten på makten. [46]  
Ökade möjligheter till trafiknykterhetskontroller vid gränserna. [47]  
Diskrimineringens retorik. En studie av svenska valrörelser 1988–2002. [52]  
Partierna nominerar.  
Exkluderingens mekanismer – etnicitet och representation. [53]  
Arbetslivets (o)synliga murar. [59]  
På tröskeln till lönearbete. Diskriminering, exkludering och underordning av personer med utländsk bakgrund. [60]  
Forensiska institutet. Ny myndighet för kriminalteknik, rättsmedicin och rättspsykiatri. [63]

## Utrikesdepartementet

- Skyddsgrundsdirektivet och svensk rätt.  
En anpassning av svensk lagstiftning till EG-direktiv 2004/83/EG angående flyktingar och andra skyddsbehövande. [6]  
Sverige som värdland för internationella organisationer. [26]  
Internationella sanktioner. [41]  
Asylsökande barn med uppgivenhetssymtom – trauma, kultur, asylprocess. [49]  
Asylförfarandet  
– genomförandet av asylprocedurdirektivet i svensk rätt. [61]

## Försvarsdepartementet

- Ny reglering om brandfarliga och explosiva varor. [16]  
Kustbevakningens personuppgiftsbehandling. Integritet – Effektivitet. [18]

## Socialdepartementet

- Detaljhandel med nikotinläkemedel. [15]  
Avgift för matservice inom äldre- och handikappomsorgen. [24]  
Stöd till hälsobefrämjande tandvård. [27]  
Teckenspråk och teckenspråkiga.  
Kunskaps- och forskningsöversikt. [29]  
Teckenspråk och teckenspråkiga.  
Översyn av teckenspråkets ställning. [54]  
Ansvarsfull servering – fri från diskriminering. [56]  
En bättre tillsyn av missbrukarvården. [57]

## Finansdepartementet

- Kontroll av varor vid inre gräns. [9]  
Spel i en föränderlig värld. [11]  
Tonnageskatt. [20]

Nya skatteregler för idrotten. [23]  
Nya upphandlingsregler 2. [28]  
Värdepapper och kontrolluppgifter. [35]  
Bidragsbrott. [48]  
En ny lag om värdepappersmarknaden.  
+ Författningsbilaga. [50]  
Ny associationsrätt för försäkrings-  
företag. + Författningsförslag. [55]  
Internationella kasinon i Sverige. En ut-  
värdering. [64]

#### **Utbildnings- och kulturdepartementet**

---

Skola & Samhälle. [1]  
Studieavgifter i högskolan. [7]  
Mångfald och räckvidd. [8]  
Ett förnyat programkontor. [10]  
Anställ unga! [31]  
Den professionella orkestermusiken  
i Sverige. [34]  
För studenterna...  
– om studentkårer, nationer och  
särskilda studentföreningar. [36]  
Vuxnas lärande. En ny myndighet. [38]  
Plats på scen. [42]  
Tänka framåt, men göra nu. Så stärker vi  
barnkulturen. + Bilaga/rapport:  
"Det ser lite olika ut..." En kartläggning  
av den offentligt finansierade kulturen  
för barn. [45]  
Tillgänglighet, mobil TV samt vissa andra  
radio- och TV-rättsliga frågor.  
+ Daisy. [51]

#### **Jordbruksdepartementet**

---

Djurskydd vid hästavel. [13]  
Samernas sedvanemarkar. [14]  
Sanktionsavgift i stället för straff  
– områdena livsmedel, foder och  
djurskydd. [58]

#### **Miljö- och samhällsbyggnadsdepartementet**

---

Ett utvidgat miljöansvar. [39]  
Översyn av atomansvaret. [43]

#### **Näringsdepartementet**

---

Stärkt konkurrenskraft och sysselsättning  
i hela landet. [3]  
Svenska partnerskap – en översikt.  
Rapport 1 till Organisations-  
utredningen för regional tillväxt. [4]

Organisering av regional utvecklingspolitik  
– balansera utveckling och förvaltning.  
Rapport 2 till Organisationsutredning-  
en för regional tillväxt. [5]  
Arbetslivsresurs.  
Ett statligt ägt bolag efter sammanslag-  
ning av Samhall Resurs AB (publ) och  
Arbetslivstjänster. [25]  
God sed vid lönebildning – Utvärdering av  
Medlingsinstitutet. [32]  
Andra vägar att finansiera nya vägar. [33]  
Bättre arbetsmiljöregler I. Samverkan,  
utbildning, avtal m.m. [44]  
Testa och öva i norra Sverige. Center i  
Arvidsjaur. [62]