



Finansdepartementet

Åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet

Sammanfattning av uppdraget

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

Utredaren ska bl.a.

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

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

Bakgrund

Arbetet mot matchfixning

Den svenska spelmarknaden omreglerades den 1 januari 2019 när den nya spellagen (2018:1138) trädde i kraft. I samband med omregleringen infördes flera verktyg för att motverka manipulation av resultat inom sport, s.k. matchfixning. Den som vidtar en åtgärd som är ägnad att påverka utgången av ett spel kan dömas för spelfuskbrott (19 kap. 4 § spellagen). Det är även förbjudet att erbjuda vadhållning på matcher där övervägande delen av

deltagarna är under 18 år (8 kap. 2 § spellagen). Det finns vidare krav på licenshavarna att ha rutiner för att upptäcka och motverka förekomsten av spelfusk (14 kap. 16 § spellagen). Spelinspektionen har dessutom bemyndigats att meddela föreskrifter om förbud eller begränsningar av spel på vissa tävlingar eller händelser i tävlingar, eller andra åtgärder för att bekämpa manipulation av resultat inom sport som utgör objekt för vadhållning (16 kap. 6 § spelförordningen [2018:1475]). Myndigheten har tagit fram särskilda föreskrifter och allmänna råd i detta syfte.

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

Sveriges riksidrottsförbund har fastställt ett reglemente där matchfixning som sådan och spel på egen match eller match i samma serie förbjuds. Enligt reglementet är bl.a. utövare, tränare och funktionärer skyldiga att rapportera om de fått kännedom om matchfixning (1 § Idrottens reglemente om otillåten vadhållning samt manipulation av idrottslig verksamhet).

En arbetsgrupp under matchfixningsrådet, bestående av representanter från Svenska fotbollförbundet, Sveriges riksidrottsförbund och spelbranschen utredde under hösten och vintern 2019/20 förekomsten av eventuella hinder för en ändamålsenlig delning av information mellan spelbolag, idrottsföreningar och ansvariga myndigheter i syfte att motverka matchfixning. I en rapport som presenterades vid ett rådsmöte i februari 2020 anges att det finns behov av lagändringar för att

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

Ett effektivt arbete mot matchfixning inbegriper moment som kan innebära en risk för att den enskildes personliga integritet kränks. En viktig fråga är

hur personuppgifter behandlas vid arbetet mot matchfixning. Det finns en särskild reglering om Spelinspektionens och licenshavarnas personuppgiftsbehandling i 17 kap. spellagen och 12 kap. spelförordningen.

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

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

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

Arbetet mot illegal spelverksamhet

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

Den nya spelregleringen bygger på ett licenssystem där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens (3 kap. 3 § jämförd med 1 kap. 2 § spellagen), och aktörer utan licens ska stängas ute. Regleringen är tillämplig på allt spel som tillhandahålls i Sverige, även spel över internet som riktas till den svenska marknaden. Flera åtgärder vidtogs i samband med

omregleringen för att stänga ute olicensierat spel, bl.a. infördes en möjlighet för Spelinspektionen att hos domstol ansöka om att en betaltjänstleverantör ska åläggas att blockera elektroniska betalningstransaktioner till och från ett konto som används eller kan komma att användas för förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens (s.k. betalningsblockering, 18 kap. 26 § spellagen) samt att förelägga en internetleverantör att upprätta ett varningsmeddelande för webbplatser som tillhandahåller spel utan nödvändig licens (18 kap. 28 § spellagen). Det är enligt spellagen även straffbart att tillhandahålla spel utan nödvändig licens eller främja deltagande i sådant spel (19 kap. 1 och 2 §§ spellagen). Det har utöver detta införts en skattskyldighet för spelvinster från licenspliktiga spel som tillhandahålls av någon som saknar licens (42 kap. 25 § och 8 kap. 3 § inkomstskattelagen [1999:1229]).

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

Regeringen anförde i propositionen En omreglerad spelmarknad (prop. 2017/18:220) att reformen bör följas upp och utvärderas kontinuerligt och, efter en viss tid, mer samlat, främst när det gäller dess effekter på marknadsutvecklingen, kanaliseringen, konsumentskyddet, folkhälsan, den personliga integriteten, idrottsrörelsens och andra allmännyttiga organisationers finansiering, samt på kostnadsutvecklingen för berörda myndigheter och statens intäkter (s. 277 f.). Samma dag som propositionen beslutades gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden (Fi2018/01523). Syftet med uppdraget är att skapa underlag för att vid behov justera regleringen.

I propositionen anförde regeringen även att det borde införas möjligheter att besluta om andra behövliga åtgärder för att utestänga dem som utan licens tillhandahåller spel på den svenska marknaden och att begränsa skadeverkningarna av sådant spel. En utredning av hur detta på bästa sätt kan ske för att nå målen med reformen skulle enligt regeringen tillsättas skyndsamt (prop. 2017/18:220 s. 277–279). Regeringen beslutade den 7 juni 2018 kommittédirektiv om att ge en särskild utredare i uppdrag att bl.a. utreda

några centrala marknadsfrågor vid omregleringen av spelmarknaden som inte slutbehandlades i den ovan nämnda propositionen (dir. 2018:47).

Utredningen, som antagit namnet Spelmarknadsutredningen (Fi 2018:03), ska bl.a. överväga behovet av åtgärder för att begränsa eller stänga ute olicensierat spel. Uppdraget ska slutredovisas senast den 16 december 2020 (dir. 2020:77).

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

Regeringen har bedömt att kanaliseringsgraden, dvs. den andel av svenskars spelande som sker inom licenssystemet, med den nya spelregleringen kommer att kunna bli minst 90 procent (prop. 2017/18:220 s. 285). Statskontoret uppskattade att kanaliseringsgraden 2019 i genomsnitt uppgick till 88 procent. Detta var en samlad bedömning, som inkluderade samtliga konkurrensutsatta spelformer. I själva verket varierar kanaliseringen mellan olika spelformer. En allmänt erkänd uppfattning inom spelbranschen är att vadhållning på hästar har en hög kanalisering, medan kanaliseringen är lägre på onlinekasino. Utifrån det underlag Statskontoret hade tillgång till gjordes bedömningen att kanaliseringen på onlinekasino kunde vara betydligt lägre (Statskontorets rapport 2020:08 s. 41).

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

Myndigheterna har bl.a. bedömt

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

- att det sannolikt finns outnyttjad potential i nationell och internationell samverkan.

Uppdraget att föreslå nödvändiga åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning

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

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

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

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

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

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

Utredaren ska därför

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

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

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

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

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

I spellagen har vidare införts en möjlighet för Spelinspektionen att hos domstol ansöka om betalningsblockering, för att på så sätt stänga ute olicensierade spelbolag från den svenska spelmarknaden. Denna möjlighet har dock ännu inte utnyttjats av myndigheten. Möjligheten att ansöka om betalningsblockering behöver således analyseras närmare. Det behöver bl.a. göras en bedömning av vad som kan göras för att myndigheten ska kunna använda sig av betalningsblockering.

Utredaren ska därför

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

Konsekvensbeskrivningar

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

Kontakter och redovisning av uppdraget

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

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