



DATUM
2021-12-03
ERT DATUM
2021-10-14

DIARIENR
2021/208-4
ER BETECKNING
Fi2021/03145

Regeringskansliet
Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29)

Statskontoret redovisar i detta remissvar sina synpunkter på utredningen *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet (Ds 2021:29)*.

Sammanfattning av Statskontorets synpunkter

Statskontoret avstyrker att spellagens tillämpningsområde ska utvidgas. Vi bedömer inte att det just nu finns tillräckliga skäl för den föreslagna förändringen. Vi anser att spellagens tillämpningsområde i stället bör utvecklas genom praxis.

Statskontoret tillstyrker förslagen om åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning. Vi anser samtidigt att:

- Spelinspektionens förpliktelse att vidarebefordra uppgifter om misstänkt matchfixning till idrottsförbunden bör begränsas till idrotter som ingår i Riksidrottsförbundet.
- Licenshavarna bör, som utredningen föreslår, få möjlighet att rapportera uppgifter som tyder på vadhållning i strid med idrottens reglemente till berört specialidrottsförbund. Däremot anser vi inte att det bör införas ett krav på licenshavarna att rapportera vissa uppgifter. Licenshavarna och idrottsrörelsen bör först pröva om de själva kan hitta fungerande former för denna informationsdelning.

Statskontoret tillstyrker förslagen om åtgärder för att stärka arbetet mot olicensierad verksamhet.

Statskontoret avstår från att kommentera frågan om sanktionsavgifter vid överträdelse av penningtvättslagen samt möjligheten för Spelinspektionen att genom förelägganden och förbud stoppa spel på enskilda spelobjekt. Det finns andra remissinstanser som har bättre förutsättningar att bidra med kunskap och synpunkter i dessa frågor.

Spellagens tillämpningsområde

Statskontoret avstyrker utredningens förslag att utvidga spellagens (2018:1138) tillämpningsområde. Vi bedömer inte att det just nu finns tillräckliga skäl för den föreslagna förändringen.

Frågan om spellagens tillämpningsområde har relativt nyligen prövats av två andra utredningar (Spellicensutredningen och Spelmarknadsutredningen) och av regeringen genom propositionen *En omreglerad spelmarknad*. Även Statskontoret har nyligen diskuterat spellagens tillämpningsområde inom ramen för vårt pågående regeringsuppdrag om omregleringen av spelmarknaden.¹

Vi anser inte att utredningen lägger fram tillräckliga skäl för att övertyga oss om att de bedömningar som redan har gjorts av oss själva, andra utredningar och av regeringen skulle vara felaktiga eller inte längre vara giltiga. Vi anser i stället, och i likhet med Spelmarknadsutredningen, att tolkningen av spellagens tillämpningsområde bör utvecklas genom praxis.²

Det är inte rimligt att begära att alla spelföretag som erbjuder spel på internet ska behöva förhålla sig till den svenska spellagen

Utredningens huvudsakliga skäl för att föreslå en förändring av spellagens tillämpningsområde är, efter vad Statskontoret förstår, att det är orimligt att enskilda betaltjänstleverantörer ska behöva bedöma om ett visst onlinespel är riktat mot den svenska marknaden. Den förändring av spellagens tillämpningsområde som utredningen föreslår skulle förenkla för betaltjänstleverantörerna.

Statskontoret har inga skäl att ifrågasätta denna bedömning. Men utredningens förslag skapar andra problem. Det utvidgade tillämpningsområdet innebär att alla aktörer världen över som erbjuder spel över internet skulle behöva känna till och ta ställning till den svenska spellagens licenskrav. Regeringen framhöll redan i förarbetena att det inte är rimligt eller möjligt att kräva att alla aktörer som erbjuder spel över internet ska söka licens i Sverige.³

Utredningen tar upp detta och framhåller att den utformning av spellagens tillämpningsområde som man föreslår inte innebär ett sådant krav, då licens endast krävs för de bolag som själva valt att inte begränsa deltagande från Sverige.⁴ Men vi ser inte att detta innebär någon avgörande skillnad. Förslaget om det utvidgade tillämpningsområdet skulle innebära att alla spelföretag som erbjuder spel över

¹ Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4 – andra året med den nya spelregleringen*. s. 49–50.

² SOU 2020:77. *Ökat skydd och stärkt reglering på den svenska marknaden*, s. 106–107.

³ Prop 2017/18:220. *En omreglerad spelmarknad*, s. 88

⁴ Ds 2021:29. *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet*, s. 64.

internet ska förhålla sig till och vidta åtgärder till följd av svensk lagstiftning, för att inte bryta mot svensk lag. Det är inte rimligt att begära.

Regeringen bör avvakta utvecklingen av praxis

Statskontoret anser att regeringen bör avvakta hur praxis utvecklas kring spellagens tillämpningsområde. Spelinspektionen har listat ett antal faktorer som kan vara relevanta för om spel riktas mot Sverige, men det behövs både mer tid och domstolsprövning av Spelinspektionens bedömning i enskilda fall för en tydligare praxis.

Vi anser också att det är angeläget att fortsätta fördjupa kunskapen om det olicensierade spelet. Statskontoret bedömer att det förekommer att svenskar spelar på sajter som accepterar svenska spelare utan att aktivt rikta sig mot Sverige, men vi vet i dag inte hur omfattande detta spel är. Om regeringen skulle få indikationer på att en betydande del av det olicensierade spelet sker hos spelföretag som inte aktivt riktar sig mot Sverige blir skälen för att se över spellagens nuvarande tillämpningsområde starkare.

Statskontoret har rekommenderat Spelinspektionen att redovisa sin bästa bedömning av hur stor del av det olicensierade spelet som sker hos företag som inte riktar sig mot den svenska marknaden. Vi tror att bedömningen kan bli någorlunda träffsäker om Spelinspektionen använder information från bland annat tillsynen av spelmarknaden, samtal med branschen och de underlag myndigheten använder för att beräkna kanaliseringsgraden.⁵ Vi kommer även att ta upp kanaliseringsgraden och det olicensierade spelet i vår slutredovisning av uppdraget om omregleringen av spelmarknaden.⁶

Åtgärder för att stärka arbetet mot matchfixning

Statskontoret har i sitt arbete med att utvärdera omregleringen av spelmarknaden vid flera tillfällen konstaterat att det är svårt att utreda matchfixning.⁷ Vi ser därför positivt på flera av utredningens förslag för att stärka arbetet mot matchfixning.

⁵ Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4 – andra året med den nya spelregleringen*. s.22–23.

⁶ Vi ska redovisa slutredovisa uppdraget senast den 1 april 2022.

⁷ Se t.ex. Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4 – andra året med den nya spelregleringen*. s.109–110.

Spelinspektionen ska få i uppgift att skaffa, sammanställa och analysera uppgifter om misstänkt matchfixning

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att Spelinspektionen ska få i uppgift att skaffa, sammanställa och analysera uppgifter om misstänkt matchfixning. Spelinspektionen kommer att behöva behandla personuppgifter inom ramen för uppgiften. Det förefaller därför rimligt att uppgiften, liksom utredningen föreslår, framgår av spelförordningen.

I vår utvärdering av omregleringen har vi sett att arbetet i matchfixningsrådet har gått trögt.⁸ Den operativa samverkan som rådet ska bedriva har inte fått genomslag. Som utredningen påtalar har licenshavarna, idrottsrörelsen och Spelinspektionen ett gemensamt intresse av att motverka matchfixning. Vi delar utredningens bedömning att om detta gemensamma intresse ska kunna leda till en effektiv samverkan, så behöver någon av aktörerna ta ett tydligare ansvar för att sammanställa och sprida information om misstänkt matchfixning.

Statskontoret instämmer även i utredningens bedömning att Spelinspektionen är den aktör som är bäst lämpad för uppgiften. Spelinspektionen har redan i uppgift att leda matchfixningsrådet, som ska arbeta för att främja strategisk och operativ samverkan i frågor om att motverka matchfixning.⁹ Förslaget ligger således i linje med det arbete som myndigheten redan ska bedriva. Men genom förslaget så preciseras också vilken funktion Spelinspektionen bör fylla med de utökade möjligheter till informationsdelning som utredningen föreslår.

Rapportering och vidarebefordring av uppgifter vid misstanke om matchfixning

I anslutning till förslaget om Spelinspektionens nya uppgift lämnar utredningen fyra kompletterande förslag som syftar till att stärka informationsdelningen av uppgifter om misstänkt matchfixning. Dessa förslag är:

- Krav på licenshavare att vid misstanke om matchfixning rapportera vissa uppgifter till Spelinspektionen.
- Möjlighet för idrottsförbunden att vid misstanke om matchfixning rapportera vissa uppgifter till Spelinspektionen.
- Krav på Spelinspektionen att vidarebefordra uppgifter om misstankar om matchfixning till licenshavarna och idrottsförbunden.

⁸ Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4 – andra året med den nya spelregleringen*. s.110

⁹ Spelförordningen (2018:1475) 14 kap 3§.

- Krav på licenshavare att på begäran av Spelinspektionen lämna de uppgifter som behövs för att sammanställa information vid misstänkt matchfixning.

Statskontoret tillstyrker samtliga förslag. Men vi anser samtidigt att förslaget om att Spelinspektionen ska vidarebefordra vissa uppgifter till idrottsförbunden bör justeras.

Licenshavare, idrottsförbunden och Spelinspektionen har tillgång till olika typer av information som kan ge upphov till misstankar om matchfixning. Genom att dela sådana misstankar med varandra kan aktörerna få tydligare indikationer på att matchfixning eller försök till matchfixning har förekommit. Vi ser därför att en stärkt informationsdelning är viktig både för att öka kunskapen om matchfixning och för att motverka matchfixning.

En effektiv samverkan i frågor om matchfixning är i flera fall beroende av berörda aktörers möjlighet att behandla och dela personuppgifter. Statskontoret instämmer därför i utredningens bedömning att det är nödvändigt att låta aktörerna behandla och dela denna typ av uppgifter för att kunna fastställa vilken sporthändelse och vilken typ av påverkan misstankar om matchfixning gäller.

Licenshavarnas och idrottsförbundens informationsdelning till Spelinspektionen

Statskontorets bild är att det i dag finns skillnader i hur aktivt olika licenshavare arbetar med att dela information om misstänkt matchfixning. Statskontoret ser därför positivt på förslaget om att det för licenshavare införs ett krav på att dela denna typ av information till Spelinspektionen.

Vi delar också utredningens bedömning att det inte är skäligt att kräva att idrottsrörelsen ska rapportera misstankar om matchfixning till Spelinspektionen. Däremot ser vi positivt på att idrottsrörelsen ges förbättrade möjligheter att dela information med Spelinspektionen, eftersom idrottsrörelsen i dagsläget sitter på information om misstankar som de av juridiska skäl inte kan dela med sig av.

Spelinspektionens informationsdelning till idrottsförbunden

Statskontoret tillstyrker de två förslag som behandlar idrottsförbundens och Spelinspektionens informationsdelning, men föreslår en ändring av utredningens förslag till 14 kap 10 § i spelförordningen. I denna paragraf föreslår utredningen att Spelinspektionen utan dröjsmål ska vidarebefordra uppgifter om misstänkt matchfixning som berör sporthändelser i Sverige eller med svenskt deltagande till Riksidrottsförbundet (RF) och till berört specialidrottsförbund. Matchfixning kan dock ske inom idrotter som inte är anslutna till RF (som trav och galopp). Vår bedömning är att denna reglering därför riskerar att bli onödigt fyrkantig i de fall då misstankar om matchfixning skulle röra idrotter som inte är medlemmar i RF. Statskontoret föreslår därför att det ska framgå av paragrafen att Spelinspektionen

endast ska vidarebefordra uppgifter till RF som berör idrotter som är anslutna till RF.

Licenshavares informationsdelning till idrottsförbunden

Utredningen lämnar också förslag om licenshavares informationsdelning till idrottsförbunden i syfte att kontrollera vadhållning som står i strid med idrottens matchfixningsreglemente. Statskontoret tillstyrker att licenshavare *får* rapportera uppgifter om sådan vadhållning till berört specialidrottsförbund. Vi ser däremot inte att det i nuläget finns skäl att kräva att licenshavare *ska* lämna dessa uppgifter till förbunden. Statskontoret avstyrker därför att licenshavare på begäran av specialidrottsförbund ska kontrollera om en spelare ingått vadhållning som står i strid mot reglementet.

I detta remissvar tillstyrker vi att licenshavarna ska åläggas att dela viss information med Spelinspektionen och Polismyndigheten. Det är information som myndigheterna har behov av i sitt arbete med att upprätthålla regelverken. Men idrottsförbunden är inte myndigheter och idrottens regelverk går i vissa delar längre än lagregleringen av matchfixning. Staten bör vara försiktig med att ge ideella föreningar myndighetsliknande funktioner.

Med tanke på att idrotten påverkas av att staten tillåter spel om pengar på matcher och tävlingar är det samtidigt önskvärt att licenshavarna samarbetar med idrotten. Som utredningen påpekar har licenshavarna ett intresse av att bevaka denna fråga.¹⁰ Statskontorets bedömning är därför att man i stället, i ett första steg, bör se om idrottsrörelsen och spelföretagen själva kan hitta en fungerande modell för informationsdelning kring matchfixning. Det är en smidigare lösning än att staten reglerar relationen mellan dessa aktörer. Statskontoret tillstyrker därför utredningens förslag till 14 kap 11 § i spelförordningen, men avstyrker förslaget till 14 kap 12§ i samma förordning.

Licenshavare ska på begäran lämna uppgifter till Polismyndigheten

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om att licenshavare på begäran av Polismyndigheten utan dröjsmål ska lämna alla uppgifter som behövs för en utredning om brott i samband med spel.

Vi har i vår utvärdering av omregleringen pekat på svårigheten för Polismyndigheten att få tillgång till information från spelföretagen.¹¹ Statskontoret ser därför positivt på införandet av ett krav för licenshavarna att lämna uppgifter till Polismyndigheten. Licenshavarna är redan enligt spellagen skyldiga att ha

¹⁰ Ds 2021:29. *Åtgärder mot matchfixning och olicensierad spelverksamhet*, s. 79.

¹¹ Statskontoret (2021). *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 4 – andra året med den nya spelregleringen*. s. 109.

rutiner för att upptäcka och motverka gärningar som omfattas av regleringen om spelfusk. Utredningens förslag kan därför inte ses som oskäligt betungande för spelföretagen.

Krav på licenshavare att delta i internationellt utbyte av information och varningar om misstänkt matchfixning

Statskontoret är i grunden positiva till ett internationellt utbyte av information om misstänkt matchfixning. Med tanke på vadhållningsmarknadens internationella karaktär bedömer Statskontoret att utredningens förslag kan gynna kunskapen om och förebyggandet av matchfixning. Vi tillstyrker därför utredningens förslag om att det av spellagen ska framgå att licenshavares rutiner för att upptäcka och motverka spelfusk ska innefatta ett internationellt utbyte av information.

Samtidigt noterar vi att utredningen i promemorian inte närmare preciserar formerna för informationsutbytet eller vilken typ av information som ska utbytas. Utredningen belyser inte heller vilken ytterligare börda förslaget innebär för spelföretagen, utöver kostnaden för medlemskap i IBIA. Detta är dock frågor som Spelinspektionen närmare kan precisera i föreskrifter om licenshavarnas kontrollrutiner. Spelinspektionen bör då väga vilken börda kravet innebär för spelföretagen mot behovet av ett internationellt informationsbyte.

Åtgärder för att stärka arbetet mot olicensierad spelverksamhet

Statskontoret tillstyrker utredningens förslag om betalningsblockering, ökad myndighetssamverkan och att Spelinspektionen får bedriva tillsyn under dold identitet.

Betalningsblockering

Statskontoret tillstyrker de förslag utredningen lämnar för att åstadkomma en fungerande blockering av betalningar till och från olicensierade spelföretag. Vi har i vår utvärdering av omregleringen av spelmarknaden sett att Spelinspektionen har haft svårt att använda sig av betalningsblockeringar på det sätt som lagstiftaren avsåg. Vi delar samtidigt utredningens bedömning om vikten av att kunna blockera insatser till och vinster från spel hos företag som saknar nödvändig licens för att nå en hög kanaliseringsgrad.

Vi ser också positivt på de utgångspunkter utredningen har för sina förslag, som innebär att systemet för betalningsblockering bör bygga på att Spelinspektionen och inte betaltjänstleverantörerna ska utreda om ett spel tillhandahålls utan nödvändig licens. Vi ser därför positivt på förslaget om att Spelinspektionen ska underrätta betaltjänstleverantörer om myndigheten meddelar förelägganden eller förbud.

Som vi redogjort för ovan anser vi dock inte att det finns tillräckliga skäl för att utvidga spellagens tillämpningsområde, utan att underrättelseskyldigheten bör bygga på förelägganden och förbud utifrån nuvarande tillämpningsområde.

Ökad myndighetssamverkan

Statskontoret tillstyrker förslaget om ökad samverkan mellan Spelinspektionen och Skatteverket. Förslaget syftar till att förbättra förutsättningarna för att beskatta olicensierat spel. Det är, precis som utredningen påpekar, svårt att bedöma om förslaget till ökad myndighetssamverkan faktiskt gör det möjligt att identifiera spelare som inte deklarerat för sina spelvinster. Men med tanke på de svårigheter som finns med att förhindra att svenskar spelar hos spelföretag utan nödvändig svensk licens så är den lösning som utredningen föreslår ändå värd att pröva.

Tillsyn under dold identitet

Statskontoret tillstyrker förslaget om att Spelinspektionen ska få köpa speltjänster online under dold identitet. Det kan bidra till en effektivare tillsyn av spelföretag utan svensk licens och till bättre möjligheter att blockera betalningar till sådana företag.

Spelinspektionens behov av tillsyn under dold identitet blir visserligen något mindre om regeringen väljer att avstå från att utvidga spellagens tillämpningsområde. Om regeringen väljer att utvidga spellagen behöver Spelinspektionen kunna kontrollera om spelföretagen har blockerat svenska spelare. Denna blockering kan, framhåller utredningen, ske med metoder som märks först när spelarna registrerar sig eller börja spela. Men vi ser fortfarande att Spelinspektionen, även utan ett utvidgat tillämpningsområde, kan ha behov av dold tillsyn för att till exempel kunna få fram information som behövs för betalningsblockering.

Samtidigt är det en viktig princip att myndighetsutövning i regel ska ske under öppna former. Vi ser därför positivt på utredningens förslag att koppla möjligheten till dold tillsyn till kravet på licens för att tillhandahålla spel och förbudet mot att främja deltagande i spel som tillhandahålls utan nödvändig licens. Det är en rimlig begränsning av den dolda tillsynen.

Utredningschef Erik Nyberg har beslutat i detta ärende. Ärendet föredrogs av utredarna Emmy Månsson och Love Berggrund.

Erik Nyberg

Emmy Månsson
Love Berggrund