



KLAGANDE

SafeEnt Limited, 502081-4645

Ombud: Advokat Ola Wiklund
Ola Wiklund Advokatbyrå AB

MOTPART

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 17 juni 2019, se bilaga 1

SAKEN

Återkallelse av licens att tillhandahålla kommersiellt onlinespel och vadhållning enligt spellagen (2018:1139)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Spelinspektionen beslutade den 17 juni 2019 att återkalla SafeEnt Limited (bolaget) licens för att tillhandahålla vadhållning och kommersiellt onlinespel. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Bolaget yrkar att Spelinspektionens beslut upphävs.

Spelinspektionen bestrider bifall till yrkandet.

VAD PARTERNA HUVUDSAKLIGEN HAR ANFÖRT

Bolaget

Spelinspektionens beslut grundar sig på brister inom tre områden: Spelansvar och omsorgsplikt; åtgärder för efterlevnad av lagen om penningtvätt; och påstått otillåtna bonuserbjudanden. Spellagen är en ramlag i vilken samtliga dessa tre områden regleras av bestämmelser som är vaga, allmänt hållna och brister i rättsäkerhet. Tolkningsutrymmet är alltså betydande. Om spellagens bestämmelser om spelansvar inte effektiva för att realisera de skyddsintressen som lagen syftar till bör detta inverka på bedömningen av överträdelserna av dessa regler. Därtill saknas förtydligande vägledning och praxis. Det åligger Spelinspektionen att visa att överträdelserna är så allvarliga att de motiverar en återkallelse av licensen, och därmed även att visa att de påstådda överträdelserna faktiskt innebär någon risk i fråga om det konsumentskyddsintresse som bär upp spellagen. Detta framgår bl.a. av EU-domstolens praxis.

Överträdelserna kan enligt bolagets mening inte bedömas som så pass allvarliga att de motiverar en återkallelse av licensen. De enda påstådda brister som har underbyggts med konkreta bevis är dessutom de som hänför sig till januari 2019.

Överträdelserna är inte av den karaktär att de äventyrat spelarnas folkhälsa. Någon risk för att kunderna kan bedriva penningtvätt föreligger inte. Återkallelsebeslutet är inte att se som proportionerligt. Endast de överträdelser som är särskilt skadliga i förhållande till konsumentskyddet eller där ett bolag medvetet agerat vårdslöst eller uppsåtligt bör anses som allvarliga. Hela bolagets svenska näringsverksamhet står och faller med spellicensen. Bolaget har löpande rättat sig efter Spelinspektionens synpunkter och vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med de påstådda bristerna, vilket måste ses

som en förmildrande omständighet. En rimligare sanktion hade varit att förelägga bolaget att inom en viss tid vidta rättelse, alternativt att meddela bolaget en varning kombinerad med en sanktionsavgift.

Spelansvar och omsorgsplikt

Spelinspektionens allvarligaste kritik riktades mot omständigheter hänförliga till perioden den 1–20 januari 2019, då ett begränsat antal spelare lyckades överskrida sina insättningsgränser. Denna brist åtgärdades så fort den uppdagades. Sedan den 20 januari är samtliga spelare tvingade att sätta en insättningsgräns. Om insättningsgränsen överstiger 10 000 kr får spelaren ett pop-up-meddelande som informerar spelaren om bolagets spelansvar. Vidare har bolaget ändrat sin handlingsplan för övervakning av spelare med indikationer på spelproblem och ökat kontakten med storspelare för att behandla frågor kopplade till deras spelmönster. Bolaget har dessutom infört två utbildningsprogram som syftar till att ge personalen ökad kunskap om omsorgsplikt och spelansvar. Spelinspektionen har inte underbyggt sitt påstående om att åtgärderna skulle vara otillräckliga.

I dagsläget finns inget som tyder på att problemspelare påverkas av möjligheten att sätta belopps- eller tidsgränser på sitt spelkonto. Dessa hindrar inte spelaren från att fortsätta spela hos en annan licenshavare. Spelinspektionen har inte visat att kravet på spelgränser är en verkningsfull åtgärd i folkhälsohänseende. Den konkreta information i målet som finns gällande de av Spelinspektionen granskade spelarnas beteende omfattar endast några veckor och det är därför tveksamt om någon som helst vikt kan fästas vid Spelinspektionens utredning i denna del. Överträdelsen kan mot den bakgrunden inte bedömas som allvarlig i förhållande till spellagens syften.

Penningtvätt

Bolaget har arbetat aktivt med att uppfylla kraven som ställs på verksamheten i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Bolaget använder sig av BankID för att säkerställa identiteten hos bolagets kunder och minimerar därigenom risken för att kundernas medel används i penningtvättssyften. Vidare tillåts endast överföringar och uttag från ett specifikt konto per spelare. Överföringar mellan spelare tillåts inte. Bolaget har även uppdaterat och förstärkt sina policys för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, och uppdaterat processen för riskbedömningen av kunder och åtgärderna för att öka kundkännedomen.

Risken för att spelkonton används för penningtvätt är alltså ytterst begränsad och Spelinspektionen har inte konkretiserat eller bevisat att någon risk för penningtvätt faktiskt föreligger i bolagets verksamhet. Därtill tillämpar även svenska banker penningtvättslagen, vilket ytterligare minskar risken för att penningtvätt skulle ske i bolagets verksamhet. Vidare är penningtvättslagen ny, och det saknas vägledning från Spelinspektionen ifråga om dess tillämpning.

Bonusar

Bolaget har inte erbjudit återkommande bonusar. Spelinspektionens kritik riktade sig mot att cashdrops, freespins och användarpoäng fanns med i bolagets "Regler och Villkor" som av misstag hade lämnats kvar på hemsidan. Inga andra incitamentssystem eller bonusar har funnits på hemsidan sedan den 1 januari 2019. Bolaget upphörde även omgående med att erbjuda tjänsten "daglig slotsturnering" till svenska spelare.

I dagsläget saknas information som tydligt visar ett samband mellan spelproblem och bonuserbjudanden och andra incitament. Bolagets påstådda överträdelser av bestämmelserna om bonusar kan inte anses ha någon effekt på problemspelares folkhälsa. Spelinspektionen kan därför inte motivera begränsningar i rätten att erbjuda bonusar genom att hänvisa till skyddet av konsumenters hälsa.

Spelinspektionens skyldigheter, konstitutionella frågor, diskriminering m.m.

Genom att återkalla bolagets licens istället för att ge bolaget vägledning har Spelinspektionen agerat i strid med serviceskyldigheten i 6 § förvaltningslagen (2017:900).

Artiklarna 18 och 56 FEUF och bestämmelserna i 1 kap. 1 och 9 §§ regeringsformen utgör hinder för myndigheter att besluta om återkallelse av licensbeslut för ett spelbolag etablerat i en annan medlemsstat inom EU, som grundar sig på antaganden och bristande empiri. Spelinspektionens beslut innebär även ett ingrepp i bolagets näringsfrihet.

Spelinspektionen har i ett beslut mot ett statlig ägt företag – vars kunder utgör en särskilt utsatt riskgrupp i spelberoendehänseende – funnit omfattande brister i samtliga granskade områden som avsåg penningtvätt, och trots det endast meddelat en sanktionsavgift. Detta talar för att bolaget har diskriminerats i förhållande till det statliga företaget och att återkallelsebeslutet är oproportionerligt.

Spelinspektionen har genom sitt förfarande även brustit mot den s.k. officialprincipen i 23 § förvaltningslagen.

Spelinspektionen

Utgångspunkten i den svenska spelregleringen är ett starkt skydd för konsumenter. Kraven på licenshavarna är långtgående i detta område. Licenshavaren är skyldig att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det. Det har framkommit att bolaget saknat grundläggande förståelse för aktuella regelverk. En licenshavare som uppvisar de allvarliga brister som bolaget nu uppvisar bedöms inte uppfylla de lämplighetskrav som hade krävts för att beviljas licens i Sverige. Förutsättningarna för bolaget att behålla licensen saknas därmed enligt 18 kap. 12 § spellagen, och åtgärden är proportionerlig.

Spelansvar och omsorgsplikt

Bestämmelserna om insättningsgränser utgör en del av omsorgsplikten. Det är ett av flera sätt att motverka problemspelande. Det finns inte skäl att ifrågasätta att reglerna om insättningsgränser bidrar till lagens syfte om stärkt konsumentskydd. Bolagets brister i detta hänseende har medfört betydande skada för enskilda personer som har kunnat spela bort mycket stora summor på kort tid. Hade bolaget följt relevanta regler hade det förhindrats att sådan skada kunnat uppkomma. För de spelare som har kunnat överskrida de valda insättningsgränserna finns alltså ett orsakssamband mellan det att insättningsgränserna inte fungerat och det faktum att spelarna har förlorat stora summor pengar.

Bolaget har uppgett att det har vidtagit vissa åtgärder gällande de brister som Spelinspektionen har lyft fram. Bolaget har t.ex. uppdaterat sin handlingsplan. Spelinspektionen har inte några synpunkter på handlingsplanen i sig, utan bristen har bestått i att bolaget inte har följt handlingsplanen. Vidare är det en lagstadgad skyldighet för licenshavare att utbilda sin personal.

Det pop-up-meddelande som bolaget hänvisar till kan inte anses vara en särskilt effektiv åtgärd för att motverka problemspelande. Det kan inte heller anses innebära att bolaget kontaktar en spelare på det sätt som föreskrivs i spellagstiftningen. Bolaget har inte heller redogjort för hur det ska säkerställas att bolaget uppfyller omsorgsplikten gentemot sådana spelare som inte klassificeras som storspelare eller VIP-spelare.

Bolaget har sammantaget uppvisat bristande kundkännedom och de vidtagna åtgärderna kan inte bedömas vara av den karaktär eller omfattning att de, mot bakgrund av de allvarliga brister som bolaget uppvisat, säkerställer skyddet för de enskilda spelarna.

Penningtvätt

Bolaget har inte uppfyllt kraven gällande riskbedömning och kundkännedom som ställs i penningtvättslagen. Det får till följd att bolaget inte kan vidta lämpliga åtgärder för att minska riskerna för penningtvätt och finansiering av terrorism. Bolaget har överhuvudtaget inte identifierat risken att någon spelar för svarta pengar som en risk, trots att detta har bedömts vara den form av penningtvätt som är vanligast förekommande på den svenska spelmarknaden. Den av bolaget senare upprättade allmänna riskbedömningen är därmed bristfällig.

Trots de åtgärder bolaget har vidtagit kommer bolaget fortsatt att ha stora svårigheter att kunna förstå och bedöma om kundernas aktiviteter och transaktioner innebär risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Åtgärderna kan därför inte bedömas vara av den karaktär eller omfattning att de reducerar de betydande risker som finns för att bolaget kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Den omständighet att någon annan aktör, t.ex. en bank, också omfattas av penningtvättslagen innebär inte att kraven på ett spelbolags åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism minskar.

Bonusar

En överträdelse av bonusbestämmelsen i 14 kap. 9 § spellagen är i sig att betrakta som allvarlig. Bonuserbjudanden är ett led i marknadsföringen av spelverksamheten och syftar till att locka nya spelare eller få befintliga spelare att spela mer. Spelreklam kan förvärra spelproblem.

Spelinspektionens skyldigheter, konstitutionella frågor, diskriminering m.m.

De bestämmelser i spellagen och penningtvättslagen som nu är aktuella kan enligt Spelinspektionens mening inte anses så otydliga som bolaget gör gällande.

Den serviceskyldighet som enligt 6 § förvaltningslagen ankommer på Spelinspektionen innebär inte att myndigheten måste lämna rådgivning av det slag som privata ombud med juridisk specialkompetens inom ett visst område tillhandahåller åt enskilda individer och företag. Serviceskyldigheten innebär alltså inte att Spelinspektionen i sin tillsynsverksamhet måste informera om vilka åtgärder en licenshavare ska vidta för att uppfylla de krav som ställs. Spelinspektionen kommunicerar istället sina ställningstaganden genom föreskrifter och allmänna råd och genom tillsynsbeslut.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser m.m.

Av 3 kap. 1 § spellagen framgår att spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Detta innebär bl.a. att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd, det ska råda hög säkerhet i spelen, de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas och spel ska inte användas som ett stöd för kriminell verksamhet.

I 14 kap 1 § spellagen anges att en licenshavare ska säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas i spelverksamheten för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det (omsorgsplikt). I omsorgsplikten ingår att motverka överdrivet spelande genom fortlöpande kontroll av spelbeteende. Licenshavare ska i en handlingsplan redovisa hur omsorgsplikten ska fullgöras.

Av 14 kap. 14 § spellagen framgår att en licenshavare kontinuerligt ska utbilda sin ledning och sådan personal, såväl egen som vid anlitade företag, som arbetar med produktutveckling, marknadsföring, spelövervakning, försäljning och kundtjänst. Utbildningen ska skapa medvetenhet om och förståelse för riskerna med spel och för vilka faktorer som påverkar en spelares spelbeteende.

Av förarbetena till spellagen (prop. 2017/18:220 s. 201) framgår bl.a. följande. För en effektiv tillsyn behöver spelmyndigheten kunna vidta ändamålsenliga åtgärder. Om förutsättningarna för licens inte längre är uppfyllda, eller om licenshavaren i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen eller föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av lagen, bör spelmyndigheten därför kunna utfärda förelägganden samt meddela förbud eller ändring av villkor. Om överträdelsen är allvarlig, bör myndigheten

kunna återkalla en licens. Om det är tillräckligt bör dock i stället en varning meddelas. För mindre allvarliga överträdelser, då det inte finns något att åtgärda, bör myndigheten även kunna meddela en anmärkning. Spelmyndigheten bör dock helt kunna avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om licenshavaren vidtagit rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot verksamheten och dessa åtgärder bedöms tillräckliga. Som ett exempel på en överträdelse av det senare slaget kan nämnas om ett spelföretag i något enskilda fall inte i rätt tid anmält en ändring i kretsen av de som äger verksamheten eller ingår i dess ledning. Att över huvud taget inte göra en sådan anmälan kan dock inte anses som en ringa eller ursäktlig överträdelse. Ett annat exempel kan avse några dagars dröjsmål med återkommande teknisk kontroll, som med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet är ursäktlig.

Tillämpliga bestämmelser i övrigt framgår av Spelinspektionens beslut, se bilaga 1.

Förvaltningsrättens bedömning

Frågan i målet är om bolaget har agerat på ett sådant sätt att bolagets licens att tillhandahålla kommersiellt onlinespel och vadhållning bör återkallas.

Spellagen trädde i kraft den 1 januari 2019. Innan dess fanns inte någon möjlighet för utländska bolag att bedriva spelverksamhet med licens i Sverige. Någon närmare vägledning i fråga om när en licenshavares licens ska återkallas finns inte, utöver det ovan redovisade förarbetsuttalandet.

Frågan i målet är om de av bolaget konstaterade överträdelserna av spellagstiftningen är sådana att bolagets licens ska återkallas.

Vad avser återkallelse av en viss förmån eller licens gäller normalt att det ankommer på den återkallande myndigheten – i detta fall Spelinspektionen – att visa att förutsättningarna för återkallelsen är för handen. Det nu aktuella beslutet får anses ha en mycket stor negativ inverkan på bolagets verksamhet. Kraven på Spelinspektionens utredning bör sättas i proportion till de konsekvenser beslutet får för bolaget.

Är Spelinspektionens beslut behäftat med sådana formella brister att det bör upphävas?

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att det bolaget har anfört om att Spelinspektionens beslut skulle strida mot regeringsformen inte i sig medför skäl att ändra eller upphäva beslutet. I likhet med vad bolaget har anfört lämnar spellagen utrymme för tolkning avseende den närmare innebörden av viss reglering. Några andra beslut om återkallelse av spellicens har vidare, såvitt framkommit, inte fattats av Spelinspektionen. Det kan inte anses visat att Spelinspektionen vid sin tillämpning av spellagen har hanterat ärendet annorlunda eller att bolaget skulle ha blivit förfördelat i hanteringen av ärendet i förhållande till snarlika tillsynsärenden på ett sådant sätt som i sig ger skäl att ingripa mot beslutet.

Förvaltningsrätten anser därtill, och mot samma bakgrund, inte att beslutet eller Spelinspektionens hantering av ärendet kan anses innefatta diskriminering mot bolaget på den grunden att det har sitt säte i ett annat EU-land. Att bolaget och Spelinspektionen utifrån gällande reglering och framkomna omständigheter gör olika bedömningar i fråga om den aktuella tillsynsåtgärden i sig och i förhållande till andra tillsynsärenden innebär alltså enligt förvaltningsrättens bedömning inte att det nu aktuella beslutet kan anses ha varit diskriminerande.

Att återkalla en licens är en uttrycklig sanktion enligt spellagen. Ett beslut om återkallelse kan således inte i sig anses strida mot bolagets rätt att bedriva näring.

Bolaget har även gjort gällande att Spelinspektionen inte uppfyllt bl.a. sin serviceskyldighet och sin utredningsskyldighet enligt förvaltningslagen (2017:900). I målet har framkommit att Spelinspektionen har genomfört en utredning av bolagets verksamhet, och har kommunicerat sina ställningstaganden till bolaget, som har fått tillfälle att svara på och bemöta Spelinspektionens synpunkter under ärendets handläggning. Förvaltningsrätten anser redan på den grunden att Spelinspektionens hantering av ärendet inte kan anses ha varit så bristfälligt att det av detta skäl finns anledning att undanröja eller upphäva Spelinspektionens beslut.

Konstaterade överträdelser

Det ovan anförda innebär att Spelinspektionens beslut inte kan anses behäftat med sådana brister i formellt hänseende som kan medföra bifall till bolagets talan. Vad gäller den materiella prövningen är det, som konstaterades inledningsvis, Spelinspektionen som har den primära bevisbördan för att förutsättningarna för återkallelse är för handen. Återkallelse av en licens kan komma ifråga när allvarliga överträdelser befunnits föreligga.

Bolaget har gjort gällande att de bestämmelser i spelregleringen avseende insättningsgränser och den s.k. omsorgsplikten som bolaget har överträtt inte är effektiva medel för att förverkliga lagens syften i bl.a. folkhälso- och konsumentskyddssynpunkt. Förvaltningsrätten konstaterar att utgångspunkten vid prövningen måste vara att licenshavare på den svenska spelmarknaden har att rätta sig efter rådande reglering till skydd för de som i landet nyttjar erbjudna speltjänster. Det som har framkommit i målet ger enligt för-

valtningsrätten inte skäl att ifrågasätta lagstiftarens uppfattning att dessa bestämmelser är att se som verkansfulla och betydande, och därmed inte heller att överträdelser av aktuellt regelverk skulle vara att betrakta som mindre allvarligt. Överträdelser av spellagens centrala skyddsregler bör snarare normalt vara att betrakta som allvarliga i spellagens mening. En prövning måste dock göras i varje enskilt fall i fråga om allvarlighetsgraden av en viss överträdelse och – med grund i den bedömningen – vilken typ av ingripande enligt spellagen som kan anses lämpligast i fallet. Vid denna prövning bör bl.a. de faktiska och konstaterbara konsekvenserna av överträdelsen beaktas.

I målet är ostridigt att bolaget har åsidosatt spellagens regler om insättningsgränser. Under en period i januari 2019 har det inte varit möjligt för spelare att sätta insättningsgränser. Därtill har dessa gränser i delar av samma period varit utan verkan, vilket har fått till konsekvens att i vart fall några av de av Spelinspektionen granskade spelarna har kunnat spela för belopp som överstiger spelarnas insättningsgränser. Även om dessa uppgifter hänför sig till en stickprovskontroll talar det för att bolagets bristande regelefterlevnad i detta hänseende har fått faktiska och påvisbara negativa konsekvenser för spelare som nyttjat bolagets tjänster. Att spelare hade haft möjlighet att spela hos andra bolag, även om insättningsgränserna hade fungerat, förtar enligt förvaltningsrättens bedömning inte bolagets egna legala omsorgsansvar.

Vidare är fråga i målet om bolagets rutiner för kontakt med spelare i de fall problemspelande har identifierats eller misstänks. Spellagens omsorgsplikt innefattar en skyldighet att kontakta spelare som höjer sin insättningsgräns eller anger en högre insättningsgräns än 10 000 kr per månad. Spelinspektionen anser att bolaget har brustit i sina rutiner såvitt avser dessa kontakter. Bolaget har uppgett att det har ändrat sina rutiner och att alla spelare som höjer sina insättningsgränser till 10 000 kr per månad nu får ett pop up-meddelande om bolagets spelansvar. Enligt förvaltningsrättens bedömning kan detta inte anses vara att betrakta som en kontakt i det avseende som anges i

11 kap. 5 § spelförordningen. I sammanhanget bör dock nämnas att det inte är helt klart vad som avses med begreppet kontakt i spelförordningen, men det borde åtminstone innefatta t.ex. ett meddelande direkt skickat och riktat till kunden och som informerar om riskerna med spelande.

Spelinspektionen har i fråga om bolagets uppfyllelse av penningtvättslagen huvudsakligen anfört att bolaget brister i sin riskbedömning. Bolaget har i sin riskbedömning inte betraktat spel med svarta pengar som en risk. Förvaltningsrätten anser att spel med svarta pengar får anses utgöra en tydlig risk i penningtvättshänseende, varför bolagets riskbedömning innehåller brister. Vidare får det anses vara en allvarlig brist att bolaget inte har kontrollerat taxeringsuppgifter för vissa spelare som spelat för större summor.

Vad gäller överträdelsen av spellagens bonusbestämmelser konstaterar förvaltningsrätten att annat inte är visat än att bolaget har haft information om bl.a. s.k. weekly cashdrops, dagliga slotsturneringar och slumpmässiga utlottningar. Bolaget har påstått att information om dessa erbjudanden av förbiseende hade lämnats i bolagets regler och villkor, utan att erbjudandena faktiskt har erbjudits. Bolagets påstående har inte motbevisats av Spelinspektionen. Eftersom dessa erbjudanden dock under en period föregående Spelinspektionens beslut har framstått som tillgängliga för allmänheten, och mot bakgrund av att syftet med begränsningen i rätten att tillhandahålla bonusar syftar till att skydda folkhälsan och förhindra att spelare med problem lockas att upprätthålla eller fortsätta sitt spelande, får dock redan det att erbjudandena har presenterats som tillgängliga vara att betrakta som en överträdelse av spellagens bestämmelser om bonusar (Jfr t.ex. prop. 2017/18:220 s. 155).

Överträdelsernas allvar och val av åtgärd

Sammantaget anser förvaltningsrätten att det är visat att bolaget har överträtt relevant reglering i fråga om insättningsgränser, bonusar, kundkontakt och till förhindrande av penningtvätt. Vidare har framkommit att bristerna såvitt avser insättningsgränser har fått faktiska konsekvenser för drabbade spelare, och att spelare kunnat spela för belopp som vida överstiger taxerad inkomst. Bolaget har argumenterat för att bestämmelserna om bl.a. insättningsgränser är verkningslösa, vilket i viss mån talar för att bolaget inte respekterar bestämmelsernas vikt. Därtill kan inte bolaget anses ha kommit tillrätta med problemen avseende kundkontakt och riskerna för penningtvätt.

Mot de brister som ovan anges kan ställas att spelregleringen och penningtvättslagen är förhållandevis ny lagstiftning. Många av spelregleringens bestämmelser är vidare öppet hållna. Frågorna om innehållet i en riskbedömning enligt penningtvättslagen, kraven på kundkännedom och bl.a. utsträckningen av licenshavares skyldighet att kontakta spelare enligt spelförordningen är t.ex. inte helt klarlagda. Att lagen lämnar ett visst tolkningsutrymme kan dock inte medföra att de marknadsaktörer som väljer att träda in på den svenska spelmarknaden kan fräntas ansvar att i nu relevant avseende följa den reglering som den svenska lagstiftaren bestämt. När fråga är om återkallelse av licens bör dock försiktighet iakttas, och den omständigheten att reglerna kan vara föremål för olika tolkningar bör vägas in vid val av sanktion.

Det kan konstateras att bolaget har vidtagit vissa åtgärder i positiv riktning. Bolaget har, såvitt framkommit, kommit tillrätta med problemet med insättningsgränser, har gjort vissa ansatser för att kontakta problemspelare, och har uppdaterat sin riskbedömning enligt penningtvättslagen, även om den fortfarande kan anses brista i vissa delar. Vidare måste bolagets kunder

identifiera sig med bank-ID, vilket talar för att bolaget har haft viss kundkännedom och möjlighet att övervaka kunders aktiviteter, även om omständigheten att bolaget inte har kontrollerat spelares taxerade inkomster vid spel för större belopp är att betrakta som en allvarlig brist.

Även med hänsyn tagen till de ovan beskrivna åtgärder finner förvaltningsrätten att påtalade brister, som rör kärnområden i spellagens skyddsreglering, sammantaget är så pass allvarliga att de utgör grund för att återkalla bolagets licens. Med beaktande av antalet brister och att bolaget inte kommit tillrätta med flera av dem kan en varning inte anses tillräcklig i nu aktuellt fall. Vid denna bedömning har förvaltningsrätten även beaktat det förhållande att bolaget inte bedömts ha uppvisat tillräcklig förståelse avseende de betydande förpliktelser som åvilar bolaget i nu aktuellt avseende.

Sammantaget har Spelinspektionen därmed visat att förutsättningarna för att återkalla bolagets licens är uppfyllda. Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).



Tomas Kjellgren
Rådman

I avgörandet har även nämndemännen Sharad Bhatt, Emma Eriksson och Jan Kindsjö deltagit.



Datum 2019-06-12

Diarienummer 19Si365 och 19Si934 1(31)

SafeEnt Limited
Level 6, 120, Triq ix-Xatt, Gzira
GZR1027 Malta
Malta

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING
Enhet 2

INKOM: 2019-06-18
MÅLNR: 5056-19
AKTBIL: 4

FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING

2019 -06- 18

Återkallelse av licens

Beslut (att meddelas den 17 juni 2019 kl. 08.00)

Mål nr _____
Akthil _____

Spelinspektionen återkallar SafeEnt Limiteds, org. nr. 502081-4645, licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning med stöd av 18 kap. 12 § andra stycket spellagen (2018:1138).

Beslutet gäller omedelbart.

Hur man överklagar, se bilaga 1.

Sammanfattning

SafeEnt Limited (SafeEnt) har licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning sedan den 1 januari 2019 på webbplatserna ninjacasino.com och spellandet.com.

Spelinspektionen har i ärende med dnr 19Si365 undersökt hur SafeEnt har uppfyllt kraven på spelansvar, särskilt avseende omsorgsplikt och insättningsgränser enligt spellagen och spelförordningen. Spelinspektionen har även undersökt hur SafeEnt har följt reglerna om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, särskilt när det gäller bolagets allmänna riskbedömning, riskbedömning av kunder och åtgärder för kundkännedom. I ärende med dnr 19Si934 har Spelinspektionen utrett om SafeEnts kampanjer och erbjudanden är förenliga med spellagen.

Granskningen av SafeEnts hantering av insättningsgränser enligt spellagen och spelförordningen visar att SafeEnt först inte har haft tvingande insättningsgränser. Bolaget har därefter infört gränser. Dessa gränser har dock inte alltid fungerat. Detta har medfört att kunder har kunnat sätta in betydligt mer pengar än den gräns de har angett och därmed haft skäl att förlita sig på. Vidare har SafeEnt brustit i omsorgsplikten då samtliga tio kunder som har

granskats har kunnat spela bort betydande belopp på en månad utan att bolaget vidtagit några åtgärder för att minska spelandet, exempelvis i form av restriktioner och tillträdesbegränsningar.

När det gäller reglerna om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism visar undersökningen att SafeEnt har brustit inom viktiga delar av penningtvättsregelverket. Bolaget har inte upprättat och dokumenterat en allmän riskbedömning i enlighet med lagkraven. Konsekvensen av det blir att bolaget inte har kunnat skapa sig en korrekt uppfattning om och på vilket sätt det kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. När det gäller riskbedömningen av kunder har SafeEnt bedömt att alla kunder är lågrisk kunder. Detta innebär i praktiken att omfattningen av bolagets åtgärder för kundkännedom blir samma avseende alla kunder och att skärpta åtgärder, exempelvis att fråga om pengarnas ursprung, inte behöver vidtas för någon kund. Bolaget har därmed inte arbetat på ett sådant riskbaserat sätt som ligger till grund för lagstiftningen. SafeEnt har inte heller haft godtagbara rutiner för att skaffa sig tillräcklig kundkännedom om kunderna, vilket också visar sig tydligt i den stickprovsgranskning som Spelinspektionen har gjort av bolagets kunder. Bolaget har inte haft tillräcklig kundkännedom om någon av de tio kunder som valts ut för granskning.

Sammantaget visar Spelinspektionens granskning av SafeEnts arbete med spelansvar på allvarliga brister då bolaget inte har följt några av de mest centrala delarna i spellagen som syftar till att skydda spelaren mot överdrivet spelande. Även granskningen av bolagets åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism visar på genomgående allvarliga och systematiska brister. Dessutom visar granskningen av kampanjer och erbjudanden att SafeEnt har erbjudit bonus vid fler än det första tillfället då en spelare spelat på bolagets webbplats och att vissa erbjudanden dessutom har utgjort lotterier som inte omfattas bolagets licens.

SafeEnt har under utredningen upphört med bonuserbjudandena, men framfört att bolaget inte delar Spelinspektionens bedömning. SafeEnt har inte haft några invändningar mot de brister som har framkommit i Spelinspektionens undersökning avseende spelansvar och penningtvätt och har lämnat en redogörelse för de åtgärder som bolaget tänker vidta för att rätta till bristerna.

Spelinspektionen bedömer dock att de planerade åtgärderna inte är tillräckliga utan snarare visar att SafeEnt fortfarande verkar sakna förståelse för viktiga delar av de regelverk som styr verksamheten. Det finns därmed en uppenbar risk för framtida överträdelser om SafeEnt får fortsätta sin verksamhet. SafeEnts licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning ska därför återkallas. Beslutet ska gälla omedelbart.

1 Bakgrund

SafeEnt Limited (SafeEnt) är ett helägt dotterbolag till det börsnoterade bolaget Global Gaming 555 AB. Den 3 december 2018 beviljades SafeEnt licens för att tillhandahålla kommersiellt onlinespel och vadhållning enligt spellagen (2018:1138) från och med den 1 januari 2019. SafeEnt fick licens att tillhandahålla spel på webbplatserna ninjacasino.com och spellandet.com.¹

1.1 Ärendet gällande spelansvar och åtgärder mot penningtvätt (19Si365)

Spelinspektionen har undersökt hur SafeEnt har uppfyllt kraven på omsorgsplikt och insättningsgränser enligt spellagen och spelförordningen (2018:1475). Undersökningen har skett genom att Spelinspektionen har begärt in material från SafeEnt (skrivbordsundersökning). Spelinspektionen har även undersökt hur SafeEnt har följt kraven i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) med särskilt fokus på bolagets allmänna riskbedömning, riskbedömning av kunder och åtgärder för kundkännedom. En granskning har skett av bolagets upprättade dokument och rutiner gällande penningtvätt och spelansvar. Spelinspektionen har också gjort stickprovskontroller avseende ett urval av SafeEnts kunder samt gjort vissa kontroller av bolagets webbplats ninjacasino.com.

Spelinspektionen har begärt att få del av bolagets dokumenterade kundkännedom enligt penningtvättslagen avseende de tio kunder som satt in mest pengar under januari 2019 och de tio kunder som förlorat mest pengar under samma period. Spelinspektionen har även efterfrågat transaktionshistorik

¹ Vid tidpunkten för Spelinspektionens granskning var endast ninjacasino.com öppen för spel.

och uppgifter om dessa kunders insättningsgränser under samma period. Därtill har SafeEnts rutiner för kundkännedom begärts in.

SafeEnt har i svar daterat den 4 mars 2019 bifogat de efterfrågade kundernas spelhistorik och spelbegränsningar för januari månad 2019. Bolaget har även skickat in sina rutiner gällande åtgärder för kundkännedom (Anti-Money Laundering, Rules of Customer Due Diligence).

Med anledning av SafeEnts inskickade underlag begärde Spelinspektionen att även få uppgift om de granskade kunderna hade någon spelhistorik hos bolaget före den 1:a januari 2019. Utöver detta efterfrågades bolagets allmänna riskbedömning och riskbedömning av de granskade kunderna. Spelinspektionen begärde även SafeEnts handlingsplan och rutiner för kontakt med problemspelare. Bolaget ombads även att skicka in dokumenterade spelansvarsåtgärder avseende de granskade kunderna samt information om kundernas insättningsgränser och kontakter kopplade till gränserna.

I svar den 22 mars 2019 angav SafeEnt att alla kunder betraktas som nya från och med den 1 januari 2019. För att lämna uppgifter om kundernas tidigare spelhistorik ville bolaget veta Spelinspektionens lagstöd för detta. Gällande den allmänna riskbedömningen hänvisade bolaget till sina rutiner gällande AML och åtgärder för kundkännedom (Anti-Money Laundering, Rules of Customer Due Diligence) som tidigare skickats in. Där framgår hur riskbedömningen av bolagets kunder går till, hur kundernas identitet verifieras och hur handlingar ska bevaras. I svaret gjorde SafeEnt även ett tillägg gällande den allmänna riskbedömningen. Där angavs att bolagets speltjänster på den svenska marknaden inte tillåter vare sig tillfälliga konton eller anonymt spel eftersom alla kunder identifieras med mobilt bank-ID alternativt säkerhetsdosor för respektive internetbank. Vidare görs allt spel mot SafeEnt, och det finns därför ingen möjlighet för kunder att överföra pengar mellan varandra (som i till exempel internetpoker). SafeEnt använder även beprövad teknik för betalning och distribution, och även om spelet sker på distans så tillåts endast kunder med svenska bankkonton som är bosatta eller stadigvarande bosatta i Sverige spela på SafeEnts svenska tjänst. Sammantaget gör SafeEnt därmed bedömningen att speltjänsten inte innebär en hög risk för penningtvätt eller terrorismfinansiering.

När det gäller spelansvar bifogades SafeEnts handlingsplan samt uppgift om kontakter med de granskade kunderna.

Spelinspektionen begärde ytterligare information från SafeEnt gällande hur många kunder bolaget hade totalt per den 31 januari 2019. Spelinspektionen frågade också hur många av dessa kunder som bedömdes utgöra låg, medelhög respektive hög risk. Vidare efterfrågades kopior av de mejl och chattar bolaget haft med de granskade kunderna.

I svar den 17 april angav SafeEnt att eftersom bolaget inte har någon kund med bekräftad PEP-status (person i politiskt utsatt ställning) i sin svenska verksamhet utgör alla kunder låg risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. SafeEnt skickade även in kopior på de kontakter bolaget haft med de kunder som valts ut för granskning.

SafeEnt har fått möjlighet att yttra sig över Spelinspektionens preliminära bedömningar om att bolaget har åsidosatt sina skyldigheter. Bolaget har den 31 maj lämnat ett yttrande till Spelinspektionen. SafeEnt har inga invändningar mot Spelinspektionens preliminära bedömningar gällande att bolaget inte uppfyller lagkraven. I yttrandet anger SafeEnt ett flertal åtgärder som bolaget vidtagit eller ämnar genomföra för att efterleva Spelinspektionens tolkning av penningtvättslagen, spellagen och spelförordningen. När det gäller kraven i penningtvättslagen har åtgärder vidtagits för att stärka bolagets allmänna riskbedömning, utveckla riskbedömningen och öka kännedomen om bolagets kunder. Avseende omsorgsplikt och spelansvar har SafeEnt vidtagit åtgärder för att minska problemspelande. Åtgärderna har särskilt tagit sikte på att säkerställa att insättningsgränser anges och efterlevs samt att kundkännedom uppnås så att det blir enklare att göra profiler utifrån riskbeteenden. Därmed möjliggörs de tätare kundkontakter som är en förutsättning för att komma tillrätta med problemspelande. De huvudsakliga delarna av bolagets yttrande gällande genomförda åtgärder redogörs för under avsnitt 3.

1.2 Ärendet gällande bonuserbjudanden (19Si934)

Kort efter ikraftträdandet av spellagen mottog Spelinspektionen många klagomål, frågor och synpunkter gällande spelbolagens olika bonuserbjudanden. Spelinspektionen har den 19 februari 2019 gått ut med en skrivelse till alla spelbolag som har licens enligt spellagen. I skrivelsen framhåller myndigheten bland annat licenshavarens ansvar avseende bonuserbjudanden samt informerar om myndighetens planerade tillsynsinsatser på området.

Den 25 mars 2019 genomförde Spelinspektionen en kontroll av SafeEnts webbplatser och uppmärksammade information om att bolaget erbjöd bonusar i form av bland annat cash drop, freespins och användarpoäng.

Den 25 mars 2019 begärde Spelinspektionen att SafeEnt skulle yttra sig och redovisa vilka bonuserbjudanden som förekom i bolagets verksamhet.

SafeEnt har i yttrande den 29 mars 2019 redogjort för de olika erbjudanden som förekom i bolagets verksamhet och anför i huvudsak följande. SafeEnt har efter den 1 januari 2019 upphört med alla incitamentsystem och bonuserbjudanden som bolaget ansåg otillåtna. SafeEnt har av misstag haft felaktig information om freespins och användarpoäng i sina "Regler och Villkor" på webbplatsen vid tillfället för Spelinspektionens kontroll. SafeEnt hade inte hunnit med att uppdatera "Regler och Villkor" för den svenska marknaden till den 1 januari 2019. Nya "Regler och Villkor", anpassade för den svenska marknaden, ska finnas tillgängliga på webbplatsen den 5 april 2019. Bolaget har upphört med att tillhandahålla erbjudandet om dagliga slotsturneringar efter att det tagit del av Spelinspektionens yttrande. De kampanjer bolaget alltjämt erbjuder på sin webbplats är inte direkt kopplade till spelet, påverkas inte av spelarens spelande och omfattas således inte av spellagens definition av bonus. Kampanjerna är inte direkt kopplade till spelet eftersom vinstchanserna inte påverkas av hur mycket en spelare spelar, antalet vinster och dess storlek är förutbestämda och det ställs inte några omsättningskrav på spelet för att kvalificera sig till att delta i kampanjerna.

SafeEnt har därefter gett in ett yttrande över Spelinspektionens preliminära bedömningar. Bedömningarna innebar att de erbjudanden som bolaget

tillhandahöll på webbplatsen, till exempel utlottningar och kampanjer där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen, var lotterier som inte omfattades av bolagets licens.

SafeEnt har i yttrandet uppgett att bolaget har tagit bort dessa erbjudanden efter att bolaget tagit del av Spelinspektionens bedömning och tillhandahåller nu endast en välkomstbonus till sina svenska kunder. SafeEnt har även redogjort för vilka olika erbjudanden och kampanjer bolaget tidigare tillhandahållit på webbplatsen och under vilken tidsperiod dessa varit tillgängliga efter den 1 januari 2019.

Avslutningsvis har SafeEnt uppgett att bolaget inte delar Spelinspektionens tolkning och tillämpning av definitionen av bonus enligt spellagen i förhållande till sakomständigheterna i ärendet.

2 Tillämpliga bestämmelser

För en redogörelse för tillämpliga bestämmelser, se bilaga 2.

3 Spelinspektionens bedömning

Under avsnitt 3.1 respektive 3.2 redogörs för Spelinspektionens iakttagelser och bedömningar gällande SafeEnts efterlevnad av regler om spelansvar och åtgärder mot penningtvätt (19Si365). När det gäller stickprovsgranskningen av kunder har Spelinspektionen valt att fokusera granskningen på de tio kunder som har förlorat mest pengar under denna period.

Spelinspektionens iakttagelser och bedömningar gällande bonuserbjudanden (19Si934) redogörs för under avsnitt 3.3.

3.1 Kraven gällande spelansvar i spellagen

3.1.1 Insättningsgränser

För att minska risken för problemspelande och säkerställa att spelaren får en överblick av och möjlighet att fatta aktiva beslut om sitt spelande ska spelaren sätta gränser per dag, vecka och månad (prop. 2017/18:220 s. 152). Av regleringen om insättningsgränser framgår att en spelare som inte har angett gränser inte får spela. Licenshavaren ska vidare säkerställa att angivna gränser inte kan överskridas. I syfte att fullgöra sin omsorgsplikt ska licenshavaren kontakta spelare som höjer en gräns eller anger en högre insättningsgräns än 10 000 kronor per månad.

Vid Spelinspektionens kontroll av bolagets webbplats ninjacasino.com den 11 januari 2019 gick det att spela utan att ange insättningsgränser. Av de underlag som Spelinspektionen fått från SafeEnt framgår att ingen av de tio granskade kunderna har behövt ange insättningsgränser per dag, vecka och månad vilket krävs enligt spelförordningen. Två av kunderna har inte behövt ange någon insättningsgräns alls och förlorade mellan 500 000 kronor och drygt 1,1 miljon kronor under drygt en vecka under början av månaden. De återstående åtta kunder som har haft insättningsgränser har angett antingen en dagsgräns eller en veckogräns. De flesta har valt den förinställda insättningsgränsen på 999 999 kronor eller angett en ännu högre gräns per dag. För två av de kunder som valt en lägre insättningsgräns än den förinställda kan

konstateras att dessa gränser inte har fungerat. Dessa kunder har därmed kunnat sätta in betydligt mer pengar än den gräns de har angett.

Bland de granskade kunderna bör en av kunderna specifikt nämnas. Av den dokumentation som SafeEnt har skickat in framgår att kunden kontaktat bolaget den 16 januari 2019 och begärt en insättningsgräns på 30 000 kronor per månad. Den 19 januari meddelar bolaget kunden att en ny insättningsgräns på 40 000 kronor per månad gäller. Det framgår inte av dokumentationen varför gränsen sattes till ett högre belopp än vad kunden begärt. Trots den angivna gränsen har kunden gjort insättningar på 250 000 kronor mellan den 19 januari och den 25 januari.

Av de underlag som Spelinspektionen fått in framgår att SafeEnt under januari infört en generell insättningsgräns på 8 000 kronor per månad. För att kunna sätta in mer pengar var kunderna tvungna att kontakta bolaget och begära en högre insättningsgräns. I samband med denna kontakt fick kunderna ett svarsmail där det framgick att då den begärda gränsen var hög var bolaget skyldigt att upplysa om Stödlinjens självtest och möjligheten att sätta en förlustgräns. Granskningen visar att SafeEnt endast blivit kontaktat av några av de kunder som har gjort insättningar över 8 000 kronor per månad.

Sammantaget konstaterar Spelinspektionen att SafeEnt har brutit mot bestämmelsen om insättningsgränser i 14 kap. 7 § spellagen då två av de tio granskade kunderna kunnat spela utan att behövt ange någon insättningsgräns. Vidare har SafeEnt brutit mot 11 kap. 3 § första stycket spelförordningen eftersom ingen av de granskade kunderna har behövt ange insättningsgränser per dag, vecka och månad. Eftersom det har varit möjligt att spela utan att ange gränser samt att det inte har varit tekniskt möjligt att ange samtliga tre gränser på bolagets webbplats har SafeEnt inte heller uppfyllt kraven i 9 kap. 10 § Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd (LIFS 2018:8) om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet. SafeEnt har dessutom brutit mot 11 kap. 5 § spelförordningen då två av de granskade kunderna har kunnat sätta in betydligt mer pengar än de gränser de har angett och därmed haft skäl att förlita sig på.

I SafeEnts yttrande över Spelinspektionens preliminära bedömning anger bolaget att det har genomfört åtgärder som omöjliggör att spelaren kan sätta in mer pengar än deras angivna gränser. Bolaget medger att det inte haft någon insättningsgräns aktiv fram till den 14 januari 2019. Som förklaring till att de angivna gränserna därefter inte har fungerat är att bolaget införde en fast gräns för samtliga kunder på 8 000 kr per månad mellan den 14 januari till den 20 januari. Samtliga insättningsgränser nollställdes dock den 20 januari. Detta innebär att inga av de tidigare angivna gränserna fanns kvar och att spelarna tvingades ange nya gränser. Gränser satta mellan den 14-20 januari 2019 gick därför att överskrida men inte gränser satta efter den 20 januari. Spelinspektionen noterar att det inte finns något i SafeEnts kommunikation med kunderna som visar att de har blivit informerade om att deras gränser blivit nollställda. SafeEnt har vidare angett att bolaget nu har infört en funktion där spelare som sätter en högre insättningsgräns än 10 000 kronor möts av en "spelansvars-popup" med information om bolagets spelansvarsåtgärder.

3.1.2 Omsorgsplikt

Kravet på omsorgsplikt innebär att licenshavaren ska skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det. Dessa åtgärder ska redovisas i en handlingsplan. Licenshavaren bör vidare vara skyldig att ge återkoppling på spelarens spelbeteende samt tillämpa restriktioner och tillträdesbegränsningar (prop. 2017/18:220 s. 148). Innebörden av begreppet överdrivet spelande bör avgöras med hänsyn till spelarens uppställda gränser för insättningar, förlustgränser, inloggningstid och förändrat spelbeteende m.m. (prop. 2017/18:220 s. 322). Spelansvarsåtgärderna ska dokumenteras.

Spelinspektionens granskning visar att SafeEnt inte har kontaktat någon av de tio granskade kunderna till följd av deras spelbeteende utan de få kontakter som har funnits med kunderna har bara skett utifrån höjning av insättningsgränsen, vilket redan har redogjorts för. SafeEnt har stängt av två av kunderna efter att de hört av sig till bolaget. En av kunderna blev avstängd efter att denne kontaktat bolaget och informerat om sitt spelmissbruk. Kunden skrev även att denne hade förlorat 300 000 kronor på en dag trots en insättningsgräns på 30 000 kronor i månaden. Den andra kunden blev avstängd

efter att denne hört av sig till bolaget och ifrågasatt varför det gick att spela utan att behöva ange insättningsgränser. Kunden hade förlorat drygt 1,1 miljon kronor på en vecka.

Av de granskade kunderna hade sex av åtta satt en insättningsgräns på mellan 1 miljon kronor och 1 miljard kronor per dag. Det framgår tydligt av lagens förarbeten att begreppet överdrivet spelande bland annat bör avgöras med hänsyn till spelarens uppställda gränser för insättningar. Spelinspektionen anser att uttalandet i författningskommentaren visar på vikten av att licenshavaren iakttar extra vaksamhet gällande de kunder som angett höga insättningsgränser då det ofta kan finnas skäl att följa dessa kunders spelbeteenden extra noggrant.

Spelinspektionen finner det anmärkningsvärt att SafeEnt inte har vidtagit några åtgärder kopplade till omsorgsplikten trots de granskade kundernas exceptionellt höga insättningsgränser i kombination med det omfattande spelandet. Samtliga kunder i granskningen förlorade mellan 240 000 kronor och 1,1 miljon kronor under en månad. Det bör även tilläggas att efter den granskade perioden har fyra av de tio granskade kunderna valt att stänga av sig från spel i det centrala självavstängningsregistret, Spelpaus, enligt de uppgifter som SafeEnt lämnat.

Bland de granskade kunderna bör en kund specifikt nämnas. Kundens spelbeteende ändrades under den granskade perioden. Under större delen av månaden var den genomsnittliga insatsen per spel 14 kronor och kunden gjorde sammanlagda insättningar på 55 000 kronor. Under denna period gjorde kunden en vinst på ungefär 6 000 kronor. I slutet av månaden höjde kunden sina insatser markant. Den genomsnittliga insatsen per spel uppgick då till 1 900 kronor och de totala insättningarna översteg 500 000 kronor. Spelinspektionen uppmärksammar särskilt att kunden vid ett tillfälle spelade oavbrutet i 20 timmar och gjorde en förlust på närmare 300 000 kronor. Av kopiorna av bolagets kontakter med kunden framgår att denne angett en insättningsgräns på 40 000 kronor per månad. Kunden angav gränsen den 18 januari men kunde därefter sätta in drygt 500 000 kronor. I slutet av månaden kontaktade kunden bolaget och frågade hur det varit möjligt att spela bort 300 000 kronor på en dag när det fanns en insättningsgräns på

40 000 kronor per månad. SafeEnt svarade att kunden inte påtalat att denne haft problematik kring sitt spelande och hänvisade till bolagets regler och villkor. Där framgår att alla spel sker på spelarens egen risk och att ingen annan kan hållas ansvarig för förluster och att kunden därför inte hade rätt till någon ersättning.

Spelinspektionen anser att kundens spelbeteende med kraftigt höjda insatser och insättningar borde ha föranlett SafeEnt att vidta åtgärder för att skydda spelaren mot överdrivet spelande. Visserligen skedde förändringen av kundens spelbeteende under relativt kort tid. Nätkasino är dock en spelform där det typiskt sett går mycket snabbt att omsätta stora belopp. Detta ställer enligt Spelinspektionen särskilt höga krav på licenshavarna att följa kundernas spelbeteenden och skyndsamt vidta lämpliga åtgärder för att begränsa spelandet när detta bedöms nödvändigt. När det gäller den aktuella kunden har denne dessutom kunnat sätta in betydligt större belopp än den gräns som denne själv hade angett vilket är en allvarlig överträdelse som lett till att kunden förlorat över 300 000 kronor. Det är licenshavaren, i detta fall SafeEnt, som ska skydda spelaren mot överdrivet spelande och det har därför enligt Spelinspektionen ingen betydelse att spelaren inte upplyst bolaget om att denne har spelproblem. Enligt den handlingsplan som SafeEnt har givit in är bland annat högre insatser, högre insättningar och överdriven speltid riskindikatorer på att kunden har spelproblem. Enligt handlingsplanen ska bolaget kontakta eller stänga av spelare som det misstänker ha spelproblem. Spelinspektionen konstaterar att SafeEnt inte kan anses ha följt sin handlingsplan då bolaget inte har lyckats fånga upp den aktuella kundens spelbeteende eller spelbeteendet hos någon av de andra kunderna som förekommer i granskningen.

Sammantaget har Spelinspektionens granskning visat att SafeEnt inte har följt kundernas spelbeteenden och vidtagit åtgärder för att hjälpa dem att minska spelandet när det funnits anledning till det. Bolaget har därmed inte uppfyllt kraven gällande omsorgsplikt i 14 kap. 1 § spellagen avseende någon av de granskade kunderna.

I SafeEnts yttrande över Spelinspektionens preliminära bedömning anger bolaget att det nu har kontaktat samtliga storspelare och VIP-spelare via mejl i

omsorgssyfte. SafeEnt har även skickat in exempel på de kontakter som har tagits. Kontakterna handlar om spelansvarsåtgärder i form av information, begränsningar och avstängningar. Bolaget har även uppdaterat sin handlingsplan och utbildat sin personal i spelansvar. Spelinspektionen noterar att det är få förändringar jämfört med den tidigare handlingsplanen. Spelinspektionen har i sin granskning emellertid inte framfört några synpunkter på innehållet i bolagets handlingsplan. Bristerna har snarare bestått i att bolaget inte har följt sin handlingsplan.

3.2 Kraven gällande åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism i penningtvättslagen

3.2.1 Allmän riskbedömning

Penningtvättslagen ställer krav på de aktörer som omfattas av lagen, däribland spelbolag med licens enligt spellagen, att vidta åtgärder för att motverka att verksamheten utnyttjas för att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Lagen utgår från ett riskbaserat förhållningssätt. Det innebär att licenshavarna ska vidta åtgärder som står i proportion till de risker som de är utsatta för.

För att kunna arbeta riskbaserat måste licenshavaren göra en ändamålsenlig och verksamhetsanpassad riskbedömning, där det beskrivs på vilket sätt bolagets produkter och tjänster kan utnyttjas för att tvätta pengar eller finansiera terrorism och hur stor risken är att detta sker. Den allmänna riskbedömningen ska utformas så att den kan ligga till grund för licenshavarens rutiner, riktlinjer och övriga åtgärder mot penningtvätt eller finansiering av terrorism. Den allmänna riskbedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad.

Spelinspektionen har begärt att få del av SafeEnts allmänna riskbedömning. Den policy som SafeEnt hänvisar till i sitt svar beskriver endast hur riskbedömningen av kunder ska gå till. Det framgår dock inte på vilket sätt bolagets produkter och tjänster kan komma att utnyttjas för att tvätta pengar eller finansiera terrorism eller hur stora dessa risker är. Viss kompletterande information lyfts emellertid fram i bolagets mejlsvar, såsom att det inte är möjligt att spela anonymt och att samtliga kunder är bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige.

Sammantaget visar Spelinspektionens granskning att SafeEnts policy inte innehåller någon dokumenterad allmän riskbedömning enligt kraven i penningtvättslagen. Konsekvensen av att en allmän riskbedömning saknas blir att bolaget inte kan skapa sig en korrekt uppfattning om och på vilket sätt det kan utnyttjas för att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Detta leder i sin tur till att bolaget inte kan vidta lämpliga åtgärder för att minska riskerna. Bolaget har i sitt svar till Spelinspektionen visserligen kompletterat med information om några omständigheter som kan tyda på lägre risk. Denna komplettering kan dock inte anses uppfylla kraven på en allmän riskbedömning eftersom det inte framgår hur SafeEnts tjänster kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och hur stora dessa risker är. Kompletteringen har dessutom upprättats först efter Spelinspektionens förfrågan och kan därmed rimligtvis inte ha legat till grund för utformningen av bolagets rutiner, riktlinjer och övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Mot bakgrund av detta anser Spelinspektionen att SafeEnt har brustit i skyldigheten att upprätta och dokumentera en allmän riskbedömning i enlighet med kraven i 2 kap. 1 och 2 §§ penningtvättslagen.

I SafeEnts yttrande över Spelinspektionens preliminära bedömning anger bolaget att det har skickat in en uppdaterad allmän riskbedömning. I den uppdaterade riskbedömningen redogör SafeEnt för hanteringen av riskerna med att spelkonton används för förvaring av pengar och risken att pengar överförs mellan kunder. Bolaget redogör även för hur det hanterar risken med anonymt spel genom att verifiering av kunders identitet med bank-ID. Spelinspektionen konstaterar att SafeEnt nu har upprättat och dokumenterat en allmän riskbedömning. Bolaget tycks dock inte ha förstått samtliga risker som är förknippade med verksamheten. Exempelvis har konsumtion av brottsligt förvärvade medel, det vill säga att någon spelar för svarta pengar, överhuvudtaget inte identifierats som en risk. Spelinspektionen bedömer att konsumtion av brottsligt förvärvade medel är den form av penningtvätt som är vanligast förekommande på den svenska spelmarknaden, vilket framgår av myndighetens riskbedömning.² Detta gör det särskilt angeläget att fästa

² Identifiering och bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden, dnr 17Li83

uppmärksamhet på frågan. Riskbedömningen finns publicerad på Spelinspektionens webbplats.

3.2.2 Riskbedömning av kunder

Enligt penningtvättslagen ska licenshavaren, utöver den allmänna riskbedömningen, bedöma riskerna som kan förknippas med licenshavarens kunder (kundens riskprofil). Bedömningen ska göras med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och den information licenshavaren har om kunden. Kundens riskprofil ska följas upp under pågående affärsförbindelser och ändras när det finns anledning till det.

Av SafeEnts rutiner som Spelinspektionen har begärt in framgår hur bolagets riskbedömning av kunder går till. Där anges att bolaget kontrollerar om kunden är föremål för sanktioner eller ingår i en sådan kategori av kunder som automatiskt innebär hög risk, såsom en person i politiskt utsatt ställning (PEP).

Eftersom SafeEnt inte har några spelare med bekräftad PEP-status som kunder i sin svenska verksamhet bedömer bolaget att ingen kund utgör hög eller medelhög risk från ett penningtvättsperspektiv. SafeEnt hade knappt 25 000 aktiva kunder under januari 2019.

För att kunna leva upp till kraven på kundkännedom ska omfattningen av åtgärderna baseras på den risk som är förknippad med verksamheten samt den enskilda kunden. Det är därför centralt för tillämpningen av penningtvättslagen att licenshavaren har gjort en adekvat riskbedömning både av verksamheten och av kunderna. Spelinspektionen ifrågasätter rimligheten i att SafeEnt uteslutande har kunder som utgör låg risk för penningtvätt. Särskilt med hänsyn till att samtliga av de granskade kunderna har spelat för betydande belopp på en månad (förluster mellan 240 000 kronor och 1,1 miljon kronor). Flera av kunderna har också angett mycket höga insättningsgränser. SafeEnts riskbedömning av kunder, där alla bedöms innebära låg risk, innebär i förlängningen att omfattningen av bolagets kundkännedomsåtgärder blir samma avseende alla kunder. Skärpta åtgärder, exempelvis att fråga om pengarnas ursprung, behöver därför inte vidtas avseende någon kund. Enligt

Spelinspektionen kan bolaget därmed inte anses ha arbetat på ett sådant riskbaserat sätt som är intentionen med lagstiftningen.

I detta sammanhang bör en av kunderna noteras särskilt. Denna kund har angett en insättningsgräns på en miljard kronor per dag. Under januari 2019 förlorade kunden drygt 300 000 kronor. Spelinspektionen finner det anmärkningsvärt att denna kund med en sådan exceptionellt hög insättningsgräns i kombination med det omfattande spelandet har bedömts innebära låg risk.

Sammantaget konstaterar Spelinspektionen att SafeEnt endast har beaktat om kunderna är personer i politiskt utsatt ställning eller är föremål för sanktioner vid bedömningen av kundernas riskprofil. Ingen annan faktor synes ha kunnat generera en förhöjd kundrisk enligt bolagets rutiner för riskbedömning. Bedömningen av kundernas riskprofil har inte heller kunnat ske med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen, eftersom bolaget inte har upprättat och dokumenterat någon sådan i enlighet med lagkraven. SafeEnt har därmed inte uppfyllt kraven på riskbedömning av kunder i enlighet med 2 kap. 3 § penningtvättslagen.

I SafeEnts yttrande över Spelinspektionens preliminära bedömning anger bolaget att det har skickat in en uppdaterad rutin för riskbedömning av kunder. SafeEnt anger att bolaget infört en ny rutin som innebär att varje kund behöver svara på tre frågor vid registrering av ett spelkonto. Den första frågan gäller om kunden eller närstående till kunden är en person i politisk utsatt ställning (PEP). Kunder som svarar ja på denna fråga utgör hög risk för penningtvätt och finansiering av terrorism. De återstående två frågorna handlar om hur ofta och för hur mycket pengar kunden tänker spela. Kunder som anger att de tänker spela minst 1-5 dagar per vecka och för över 5 000 kronor per månad utgör normal risk. Kunder som svarar att de tänker spela mer sällan eller för mindre än 5 000 kronor utgör låg risk. Spelinspektionen noterar att SafeEnt under utredningen har gjort ett försök att förbättra riskbedömningen av bolagets kunder. Som tidigare redogjorts för har bolaget under granskningen upprättat och dokumenterat en allmän riskbedömning. Bolaget gör gällande att den bedömningen nu även ligger till grund för riskbedömningen av kunder. Spelinspektionen konstaterar dock att det alltså bara är kunder som är PEP:ar

som kan innebära hög risk enligt bolagets reviderade bedömning. En storspelare som inte är PEP kan därmed inte i något fall utgöra hög risk, vilket Spelinspektionen finner anmärkningsvärt.

3.2.3 Åtgärder för kundkännedom

Reglerna om åtgärder för kundkännedom innebär att licenshavaren ska identifiera sina kunder och ta reda på tillräckligt mycket information om kunderna för att kunna bedöma och hantera riskerna med varje kund. Vid hög risk ska mer omfattande åtgärder för kundkännedom vidtas.

En licenshavare ska vidta åtgärder för kundkännedom vid etableringen av en affärsförbindelse samt vid transaktioner som uppgår till 2 000 euro. Med affärsförbindelse menas en affärsmässig förbindelse som när den etableras förväntas ha en viss varaktighet. Det handlar alltså inte om tillfälliga kundrelationer, utan det krävs att kundrelationen är eller förväntas bli mer varaktig. Enligt Spelinspektionen är öppnandet av ett spelkonto hos en licenshavare en sådan situation som innebär att en affärsförbindelse uppstår (jmf. SOU 2016:8 s. 204).

Vid etableringen av en affärsförbindelse ska information om affärsförbindelsens syfte och art inhämtas. Detta är centralt för att kunna hantera de risker som finns förknippade med en kund och för att kunna övervaka kundens transaktioner och bedöma kundens riskprofil. För produkter och tjänster som har ett väl definierat och avgränsat användningsområde kan den inledande bedömningen i många fall baseras på antaganden som grundas på hur kunder normalt använder produkter eller tjänster (prop. 2016/17:173 s. 527). Vid öppnandet av ett spelkonto kan det antas att affärsförbindelsens syfte är underhållning och licenshavaren kan därmed göra en inledande bedömning av syftet och arten hos en affärsförbindelse (prop. 2016/17 s. 248). Det är dock viktigt att kunskapen om kunden uppdateras eller kompletteras om kundens beteende eller användning av produkten eller tjänsten ändras jämfört med de antaganden som gjorts (prop. 2016/17 s. 249).

Närmare information om kundens ekonomiska situation bör begäras när det är motiverat av risken i affärsförbindelsen. Detsamma gäller närmare information

om varifrån kundens ekonomiska medel kommer. Detta bör dock i regel bli aktuellt först om risken bedöms som hög, eller om sådan information behövs för att bedöma kundens riskfyllda eller avvikande aktiviteter och transaktioner (prop. 2016/17:173 s. 247).

SafeEnt har inhämtat kopia av de granskade kundernas ID-handlingar. Kunderna har också verifierat sin identitet med hjälp av bank-ID. Bolaget anger även att det har gjort kontroller mot PEP/sanktionslistor. Någon ytterligare kundkännedom har dock inte inhämtats om någon av de tio granskade kunderna.

Spelinspektionen har hämtat in uppgift om de granskade kundernas taxerade inkomster från Skatteverket. Detta är offentlig information som är enkelt att få del av. Spelinspektionen konstaterar att uppgifterna från Skatteverket visar att ingen av de granskade kunderna har taxerade inkomster som torde möjliggöra ett sådant omfattande spelande som har skett, utan kompletterande uppgifter skulle ha behövts för att kunna säkerställa att kunderna spelat för lagliga medel.

Som tidigare redogjorts har de granskade kunderna spelat för betydande belopp (förluster mellan 240 000 kronor och 1,1 miljon kronor på en månad). Enligt Spelinspektionen kan det inte anses vara rimligt att spela för så stora belopp om syftet med affärsförbindelsen enbart är underhållning. Trots detta har SafeEnt inte funnit skäl att uppdatera kundkännedomen om någon av kunderna. Bolaget har inte ställt frågor eller i övrigt vidtagit åtgärder för att inhämta aktuell information om affärsförbindelsens syfte och art. Bolaget har inte heller inhämtat inkomstuppgifter eller annat underlag som visar var pengarna kommer ifrån avseende någon av de granskade kunderna.

I detta sammanhang bör särskilt en av kunderna uppmärksammas. Denna kund har en taxerad årsinkomst på 0 kronor och har förlorat 260 000 kronor under den granskade perioden. I princip hela förlusten skedde under sex dagar. Det bör även noteras att kunden angett drygt en miljon kronor som insättningsgräns på sitt spelkonto per dag. Enligt Spelinspektionen borde SafeEnt ha reagerat vid en så hög insättningsgräns i kombination med kundens omfattande spelande och inhämtat kompletterande information om kunden.

Sammantaget finner Spelinspektionen att SafeEnt inte haft tillräcklig kundkännedom avseende någon av de tio granskade kunderna. Trots kundernas omfattande spelande har bolaget inte kontrollerat om kunderna haft medel att spela i den omfattning som har gjorts. Genom att inte inhämta tillräcklig information om kunderna har bolaget saknat möjlighet att förstå och kunna bedöma om kundernas aktiviteter och transaktioner varit legitima eller har inneburit risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism. SafeEnt har därmed inte uppfyllt kraven på bedömning av affärsförbindelsens syfte och art och fortlöpande uppföljning av affärsförbindelsen i 3 kap. 12 och 13 §§ penningtvättslagen.

I SafeEnts yttrande över Spelinspektionens preliminära bedömning anger bolaget att det har skickat in en uppdaterad rutin gällande åtgärder för kundkännedom. Av den uppdaterade rutinen framgår att det enbart är kunder som är PEP som ska besvara kontrollfrågor om kundens ekonomiska situation och var pengarna kommer ifrån innan spel tillåts. SafeEnt har även infört en process för kundkännedom vid registrering eller vid insättningar på spelkontot som överstiger 2 000 euro. Kunden ska svara på tre frågor som har redogjorts för under avsnitt 3.2.2. Kunderna ska årligen uppdatera sina svar på kundkännedomfrågorna. Spelinspektionen konstaterar att den förändrade rutinen gällande åtgärder för kundkännedom innebär att bolaget inte heller i fortsättningen kommer att ställa frågor eller inhämta information om varifrån kundernas pengar kommer, med undantag för de kunder som är PEP:ar. En följd av detta blir att bolaget även fortsättningsvis kommer att ha stora svårigheter att kunna förstå och bedöma om kundernas aktiviteter och transaktioner är legitima eller innebär risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

3.3 Kraven gällande bonuserbudanden i spellagen

I förarbetena till spellagen anges att bonuserbudanden har kommit att bli ett attraktivt, men också ett aggressivt sätt att dels locka till sig spelare, dels behålla dem. Frågan om förekomsten av bonusar och andra gratiserbudanden borde förbjudas eller åtminstone begränsas är högst relevant ur ett spelansvarsperspektiv. Begränsningar i rätten att erbjuda bonusar motiveras av hänsyn till skyddet av konsumenters hälsa. Att bonuserbudanden lockar spelare med problem att fortsätta sitt spelande och upprätthåller spelandet på ett sätt

som kan anses ohälsosamt är mycket problematiskt. Av detta skäl bör rätten att erbjuda bonusar begränsas. Det ska inte vara tillåtet för en licenshavare att erbjuda eller lämna bonus kopplat till spel annat än vid det första tillfället då spelaren spelar på något av licenshavarens spel (prop. 2017/18:220 s. 154-155).

Det framgår av utredningen i ärendet att SafeEnt har haft olika erbjudanden såsom weekly cashdrops, Ninja treasurers, dagliga slotsturneringar, mystery prize och slumpmässiga utlottningar på sin webbplats under drygt fyra månader efter att spellagen trätt i kraft. Spelinspektionens bedömning är att dessa utgör rabatter och ekonomiska incitament som är direkt kopplade till spelet och därmed är bonusar. För att kunna ta del av de kampanjer som bolaget tillhandahållit krävdes det att spelaren var kund hos bolaget, hade registrerat ett spelkonto hos bolaget samt att spelaren tidigare hade spelat eller spelade på något av de spel som bolaget tillhandahåller. Spelet hos bolaget utgjorde därmed en förutsättning för att ta del av erbjudandena.

Bolagets licens för att tillhandahålla kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. spellagen omfattar onlinebingo, datorsimulerat automatspel och kasinospel. Andra aktiviteter t.ex. utlottningar och kampanjer där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen utgör lotterier som inte omfattas av licensen. En förutsättning att få delta i utlottningen var att kunden tidigare hade spelat eller spelade på något av de spel som bolaget tillhandahåller.

Lotterier online är inte att anse som datorsimulerade automatspel utan kan endast tillhandahållas med licens enligt 5 eller 6 kap. spellagen. Licens enligt 5 eller 6 kap. spellagen för att tillhandahålla lotterier är förbehållet staten och allmännyttan.

Sammanfattningsvis var de kampanjer som SafeEnt tillhandahöll både otillåtna bonuserbjudanden och lotterier, vilket är en spelform som inte omfattas av bolagets licens för kommersiellt onlinespel enligt 7 kap. spellagen. Utöver detta har SafeEnt haft felaktig information på webbplatsen om olika erbjudanden i sina "Regler och villkor". SafeEnts webbplats är den plats där bolaget i huvudsak möter sina kunder. Således är det nödvändigt att all den information som

lämnas där är korrekt, aktuell och förenlig med de regelverk och bestämmelser som har bäring på SafeEnts verksamhet.

SafeEnt har därmed brutit mot regleringen om bonuserbjudanden i 14 kap. 9 § spellagen samt brutit mot bolagets licensbeslut genom att tillhandahålla spel som inte omfattas av bolaget licenser.

4 Val av ingripande

En förutsättning för att få licens är att verksamheten kan antas komma att drivas i enlighet med lag och andra författningar som reglerar verksamheten (4 kap. 1 § punkt 2 spellagen).

Om förutsättningarna för licens enligt 4 kap. 1–3 §§ inte längre är uppfyllda, eller om licenshavaren i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen, ska Spelmyndigheten ingripa. Om överträdelsen är allvarlig ska licensen återkallas. Om det är tillräckligt kan en varning meddelas (18 kap. 12 § spellagen).

Vid valet av ingripande är överträdelsens allvar av stor betydelse. Ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften desto allvarigare är en överträdelse. Som exempel på allvarliga överträdelser nämns i förarbetena överträdelser av bestämmelserna om spelansvar (prop. 2017/18:220 sid. 352).

Som framgår av detta beslut har SafeEnt brutit mot bestämmelserna gällande insättningsgränser och omsorgsplikt. Kraven på insättningsgränser per dag, vecka och månad syftar till att spelaren ska få en överblick av och möjlighet att fatta aktiva beslut om sitt spelande. Spelaren bestämmer därefter, inom gränserna, själv hur mycket han eller hon sätter in på sitt spelkonto och på så vis minskar risken för att spela för mer än vad som var tänkt från början (prop. 2017/18:220 s. 152). Reglerna om omsorgsplikt avser att skydda spelarnas liv, hälsa och ekonomi samt indirekt även de anhöriga. Spelproblematik ska tas på största allvar och de negativa effekterna av spel ska motverkas (prop. 2017/18:220 s. 148 f).

Granskningen av SafeEnts hantering av insättningsgränser enligt spellagen och spelförordningen visar att SafeEnt först inte har haft tvingande

insättningsgränser. Bolaget har därefter infört gränser. Dessa gränser har dock inte alltid fungerat. Detta har medfört att kunder har kunnat sätta in betydligt mer pengar än den gräns de har angett och därmed haft skäl att förlita sig på. Vidare har SafeEnt brutit i omsorgsplikten då samtliga tio kunder som har granskats har kunnat spela bort betydande belopp på en månad utan att bolaget vidtagit några åtgärder för att minska spelandet, exempelvis i form av restriktioner och tillträdesbegränsningar.

Enligt Spelinspektionen har SafeEnts bristande spelansvarsåtgärder medfört att det skydd för spelaren som lagstiftaren velat uppnå med regleringen har varit i det närmaste obefintligt. Genom att bolaget inte har fullgjort vad som krävs gällande kraven på omsorgsplikt och insättningsgränser har det brutit mot några av de mest centrala delarna i spellagen som syftar till att skydda spelaren mot överdrivet spelande. Detta talar för att överträdelserna ska bedömas som allvarliga. Dessutom har enskilda kunder drabbats direkt av överträdelserna, vilket också talar för att de är allvarliga.

Utöver överträdelserna av reglerna om spelansvar har även en rad brister konstaterats i SafeEnts åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Bolaget har inte upprättat och dokumenterat en allmän riskbedömning i enlighet med lagkraven. Konsekvensen av det blir att bolaget inte har kunnat skapa sig en korrekt uppfattning om och på vilket sätt det kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. När det gäller riskbedömningen av kunder har SafeEnt bedömt att alla kunder är lågrisk kunder. Detta innebär i praktiken att omfattningen av bolagets åtgärder för kundkännedom blir samma avseende alla kunder och att skärpta åtgärder, exempelvis att fråga om pengarnas ursprung, inte behöver vidtas avseende någon kund. Bolaget har därmed inte arbetat på ett sådant riskbaserat sätt som ligger till grund för lagstiftningen. SafeEnt har inte heller haft godtagbara rutiner för att skaffa sig tillräcklig kundkännedom om kunderna, vilket också visar sig tydligt i den stickprovsgranskning som Spelinspektionen har gjort. Bolaget har inte haft tillräcklig kundkännedom om någon av de tio kunder som valts ut för granskning. Spelinspektionen bedömer att de konstaterade bristerna är allvarliga och systematiska, då de visar att SafeEnt saknat eller haft undermåliga rutiner gällande centrala delar av penningtvättslagen. Detta har medfört

betydande risker för att SafeEnt kan ha utnyttjats för att tvätta pengar eller finansiera terrorism, särskilt med beaktande av bolagets storlek.

Därtill har SafeEnt erbjudit spel som inte omfattas av bolagets licens samt brutit mot regleringen om bonuserbjudanden. Med hänsyn till att syftet med regleringen om bonuserbjudanden är att skydda spelare, är överträdelsen att betrakta som allvarlig (prop. 2017/18:220 s. 352). Genom SafeEnts agerande snedvrids även konkurrensen i förhållande till de spelbolag som har anpassat sitt spelutbud till vad som faktiskt gäller enligt spellagen och vad som anges i licensbesluten. De grundläggande kraven på spelverksamhet innebär att spel om pengar ska tillhandahållas på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Spel ska vara lämpligt från allmän synpunkt och ett starkt konsumentskydd ska säkerställas. Vilken typ av spel som erbjuds ska vara tydligt för konsumenten. Det är även reglerat i detalj vilka spel som är tillåtna på den konkurrensutsatta spelmarknaden, vilket även återspeglas i licensbesluten (prop. 2017/18:220 s. 90 och 108). Att erbjuda spel som inte omfattas av licens eller på ett sätt som inte är förenligt med spellagen och licensen är mot denna bakgrund både typiskt sett och i detta fall allvarliga överträdelser. Överträdelserna har pågått under drygt fyra månader. SafeEnt har efter granskningen vidtagit rättelse och erbjuder inte längre otillåtna bonusar eller lotterier.

Sammantaget visar Spelinspektionens granskning av SafeEnts arbete med spelansvar på allvarliga brister. Bolaget har inte följt några av de mest centrala delarna i spellagen som syftar till att skydda spelaren mot överdrivet spelande. Därtill visar granskningen av bolagets åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism på genomgående allvarliga och systematiska brister. Enligt Spelinspektionen är det tydligt att det finns en stark koppling mellan reglerna om omsorgsplikt i spellagen och reglerna om kundkännedom i penningtvättslagen. Detta eftersom båda regelverken ställer krav på licenshavarna att ha tillräcklig information om kunderna och följa deras spelbeteenden och transaktioner, om än utifrån olika syften. En licenshavare som brister i den ena delen får således mycket svårt att uppfylla kraven i den andra delen. SafeEnt har dessutom erbjudit spel som inte omfattas av bolagets licens samt brutit mot regleringen om bonuserbjudanden i spellagen.

Spelinspektionen bedömer att överträdelserna sammantaget är så allvarliga att det finns grund att återkalla bolagets licens.

Av 18 kap. 12 § andra stycket spellagen framgår att om överträdelserna är allvarliga ska licensen återkallas. Som ett alternativ till att återkalla licensen kan Spelinspektionen i stället meddela varning. Detta alternativ används om det finns skäl för att återkalla licensen men en varning framstår som en tillräcklig åtgärd.

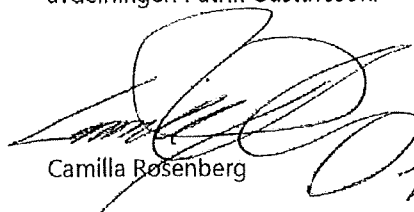
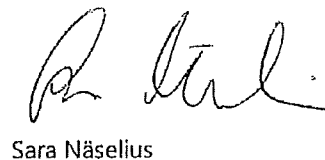
SafeEnt har, med undantag för granskningen gällande bonuserbudanden, inte haft några invändningar mot de brister som har framkommit i Spelinspektionens undersökning. När det gäller bonuserbudandena har bolaget upphört med överträdelserna. Avseende granskningen av spelansvar och penningtvätt har bolaget lämnat en redogörelse för de åtgärder som det tänker vidta för att rätta till bristerna. Spelinspektionen bedömer dock att de planerade åtgärderna inte är tillräckliga utan snarare visar att SafeEnt fortfarande verkar sakna grundläggande förståelse för viktiga delar av de regelverk som styr verksamheten och en vilja att följa dessa. Det finns därmed en uppenbar risk för framtida överträdelser om SafeEnt får fortsätta sin verksamhet. Mot den bakgrunden bedömer Spelinspektionen att det inte är tillräckligt att meddela en varning. Eftersom bolaget inte kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar som reglerar verksamheten är förutsättningarna för licens inte längre uppfyllda. SafeEnts licens för kommersiellt onlinespel och vadhållning ska därmed återkallas.

Överträdelserna är av sådan art och omfattning att de direkt berör SafeEnts kunder, både befintliga och presumtiva. Dessa kan drabbas negativt om verksamheten fortsätter fram till att beslutet vinner laga kraft. Beslutet om återkallelse ska därför gälla omedelbart.

Datum 2019-06-12

Diarienummer 19Si365 och 19Si934 25(31)

Beslut i detta ärende har fattats av Spelinspektionens styrelse Per Håkansson, ordförande, Camilla Rosenberg, generaldirektör, Håkan Wall, Pia Heyman, Patrik Oscarsson, Madelaine Tunudd och Andreas Prochazka efter föredragning av Frida Lindholm och Sara Näselius gällande spelansvar och åtgärder mot penningtvätt (19Si365) och av Karin Ardell gällande bonuserbjudanden (19Si934) i närvaro av chefsjuristen Johan Röhr samt chefen för operativa avdelningen Patrik Gustavsson.


Camilla Rosenberg
Frida Lindholm
Sara Näselius

Bilaga 1

Hur man överklagar till förvaltningsrätten

Om du inte är nöjd med beslutet kan du överklaga det till Förvaltningsrätten i Linköping, Box 406, 581 04 Linköping. Överklagandet ska vara skriftligt.

När du överklagar ska du

- tala om vilket beslut du överklagar, t ex genom att ange ärendets diarienummer,
- tala om varför du menar att beslutet är felaktigt och hur du anser att det ska ändras,
- ange dina kontaktuppgifter, namn, person- eller organisationsnummer, postadress, telefonnummer och e-postadress

Om du anlitar ett ombud ska kontaktuppgifter till ombudet anges.

Senaste dag att överklaga

Spelinspektionen måste ha fått ditt överklagande inom tre veckor från det att du fick ta del av beslutet, annars kan överklagandet inte behandlas.

Överklagandet ska skickas till Spelinspektionen

Överklagandet ska vara ställt till förvaltningsrätten, men skickas till Spelinspektionen. Du kan skicka ditt överklagande med post, e-post eller fax. Alla kontaktuppgifter till Spelinspektionen framgår nedan.

Bilaga 2

Tillämpliga bestämmelser

- Spellagen (2018:1138)
- Lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen)
- Spelförordningen (2018:1475)
- Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd (LIFS 2018:8) om tekniska krav samt ackreditering av organ för den som ska kontrollera, prova och certifiera spelverksamhet
- Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd (LIFS 2018:5) om kommersiellt onlinespel och vadhållning

Regler gällande spelansvar**Omsorgsplikt**

Enligt 14 kap. 1 § spellagen ska en licenshavare säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas i spelverksamheten för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det (omsorgsplikt). I omsorgsplikten ingår att motverka överdrivet spelande genom fortlöpande kontroll av spelbeteendet. Licenshavare ska i en handlingsplan redovisa hur omsorgsplikten ska fullgöras.

Insättningsgränser

Av 14 kap. 7 § spellagen framgår att vid onlinespel ska spelaren ange en övre gräns för sina insättningar.

Av 11 kap. 3 § första stycket spelförordningen framgår att gränserna för insättningar och förluster enligt 14 kap. 7 § spellagen ska anges per dag, vecka och månad.

Av 11 kap. 5 § spelförordningen framgår att licenshavaren ska säkerställa att angivna gränser enligt 3 och 4 §§ inte kan överskridas. Om en spelare höjer en

gräns eller anger en högre gräns för insättningar än 10 000 kr per månad, ska licenshavaren kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt enligt 14 kap. 1 § spellagen.

I 9 kap. 10 § första stycket LIFS 2018:8 anges att det för onlinespel ska finnas en funktion där spelaren på ett enkelt sätt ska ange hur stora insättningar som kan göras fördelat på en dag, vecka och månad.

En spelare som inte angett gränser enligt första stycket får inte spela.

Bonuserbjudanden

I 2 kap. 3 § 3 spellagen anges att med bonus avses rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet.

Av 7 kap. 1 § spellagen framgår att licens för kommersiellt onlinespel får ges för att tillhandahålla kasinospel, onlinebingo och datorsimulerat automatspel.

Licensen får även omfatta annat lotteri online om lotteriet tillhandahålls som ett tilläggsspel till ett spel enligt första stycket.

Enligt 14 kap. 9 § spellagen framgår att en licenshavare endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel får erbjuda eller lämna en bonus.

I 5 kap. 2 § spelförordningen anges att licens att tillhandahålla kasinospel får omfatta roulett-, kort- och tärningsspel.

Av Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd (LIFS 2018:5) om kommersiellt onlinespel och vadhållning framgår att följande kasinospel får omfattas av licens enligt 7 kap. 1 § spellagen (2018:1138)

1. roulett,
2. baccarat,
3. punto banco,
4. blackjack,
5. poker, och
6. tärningsspel.

Regler gällande åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism

Allmän riskbedömning och riskbaserade rutiner

Av 2 kap. 1 § penningtvättslagen framgår att en verksamhetsutövare ska göra en bedömning av hur de produkter och tjänster som tillhandahålls i verksamheten kan utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism och hur stor risken är för att detta sker (allmän riskbedömning).

Vid den allmänna riskbedömningen ska det särskilt beaktas vilka slags produkter och tjänster som tillhandahålls, vilka kunder och distributionskanaler som finns och vilka geografiska riskfaktorer som föreligger. Hänsyn ska också tas till uppgifter som kommer fram vid verksamhetsutövarens rapportering av misstänkta aktiviteter och transaktioner samt till information om tillvägagångssätt för penningtvätt och finansiering av terrorism och andra relevanta uppgifter som myndigheter lämnar.

Av 2 kap. 2 § penningtvättslagen framgår att omfattningen av den allmänna riskbedömningen ska bestämmas med hänsyn till verksamhetsutövarens storlek och art och de risker för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan antas föreligga. Riskbedömningen ska utformas så att den kan ligga till grund för verksamhetsutövarens rutiner, riktlinjer och övriga åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Den allmänna riskbedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad.

Riskbedömning av kunder

Enligt 2 kap. 3 § penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare bedöma den risk för penningtvätt eller finansiering av terrorism som kan förknippas med kundrelationen (kundens riskprofil). Kundens riskprofil ska bestämmas med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och verksamhetsutövarens kännedom om kunden.

När det behövs för att bestämma kundens riskprofil ska verksamhetsutövaren beakta omständigheter som avses i 4 och 5 §§ och föreskrifter som meddelats

med stöd av denna lag samt andra omständigheter som i det enskilda fallet påverkar risken som kan förknippas med kundrelationen.

Kundens riskprofil ska följas upp under pågående affärsförbindelser och ändras när det finns anledning till det.

Åtgärder för kundkännedom

Enligt 3 kap. 12 § penningtvättslagen ska en verksamhetsutövare inhärta information om affärsförbindelsens syfte och art.

Informationen ska ligga till grund för en bedömning av

1. vilka aktiviteter och transaktioner som kunden kan förväntas vidta och genomföra inom ramen för affärsförbindelsen, och
2. kundens riskprofil enligt 2 kap. 3 §.

Av 3 kap. 13 § penningtvättslagen framgår att en verksamhetsutövare ska löpande och vid behov följa upp pågående affärsförbindelser i syfte att säkerställa att kännedomen om kunden enligt 7, 8 och 10-12 §§ är aktuell och tillräcklig för att hantera den bedömda risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism.

Regler för ingripanden

Av 18 kap. 12 § spellagen framgår att om förutsättningarna för licens enligt 4 kap. 1-3 §§ inte längre är uppfyllda, eller om en licenshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, ska spelmyndigheten förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning.

Om överträdelsen är allvarig ska licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas.

Spelmyndigheten får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om licenshavaren vidtar rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot licenshavaren och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

Enligt 4 kap. 1 § spellagen framgår att licens får ges endast till den som

1. bedöms ha den kunskap, erfarenhet och organisation som krävs för att driva verksamheten,
2. kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar som reglerar verksamheten, och
3. i övrigt bedöms lämplig att driva verksamheten.

Av 18 kap. 25 § spellagen framgår att Spelmyndigheten får bestämma att ett beslut om föreläggande, förbud, varning eller återkallelse enligt denna lag ska gälla omedelbart.

Enligt 18 kap. 17 § spellagen får spelmyndigheten ingripa mot den som tillhandahåller spel och som överträder en bestämmelse i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism eller föreskrifter som har meddelats med stöd av den lagen.

Av 18 kap. 18 § spellagen framgår att vid en överträdelse enligt 17 § får spelmyndigheten ingripa genom att utfärda ett föreläggande om att vidta rättelse. Vid en överträdelse som är allvarlig, upprepad eller systematisk får spelmyndigheten förelägga den som tillhandahåller spelet att upphöra med verksamheten eller, om myndigheten har meddelat licens, återkalla licensen. Om det är tillräckligt får spelmyndigheten i stället för ingripande enligt andra stycket meddela varning.

Delgivningskvitto

Detta delgivningskvitto ska sändas tillbaka till Spelinspektionen omgående!

Handlingar:

Beslut gällande återkallande av licens den 12 juni 2019 till SafeEnt Limited org. nr 502081-4645.

Jag har tagit del av ovan angivna handlingar.

.....
Datum

.....
Namnunderskrift

.....
Befattning

.....
Namnförtydligande

.....
Telefon dagtid

Glöm inte att ange datum för mottagande!

Om kvittot inte skickas tillbaka kan delgivning ske på annat sätt, till exempel genom stämningsman.



Hur man överklagar

FR-03

Vill du att beslutet ska ändras i någon del kan du överklaga. Här får du veta hur det går till.

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

Tiden räknas oftast från den dag som du fick del av det skriftliga beslutet. I vissa fall räknas tiden i stället från beslutets datum. Det gäller om beslutet avkunnades vid en muntlig förhandling, eller om rätten vid förhandlingen gav besked om datum för beslutet.

För part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

Observera att överklagandet måste ha kommit in till domstolen när tiden går ut.

Vilken dag går tiden ut?

Sista dagen för överklagande är samma veckodag som tiden börjar räknas. Om du exempelvis fick del av beslutet måndagen den 2 mars går tiden ut måndagen den 23 mars.

Om sista dagen infaller på en lördag, söndag eller helgdag, midsommarafton, julafton eller nyårs-afton, räcker det att överklagandet kommer in nästa vardag.

Så här gör du

1. Skriv förvaltningsrättens namn och målnummer.
2. Förklara varför du tycker att beslutet ska ändras. Tala om vilken ändring du vill ha och varför du tycker att kammarrätten ska

ta upp ditt överklagande (läs mer om prövningstillstånd längre ner).

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.

Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.

Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

Vad händer sedan?

Förvaltningsrätten kontrollerar att överklagandet kommit in i rätt tid. Har det kommit in för sent avvisar domstolen överklagandet. Det innebär att beslutet gäller.

Om överklagandet kommit in i tid, skickar förvaltningsrätten överklagandet och alla handlingar i målet vidare till kammarrätten.

Har du tidigare fått brev genom förenklad delgivning kan även kammarrätten skicka brev på detta sätt.

Prövningstillstånd i kammarrätten

När överklagandet kommer in till kammarrätten tar domstolen först ställning till om målet ska tas upp till prövning.

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i rätts-tillämpningen.
- Domstolen bedömer att det finns synnerliga skäl att ta upp målet av någon annan anledning.

Om du *inte* får prövningstillstånd gäller det överklagade beslutet. Därför är det viktigt att i överklagandet ta med allt du vill föra fram.

Vill du veta mer?

Ta kontakt med förvaltningsrätten om du har frågor. Adress och telefonnummer hittar du på första sidan i beslutet.

Mer information finns på www.domstol.se.