



RiR 2024:19

Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden

Riksrevisionen är en myndighet under riksdagen med uppgift att granska statliga myndigheter och verksamheter. Vi bedriver både årlig revision och effektivitetsrevision. Genom ett grundlagsskyddat oberoende har Riksrevisionen ett starkt mandat och är en viktig del av riksdagens kontrollmakt som bidrar till förbättringar och demokratisk insyn.

Denna rapport har tagits fram inom effektivitetsrevisionen, vars uppgift är att granska hur effektiv den statliga verksamheten är. Vi lämnar även rekommendationer för att förbättra den granskade verksamheten. Effektivitetsgranskningar lämnas direkt till riksdagen som bereder dem tillsammans med en svarsskrivelse från regeringen.



Riksrevisionen

RiR 2024:19

ISBN 978-91-7086-697-5

ISSN 1652-6597

Tryck: Riksdagstryckeriet, Stockholm 2024

Beslutad: 2024-10-08
Diarienummer: 2023/0824
RiR 2024:19

Till: Riksdagen

Härmed överlämnas enligt 9 § lagen (2002:1022) om revision av statlig verksamhet m.m. följande granskningsrapport:

Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden

Riksrevisionen har granskat om Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden är effektiv. Resultatet av granskningen redovisas i denna granskningsrapport. Den innehåller slutsatser och rekommendationer som avser regeringen och Spelinspektionen.

Riksrevisionsdirektören Claudia Gardberg Morner har beslutat i detta ärende. Revisionsdirektören Hedvig Tängdén har varit föredragande. Revisionsdirektören Leif Svensson, revisorn Elsa Österlund och enhetschefen Jesper Antelius har medverkat i den slutliga handläggningen.

Claudia Gardberg Morner

Hedvig Tängdén

För kännedom

Regeringskansliet; Finansdepartementet
Spelinspektionen

Innehåll

Sammanfattning	4
1 Inledning	6
1.1 Motiv till granskning	6
1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar	7
1.3 Bedömningsgrunder	8
1.4 Metod och genomförande	12
2 Den svenska spelmarknaden	15
2.1 Tre delmarknader på den licensierade spelmarknaden	15
2.2 Många spelare och aktörer men ett fåtal står för en stor del av omsättningen	16
2.3 Det finns flera risker med spel om pengar	18
2.4 Det statliga åtagandet	19
2.5 Regelverket	20
2.6 En befintlig myndighet fick till stor del helt nya uppgifter	26
3 Regeringens styrning och uppföljning	30
3.1 Sammanfattande iakttagelser	30
3.2 Ett tydligt men växande tillsynsansvar	30
3.3 Höga förväntningar på tillsynens resultat	33
3.4 Spelinspektionens uppdrag – mer än bara tillsyn	33
3.5 Regeringens uppföljning	39
3.6 Regeringen har lämnat flera förslag till justeringar av lagstiftningen	41
4 Tillsynens inriktning och genomförande	45
4.1 Sammanfattande iakttagelser	45
4.2 Spelinspektionens tillsynsprestationer	45
4.3 Spelinspektionens prioritering och inriktning av sin tillsyn	52
4.4 Spelinspektionens genomförande av sin tillsyn	58
5 Slutsatser och rekommendationer	65
5.1 Spelinspektionen bedriver för lite tillsyn	65
5.2 Spelinspektionen behöver säkerställa att myndighetens resurser kommer till effektiv användning	66
5.3 Regeringen behöver följa upp och säkerställa att tillsynen har tillräcklig omfattning	67
5.4 Spellagens nuvarande tillämpningsområde försvårar arbetet mot olagligt spel	68
5.5 Rekommendationer	70
Ordlista	71
Referenslista	74
Bilaga 1. Tabeller	81
Bilaga 2. Internationell utblick	86
Bilaga 3. Spelinspektionens processer för sin tillsyn	91
Bilaga 4. Översikt över Spelinspektionens verksamhetsplanering och budgetering	94

Sammanfattning

Riksrevisionen har granskat Spelinspektionens tillsyn över den svenska spelmarknaden. Den övergripande slutsatsen är att tillsynen inte är tillräckligt effektiv för att motsvara de förväntningar som riksdag och regering uttryckte i samband med spelmarknadens omreglering. Det handlar framför allt om att Spelinspektionen genomför få inspektioner men även om att valet av vilka aktörer som ska tillsynas inte görs utifrån välgrundade riskanalyser. Spelinspektionen följer heller inte i tillräcklig utsträckning upp om tillsynsobjekten rättar till påtalade brister.

Den 1 januari 2019 infördes ett licenssystem för den svenska spelmarknaden. Genom reformen ska i princip allt spel om pengar utövas under offentlig kontroll för att skydda spelarna och samtidigt säkerställa intäkter till staten och allmännyttan. Nödvändiga förutsättningar för att syftet med reformen ska uppnås är dels en hög kanalisering av spelandet till licensierade aktörer, dels att de licensierade aktörerna följer regelverket. Spelinspektionens tillsyn över såväl den olicensierade som den licensierade marknaden har därmed en central roll i det omreglerade systemet.

Tillsyn i form av inspektioner, där enskilda licenshavare granskas och bristande regelefterlevnad får konsekvenser, är enligt Riksrevisionen särskilt viktig när risken för regelöverträdelser är stor. Antalet inspektioner av kommersiellt onlinespel och vadhållning har i det perspektivet inte haft tillräcklig omfattning under senare år. På delmarknaderna där staten och allmännyttan har ensamrätt har tillsynen under senare år varit mycket begränsad. För att systemet ska uppfattas som trovärdigt är det enligt Riksrevisionen viktigt att alla licenstyper och spelformer tillsynas med viss regelbundenhet.

Spelinspektionens tillsyn av det olicensierade spelet är viktig, eftersom olagligt spel kan undergräva licenssystemets legitimitet. Samtidigt kan det konstateras att Spelinspektionens möjligheter att beivra olagligt spel i praktiken är begränsade. Otydligheter i spellagen försvårar också arbetet. Dessa otydligheter har påtalats tidigare utan att regeringen har tagit initiativ för att åtgärda problemet.

Spelinspektionen har prioriterat ned tillsynen i relation till konkurrerande uppgifter. Det handlar dels om licens- och tillståndsansökningar, dels om regeringsuppdrag och andra uppgifter som tillkommit efterhand utan att motsvarande resurser har tillförts myndigheten. Sammantaget har detta bidragit till tillsynens begränsade omfattning. Regeringen har haft kännedom om detta men har inte vidtagit tillräckliga åtgärder eller informerat riksdagen.

Omregleringen av spelmarknaden har varit en omvälvande reform som också har genomförts i högt tempo. För Spelinspektionen har de inledande åren varit en intensiv utvecklingsperiod. Ibland har godtagbara lösningar hittats snabbt, i andra fall har det blivit en mer utdragen process. Spelinspektionen har i huvudsak etablerat

ändamålsenliga processer och stöd för tillsynen och för att hantera intressekonflikter. Däremot har Spelinspektionen hittills inte följt upp resultatet av sina tillsynsbeslut. Myndigheten vet därför inte om påtalade fel har åtgärdats och saknar därmed kunskap om ifall inspektionerna har använts på ett kostnadseffektivt sätt. Spelinspektionen behöver också utveckla sin planeringsprocess för tillsynen, exempelvis behöver riskanalysen bli mer systematisk.

Spellagen, som utgör grunden för dagens licenssystem, utformades som en ramlag så att regleringen ska kunna anpassas till den snabba utvecklingen på spelmarknaden. Regeringen har tagit initiativ till flera förändringar av lagen samt beslutat om flera förordningsändringar för att anpassa regleringen och ge Spelinspektionen utökade befogenheter och nya verktyg. Detta är positivt enligt Riksrevisionen. Regeringen behöver även fortsättningsvis aktivt följa utvecklingen på spelmarknaden och vid behov vidta åtgärder för att ytterligare utveckla regelverket och säkerställa att Spelinspektionen har tillräckliga befogenheter och effektiva verktyg för sin tillsyn.

Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Säkerställ att Spelinspektionen har förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn i tillräcklig omfattning.
- Säkerställ att det tas fram tillförlitliga och rättvisande uppgifter om tillsynens omfattning och resultat och informera riksdagen om detta.
- Utred frågan om spellagens tillämpningsområde i syfte att tydliggöra i vilka fall onlinespel omfattas av spellagen. Överväg i sammanhanget möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet.

Till Spelinspektionen

- Utveckla formerna för att planera, styra och följa upp tillsynsverksamheten. I detta bör ingå en systematisk riskanalys. Vid sidan av den årliga tillsynsplaneringen bör det även finnas en mer långsiktig planering.
- Arbeta aktivt för att öka omfattningen av och effektiviteten i myndighetens inspektioner av såväl den licensierade som den olicensierade spelmarknaden. I detta bör ingå att utreda förutsättningarna för en omfördelning av resurser inom myndigheten.
- Fortsätt att utveckla myndighetens metoder och stöd för tillsynsverksamheten. I detta bör ingå rutiner för att kontrollera att tillsynsobjekten åtgärdar påtalade brister.

1 Inledning

1.1 Motiv till granskning

Spel om pengar omsätter betydande summor varje år. 2023 var nettoomsättningen på den svenska spelmarknaden drygt 27 miljarder kronor.¹ För många människor innebär spelandet spänning, social samvaro och underhållning, men för andra medför det minskad livskvalitet och stora ekonomiska och sociala problem.² 2021 bedömde Folkhälsomyndigheten att över 350 000 personer hade någon form av spelproblem och att de samhällsekonomiska kostnaderna för detta uppgick till cirka 11,5 miljarder kronor.³ Spel om pengar är också förenat med risker för penningtvätt och matchfixning, inte sällan med koppling till den organiserade brottsligheten.⁴ De finansiella intäkterna av spelandet brukar för statens del uppgå till cirka 6 miljarder kronor per år och ungefär 1,5 miljarder för de allmännyttiga organisationerna.⁵

Den 1 januari 2019 omreglerades den svenska spelmarknaden.⁶ Ett licenssystem infördes som gjorde det möjligt för kommersiella bolag att bedriva laglig spelverksamhet i Sverige. Tidigare hade endast staten, allmännyttiga organisationer och hästsporten tillstånd för detta.⁷ Bakgrunden var att kommersiella spelföretag, ofta stationerade i utlandet, i allt större utsträckning och helt oreglerat hade börjat tillhandahålla onlinespel till svenska spelare. 2018 beräknades sådana spelföretag svara för närmare en tredjedel av den svenska spelmarknaden.⁸

En central målsättning med omregleringen var att en betydligt större andel av spelandet skulle ske under offentlig kontroll.⁹ Utgångspunkten var att spel som efterfrågas i första hand bör regleras, inte förbjudas. På så sätt skulle efterfrågan

¹ Uppgiften är hämtad från Spelinspektionens webbplats och avser spel hos aktörer med licens och tillstånd för den svenska marknaden. Med nettoomsättning avses omsättningen efter vinstutdelning. Spelinspektionen, "Statistik", hämtad 2024-03-31.

² Prop. 2017/18:220, s. 72.

³ Beräkningarna har gjorts av forskare vid Institutet för hälso- och sjukvårdsekonomi på Folkhälsomyndighetens uppdrag. Tre typer av kostnader har inkluderats: *direkta kostnader* (1,98 miljarder kronor) såsom vård, skuldrådgivning och rättsväsende, *indirekta kostnader* (5,57 miljarder kronor) i form av produktionsbortfall på grund av bland annat arbetsfrånvaro, arbetslöshet och förtida dödsfall, *immateriella kostnader* (3,97 miljarder kronor) i form av försämrad livskvalitet till följd av bland annat fysisk och psykisk påfrestning. Gustafsson, Hjalte, Hofmarcher, *Samhällets kostnader för spelproblem i Sverige 2021 – En uppdatering*, 2023.

⁴ Se till exempel Polismyndigheten, *Penningtvätt på spelmarknaden - Via onlinespel, vadållning och statliga kasinon*, 2021.

⁵ Här avses statens intäkter i form av spelskatt, utdelning från Svenska Spel och bolagsskatt för spelföretag. Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Slutrapport*, 2022, s. 97 ff. och s. 107. Observera att de finansiella intäkterna inte kan jämföras med de samhällsekonomiska kostnaderna då dessa avser olika saker.

⁶ Prop. 2017/18:220, bet. 2017/18:KrU8, rskr 2017/18:363.

⁷ Tillstånd gavs även till privata subjekt (fysiska och juridiska personer) för kort-, roulett- och tärningsspel (s.k. restaurangkasino) samt varuspelsautomater. E-post från Spelinspektionen, 2024-09-16.

⁸ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 2, Spelmarknaden före omregleringen*, 2019, s. 23 f.

⁹ Målsättningen för den utredning som föregick spellagen var att så gott som allt spel (90 procent) skulle erbjudas av licensierade aktörer, se SOU 2017:30, s. 25.

”kanaliseras” mot mer tillförlitliga och kontrollerbara erbjudanden.¹⁰ Den så kallade *kanaliseringsgraden*¹¹ blev därmed en viktig parameter för att bedöma hur väl omregleringen fungerade.

I samband med reformen fick den befintliga myndigheten Lotteriinspektionen till stor del helt nya uppgifter och ett nytt namn, Spelinspektionen. Myndigheten fick ett väsentligt utökat ansvarsområde, exempelvis en mer omfattande föreskriftsrätt, men också att som expertmyndighet ha en mer samlande roll. Vidare ställdes högre krav på myndigheten att följa marknads utveckling och att samverka med övriga myndigheter och aktörer med ansvar inom spelområdet. Regeringen konstaterade också att en omreglerad spelmarknad, med mångdubbelt fler licenshavare, ställde krav på en stark tillsynsmyndighet.¹²

Spelinspektionen tillfördes ytterligare resurser i samband med omregleringen, men har vid upprepade tillfällen framfört till regeringen att resurserna inte är tillräckliga. Omregleringen av spelmarknaden genomfördes i snabb takt vilket innebar att myndigheten inte fick särskilt mycket förberedelsetid.

Statskontoret har på regeringens uppdrag följt upp och utvärderat omregleringen av spelmarknaden. I slutrapporten från 2022 konstateras att den svenska spelmarknaden fungerade bättre efter reformen, och att förutsättningarna att nå riksdagens mål för spelområdet hade ökat.¹³ Samtidigt framgår att det inte saknas problem och utmaningar. Bland annat konstateras att en betydande del av svenskarnas spelande fortfarande sker hos bolag som saknar svensk licens. Ett annat problemområde gäller i vilken utsträckning de licensierade företagen tar sitt ansvar för att motverka överdrivet spelande, den så kallade omsorgsplikten.¹⁴ Mot denna bakgrund har Riksrevisionen funnit det motiverat att granska Spelinspektionens tillsyn över den svenska spelmarknaden.

1.2 Övergripande revisionsfråga och avgränsningar

Är Spelinspektionens tillsyn över den svenska spelmarknaden effektiv?

1. Är regeringens styrning och uppföljning av Spelinspektionens tillsyn effektiv?
2. Har Spelinspektionen en effektiv inriktning av sin tillsyn?
3. Genomför Spelinspektionen sin tillsyn på ett effektivt sätt?

¹⁰ Prop. 2017/18:220, s. 90.

¹¹ Kanaliseringsgraden är andelen av spelandet på den konkurrensutsatta delen av marknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige. Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Slutrapport, 2022*, s. 94.

¹² Prop. 2017/18:220, s. 190.

¹³ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Slutrapport, 2022*, s. 9.

¹⁴ Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Slutrapport, 2022*, s. 20.

Med spelmarknaden menar vi den marknad i Sverige som tillhandahåller spel om pengar och andra vinster med ett värde i pengar. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden anses enligt spellagen inte tillhandahållna i Sverige.¹⁵

Granskningen är avgränsad till Spelinspektionens tillsyn. Det finns dock kopplingar mellan tillsynen och annan verksamhet inom myndigheten som måste beaktas i granskningen. Det gäller framför allt myndighetens licens- och tillståndsgivning, utvecklingen av föreskrifter och allmänna råd samt den externa kommunikationen.

Inom spelområdet finns även andra myndigheter med uppdrag som har beröringspunkter med Spelinspektionens tillsyn. Det handlar framför allt om Konsumentverket, Folkhälsomyndigheten och Finansinspektionen. Dessa myndigheter ingår inte i granskningen. Däremot beskrivs och analyseras uppdragen i den mån det behövs för att besvara granskningens frågeställningar.

1.3 Bedömningsgrunder

Riksdagens mål för spelområdet¹⁶ bygger på att aktörer som riktar sig till den svenska marknaden har licens och följer gällande regelverk. För att vi ska bedöma Spelinspektionens tillsyn som effektiv ska den på ett verkningsfullt och kostnadseffektivt sätt bidra till en hög kanaliseringsgrad och god regelefterlevnad bland aktörerna. Det innebär bland annat att det bör finnas en god balans mellan tillsynsinsatser riktade mot såväl den licensierade som den olicensierade marknaden.

Riksdagen har ställt sig bakom regeringens skrivelse om en tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn.¹⁷ Enligt skrivelsen bör begreppet tillsyn främst användas för verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse av den objektsansvariga.¹⁸

I denna rapport ansluter vi oss till denna definition. Det innebär att vi med tillsyn i första hand menar Spelinspektionens inspektioner av aktörer med licens och tillstånd för den svenska spelmarknaden samt icke-licensierade aktörer som riktar sig till den svenska marknaden. I definitionen ingår därmed inte det som Spelinspektionen benämner som förebyggande tillsyn. Andra aktiviteter, såsom vägledning och kommunikation, behandlas i den mån vi bedömer det nödvändigt, även om vi inte betraktar dessa aktiviteter som en del av tillsynen.

¹⁵ Definitionen är densamma som spellagens tillämpningsområde, se 1 kap. 1 och 2 §§ spellagen (2018:1138).

¹⁶ Målet för spelområdet är en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll som värnar intäkterna till det allmänna och ger goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet. Prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94.

¹⁷ Skr. 2009/10:79, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

¹⁸ Skr. 2009/10:79, s. 14.

En övergripande utgångspunkt för granskningen är också budgetlagens (2011:203) krav på hög effektivitet, god hushållning, uppföljning och rapportering.¹⁹ Vi utgår också från myndighetsförordningen (2007:515) som bland annat säger att myndigheten fortlöpande i samarbete med andra myndigheter bör utveckla sin verksamhet och ha en välfungerande intern styrning och kontroll.²⁰ Myndighetens ledning ska också se till att verksamheten bedrivs effektivt och enligt gällande rätt och de förpliktelser som följer av Sveriges medlemskap i EU, att verksamheten redovisas på ett tillförlitligt och rättvisande sätt samt att myndigheten hushållar väl med statens medel.²¹

1.3.1 Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 1

Delfråga 1: Är regeringens styrning och uppföljning av Spelinspektionens tillsyn effektiv?

- Regeringen har gett Spelinspektionen ett tydligt formulerat uppdrag avseende tillsynen över spelmarknaden.
- Regeringen har sett till att ansvarsfördelningen mellan Spelinspektionen och myndigheter med angränsade uppdrag är tydlig.
- Regeringen har meddelat vilka förväntningar den har på tillsynens resultat.
- Regeringen har säkerställt att Spelinspektionen har förutsättningar att fullgöra sitt uppdrag genom att ge myndigheten adekvata befogenheter, verktyg och resurser.
- Regeringen följer upp tillsynen och dess resultat i syfte att identifiera eventuella brister som riskerar att leda till att målen för området inte nås och vidtar vid behov åtgärder.

Av den förvaltningspolitiska propositionen framgår att statens styrning bör vara tydlig och resultatriktad. Det innebär bland annat att regeringen bör precisera myndighetens uppdrag genom att ange uppgifter, regler, mål och prioriteringar. Styrningen bör också utgå från information om hur myndighetens verksamhet fungerar.²² Regeringen bör därför kontinuerligt följa upp och utvärdera Spelinspektionens tillsynsverksamhet.

I sin tillsynsskrivelse betonar regeringen vikten av att en tillsynsmyndighet har författningsreglerade möjligheter till ett effektivt och tydligt ingripande.²³ Regeringen lyfter också fram samordningen mellan olika tillsynsorgan som en viktig

¹⁹ Se 1 kap. 3 § och 10 kap. 3 § budgetlagen (2011:203).

²⁰ 4 § 4 och 6 § myndighetsförordningen (2007:515). Bestämmelser om samverkan framgår även av 4 § förordningen (2018:1476) med instruktion för Spelinspektionen, 14 kap. 1–3 §§ spelförordningen (2018:1475) och 4 a kap. lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Jämför även 13 § förordningen (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

²¹ 3 § myndighetsförordningen.

²² Prop. 2009/10:175, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

²³ Skr. 2009/10:79, s. 42 f.

förutsättning för effektivitet. Genom god samordning kan myndigheterna undvika att störa den tillsynade verksamheten mer än nödvändigt. Det är också viktigt att regeringen tydliggör vilken myndighet som har ansvar för en viss tillsyn.²⁴ Detta har regeringen även lyft fram i den förvaltningspolitiska propositionen.²⁵

1.3.2 Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 2

Delfråga 2: Har Spelinspektionen en effektiv inriktning av sin tillsyn?

- Myndigheten planerar och avsätter resurser för en tillräckligt omfattande tillsyn som täcker såväl den licensierade som den olicensierade spelmarknaden.
- Myndighetens tillsyn är riskbaserad. Tillräckligt med relevant information hämtas in och analyseras samt ligger till grund för myndighetens prioriteringsbeslut.
- Utöver riskanalysen prioriterar myndigheten sin tillsyn utifrån andra relevanta parametrar såsom regeringens styrning och det egna helhetsansvaret för området.
- Myndigheten följer upp den valda inriktningen och reviderar vid behov.

Ett första villkor för att vi ska bedöma att Spelinspektionen har en effektiv inriktning av sin tillsyn är att inriktningen utgår från de politiska målen och intentionerna bakom spelmarknadens omreglering. Det innebär att tillsynen har en tillräcklig omfattning för att motsvara de förväntningar som kommer till uttryck i reformens förarbeten.²⁶ Tillsynsinsatserna bör också vara rimligt fördelade mellan den licensierade och den olicensierade marknaden.

Ett andra villkor är att tillsynen är riskbaserad, det vill säga inriktad mot de områden där riskerna för väsentliga brister bedöms vara som störst och där bristande regelefterlevnad kan få stora konsekvenser. En riskbaserad tillsyn förutsätter att myndigheten har tillräckligt med information och bra processer för att göra riskanalyser som på ett trovärdigt sätt identifierar de största riskerna inom tillsynsområdet.²⁷

När det gäller metoderna för att välja ut tillsynsobjekt är det viktigt att systematiskt värdera riskerna och kontinuerligt revidera urvalsmetoderna, så att dessa blir träffsäkra.²⁸ Metoderna för urval bör vara systematiska och ha någon form av empiriskt eller vetenskapligt stöd. De bör också regelbundet följas upp och utvärderas, samt vara förankrade i organisationen och tillämpas på avsett sätt.

²⁴ Skr. 2009/10:79, s. 25 f.

²⁵ Prop. 2009/10:175, s. 95.

²⁶ Enligt regeringen är en effektiv tillsyn över spellagen avgörande för att åstadkomma en sund och säker spelmarknad med konkurrens på lika villkor. Prop. 2017/18:220, s. 193.

²⁷ Riksrevisionen, *Statens tillsyn över apotek och partihandel med läkemedel*, 2022, s. 31.

²⁸ Statskontoret, *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*, 2020, s. 6 f.

1.3.3 Operationaliserade bedömningsgrunder för delfråga 3

Delfråga 3: Genomför Spelinspektionen sin tillsyn på ett effektivt sätt?

- Myndigheten tillämpar ändamålsenliga processer för genomförandet av sin tillsyn. I detta ingår en tydlig ansvarsfördelning mellan inblandade enheter och funktioner.
- Myndigheten ser till att personal som genomför tillsynen har den kompetens samt de resurser och hjälpmedel som tillsynsupdraget kräver.
- Myndigheten säkerställer att den personal som deltar i tillsynen följer den statliga värdegrunden. I detta ingår regler och rutiner för privat spelande, jäv, mutor och finansiella instrument.
- Myndigheten har en tydlig och förtroendeskapande kommunikation med tillsynsobjekten.
- Myndigheten följer upp i vilken mån tillsynsobjekten rättar sig efter myndighetens beslut.

För att tillsynen ska kunna genomföras på ett effektivt sätt bör det finnas en tydlig ansvarsfördelning mellan enheter och funktioner inom myndigheten. Vidare bör resurser i form av exempelvis budget, kompetens och teknisk utrustning vara tillräckliga och effektivt fördelade. Myndigheten bör också aktivt verka för en samsyn bland medarbetarna om uppdraget och enhetliga bedömningar i tillsynsärenden. Som ett led i detta arbete bör myndigheten, vid sidan av utbildningsinsatser, även tillhandahålla någon form av utredningsstöd för dem som arbetar med tillsyn. Av ett sådant stöd bör närmare framgå hur tillsynsinsatserna ska bedrivas och hur olika situationer ska bedömas och lagregler tolkas.²⁹

Spelinspektionens roll som licens- och tillsynsmyndighet för spelmarknaden ställer också särskilda etiska krav på de anställda, både vad gäller relationen till tillsynsobjekten och till eget spelande. Därför bör myndigheten ha rutiner för de anställdas spel, för såväl spel privat som spel i tjänsten.³⁰ Inom myndigheten bör det också finnas fungerande rutiner för bland annat jäv³¹, mutor³² och finansiella instrument³³.

En viktig del i Spelinspektionens tillsynsarbete handlar enligt regeringen om att genom vägledning, dialog och uppmaningar förmå licenshavare att frivilligt följa de krav som framgår av spellagen. I de fall frivillig rättelse inte sker behöver myndigheten vidta tvingande åtgärder.³⁴ Sanktioner bör vara proportionerliga i

²⁹ Se till exempel Riksrevisionen, *Bädda för bättre tillsyn*, 2018, s. 14 ff.

³⁰ Prop. 2017/18:220, s. 190.

³¹ Jämför 16–18 §§ förvaltningslagen (2017:900).

³² 10 kap. 5a–5e §§ brottbalken (1962:700).

³³ Förordningen (2018:2014) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

³⁴ Prop. 2017/18:220, s. 232.

förhållande till de konstaterande bristerna.³⁵ Sanktionsavgifter bör ses som ett komplement till övriga ingripandemöjligheter och användas för att i enskilda fall kunna nyansera dem. Sanktionsavgiftens storlek bör bestämmas utifrån omständigheter som exempelvis överträdelsens art och bestämmelsens betydelse för tillsynsområdet. Myndigheten bör följa och utvärdera tillämpningen av ingripandemöjligheterna samt sanktionsavgifternas användning och storlek.³⁶ I detta ingår att följa upp i vilken mån tillsynsobjekten rättar sig efter myndighetens beslut och om detta görs inom rimlig tid.

Myndigheten bör ha god kunskap om den granskade verksamheten. Inspektörernas kompetens har därmed stor betydelse för tillsynens resultat. För att uppnå en hög grad av följsamhet och regelefterlevnad bland aktörerna är det också viktigt att Spelinspektionens tillsynsinsatser kommuniceras tydligt och på ett sätt som är tillgängligt för så många som möjligt. Dialog främjar verksamheternas tillit till tillsynsmyndigheten.³⁷

1.4 Metod och genomförande

För att besvara den övergripande revisionsfrågan och de underliggande delfrågorna har vi samlat in och analyserat information genom intervjuer och dokumentstudier. Vi har även granskat ett urval av Spelinspektionens publicerade beslut samt analyserat olika former av statistiskt underlag. Nedan redogör vi kortfattat för dessa metoder.

1.4.1 Intervjuer, möten och konferenser

På Regeringskansliet har vi genomfört intervjuer med tjänstemän på Finansdepartementet som ansvarar för myndighetsstyrningen av Spelinspektionen och spellagstiftningen.

På Spelinspektionen har vi sammanlagt genomfört 18 intervjuer. Vissa nyckelpersoner har intervjuats flera gånger. Vi har intervjuat följande personal och befattningshavare på Spelinspektionen:

- ordförande och vice ordförande i myndighetens styrelse
- myndighetens generaldirektör
- samtliga chefer som ingår i myndighetens ledningsgrupp
- samtliga chefer på den operativa avdelningen
- ett urval handläggare från den operativa avdelningens tre enheter
- personal från rättsavdelningen och avdelningarna för kommunikation och verksamhetsstöd.

³⁵ Skr. 2009/10:79, s. 42 f, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

³⁶ Skr. 2009/10:79, s. 43 och 46 f, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

³⁷ Se exempelvis Statskontoret, *På väg mot bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*, 2020, SOU 2018:47 och SOU 2018:48.

Vi har även genomfört intervjuer med representanter för Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten och Konsumentverket. Syftet med dessa intervjuer har varit att sätta in Spelinspektionens tillsyn och dess förutsättningar i en bredare kontext.

Vi har också haft möten med representanter för spelbranschen. Från spelbranschen har vi träffat: Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG), Branschföreningen för onlinespel (BOS), Spelbranschens Riksorganisation (Sper), Svenska Spel samt Sveriges Allmännyttiga Lotterier (SVALO). Vi har också träffat representanter för Spelfriheten.³⁸

Inom ramen för granskningen har vi även närvarat vid två konferenser om spelrelaterade frågor.³⁹ Vi har även träffat Statskontoret med anledning av deras fleråriga uppdrag att följa upp och utvärdera spelmarknadens omreglering.

1.4.2 Dokumentstudier

När det gäller regeringens styrning och uppföljning (delfråga 1) har vi huvudsakligen analyserat följande dokument:

- relevant lagstiftning och förarbeten
- regleringsbrev och uppdrag till berörda myndigheter
- Spelinspektionens årsredovisningar och budgetunderlag
- dokumentation i samband med Finansdepartementets årliga myndighetsdialog med Spelinspektionen
- Spelinspektionens åiterrapportering av olika regeringsuppdrag.

När det gäller hur Spelinspektionen väljer inriktning för, respektive genomför sin tillsyn (delfråga 2 och 3) har vi inhämtat och analyserat ett stort antal dokument. Dessa belyser bland annat myndighetens:

- verksamhetsplanering
- organisation och arbets- och ansvarsfördelning
- policyer och arbetsprocesser för framför allt tillsynsverksamheten
- utbildningsmaterial och handläggarstöd
- interna regler eller riktlinjer avseende jäv och andra intressekonflikter
- föreskrifter, allmänna råd, rättsliga ställningstaganden samt praxissammanställningar.

³⁸ Spelfriheten är ett företag som tillhandahåller behandling mot spelberoende.

³⁹ Konferensen "Spelproblem i Sverige: dagsläge och framåtblickar", arrangerad av Institutionen för folkhälsovetenskap med forskningscentren Chess och Sorad, Stockholms universitet 20 och 21 november 2023 samt Spelinspektionens branschseminarium 5 mars 2024.

Vi har också studerat ett urval av slutrapporter från Spelinspektionens granskningsärenden. Därutöver har vi tagit del av domar i mål som rör överklagade tillsynsbeslut.

Inom ramen för granskningen har vi också översiktligt tittat på spelmarknaden och spelmyndigheten i tre andra länder: Storbritannien, Danmark och Nederländerna. Dessa länder har liksom Sverige en konkurrensutsatt marknad där man behöver licens för att få verka.

1.4.3 Statistik

När det gäller hur Spelinspektionen väljer inriktning för respektive genomför sin tillsyn (delfråga 2 och 3) har vi hämtat in statistik från Spelinspektionen om den tillsyn myndigheten genomfört. Det statistiska underlaget bygger huvudsakligen på Spelinspektionens verksamhetsstatistik för åren 2019–2023. Genom underhandskontakter med Spelinspektionen har materialet i viss mån korrigerats och kompletterats för att bättre kunna svara mot Riksrevisionens behov. Vi har i viss mån även analyserat de statistiska uppgifter som Spelinspektionen samlar in halvårsvis genom ett enkätförfarande till delar av spelbranschen.

1.4.4 Granskningens genomförande

Granskningen har genomförts av en projektgrupp bestående av Hedvig Tängdén (projektledare) och Leif Svensson. Axel Nordström (praktikant) och Elsa Österlund har också bidragit i arbetet. Två referenspersoner har lämnat synpunkter på granskningsupplägg och på ett utkast till granskningsrapport: Jenny Cisneros Örnberg, docent vid Stockholms universitet och Peter Ehn, fil.dr. Företrädare för Regeringskansliet (Finansdepartementet) och Spelinspektionen har fått tillfälle att faktagranska och i övrigt lämna synpunkter på ett utkast till granskningsrapport.

2 Den svenska spelmarknaden

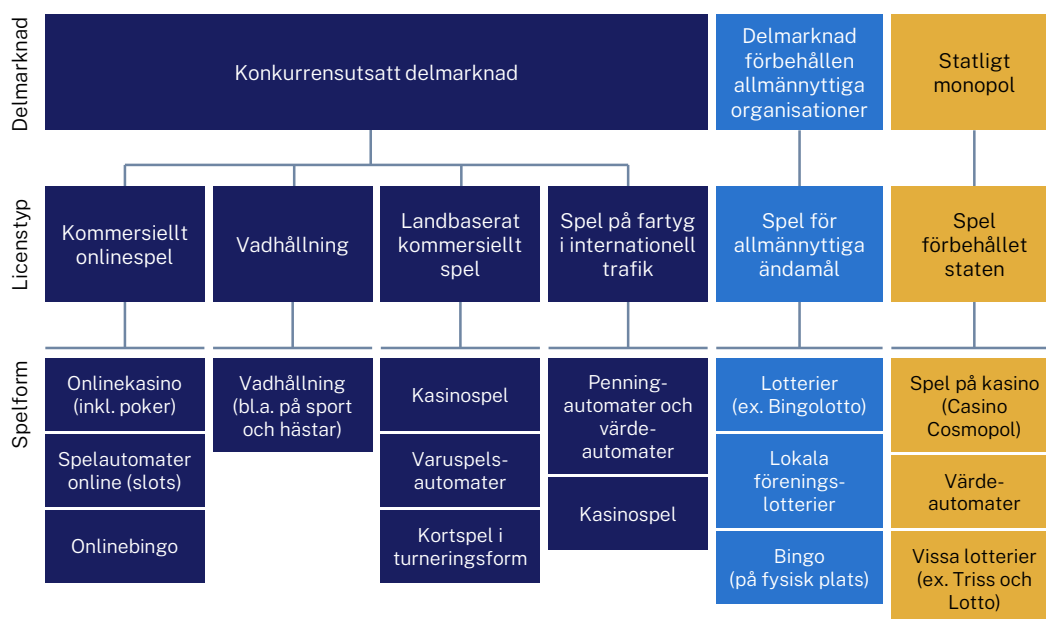
I detta kapitel beskriver vi översiktligt den svenska spelmarknaden, det statliga åtagandet, regelverket och den svenska spelmyndigheten, Spelinspektionen.

2.1 Tre delmarknader på den licensierade spelmarknaden

2019 omreglerades den svenska spelmarknaden. Syftet med omregleringen var bland annat att återta kontrollen över spelmarknaden, öka kanaliseringen (det vill säga andelen spelande hos spelföretag med svensk licens) och skydda svenska konsumenter från olicensierat spel. Den nya spelregleringen bygger på ett licenssystem där alla som agerar på den svenska spelmarknaden ska ha en licens och aktörer utan licens ska stängas ute.⁴⁰

Efter omregleringen består den svenska licensierade spelmarknaden av tre delmarknader. Inom varje delmarknad finns ett antal olika licenstyper och spelformer. Utöver detta finns också spel på den olicensierade marknaden.⁴¹

Figur 1 Spelmarknaden efter omregleringen uppdelad i delmarknader, licenstyper och spelformer



Anm.: Figuren, som utgår från kapitel 5-10 i spellagen, är en bearbetning av en figur i Statskontoret, Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Slutrapport, 2022, s. 77.

⁴⁰ Prop. 2021/22:242, s. 21 f.

⁴¹ Allt olicensierat spel i Sverige är inte olagligt. Endast sådant olicensierat spel som riktar sig till den svenska marknaden är olagligt. Det innebär att det är olagligt för ett bolag utan giltig licens att rikta sig till svenska spelare. Det är dock inte olagligt för ett bolag utan licens att passivt acceptera svenska spelare. Vad som konkret menas med "rikta sig" preciseras inte i spellagen. Det är inte olagligt för en spelare att spela hos en olicensierad aktör.

Licenstyper i spellagen

- Spel förbehållet staten – licens får endast ges till direkt eller indirekt helägt statligt aktiebolag. Licensen gäller för kasinospel på ett kasino, värdeautomater och vissa lotterier exempelvis skraplotter.⁴²
- Spel för allmännyttiga ändamål – licens får bara ges till en ideell förening eller registrerat trossamfund som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål. Licens kan ges för vissa lotterier, bingo och lokalt poolspel.
- Kommersiellt onlinespel – licensen är öppen för alla att söka. Licens får ges för att tillhandahålla nätkasino, bingo online och spelautomater online.⁴³
- Vadhållning – licensen är öppen för alla att söka och gäller både vadhållning online och annan vadhållning. Exempel på vadhållning är sportspel, oddsspel och vadhållning på hästar.
- Landbaserat kommersiellt spel – licensen är öppen för alla att söka. Licensen omfattar kasinospel i samband med offentlig nöjeställning eller hotell- och restaurangverksamhet, spel på varuspelsautomater och kortspel i turneringsform under vissa givna förutsättningar.
- Spel på fartyg i internationell trafik – licensen är öppen för alla att söka. Licensen omfattar spel på penning- och värdeautomater samt kasinospel.

Källa: Spelinspektionen, *Spelinspektionen – vårt uppdrag, 2023, samt 5–10 kap. spellagen*.

2.2 Många spelare och aktörer men ett fåtal står för en stor del av omsättningen

Antalet licenshavare fördubblades 2020 jämfört med 2019 men har sedan dess varit relativt stabilt.⁴⁴ Vid utgången av 2023 hade 379 spelaktörer licens att tillhandahålla spel på den svenska spelmarknaden. En majoritet (75 procent) av dessa finns inom spel för allmännyttiga ändamål.⁴⁵

En aktör kan ha flera licenser. Sedan 2019 har det totala antalet licenser legat ganska stabilt runt drygt 2 000.⁴⁶ Störst antal licenser (drygt 60 procent) finns inom spel förbehållet staten.

⁴² I maj 2024 remitterade Regeringskansliet (Finansdepartementet) departementspromemorian *Avvecklande av statliga kasinon och en effektivare penningtvättstillsyn*. I promemorian finns förslag på författningsändringar som syftar till att ta bort spelformen spel på kasino från licenstypen spel förbehållet staten. Förslaget föreslås träda i kraft 1 januari 2026.

⁴³ Licens kan även ges för annat lotteri online om lotteriet tillhandahålls som ett tilläggsspel till tidigare nämnda spel, se 7 kap. 1 § spellagen.

⁴⁴ Se tabell 9 i bilaga 1.

⁴⁵ E-post från Spelinspektionen, 2024-06-18.

⁴⁶ Se tabell 10 i bilaga 1.

Tabell 1 Antal licenshavare, licenser och omsättning fördelat på licenstyp 2023

Licenstyp	Antal licenshavare	Antal licenser	Omsättning i miljoner kronor	Andel av omsättning, procent
Spel för allmännyttiga ändamål	285	285	3 801	14
Spel förbehållet staten	2	1 310	6 074	22
Landbaserat kommersiellt spel	21	387	225	1
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	69	105	17 031	63
Spel på fartyg	2	23	u.s.	u.s.
Summa	379	2 110	27 131	100

Anm.: Uppgifter per 31 december. U.s.= uppgift saknas.

Källa: Spelinspektionen.

2023 omsatte⁴⁷ den svenska spelmarknaden ca 27,1 miljarder kronor.⁴⁸ Samma år hade 72 procent av alla svenskar över 18 år spelat om pengar de senaste 12 månaderna.⁴⁹ Fördelat på hela den vuxna befolkningen spelade vi för 3 200 kronor per person.⁵⁰ Men 4 procent av dem som spelar står för hälften av omsättningen på spelmarknaden.⁵¹

De tio största spelbolagen står för 75 procent av den totala omsättningen på den licensierade svenska spelmarknaden.⁵² Kommersiellt onlinespel och vadhållning står för drygt 60 procent av omsättningen.⁵³

Det saknas uppgifter om hur mycket det spelas för hos bolag utan licens men Spelinspektionen har uppskattat omsättningen till runt 2 miljarder kronor per år sedan omregleringen.⁵⁴

Med några enstaka undantag har alla bolag som har licens att tillhandahålla kommersiellt onlinespel sitt säte utomlands (på Malta).⁵⁵

⁴⁷ Omsättning definieras här som nettoomsättning, det vill säga omsättningen efter utbetalda spelarvinster. Omsättningen avser endast den reglerade spelmarknaden.

⁴⁸ Spelinspektionen, "Statistik", hämtad 2024-03-31.

⁴⁹ Spelinspektionen, *Spelmarknaden i siffror nr 1, 2023*.

⁵⁰ Spelinspektionen, "Svenskarna spelade för 3 230 per person", hämtad 2024-06-26.

⁵¹ Spelinspektionen, *Spelmarknaden i siffror nr 1, 2023*.

⁵² Spelinspektionen, "75%", hämtad 2024-04-02.

⁵³ Spelinspektionen "Omsättning på spelmarknaden 2023", hämtad 2024-03-31 Fördelningen har varit relativt stabil under perioden 2019–2023. Se Spelinspektionen "Spelmarknaden, kvartalsstatistik", hämtad 2024-04-22.

⁵⁴ Folkhälsomyndigheten, "Omsättning på spelmarknaden - spelprevention.se", hämtad 2024-04-16. Uppskattningen, som görs utifrån data från det brittiska analysföretaget H2 Gambling Capital, är ifrågasatt och det finns andra undersökningar som visar på betydligt högre belopp. Exempelvis uppskattar Aktiebolaget Trav & Galopp (ATG) att den olicensierade spelmarknaden uppgår till 3,4–6,7 miljarder kronor på årsbasis. Se ATG, 2023.

⁵⁵ Intervju med Spelinspektionen, 2024-01-23_3. ATG och Svenska Spel är två svenska aktörer med sådan licens.

2.3 Det finns flera risker med spel om pengar

Även om spel för de allra flesta är ett nöje finns det också risker för betydande negativa konsekvenser, både för individer och för samhället i stort.

Risker med spel om pengar

- Risk att spelande leder till spelproblem och spelberoende
- Risk att verksamheten används för penningtvätt
- Risk för andra typer av brottslighet, till exempel matchfixning

2.3.1 Spelproblem drabbar enskilda och deras anhöriga

Allt spel om pengar är förenat med en risk för att utveckla spelproblem. Det finns inte någon allmänt vedertagen definition av begreppet spelproblem, men generellt sett karaktäriseras det av en oförmåga att begränsa utgifterna eller den tid som läggs ner på spel, vilket får negativa konsekvenser för såväl spelaren och anhöriga som för samhället.⁵⁶

Ungefär 3–4 procent av Sveriges befolkning i åldern 16–84 år har någon grad av spelproblem. Spelproblem är vanligare bland män jämfört med kvinnor och bland yngre jämfört med äldre.⁵⁷ En studie från 2021 visar att 130 000 personer delade hushåll med någon som hade ett problemspelande. 40 000 av dessa var barn.⁵⁸

Samsjuklighet är vanligt vid spelproblem. Det finns ett starkt samband mellan spelproblem och en högre konsumtion av alkohol, narkotika och tobak. Det finns också ett starkt samband mellan spelproblem och andra typer av beroenden. Internationella studier har visat att personer med spelproblem betydligt oftare har suicidtankar och oftare försöker ta livet av sig än andra. Detta är mer förekommande vid spelproblem än vid andra typer av beroenden.⁵⁹

2.3.2 Den stora omsättningen medför en risk för penningtvätt

Den stora omsättningen på spelmarknaden medför också en risk för att verksamheten används för penningtvätt.⁶⁰ Regelverket för att förhindra ett sådant utnyttjande finns i första hand i lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (fortsättningsvis penningtvättslagen). Flera myndigheter har ansvar för

⁵⁶ Prop. 2017/18:220, s. 146.

⁵⁷ Folkhälsomyndigheten, "Statistik över spelproblem i Sverige - spelprevention.se", hämtad 2024-04-05.

⁵⁸ Folkhälsomyndigheten, "Statistik över spelproblem i Sverige - spelprevention.se", hämtad 2024-04-05.

⁵⁹ Socialstyrelsen, "Behandling av spelmissbruk och spelberoende", s. 10 f., hämtad 2024-04-15.

⁶⁰ Prop. 2017/18:220, s. 72.

tillsynen av regelverket.⁶¹ I en rapport från Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism från 2021 bedöms risknivån på spelmarknaden som hög. Den höga risknivån beror bland annat på att spelbolagen erbjuder en god tillgänglighet och stora möjligheter att omsätta relativt stora belopp på kort tid.⁶² Risken för penningtvätt bedöms som ännu högre på den olagliga spelmarknaden.⁶³

2.3.3 Även risk för annan brottslighet kopplat till spel om pengar

Det finns också risker för andra typer av brottslighet kopplat till spel. Manipulation av resultat genom uppgjorda matcher, så kallad matchfixning, är ett exempel. Det finns också brott där spelproblem är den främsta orsaken till att brottet begås. De vanligaste typerna av sådana spelrelaterade brott är bedrägeri, förskingring, stöld, skattebrott och bidragsbrott.⁶⁴

Varje år blir minst 400 privatpersoner, företag och organisationer utsatta för speldriven kriminalitet. Ideella organisationer förlorade särskilt mycket pengar.⁶⁵

2.4 Det statliga åtagandet

Målet för spelområdet är att minska riskerna kopplade till spel samt generera intäkter till staten och ideell sektor.

Målet för spelområdet är en sund och säker spelmarknad under offentlig kontroll som värnar intäkterna till det allmänna och ger goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. De negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd och inte kunna missbrukas för kriminell verksamhet.⁶⁶

⁶¹ De myndigheter som har ansvar för penningtvättstillsynen är Finansinspektionen, Revisorsinspektionen, Spelinspektionen, Fastighetsmäklarinspektionen samt de tre länsstyrelserna i Stockholm, Skåne och Västra Götalands län. Riksrevisionen har nyligen granskat den penningtvättstillsyn som Finansinspektionen och länsstyrelserna bedriver. I rapporten konstaterar Riksrevisionen bland annat att regeringens styrning av systemet för penningtvättstillsyn är svag samtidigt som länsstyrelsernas och Finansinspektionens tillsyn inte är tillräckligt effektiv. Se Riksrevisionen, 2024:8.

⁶² Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, 2021, s. 6.

⁶³ Spelinspektionen, *Slutredovisning: uppdrag om att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas*, 2024, s. 4.

⁶⁴ Stockholms universitet, "Medelålders kvinnor på landsbygden ny riskgrupp för spelberoende", hämtad 2024-04-15. Resultaten framkom i en studie av samtliga avgöranden i svenska domstolar under perioden 2014–2018. I 282 fall var det uppenbart att utan överdrivet spelande hade inte brotten begåtts. Bedrägeri stod för hälften av fallen, förskingring för 17 procent och stöld för 15 procent. I sällsynta fall har spelberoende varit orsak till misshandel och i ett fall till mord.

⁶⁵ Stockholms universitet, "Medelålders kvinnor på landsbygden ny riskgrupp för spelberoende", hämtad 2024-04-15.

⁶⁶ Prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94.

I förarbetena till omregleringen anger regeringen ett antal utgångspunkter och förväntade effekter av den nya spelregleringen:

- Konsumentskyddet ska stärkas.
- Möjligheterna för staten och allmännyttiga organisationer att ta del av intäkterna från spel ska inte försämrats.
- Spelandet ska inte öka.
- Regleringen ska vara långsiktigt hållbar.⁶⁷

Den nya spelregleringen ska ge bättre förutsättningar att nå målet för spelområdet. Licenssystemet ska skapa förutsättningar att kanalisera spelandet till lagliga alternativ och därmed öka kanaliseringsgraden.⁶⁸

För att målet för spelområdet ska nås krävs en god regel efterlevnad bland de licensierade aktörerna. Enligt regeringen är en effektiv tillsyn över spellagen avgörande för måluppfyllelsen, det vill säga att åstadkomma en sund och säker spelmarknad med konkurrens på lika villkor.⁶⁹

2.5 Regelverket

För att kunna anpassa regelverket till den snabba utvecklingen på spelmarknaden utformades spellagen som en ramlag.⁷⁰ I lagen finns bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter som preciserar kraven i lagtexten. Sådana preciseringar finns i spelförordningen och Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd. Hur vissa bestämmelser ska tolkas och tillämpas framgår också av den praxis som domstolarna utvecklat vid tillämpningen av bestämmelserna i spellagen.

2.5.1 Spellagen sätter ramarna för licenshavarnas ansvar

Enligt spellagen ska spelverksamhet vara lämplig ur allmän synpunkt och bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Det innebär bland annat att

- spelen ska ha ett starkt konsumentskydd
- det ska råda hög säkerhet i spelen
- de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas
- spel inte ska användas som ett stöd för kriminell verksamhet.⁷¹

⁶⁷ Prop. 2017/18:220, s. 82. Med långsiktigt hållbar avsågs bland annat att regleringen skulle kunna användas under eller relativt enkelt anpassas till nya omständigheter på spelmarknaden.

⁶⁸ Prop. 2017/18:220, s. 86.

⁶⁹ Prop. 2017/18:220, s. 193.

⁷⁰ Prop. 2017/18:220, s. 85.

⁷¹ 3 kap. 1 § spellagen.

I spellagen finns särskilda krav gällande spelansvar och marknadsföring som bland annat innebär att

- licenshavare ska skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa spelare att minska sitt spelande när det finns anledning till det (omsorgsplikt)⁷²
- marknadsföringen av spel ska vara måttfull och får inte rikta sig särskilt till personer under 18 år eller direkt till spelare som stängt av sig från spel.⁷³

För att motverka överdrivet spelande behöver licenshavare vidta olika former av spelansvarsåtgärder.⁷⁴

Några exempel på spelansvarsåtgärder:

- **Självavstängning:** Licenshavare ska tillhandahålla möjlighet för spelare att stänga av sig från spel.⁷⁵ Spelinspektionen ansvarar för avstängningsregistret Spelpaus.se där det är möjligt att stänga av sig från allt registrerat spel.⁷⁶
- **Åldersgräns:** Personer under 18 år får inte spela och den som är under 20 år får inte ges tillträde till ett statligt kasino (Casino Cosmopol).⁷⁷
- **Kreditförbud:** Det är inte tillåtet för licenshavare att erbjuda eller lämna kredit för insatser i spel.⁷⁸
- **Bonuserbjudanden:** Det är inte tillåtet för en licenshavare att erbjuda eller lämna erbjudanden om bonus annat än vid det första tillfälle som spelaren deltar i ett spel.⁷⁹
- **Omsorgsplikt:** Licenshavare ska säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas i spelverksamheten för att skydda spelare mot överdrivet spelande, och ska hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det. Licenshavare ska fortlöpande kontrollera spelbeteenden. Licenshavare ska också redovisa i en handlingsplan hur omsorgsplikten ska fullgöras.⁸⁰

⁷² Se 14 kap. 1 § spellagen.

⁷³ Se 15 kap. 1 och 2 §§ spellagen.

⁷⁴ Grundläggande bestämmelser om åtgärder inom ramen för spelansvaret återfinns i 14 kapitlet i spellagen, 11 kapitlet i spelförordningen och i Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om spelansvar (LIFS 2018:2).

⁷⁵ Se 14 kap. 11 § spellagen.

⁷⁶ Se 14 kap. 12 § spellagen.

⁷⁷ Se 14 kap. 2 och 3 §§ spellagen.

⁷⁸ Se 14 kap. 8 § spellagen. Spelinspektionen får dock, under vissa omständigheter, medge undantag från kreditförbudet för vissa lotterier.

⁷⁹ Se 14 kap. 9 § spellagen. Licenshavare som enbart tillhandahåller spel för allmännyttiga ändamål får dock erbjuda och lämna bonus även vid andra tillfällen.

⁸⁰ Se 14 kap. 1 § spellagen.

Allt spel om pengar är förenat med en risk för att utveckla spelproblem, men vissa spelformer är mer riskfyllda än andra. Mest riskabla är lättillgängliga och snabba spel som spelautomater, kasinospel och spel online.⁸¹ Majoriteten av spellagens bestämmelser gäller för allt spel, oavsett risknivå. Det finns dock bestämmelser i spellagen som gör det möjligt att beakta ett spels risknivå.⁸²

2.5.2 Regleringen medför behov av internationell samverkan

Enligt spellagen ska licenshavarens spelsystem vara placerat i Sverige.⁸³ Ett spelsystem får dock vara placerat utomlands om licenshavaren har tillåtelse att erbjuda spel i ett annat land och verksamheten står under tillsyn i det landet. En förutsättning är att Spelinspektionen ingått avtal med tillsynsmyndigheten i fråga.⁸⁴

Spelinspektionen har möjlighet att ingå sådana internationella avtal och ska så långt det är nödvändigt för att uppnå en ändamålsenlig tillsyn utbyta uppgifter med utländska myndigheter som Spelinspektionen ingått avtal med.⁸⁵

Spelinspektionen har ingått avtal med spelmyndigheterna i Storbritannien, Nederländerna, Malta och Gibraltar.⁸⁶

2.5.3 Kraven i spellagen preciseras genom förordningar, Spelinspektionens föreskrifter och domstolarnas praxis

Eftersom spellagen är en ramlag behöver de mer övergripande bestämmelserna i lagen preciseras. Det görs genom förordningar, Spelinspektionens föreskrifter och domstolspraxis.

Regeringen har i förordning gett Spelinspektionen föreskriftsrätt

Regeringen har i spelförordningen gett Spelinspektionen föreskriftsrätt inom en rad områden. Några exempel är vilka spel som får omfattas av en licens⁸⁷, förbud eller begränsningar av spel på vissa tävlingar eller händelser i tävlingar vid vadhållning⁸⁸, krav vid registrering av spelare och spelkonton⁸⁹ och licenshavarnas spelansvar⁹⁰.

⁸¹ Folkhälsomyndigheten "Spelformer och risknivå – spelprevention.se", hämtad 2024-06-05.

⁸² Prop. 2021/22:242 s. 57. Exempelvis finns bestämmelser om särskilda insatsgränser för onlinespel och förlustgränser vid spel på värdeautomater, se 14 kap. 7 § spellagen.

⁸³ Se 16 kap. 2 § spellagen.

⁸⁴ Se 16 kap. 2 § andra stycket 1 spellagen. Ett spelsystem får även vara placerat utomlands om licenshavaren ger Spelinspektionen möjlighet att genomföra en tillfredsställande kontroll av spelsystemet med hjälp av fjärråtkomst eller liknande. Det framgår av 16 kap. 2 § andra stycket 2 spellagen.

⁸⁵ Se 3 och 4 §§ förordningen med instruktion för Spelinspektionen.

⁸⁶ Spelinspektionen, "Fortsatt samarbete mellan spelmyndigheterna i Sverige och Storbritannien", hämtad 2024-05-03.

⁸⁷ Se 16 kap. 4 och 5 §§ spelförordningen.

⁸⁸ Se 16 kap. 6 § spelförordningen.

⁸⁹ Se 16 kap. 8 § spelförordningen.

⁹⁰ Se 16 kap. 10 § spelförordningen.

Omsorgsplikten är ett av de viktigaste verktygen för att minska skadeverkningarna från spel.⁹¹ Regeringen har bemyndigat Spelinspektionen att meddela föreskrifter om den handlingsplan för hur omsorgsplikten ska fullgöras som licenshavarna är skyldiga att ta fram och vilka åtgärder licenshavaren behöver vidta för att uppfylla kraven i 14 kap. 1 § spellagen.⁹²

Regeringen har också gett Spelinspektionen rätt att meddela föreskrifter om den information Spelinspektionen behöver för sin tillsyn.⁹³

Spelinspektionen har tagit fram föreskrifter och vägledningar

Spelinspektionen hade i juni 2024 meddelat 14 föreskrifter inom olika områden. Föreskrifterna rör bland annat statligt lotteri och lotteri för allmännyttiga ändamål, dragningar utanför spelsystem, tekniska krav samt ackreditering, undantag från kravet på registrering, begränsningar och förbud mot viss vadhållning för att motverka matchfixning, åtgärder mot penningtvätt, om bingo samt spelansvar.⁹⁴ Spelinspektionen har också beslutat om föreskrifter om avgifter för tillsyn.⁹⁵

Utöver detta har Spelinspektionen tagit fram totalt fem vägledningar. Vägledningarna handlar om tillstånd för spelprogramvara, tekniska krav samt ackreditering, omsorgsplikt, innehållet i licenshavares handlingsplaner (omsorgsplikt) samt arbete mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Spelinspektionen har också tagit fram särskild information om tekniska krav till aktörer som bedriver allmännyttig verksamhet.⁹⁶

Spelinspektionen har inte tagit fram några separata allmänna råd. Däremot finns allmänna råd i anslutning till ett stort antal av myndighetens föreskrifter.

Spelinspektionen har också beslutat om tre rättsliga ställningstaganden.⁹⁷ De rättsliga ställningstagandena är styrande för myndighetens verksamhet men vägledande för licenshavarna.⁹⁸

⁹¹ Prop. 2021/22:242 s. 53 f.

⁹² Se 16 kap. 10 § 2 och 4 spelförordningen. Bemyndigandet ges med stöd av 21 kap. 13 § 1 spellagen. Genom en ändring i 16 kap. 10 § 2 spelförordningen som trädde i kraft 1 oktober 2024 får Spelinspektionen även meddela föreskrifter om innehållet i handlingsplanerna.

⁹³ Spelinspektionen får meddela föreskrifter om de uppgifter en licenshavare ska rapportera till Spelinspektionen när det gäller hantering av spelare och spelkonton samt rutiner för att motverka problem med överdrivet spelande, Spelinspektionen får även meddela föreskrifter om vilken information om verksamheten som en licenshavare ska ge Spelinspektionen för myndighetens tillsyn. Se 16 kap. 11 § spelförordningen.

⁹⁴ Spelinspektionen, "Föreskrifter, vägledningar och allmänna råd", hämtad 2024-06-27.

⁹⁵ Spelinspektionens föreskrifter (SIFS 2023:2) om avgifter för tillsyn.

⁹⁶ Spelinspektionen, "Föreskrifter, vägledningar och allmänna råd", hämtad 2024-06-27.

⁹⁷ Spelinspektionen, "Rättsliga ställningstaganden", hämtad 2024-04-09.

De rättsliga ställningstagandena handlar om hur bestämmelserna i 11 kap. 3 § spelförordningen, om att en höjning av en insättningsgräns ska börja gälla efter tidigast 72 timmar, ska tolkas, licenshavarens ansvar när det gäller spel på kredit i förhållande till omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen samt vad som avses med en insats enligt 3 kap. 4 § 1 spellagen. Det finns också ett upphävt ställningstagande om negativt eget kapital vid bedömning av lämplighet.

⁹⁸ Ställningstagandena utgör beslut om Spelinspektionens tolkning av en viss bestämmelse. Ställningstagandena är inte bindande för domstolar.

Överklagade beslut har lett till praxisutveckling

Spelinspektionens tillsynsbeslut kan överklagas till domstol och så har skett i 46 fall.⁹⁹ En majoritet av de beslut som överklagats har rört beslut om kommersiellt onlinespel vilket lett till att framför allt detta område har utvecklats i rättspraxis.¹⁰⁰ Några exempel på klargöranden gäller licenshavares ansvar att vidta åtgärder inom ramen för omsorgsplikten¹⁰¹ samt villkoren för att få lämna bonus¹⁰².

Genom ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen är det också klarlagt att det är ett bolags omsättning efter utbetalade lagliga vinster (nettoomsättningen) som Spelinspektionen ska utgå ifrån när myndigheten ska bestämma en sanktionsavgifts storlek.¹⁰³ Begreppet omsättning definieras inte i spellagen eller förarbetena och initialt rådde därför viss osäkerhet om det var bolagets omsättning före eller efter utbetalade vinster som skulle ligga till grund för beräkningen.

2.5.4 Regleringen öppnar upp för en gråzon

Spellagen ska som huvudregel tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige.¹⁰⁴ Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige. Det innebär att det är olagligt för ett bolag utan giltig licens att rikta sig till svenska spelare.¹⁰⁵ Det är dock inte olagligt för ett bolag utan licens att passivt acceptera svenska spelare. Detta öppnar upp för en olicensierad ”grå marknad” mellan den lagliga licensierade spelmarknaden och den olagliga olicensierade spelmarknaden.

2.5.5 Licenshavare har också ansvar för att minska risken för penningtvätt

De aktörer som har spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen ska också följa reglerna i penningtvättslagen.¹⁰⁶ För att minska risken att verksamheten används för penningtvätt ska spelverksamheter både bedöma risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism i den egna verksamheten och hos sina

⁹⁹ Spelinspektionens verksamhetsstatistik. Utöver detta har ett 20-tal licensbeslut överklagats, se Spelinspektionen, *Utveckling och nya utmaningar 2019–2023, 2024*.

¹⁰⁰ Intervju med Spelinspektionen, 2024-01-23_4.

¹⁰¹ Se exempelvis Kammarrätten i Jönköpings dom 5 oktober 2020 i mål 3745-19 och 27 maj 2024 i mål 2039-22 där domstolen slagit fast att det inte är tillräckligt för en licenshavare att ge hjälp till självhjälp. Licenshavaren måste också vidta egna, aktiva åtgärder.

¹⁰² Spelinspektionen, *Domar och beslut – ingripanden enligt spellagen*, daterad 2023-05-02. Klargörandena gäller bland annat vad som har en direkt koppling till spelet, betydelsen av begreppet erbjudande, att gåvor och gratisspel utgör bonus samt att uppskjutna bonusar utgör flera bonusar,

¹⁰³ Högsta förvaltningsdomstolens avgörande 9 maj 2023 i mål nr 3705-21.

¹⁰⁴ Se 1 kap. 2 § spellagen. Det finns några undantag. Lagen ska exempelvis inte tillämpas på spel som tillhandahålls på utländska fartyg som passerar svenskt territorium, se 1 kap. 3–5 §§ spellagen.

¹⁰⁵ För att spellagen ska vara tillämplig krävs att spelet är utformat för den svenska marknaden, vilket får avgöras efter en samlad bedömning där omständigheter av betydelse kan vara att webbplatsen innehåller svensk text eller erbjuder insättningar och vinster i svensk valuta. Se prop. 2017/18:220, s. 290.

¹⁰⁶ 1 kap. 2 § 15 lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Spelinspektionen har dock undantagit lotterier som bedrivs efter kommunal registrering från reglerna i penningtvättslagen. Se 1 kap. 2 § första stycket Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SIFS 2019:2).

kunder.¹⁰⁷ Det ska också finnas dokumenterade rutiner och riktlinjer avseende åtgärderna för kundkännedom, övervakning, rapportering och behandling av personuppgifter.¹⁰⁸

I penningtvättslagen finns bestämmelser som gör det möjligt att undanta vissa speltjänster.¹⁰⁹ Med stöd av detta har Spelinspektionen beslutat om undantag från kraven i penningtvättslagen för vissa spelformer. Exempelvis undantas lotterier som inte är online under vissa förutsättningar, landbaserat kommersiellt kasinospel och spel på varuspelsautomater.¹¹⁰

2.5.6 Matchfixning

I samband med omregleringen infördes nya bestämmelser som kriminaliserar matchfixning och annat spelfusk.¹¹¹ Spelinspektionen ansvarar för ett matchfixningsråd där olika myndigheter samverkar mot manipulation av sporthändelser avseende matchfixning.¹¹² I rådet ingår representanter från Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten, spelbranschen och Riksidrottsförbundet. Fram till 1 juli 2024 ingick även Regeringskansliet i rådet.¹¹³

2.5.7 Spelinspektionen har flera möjligheter till ingripanden

Om Spelinspektionen i sin tillsyn ser att en licenshavare inte följer reglerna i spellagen har myndigheten flera möjligheter till ingripanden. Exempel på ingripanden är beslut om föreläggande att vidta rättelse, beslut om förbud, ändring av villkor eller anmärkning. Om en överträdelse är allvarlig *ska* licensen eller tillståndet återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Beslut om föreläggande eller förbud får förenas med vite.¹¹⁴

Vid överträdelser enligt penningtvättslagen *får* Spelinspektionen ingripa genom beslut om föreläggande om att vidta rättelse. Om överträdelsen är allvarlig, upprepad eller systematisk får Spelinspektionen förelägga den som tillhandahåller spelet att

¹⁰⁷ 2 kap. 1 och 3 §§ lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁰⁸ 2 kap. 8 § lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁰⁹ Bemyndiganden för regeringen eller den myndighet som regeringen bestämmer att meddela föreskrifter om undantag från tillämpning av lagen för vissa speltjänster finns i 8 kap. 1 § 1 lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. Se också 20 § första stycket förordningen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering.

¹¹⁰ 1 kap. 2 § Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SIFS 2019:2).

¹¹¹ Se 19 kap. 4 och 5 §§ spellagen.

¹¹² Se 1 kap. 2 § andra stycket 9, 14 kap. 3 § spelförordningen och 8 § förordningen med instruktion för Spelinspektionen.

¹¹³ Vilka myndigheter som ska ingå anges i 14 kap. 2 § spelförordningen. Där framgår också att Spelinspektionen får tillåta representanter för exempelvis idrottsförbund och branschorganisationer som representerar licenshavare som anordnar vadhållning. Sammansättningen i rådet ändrades genom en förordningsändring som trädde i kraft 1 juli 2024.

¹¹⁴ Se 18 kap. 12–16 23–28 §§ och 19 kap. 1–15 §§ spellagen.

upphöra med verksamheten eller, om myndigheten meddelat licens, återkalla licensen. Om det är tillräckligt får Spelinspektionen meddela varning.¹¹⁵

Spelinspektionen kan besluta om sanktionsavgifter för överträdelser enligt både spellagen och penningtvättslagen.¹¹⁶ I spellagen är sanktionsavgiftens storlek kopplad till licens- eller tillståndshavarens omsättning¹¹⁷ och den kan som högst uppgå till 10 procent av licens- eller tillståndshavarens omsättning.¹¹⁸ Vid överträdelser av penningtvättslagen har sanktionsavgiften tidigare högst kunnat uppgå till 1 miljon euro.¹¹⁹ Från 1 juni 2024 justerades sanktionsavgiften vid överträdelse av penningtvättslagen till samma högsta nivå som vid överträdelse enligt spellagen.¹²⁰

Spelinspektionen kan med stöd av spellagen förbjuda ett bolag att tillhandahålla spel i Sverige utan nödvändig licens.¹²¹ Förbudet kan förenas med vite.¹²² Men om tillhandahållandet utgör ett brott mot spellagen kan ett beslut om vite påverka vilka möjligheter polis och åklagare har att vidta åtgärder.

Den som tillhandahåller otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens begår brott mot spellagen och kan dömas för olovlig spelverksamhet. Påföljden kan vara böter eller fängelse i upp till sex år om brottet begåtts uppsåtligt och är grovt. Den som främjar deltagande i olovligt spel kan på motsvarande sätt dömas till böter eller fängelse i upp till sex år.¹²³ Men om en gärning, till exempel ett tillhandahållande av spel, omfattas av ett beslut om sanktionsavgift eller vite kan straff inte utdömas.¹²⁴

2.6 En befintlig myndighet fick till stor del helt nya uppgifter

I samband med omregleringen inrättade regeringen ingen ny spelmyndighet. I stället fick den befintliga myndigheten Lotteriinspektionen till stor del helt nya uppgifter och ett nytt namn, Spelinspektionen.

¹¹⁵ Se 18 kap.17–22 §§ spellagen.

¹¹⁶ Se 19 kap. 10 § (licens- eller tillståndshavare), 11 § (betaltjänstleverantörer) samt 19 § (penningtvätt) spellagen.

¹¹⁷ Begreppet definieras inte i spellagen eller i förarbetena. Enligt ett avgörande från Högsta förvaltningsdomstolen i maj 2023 är det dock bolagets nettoomsättning, det vill säga omsättningen efter utbetalade vinster som ska ligga till grund vid bestämmandet av sanktionsavgiften. Se avsnitt 2.5.3.

¹¹⁸ 19 kap. 13 § spellagen. Sanktionsavgiften för en betaltjänstleverantör kan högst uppgå till 10 miljoner kronor, se 19 kap. 14 § spellagen.

¹¹⁹ 7 kap. 14 § lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹²⁰ Justeringen görs genom en ändring i 18 kap 21 § spellagen. Se prop. 2023/24:53, bet. 2023/24:KrU9, rskr. 2023/24:165.

¹²¹ Se 18 kap. 23 § spellagen.

¹²² Se 18 kap. 24 § spellagen.

¹²³ Se 19 kap. 1–3 §§ spellagen.

¹²⁴ Se 19 kap. 7 § spellagen.

Spelinspektionen är förvaltningsmyndighet för frågor om spel och ska bland annat verka för en sund och säker utveckling inom tillsynsområdet och vid behov vidta eller föreslå åtgärder. Myndigheten ska också

- motverka förekomsten av matchfixning,
- främja allmän kännedom om spellagstiftningen,
- följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden samt
- bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet.¹²⁵

Spelinspektionen har tillsyn över att spellagen följs och att spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering följer lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.¹²⁶

2023 hade Spelinspektionen 67 anställda¹²⁷ och ett förvaltningsanslag på knappt 81 miljoner kronor¹²⁸.

Den nya regleringen innebar att myndigheten fick ett utökat ansvarsområde med licensgivning och tillsyn av nya aktörer. Myndigheten fick också en utökad föreskriftsrätt.

Spelinspektionen fick också ansvar för det nationella självavstängningsregistret Spelpaus.se. Utöver detta fick Spelinspektionen också ansvar för två nya råd, Matchfixningsrådet¹²⁹ och Spelmarknadsrådet¹³⁰.

Spelinspektionens verksamhet finansieras genom anslag.¹³¹ Anslaget har en anslagspost som enligt villkoren får användas för Spelinspektionens förvaltningsutgifter.¹³² Inför 2019 ökades anslaget med 23 miljoner kronor till 74 miljoner kronor.¹³³ Det motsvarade en ökning på 45 procent jämfört med 2018.

¹²⁵ 1–2 §§ förordningen med instruktion för Spelinspektionen.

¹²⁶ 18 kap. 1–2 §§ spellagen tillsammans med 2 § 1 förordningen med instruktion för Spelinspektionen.

¹²⁷ Spelinspektionen, *Årsredovisning 2023, 2024*.

¹²⁸ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Spelinspektionen*.

¹²⁹ Rådet ska främja strategisk och operativ samverkan i frågor om att motverka matchfixning, vilket kan ske genom utbyte av information och samverkan om riskbedömningar. Rådet leds av Spelinspektionen och består av representanter för Åklagarmyndigheten, Polismyndigheten och Regeringskansliet. Även representanter från Sveriges Riksidrottsförbund och särskilt berörda idrottsförbund, branschorganisationer som representerar licenshavare som anordnar vadhållning samt andra särskilt berörda organisationer kan delta. Se 14 kap. 2 och 3 §§ spelförordningen. Sammansättningen i rådet ändrades från och med 1 juli 2024, se avsnitt 2.5.6.

¹³⁰ Spelmarknadsrådet ska främja informationsutbyte om frågor som rör spel och spelmarknaden. Rådet leds av Spelinspektionen och består av representanter för Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Skatteverket, Konsumentverket, Polismyndigheten och Åklagarmyndigheten. Spelinspektionen får tillåta att representanter för andra myndigheter får närvara vid rådets sammanträden. Se 14 kap. 1 § spelförordningen.

¹³¹ Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, anslag 15:1 Spelinspektionen.

¹³² I regleringsbrev för 2019, 2020 och 2021 fanns villkor för hur mycket pengar (högst 15 miljoner kronor) som fick användas för den egeninitierade informations- och utbildningsverksamheten. Under 2020 höjdes beloppet tillfällig med 2 miljoner kronor.

¹³³ Anslaget ökades med 19 miljoner kronor redan i vårändringsbudgeten 2018. I december samma år ökades anslaget ytterligare till totalt 72 miljoner kronor. Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Lotteriinspektionen*, ändringsbeslut 2018-07-05 och 2018-12-18 samt Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Spelinspektionen*.

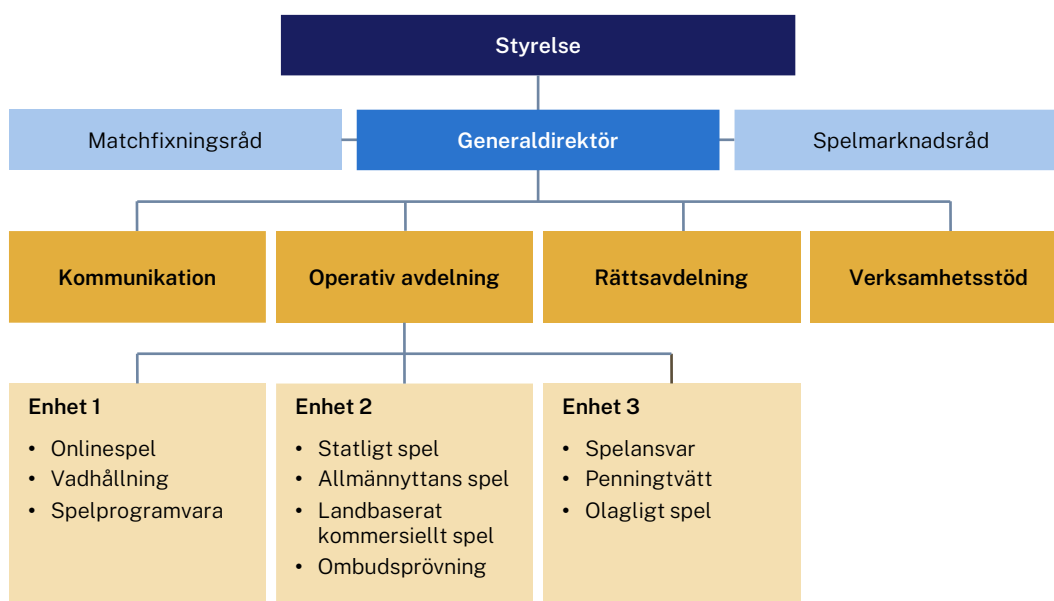
Efter det har anslaget ökat marginellt varje år. Under 2023 ökades anslaget med 2,4 miljoner kronor till 81 miljoner kronor.¹³⁴

Spelinspektionen tar ut avgifter för prövning av ansökan om licens, tillstånd och registrering av spelombud samt för tillsyn. Regeringen bestämmer avgifterna för licenser, tillstånd och registrering.¹³⁵ Spelinspektionen bestämmer avgifterna för tillsyn.¹³⁶ 2023 tog Spelinspektionen ut knappt 87 miljoner kronor i avgifter för licenser, tillstånd, registrering samt tillsyn.¹³⁷ Avgifterna disponeras inte av Spelinspektionen.¹³⁸

Antalet anställda på myndigheten har ökat. Under 2018 ökade antalet anställda på Lotteriinspektionen från 45 till 58.¹³⁹ 2019 hade Spelinspektionen 64 anställda och antalet anställda har sedan dess legat mellan 65 och 70.¹⁴⁰

Spelinspektionen är en styrelsemyndighet. Myndighetens organisation framgår av figur 2 nedan. Tillsynen utförs av enheterna på Operativa avdelningen. Ansvarsfördelningen mellan enheterna utgår från de olika spelformerna och inom sitt ansvarsområde ansvarar enheten både för licens- och tillståndsgivningen och för tillsynen.

Figur 2 Spelinspektionens organisation



Källa: E-post från Spelinspektionen, 2024-09-16.

¹³⁴ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2019–2023 avseende Spelinspektionen*.

¹³⁵ 15 kap. 1–4 §§ spelförordningen. Avgifter för licens, tillstånd och registrering ska betalas innan Spelinspektionen prövar en ansökan.

¹³⁶ 15 kap 5 § spelförordningen. Avgiften ska beräknas så att full kostnadstäckning uppnås för tillsynsverksamheten. Avgifter för tillsyn tas ut i form av dels en fast avgift som betalas av alla licens- och tillståndsinnehavare per avtalsperiod, dels en rörlig avgift för tillsyn som till följd av särskilda händelser eller indikationer går utöver den planerade och den fasta avgiften inte täcker kostnaderna för denna tillsyn. Se 4 och 5 §§ Spelinspektionens föreskrifter (SIFS 2023:2) om avgifter för tillsyn.

¹³⁷ Spelinspektionen, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 35.

¹³⁸ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Spelinspektionen*.

¹³⁹ Lotteriinspektionen, *Årsredovisning 2018, 2019*, s. 18.

¹⁴⁰ Spelinspektionen, *Årsredovisning 2019, 2020, 2021, 2022 samt 2023*.

2.6.1 Omregleringen genomfördes snabbt

Ett flertal utredningar har lämnat förslag till förändringar av den svenska spelregleringen.¹⁴¹ När omregleringen av spelmarknaden väl genomfördes gick det snabbt. I juni 2018 beslutade riksdagen att spelmarknaden skulle omregleras och att den nya spellagen skulle träda i kraft 1 januari 2019.¹⁴²

För att spelbolag skulle kunna uppfylla kravet på licens för att få tillhandahålla spel i Sverige från och med detta datum började Lotteriinspektionen redan under hösten 2018 hantera ansökningar om licenser enligt den nya spellagen.¹⁴³

Lotteriinspektionen beslutade också om 12 nya föreskrifter som trädde i kraft 1 januari 2019¹⁴⁴ och ytterligare en som trädde i kraft 1 mars 2019¹⁴⁵.

¹⁴¹ Se SOU 2006:11, SOU 2006:64, SOU 2008:124 och SOU 2015:34.

¹⁴² Rskr. 2017/18:363.

¹⁴³ I övergångsbestämmelserna angavs att lagen fick tillämpas före ikraftträdandet på ansökningar om licens som lämnats in till Lotteriinspektionen efter 1 augusti 2018 och som avsåg tid efter 1 januari 2019. Se Övergångsbestämmelser 2018:1138 3, spellagen.

¹⁴⁴ Lotteriinspektionens föreskrifter (LIFS 2018:1–12).

¹⁴⁵ Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om bingo för allmännyttiga ändamål (SIFS 2019:1).

3 Regeringens styrning och uppföljning

I detta kapitel redogör vi för regeringens styrning och uppföljning av Spelinspektionens tillsynsverksamhet. Styrningen sker både långsiktigt, genom utformning av lag och förordning, och på kort sikt, genom de årliga regleringsbrev, särskilda uppdrag, resurstilldelning med mera. Vad gäller uppföljningen redogör vi både för den uppföljning som regeringen gör av Spelinspektionens verksamhet och den information om utvecklingen på området som regeringen lämnar till riksdagen i budgetpropositionen.

3.1 Sammanfattande iakttagelser

- Regeringen har gett Spelinspektionen ett tydligt uppdrag att bedriva tillsyn över spelmarknaden. Ansvarsfördelningen mot myndigheter med angränsande uppdrag är tillräckligt tydlig.
- Regeringen har högt ställda förväntningar på tillsynens resultat.
- Regeringen har gett Spelinspektionen ett brett uppdrag som omfattar mer än tillsyn, och flera nya uppgifter och uppdrag har tillkommit efter omregleringen.
- Regeringen har haft information om att annan verksamhet trängt undan tillsynen men har inte skjutit till resurser i tillräcklig omfattning eller justerat uppdraget.
- Regeringen har gett uppdrag både till Statskontoret och Spelinspektionen att följa upp utvecklingen på spelmarknaden.
- Regeringen har tagit initiativ till flera justeringar av regelverket som bland annat inneburit nya verktyg för Spelinspektionens tillsyn.
- Regeringen har inte på ett tydligt sätt följt upp tillsynens omfattning och resultat.
- Regeringen har lämnat begränsad information till riksdagen om tillsynens omfattning och resultat.

3.2 Ett tydligt men växande tillsynsansvar

Enligt Riksrevisionen har regeringen gett Spelinspektionen ett tydligt ansvar för tillsynen av aktörerna på den svenska spelmarknaden. Myndigheten ska utöva tillsyn över att spellagen följs och att spelverksamheter som bedrivs med licens följer lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.¹⁴⁶ Men tillsynsansvaret omfattar idag fler tillsynsobjekt jämfört med de uppskattningar som gjordes inför omregleringen.

I propositionen som låg till grund för omregleringen angav regeringen att Spelinspektionen skulle få ett väsentligt utökat ansvarsområde jämfört med vad

¹⁴⁶ 18 kap. 1–2 §§ spellagen tillsammans med 2 § 1 förordningen med instruktion för Spelinspektionen.

Lotteriinspektionen hittills hade haft. Regeringen konstaterade också att antalet licenshavare skulle mångdubblas men redovisade inga närmare uppskattningar av antalet.¹⁴⁷ Spellicensutredningen uppskattade att antalet licenser för kommersiellt onlinespel och vadhållning skulle ligga runt 76.¹⁴⁸ Utfallet blev drygt 100. Antalet licenshavare ökade från 175 stycken 2019 till 324 stycken 2020 och har sedan dess ökat något till 379 stycken 2023.¹⁴⁹ Det totala antalet licenser har sedan omregleringen legat runt drygt 2 000.¹⁵⁰

Nya tillsynsobjekt har också tillkommit i och med kravet på tillstånd för spelprogramvara och främjandeförbudet som infördes 2023.¹⁵¹

3.2.1 I huvudsak tydlig ansvarsfördelningen mellan Spelinspektionen och myndigheter med angränsande uppdrag

Tre myndigheter har uppdrag som angränsar till, och i två fall delvis överlappar, Spelinspektionens tillsynsuppdrag.

Myndigheter med angränsande uppdrag

- Konsumentverket ansvarar för tillsyn över att marknadsföringslagens bestämmelser följs, där marknadsföring av spel ingår.¹⁵²
- Finansinspektionen utövar, i likhet med Spelinspektionen, penningtvättstillsyn inom sitt ansvarsområde.¹⁵³
- Folkhälsomyndigheten ska verka för kunskapsutveckling och kunskapsförmedling samt för nationell samordning inom området spel om pengar och spelproblem. Myndigheten ska även följa upp utvecklingen inom området.¹⁵⁴

Spelinspektionen och Konsumentverket delar på ansvaret för att utöva tillsyn över marknadsföring av spel.¹⁵⁵ Spelinspektionen ska löpande samverka med Konsumentverket på de områden där myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar.¹⁵⁶ Myndigheterna har tagit fram en överenskommelse som tydliggör

¹⁴⁷ Prop. 2017/18:220 s. 190.

¹⁴⁸ Se SOU 2017:30 del 2, s. 335. Uppskattningen gjordes utifrån antagandet att antalet skulle motsvara nivån i Danmark.

¹⁴⁹ Förändringen 2020 berodde på en kraftig ökning av antalet licenshavare inom spelformen *Spel för allmännyttiga ändamål*. Se tabell 9 i bilaga 1.

¹⁵⁰ Se tabell 9 och 10 i bilaga 1.

¹⁵¹ Vid utgången av 2023 hade Spelinspektionen beviljat 168 tillstånd för spelprogramvara. Spelinspektionen, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 7 f.

¹⁵² Se 1 § 1 förordningen (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

¹⁵³ Se 1 § 1 förordningen (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen och 1 kap. 2 § lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

¹⁵⁴ 14 § förordningen (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

¹⁵⁵ Konsumentverket ansvarar för tillsyn enligt marknadsföringslagen (208:486), men myndigheterna har ett gemensamt tillsynsansvar över vissa delar av spellagens regler om marknadsföring.

¹⁵⁶ Se 4 § förordningen med instruktion för Spelinspektionen. Konsumentverket har ingen motsvarande skrivning i sin instruktion.

vilken myndighet som ansvarar för vad och hur formerna för samarbetet ska fungera.¹⁵⁷ Samarbetet mellan myndigheterna fungerar tillfredställande. Ansvarsfördelningen för tillsynen är tydlig och myndigheterna har utarbetade rutiner och kanaler för dialog och för att utbyta information.¹⁵⁸

Spelinspektionen och Finansinspektionen ansvarar båda för penningtvättstillsyn men i huvudsak av olika aktörer. Finansinspektionen har ansvar för tillsyn som rör finansiella marknader och finansiella företag¹⁵⁹ och Spelinspektionen har ansvar för tillsyn över spelverksamheter som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen.¹⁶⁰ Regeringen har gett myndigheterna ett gemensamt uppdrag att inom ramen för sin samverkan se över hur samarbetet mellan myndigheterna kan stärkas för att motverka olaglig spelverksamhet på den svenska spelmarknaden samt förebygga och förhindra penningtvätt.¹⁶¹ Myndigheterna konstaterar att deras ansvarsområden till viss del är överlappande. Svenska betaltjänstleverantörer omfattas av bestämmelser i såväl spellagen som i betaltjänstlagen. De står också i viss utsträckning under tillsyn av både Spelinspektionen och Finansinspektionen när det gäller förbudet mot främjande av olovligt spel. Gränsdragningen mellan myndigheternas tillsynsansvar i dessa fall är inte reglerad utan får lösas från fall till fall.¹⁶² Vid våra intervjuer har det inte framkommit att det skulle finnas problem med ansvarsfördelningen mellan myndigheterna.

Spelinspektionen och Folkhälsomyndigheten har inget överlappande ansvar vad gäller tillsyn. Däremot behöver båda myndigheterna ha kunskap och kompetens om spel och spelande. Folkhälsomyndigheten ska genomföra insatser för att stärka och utveckla arbetet för att förebygga spelproblem och verka stödjande och pådrivande i förhållande till berörda aktörer.¹⁶³ Detta görs bland annat genom sidan spelprevention.se. På uppdrag av regeringen genomför Folkhälsomyndigheten också en undersökning av spelandet i Sverige.¹⁶⁴

I förarbetena inför omregleringen skriver regeringen att Spelinspektionens mer uttalade ansvar för spelmarknaden gör att det finns ett ökat behov av samverkan mellan myndigheterna.¹⁶⁵ Regeringen har också i uppdrag till Spelinspektionen angett att myndigheten ska inhämta synpunkter från Folkhälsomyndigheten.¹⁶⁶

¹⁵⁷ Spelinspektionen, *Överenskommelse om samarbete mellan Spelinspektionen och Konsumentverket*, daterad 2019-03-15.

¹⁵⁸ Intervju med Konsumentverket, 2024-03-15.

¹⁵⁹ Se 1 § 1 förordningen med instruktion för Finansinspektionen.

¹⁶⁰ 18 kap 2 § spellagen.

¹⁶¹ Regeringsbeslut Fi2023/01556.

¹⁶² Spelinspektionen, *Slutredovisning: uppdrag om att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas (Fi2023/01556)*, 2024, s. 14.

¹⁶³ Folkhälsomyndigheten, "Om oss - spelprevention.se", hämtad 2024-05-06.

¹⁶⁴ Swedish longitudinal gambling study (Swelogs).

¹⁶⁵ Se prop. 2017/18:220 s. 190.

¹⁶⁶ Se exempelvis Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Spelinspektionen, (Uppdrag om kunskap och utveckling av självavstängningsregistret) och Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Spelinspektionen (Uppdrag om ungas spelande).

I våra intervjuer framkommer att det finns ett visst överlapp mellan myndigheternas ansvar och att det, vad gäller exempelvis vissa uppdrag, inte är tydligt varför ett uppdrag ges till den ena av myndigheterna och inte till den andra. Men man framhåller också att samarbetet fungerar väl.¹⁶⁷

3.3 Höga förväntningar på tillsynens resultat

Regeringen har i flera sammanhang angett att man har höga förväntningar på Spelinspektionens tillsyn. Enligt förarbetena inför omregleringen är en effektiv tillsyn över spellagen avgörande för att åstadkomma en sund och säker spelmarknad med konkurrens på lika villkor.¹⁶⁸

Regeringen har också i budgetpropositionerna återkommande lyft fram hur viktig Spelinspektionens tillsyn är för att målen inom spelområdet ska nås. Att stänga ute olicensierat spel är en prioriterad fråga som regeringen återkommande lyft fram.¹⁶⁹ En annan prioriterad fråga är ett starkt konsumentskydd.¹⁷⁰ Under senare år har även matchfixning och penningtvätt lyfts fram som prioriterade frågor.¹⁷¹

3.4 Spelinspektionens uppdrag – mer än bara tillsyn

Enligt Riksrevisionen har regeringen gett Spelinspektionen ett tydligt uppdrag för tillsynen över aktörerna på spelmarknaden. Ansvarsfördelningen mot myndigheter med angränsande uppdrag är tillräckligt tydlig. Men Spelinspektionen har flera uppgifter och uppdrag utöver tillsyn, som riskerar att tränga undan tillsynen.

Spelinspektionen är den spelmyndighet som ska finnas enligt spellagen. Det innebär att Spelinspektionen, utöver att bedriva tillsyn över de aktörer som fått licenser och tillstånd, ska pröva ansökningar om licenser och tillstånd, samt se till att aktörer som inte har licens eller tillstånd stängs ute från den svenska spelmarknaden. Men myndigheten har också flera andra uppgifter.

Myndigheten ska också bland annat:

- verka för en sund och säker utveckling inom tillsynsområdet och vid behov vidta eller föreslå åtgärder
- motverka förekomsten av manipulation av sporthändelser med avseende på vadhållning (matchfixning)
- främja allmän kännedom om spellagstiftningen, följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden samt bistå regeringen med det underlag som behövs inom spelområdet.¹⁷²

¹⁶⁷ Intervju med Spelinspektionen, 2024-01-24_3 och intervju med Folkhälsomyndigheten, 2024-03-19.

¹⁶⁸ Prop. 2017/18:220 s. 193.

¹⁶⁹ Se budgetpropositionerna för 2019–2024.

¹⁷⁰ Se exempelvis prop. 2021/22:1, prop. 2022/23:1 och prop. 2023/24:1.

¹⁷¹ Se prop. 2022/23:1 och prop. 2023/24:1.

¹⁷² 2 § förordningen med instruktion för Spelinspektionen.

Spelinspektionen ansvarar också för driften av självavstängningsregistret Spelpaus.se¹⁷³ och två råd för samverkan och erfarenhetsutbyte om matchfixning och spelmarknadsfrågor.¹⁷⁴

3.4.1 Regeringen har gett Spelinspektionen flera uppdrag och återrapporteringskrav

Under perioden 2019–2023 har regeringen sammanlagt gett Spelinspektionen två uppdrag i regleringsbrev.¹⁷⁵ Under samma period har regeringen gett Spelinspektionen tre uppdrag enligt särskilda regeringsbeslut.¹⁷⁶ Regeringen har i regleringsbrev också gett Spelinspektionen tolv olika återrapporteringskrav.¹⁷⁷

Uppdragen har handlat om

- tillsyn över efterlevnaden av spellagen¹⁷⁸
- att följa upp utvecklingen av spelandet och spelproblemen på spelmarknaden¹⁷⁹
- kunskap om och utveckling av självavstängningsregistret¹⁸⁰
- att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas¹⁸¹
- åtgärder för att motverka att spelkonton används för kriminell verksamhet.¹⁸²

Återrapporteringskraven har framför allt handlat om

- att redovisa hur arbetet med tillsyn, registrering, licens- och tillståndsprövning samt normgivning har bedrivits i förhållande till målet för spelmarknaden¹⁸³
- samverkan med andra berörda myndigheter, särskilt Konsumentverket¹⁸⁴
- åtgärder som myndigheten har vidtagit i arbetet mot manipulation av resultat inom sport, s.k. matchfixning, och att göra en bedömning av vilken effekt dessa åtgärder har fått eller kan förväntas få.¹⁸⁵

¹⁷³ 14 kap 12 § andra stycket spellagen.

¹⁷⁴ 7 § (Spelmarknadsrådet) och 8 § (Matchfixningsrådet) förordningen med instruktion för Spelinspektionen. Under 2024 har regeringen också gett Spelinspektionen ett utökat ansvar gällande informationsutbyte kring matchfixning. Förordningsändringarna trädde i kraft 1 juli 2024.

¹⁷⁵ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2019–2023 avseende Spelinspektionen*.

¹⁷⁶ Regeringsbeslut Fi2023/03186; Fi2023/01556 samt Fi2021/03520. Utöver detta har myndigheten också fått sex uppdrag som med samma formulering getts till ett stort antal myndigheter. Det rör sig om två uppdrag i regleringsbrev och fyra särskilda uppdrag.

¹⁷⁷ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2019–2023 avseende Spelinspektionen*.

¹⁷⁸ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2019 avseende Spelinspektionen*. Spelinspektionen skulle redovisa vilka tillsynsåtgärder och andra aktiviteter som myndigheten genomfört för att säkerställa efterlevnaden av spellagen, bland annat aktiviteter som inletts på egen hand eller i samverkan med Konsumentverket. Redovisningen skulle också innehålla en redogörelse för vad aktiviteterna har lett till i form av exempelvis vidtagna rättelser och åtföljas av en analys och bedömning.

¹⁷⁹ Regeringsbeslut Fi2021/03520.

¹⁸⁰ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Spelinspektionen*.

¹⁸¹ Regeringsbeslut Fi2023/01556. Gemensamt uppdrag med Finansinspektionen.

¹⁸² Regeringsbeslut Fi2023/03186.

¹⁸³ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2019–2021 avseende Spelinspektionen*.

¹⁸⁴ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2019–2021 avseende Spelinspektionen*.

¹⁸⁵ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2021–2022 avseende Spelinspektionen*.

Regeringen har också efterfrågat särskild information om myndighetens ekonomiska styrning och uppföljning.¹⁸⁶

I regleringsbrevet för 2024 gav regeringen Spelinspektionen tre uppdrag. Spelinspektionen ska:

- utveckla tillsynen av spelmarknaden samt arbetet mot olicensierad spelverksamhet och matchfixning
- utveckla metoden för att beräkna kanaliseringen och ta fram indikator som kan användas i redovisningen i budgetpropositionen
- kartlägga bakomliggande faktorer till ungas spelande och hur sådant spelande finansieras.¹⁸⁷

3.4.2 Regeringen har haft information om att annan verksamhet tränger undan tillsynen

Spelinspektionen har återkommande lämnat information till regeringen om att omfattningen av myndighetens tillsyn är liten. Annan verksamhet, exempelvis domstolsprocesser och prövning av licenser och tillstånd men även tillkommande uppdrag, har medfört att myndigheten prioriterat ned tillsynen.¹⁸⁸

2019 tog Spelinspektionen emot ca 2 000 ansökningar om licens för den nya spelmarknaden.¹⁸⁹ Enligt Spelinspektionen är både antalet kommersiella licenser och antalet kommersiella aktörer fler än de beräkningar som gjordes inför omregleringen¹⁹⁰ och det har påverkat både myndighetens verksamhet och behovet av resurser.¹⁹¹ Det är också fler aktörer som söker licens för allmännyttigt spel.¹⁹²

Även kravet på tillstånd för spelprogramvara som infördes under 2023 har ökat antalet ansökningar som myndigheten ska hantera.¹⁹³ Utredningen som låg till grund för förändringen bedömde att kravet skulle generera ett 70-tal ansökningar¹⁹⁴ men vid utgången av 2023 hade Spelinspektionen beviljat 168 tillstånd.¹⁹⁵

¹⁸⁶ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2020–2022 avseende Spelinspektionen*.

¹⁸⁷ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Spelinspektionen*.

¹⁸⁸ Se exempelvis Spelinspektionen, *Budgetunderlag 2020–2022*, 2019, s. 10, *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020, s. 9 och *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2023–2025*, 2022, s. 5 f.

¹⁸⁹ Av dessa avsåg 100 ansökningar kommersiellt spel, 1 500 ansökningar värdeautomater, 300 ansökningar landbaserat kasino och 100 övriga ansökningar. Se Spelinspektionen, *Budgetunderlag 2020–2022*, 2019, s. 4. ¹⁹⁰ SOU 2017:30.

¹⁹¹ Se exempelvis Spelinspektionen, *Budgetunderlag 2020–2022*, s. 4. Liknande skrivningar återfinns i *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020; *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2022–2024*, 2021 och *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2023–2025*, 2022.

¹⁹² Enligt Spelinspektionen har licensgivningen till mindre allmännyttiga lotterier och lokalt bingospel överskridit det förväntade resursbehovet. Som mest har en licensansökan omfattat ca 350 föreningar som alla ska prövas mot spellagens krav. Licensprövningen av dessa mindre allmännyttiga aktörer är enligt myndigheten i princip lika omfattande som den som sker av kommersiella aktörer. Se Spelinspektionen, *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2023–2025*, 2022, s. 4. Motsvarande information finns även i *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2024–2026*, 2023, s. 5.

¹⁹³ Se Spelinspektionen, *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2024–2026*, 2023, s. 9 f.

¹⁹⁴ SOU 2020:77, s. 291.

¹⁹⁵ Spelinspektionen, *Årsredovisning 2023*, 2024, s 7 f.

Licens för spel ges normalt för en 5-årsperiod.¹⁹⁶ Det innebar att de licenser Spelinspektionen beslutade om 2019 löpte ut under 2023 och att Spelinspektionen under året hanterade ansökningar om förnyade licenser. Den omfattande licens- och tillståndsprövningen i kombination med tillkommande uppdrag medförde enligt Spelinspektionen att myndigheten i princip inte hade resurser att bedriva planerad tillsyn genom inspektion 2023.¹⁹⁷

Indikationer på att tillsynen inte har haft den omfattning som Spelinspektionen planerat för

Spelinspektionen ska ta ut avgifter både för licenser, tillstånd och registrering och för tillsyn. Avgifterna disponeras inte av Spelinspektionen.¹⁹⁸

Det är regeringen som bestämmer storleken på avgifter för licenser, tillstånd och registrering medan Spelinspektionen bestämmer storleken på tillsynsavgifterna.¹⁹⁹ Nivån på tillsynsavgifterna ska beräknas så att de på några års sikt täcker alla kostnader som direkt eller indirekt hör till den avgiftsbelagda verksamheten, så kallad full kostnadstäckning.²⁰⁰

Riksrevisionen har tidigare lyft fram att Spelinspektionen under flera års tid byggt upp ett överskott vad gäller tillsynsavgifterna.²⁰¹ Det innebär att myndighetens kostnader för tillsyn har varit lägre än myndigheten beräknat, vilket kan tyda på att tillsynen inte haft den omfattning som myndigheten eller regeringen planerat för.

3.4.3 Resurstilldelningen har inte motsvarat det behov Spelinspektionen gett uttryck för

Spelinspektionens verksamhet finansieras genom anslag.²⁰² Anslaget har en anslagspost som enligt villkoren får användas för Spelinspektionens förvaltningsutgifter.²⁰³ Regeringen styr inte i regleringsbrevet hur anslaget ska fördelas mellan olika verksamhetsområden. Däremot har regeringen i samband med att myndigheten fått ökade anslag motiverat behovet av mer resurser genom att ange olika skäl.²⁰⁴ Spelinspektionens ledning uppfattar detta som en styrsignal och utgår från detta i sina interna budgetbeslut.²⁰⁵

¹⁹⁶ Se 4 kap. 8 § spellagen.

¹⁹⁷ Se Spelinspektionen, *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2024–2026*, 2023, s. 3.

¹⁹⁸ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2023 avseende Spelinspektionen*.

¹⁹⁹ 15 kap. 1–5 §§ spelförordningen.

²⁰⁰ 15 kap 5 § spelförordningen. Definitionen av begreppet *full kostnadstäckning* är hämtad från Ekonomistyrningsverket, "Ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet - ESV Forum", hämtad 2024-04-29.

²⁰¹ Resultatet för 2023 var 20 miljoner kronor. Det ackumulerade överskottet samma år uppgick till knappt 97 miljoner kronor. Se Riksrevisionen, *Revisionsberättelse för Spelinspektionen 2023, 2024*, s. 2 f.

²⁰² Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid, anslag 15:1 Spelinspektionen.

²⁰³ I regleringsbrevet för 2019, 2020 och 2021 fanns ett villkor för hur mycket pengar (högst 15 miljoner kronor) som fick användas för den egeninitierade informations- och utbildningsverksamheten. Under 2020 höjdes beloppet tillfällig med 2 miljoner kronor.

²⁰⁴ Se exempelvis prop. 2023/24:1, UO17 s. 208.

²⁰⁵ Intervju med Spelinspektionen, 2024-05-15.

Kraftig ökning av anslaget inför omregleringen

Inför omregleringen ökades Lotteriinspektionens anslag med 23 miljoner kronor till 74 miljoner kronor. Ökningen motsvarade 45 procent. Efter det har anslaget ökat marginellt varje år. Under 2023 ökades anslaget något mer och inför 2024 ökades anslaget med knappt 11 miljoner till drygt 90 miljoner kronor.²⁰⁶

Tabell 2 Spelinspektionens anslagsutveckling 2018–2024, tusental kronor

	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024
Anslag	72 284	74 262	76 247	76 218	77 376	80 732*	90 410
Utfall	59 576	69 878	80 602	74 192	77 350	80 262	-
Anslagssparande	14 206	6 552	-2 127	-102	-75	394	-

Anm.: *Beloppet är inklusive beslut om ändring i statens budget då anslaget ökades med 2,4 miljoner kronor.
Källa: Budgetpropositionerna för 2019–2025, UO17.

Spelinspektionen kunde inledningsvis inte nyttja anslaget fullt ut men har därefter återkommande lyft behovet av mer resurser för tillsynen

Behovet av att på kort tid bygga upp och utveckla verksamheten har inneburit flera utmaningar för Spelinspektionen. Ett exempel är att Spelinspektionen under 2018 och 2019 inte lyckades genomföra de rekryteringar som omställningen av myndigheten krävde. Detta ledde i sin tur till att anslaget inte kunde utnyttjas fullt ut. 2018 hade myndigheten ett överskott på 14,2 miljoner kronor.²⁰⁷ 2019 var överskottet 6,6 miljoner kronor.²⁰⁸ 2020 hade överskottet förbytts i ett underskott.²⁰⁹

Spelinspektionen har i de budgetunderlag myndigheten lämnar in till regeringen återkommande lyft fram behovet av ökade resurser både generellt och för tillsynen specifikt. Spelinspektionen anger bland annat att regeringen i förarbetena inför omregleringen underskattade antalet licenshavare och att myndigheten måste hantera fler ansökningar om licenser och tillstånd än beräknat.²¹⁰ Spelinspektionens ledning har också tagit upp detta vid myndighetsdialogerna.²¹¹

Utökat anslag för att bland annat förstärka Spelinspektionens tillsyn

I juni 2023 ökades Spelinspektionens anslag med 2,4 miljoner kronor. Som skäl angav regeringen att myndigheten behövde tillföras ytterligare medel för att kunna hantera ökningen av antalet tillståndsansökningar utan att prioritera ned sitt arbete med tillsyn.²¹²

²⁰⁶ Budgetpropositionerna för 2019–2024, UO17, Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2019–2024 avseende Spelinspektionen*.

²⁰⁷ Spelinspektionen, *Budgetunderlag 2020–2022*, 2019.

²⁰⁸ Spelinspektionen, *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020.

²⁰⁹ Spelinspektionen, *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2022–2024*, 2021.

²¹⁰ Se Spelinspektionens budgetunderlag för perioden 2019–2024.

²¹¹ Sammanställning av underlag inför Finansdepartementets myndighetsdialoger med Spelinspektionen 2019–2023.

²¹² Prop. 2022/23:99, s. 50.

Inför 2024 ökades Spelinspektionens anslag med ytterligare 10,8 miljoner kronor. Som skäl angav regeringen bland annat att Spelinspektionen ska kunna bedriva en aktiv tillsyn över spelmarknaden, utöka arbetet mot olaglig spelverksamhet och stärka sin samverkan med Finansinspektionen.²¹³ Ytterligare ett skäl var att Spelinspektionen ska få utökat ansvar för matchfixningsfrågor.²¹⁴ Regeringen aviserade också en fortsatt stegvis ökning av anslaget för 2025 med ytterligare 4,8 miljoner kronor och för 2026 med ytterligare 3 miljoner kronor.²¹⁵

3.4.4 Spelinspektionen i internationell jämförelse

Inom ramen för granskningen har vi översiktligt tittat på spelmarknaden och spelmyndigheten i Danmark, Nederländerna och Storbritannien (se bilaga 2). Dessa länder har liksom Sverige en konkurrensutsatt marknad där man behöver licens för att få verka på spelmarknaden.

I nedanstående tabell redovisar vi myndigheternas resurser (personal och pengar) samt storleken på den marknad (spelmarknaden) de har att utöva tillsyn över.

Tabell 3 Spelmarknaderna och spelmyndigheterna i Sverige, Danmark, Nederländerna och Storbritannien, 2022

Land	Omsättning på spelmarknaden, miljoner kronor	Resursförbrukning, miljoner kronor	Antal anställda	Resurser per anställd, miljoner kronor
Sverige	27 400	77,3	66	1,17
Danmark	15 200	136,5	(ca) 120	1,14
Nederländerna	38 000	262,8	106	2,48
Storbritannien	193 700	509,8	336	1,52

Källa: Riksrevisionens bearbetning av myndigheternas årsredovisningar med mera (se bilaga 2).

I relation till spelmarknadens storlek är Spelinspektionen en liten myndighet jämfört med sina motsvarigheter i Nederländerna och Danmark, både sett till resurser och till antal anställda. Men i jämförelse med sin motsvarighet i Storbritannien har Spelinspektionen relativt sett mer personal och något mer resurser. Den brittiska spelmyndigheten har dock mer resurser per anställd än Spelinspektionen.²¹⁶

För att illustrera skillnaderna mellan länderna redovisas ett räkneexempel i nedanstående tabell (tabell 4). Det visar hur många anställda respektive hur mycket resurser Spelinspektionen skulle haft 2022 ifall myndigheten fått motsvarande tilldelning i relation till spelmarknadens storlek som jämförelseländerna.

²¹³ Prop. 2023/24:1 UO17, s. 207.

²¹⁴ Spelinspektionen ska bli en sådan nationell plattform som krävs för att uppfylla kraven i Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott, den s.k. Macolinkonventionen, se prop. 2023/24:1 UO17, s. 207.

²¹⁵ Prop. 2023/24:1 UO17, s. 208.

²¹⁶ Se bilaga 2 för mer detaljerad information och beräkningar.

Tabell 4 Räkneexempel: antalet anställda och resurser ifall Spelinspektionen hade haft motsvarande tilldelning i relation till spelmarknadens omsättning som spelmyndigheterna i Danmark, Nederländerna och Storbritannien, 2022

Land	Antal anställda	Resurser, miljoner kronor	Resurser per anställd, miljoner kronor
Sverige (faktiska värden)	66	77	1,17
Om samma tilldelning som i Danmark	216	246	1,14
Om samma tilldelning som i Nederländerna	76	190	2,50
Om samma tilldelning som i Storbritannien	48	72	1,50

Källa: Riksrevisionens bearbetning av myndigheternas årsredovisningar med mera (se bilaga 2).

Det bör dock betonas att detta är ett räkneexempel. Det finns skillnader mellan länderna avseende när marknaderna omreglerades, vilket uppdrag respektive myndighet har, förekomsten av eventuella stordriftsfördelar, etcetera. Därför måste uppgifterna tolkas med försiktighet. Jämförelsen tyder dock på att Spelinspektionen har betydligt mindre resurser i form av anställda och pengar än spelmyndigheterna i Danmark och Nederländerna, trots att spelmarknaderna är någorlunda jämnstora. I förhållande till spelmyndigheten i Storbritannien har dock Spelinspektionen fler anställda och något mer resurser. Men eftersom Storbritanniens spelmarknad är avsevärt mycket större skulle en förklaring till detta kunna vara att man där har vissa stordriftsfördelar.

3.5 Regeringens uppföljning

Vår granskning visar att regeringen har följt utvecklingen på spelområdet sedan omregleringen, bland annat genom att ge särskilda uppdrag till både Statskontoret och Spelinspektionen. Men regeringen har inte i samma utsträckning följt upp tillsynens omfattning och resultat. Regeringen har generellt sett lämnat begränsad information om det senare till riksdagen.

3.5.1 Uppdrag till Statskontoret att följa omregleringen

Inför omregleringen av spelmarknaden gav regeringen Statskontoret i uppdrag att följa upp och utvärdera effekterna av omregleringen.²¹⁷ Inom ramen för uppdraget har Statskontoret lämnat fyra delredovisningar och en slutredovisning till regeringen. Rapporterna har varit ett viktigt underlag för att identifiera åtgärder som regeringen behöver vidta.²¹⁸

3.5.2 Spelinspektionens ekonomiska styrning en återkommande fråga

Som vi redogör för i avsnitt 3.4 har regeringen gett Spelinspektionen ett antal uppdrag och åiterrapporteringskrav. Regeringen har bland annat efterfrågat

²¹⁷ Regeringsbeslut Fi2018/01523.

²¹⁸ Intervju med Regeringskansliet (Finansdepartementet), 2024-05-03.

information om vilka tillsynsåtgärder och andra åtgärder som myndigheten genomfört för att säkerställa att efterlevnaden av spellagen och hur arbetet med tillsyn bedrivits i förhållande till målet för spelmarknaden.²¹⁹ I de redovisningar som Spelinspektionen lämnat till regeringen ger myndigheten exempel på genomförda tillsynsaktiviteter och vad de resulterat i, exempelvis i form av beslut. Redovisningarna innehåller begränsad information om tillsynens resultat i form av ökad regelefterlevnad.²²⁰

Myndighetens ekonomi har varit en återkommande fråga i regeringens uppföljning av Spelinspektionen. Regeringen har ställt särskilda krav på myndigheten att redovisa vilka åtgärder som vidtagits för att utveckla den ekonomiska uppföljningen av verksamheten och myndighetens utgiftsprognoser i syfte att åstadkomma en effektiv användning av myndighetens resurser samt säkerställa en effektiv intern styrning och kontroll.²²¹ Den ekonomiska uppföljningen och styrningen har också tagits upp i de årliga myndighetsdialogerna som departementet har med myndighetens ledning.²²²

3.5.3 Regeringen har lämnat begränsad information till riksdagen om tillsynens omfattning och resultat

Den långsiktiga ramen och inriktningen för spelområdet finns i målen för området och lagstiftningen. Målet för spelområdet har varit oförändrat sedan omregleringen (se avsnitt 2.4).

Regeringen använder följande indikatorer för att bedöma resultatet för spelområdet:

- kanaliseringsgraden, det vill säga hur stor del av spelandet på den konkurrensutsatta marknaden som sker hos aktörer med licens i Sverige
- statens intäkter från spel²²³
- allmännyttiga ideella organisationers överskott från spel
- antal avstängda på spelpaus.se.²²⁴

Regeringen använder sig också av rapporter från exempelvis Statskontoret och Spelinspektionen.

²¹⁹ Se Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåren 2019–2021 avseende Spelinspektionen*.

²²⁰ Se Spelinspektionens årsredovisningar för åren 2019–2021 samt Spelinspektionen, *Tillsyn över efterlevnaden av spellagen*, 2019.

²²¹ Återrapporteringskrav i Spelinspektionens regleringsbrev för 2020, 2021 och 2022.

²²² Sammanställning av underlag inför Finansdepartementets myndighetsdialoger med Spelinspektionen 2019–2023.

²²³ I budgetpropositionen för 2024 består indikatorn endast av statens inkomster från spelskatt. I tidigare budgetpropositioner inkluderades även intäkter från bolagsskatt och utdelningen från AB Svenska Spel.

²²⁴ Prop. 2023/24:1, UO17 s. 203. Indikatorerna användes första gången i budgetpropositionen för 2021 i samband med bedömningen av resultaten av den verksamhet som bedrivits 2019, alltså det första året efter omregleringen. I budgetpropositionen för 2024 ändrades "folkrörelsernas överskott från spel" till "allmännyttiga ideella organisationers överskott från spel".

Kanaliseringen har sedan omregleringen legat mellan 85 och 89 procent. Statens intäkter från spel har ökat något från 3,8 miljarder kronor 2019 till 4,3 miljarder kronor 2022 medan de allmännyttiga ideella organisationernas intäkter har legat på en relativt stabil nivå runt 1,5 miljarder kronor. Antalet avstängda personer på spelpaus.se har ökat varje år sen införandet 2019. Då hade runt 50 000 personer stängt av sig. 2022 hade drygt 85 000 personer stängt av sig.²²⁵

Sättet att mäta kanaliseringsgraden är omtvistat. De uppgifter om kanaliseringsgraden som Spelinspektionen tar fram och redovisar till regeringen bygger på uppskattningar som görs av företaget H2 Gambling Capital (H2GC).²²⁶ Företaget redovisar inte hur uppskattningar tas fram, men spelmyndigheter i exempelvis Danmark och Nederländerna anlitar företaget för att göra motsvarande uppskattningar av kanaliseringsgraden i de länderna.²²⁷ Branschen har tagit fram egna mätningar som visar på en i vissa fall betydligt lägre nivå än den som redovisas i budgetpropositionen.²²⁸ I regleringsbrevet för 2024 har regeringen dock gett Spelinspektionen i uppdrag att utveckla metoder för att beräkna kanaliseringsgraden samt ta fram en ny indikator som kan användas i budgetpropositionen.²²⁹

Regeringen lämnar generellt lite information om tillsynens omfattning och resultat. Undantaget är budgetpropositionen för 2024 där regeringen skriver att resultaten av Spelinspektionens tillsyn visar på omfattande brister i spelbolagens efterlevnad av det nya regelverket och att tillsynen i hög grad resulterar i beslut om ingripande till följd av bristande regelefterlevnad.²³⁰

3.6 Regeringen har lämnat flera förslag till justeringar av lagstiftningen

Regeringen har lämnat flera förslag om förändringar av lagstiftningen till riksdagen.²³¹ Förändringarna har till stor del berört det olicensierade spelet och förslagen har bland annat avsett

- åtgärder för att stänga ute olicensierat spel från den svenska spelmarknaden (bland annat krav på tillstånd för spelprogramvara och förbud mot att främja olovligt spel)²³²

²²⁵ Prop. 2023/24:1, UO17 s. 203 f.

²²⁶ Statskontoret, *Utvärdering av spelmarknaden, Slutrapport, 2022*, s. 93.

²²⁷ Se exempelvis Spillemyndigheten "The Gambling Market in Numbers 2021", hämtad 2024-06-25 eller Kansspelaustriteit, "Monitoringsrapportage online kansspelen Voorjaar 2024", hämtad 2024-06-25.

²²⁸ Se exempelvis Littorin, "Olicensierade nätkasinon lockar allt fler svenska spelare", 2024-06-07.

²²⁹ Regeringsbeslut, *Regleringsbrev för budgetåret 2024 avseende Spelinspektionen*. Uppdraget ska redovisas senast 1 oktober 2024.

²³⁰ Se prop. 2023/24:1 UO17, s. 250.

²³¹ Totalt rör det sig om fyra propositioner: prop. 2021/22:242, prop. 2022/23:33, prop. 2023/24:53 och prop. 2023/24:74.

²³² Prop. 2021/22:242, bet. 2022/23:KrU2, rskr. 2022/23:29. Ändringarna trädde i kraft 1 januari 2023 samt 1 juli 2023. Ändringen innebar också att Spelinspektionen fick ett nytt uppdrag att följa och informera om utvecklingen på spelmarknaden och en ny skyldighet för licens- och tillståndshavare att lämna de uppgifter Spelinspektionen behöver för detta.

- åtgärder mot olaglig spelverksamhet och organiserad brottslighet inom idrotten (bland annat en möjlighet för Spelinspektionen att köpa speltjänster online under dold identitet, så kallat testköp, för att kontrollera att spellagens licenskrav och främjandeförbud efterlevs)²³³
- åtgärder för att stärka konsumentskyddet (utökade möjligheter för licenshavare att behandla personuppgifter inom ramen för omsorgsplikten) och bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar (justering av sanktionsavgiften vid överträdelse av penningtvättslagen)²³⁴.

2020 beslutade regeringen om en tillfällig förordning med anledning av spridningen av covid-19.²³⁵ Förordningen innehöll tillfälliga bestämmelser om insättnings- och förlustgränser, inloggningstid, omsorgsplikt och bonuserbudanden enligt spellagen (2018:1138). Syftet var att stärka spelarskyddet med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. De tillfälliga bestämmelserna upphörde i november 2021.²³⁶

3.6.1 Spelinspektionen har fått nya tillsynsverktyg

Justeringarna av regelverket har inneburit att Spelinspektionen fått nya verktyg, exempelvis det administrativa främjandeförbudet samt möjligheten till testköp under dold identitet, men också att andra tagits bort. Ett exempel på det senare är upphävandet av bestämmelserna om betalningsblockering.²³⁷ I stället ska spellagens förbud mot främjande av olovligt spel användas för blockering av betalningar till olicensierade aktörer.²³⁸

3.6.2 Otydligt regelverk försvårar tillämpningen

Flera utredningar har behandlat frågan om spellagens tillämpningsområde.²³⁹ Lagen ska, med några undantag, tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige. Onlinespel som inte riktas till den svenska marknaden ska inte anses tillhandahållna i Sverige.²⁴⁰ För dessa spel krävs alltså inte licens. I spellagen preciseras emellertid inte närmare

²³³ Prop. 2022/23:33, bet. 2022/23:KrU7, rskr. 2022/23:189.

²³⁴ Prop. 2023/24:53, bet. 2023/24:KrU9, rskr. 2023/24:165. Beslutet innebär också att ett skriftlighetskrav för telefonförsäljning av spel införs. Ändringen trädde i kraft 1 juni 2024.

²³⁵ Förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19. Bestämmelserna skulle komplettera 5–8 kap. och 14 kap. spellagen samt 3–6 kap. och 11 kap. spelförordningen.

²³⁶ Förordningen gällde ursprungligen fr.o.m. 2 juli 2020 t.o.m. utgången av 2020 men förlängdes vid två tillfällen, först t.o.m. 30 juni 2021 och därefter t.o.m. 14 november 2021. Se förordningen om fortsatt giltighet av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (SFS 2020:1164) och förordningen om fortsatt giltighet av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (SFS 2021:382).

²³⁷ Enlig den ursprungliga lydelsen av 18 kap. 26 § spellagen kunde Spelinspektionen hos förvaltningsrätten ansöka om att en betaltjänstleverantör ska åläggas att blockera betalningstransaktioner. Spelinspektionen ansåg att det bland annat fanns vissa praktiska svårigheter med regleringen som gjorde den svårtillämpad och myndigheten använde sig aldrig av möjligheten att ansöka om betalningsblockering. Se prop. 2022/23:33, s. 24.

²³⁸ Se prop. 2022/23:33, s. 59.

²³⁹ Se SOU 2017:30 del 2, SOU 2020:70 och Ds 2021:29.

²⁴⁰ Se 1 kap. 2 § spellagen.

vad begreppet ”riktas till” innebär. För att avgöra om ett onlinespel riktas mot den svenska marknaden behöver man, enligt förarbetena, göra en samlad bedömning. Omständigheter av betydelse kan vara att webbplatsen innehåller svensk text eller erbjuder insättningar och vinster i svensk valuta.²⁴¹ Enligt Spelinspektionen talar även följande faktorer för att ett onlinespel riktar sig till den svenska marknaden:

- att bolaget har villkoren för deltagande i spelet på svenska eller i övrigt i villkoren refererar till kunden som svensk
- att bolaget har en svensk kundtjänst/FAQ eller i övrigt refererar till vad som gäller om man är svensk kund
- att bolaget på webbplatsen har kontaktinformation till kundtjänst med svenskt telefonnummer
- att bolaget eller bolagets ”affiliates”²⁴² riktar sin marknadsföring till svenska konsumenterna.²⁴³

Det är inte bara Spelinspektionen som behöver göra en samlad bedömning för att avgöra om ett onlinespel riktas mot den svenska marknaden eller inte. Bedömningen behöver också göras av andra, till exempel aktörer som omfattas av spellagens bestämmelser om främjandeförbud.²⁴⁴

Utredningen som föregick omregleringen föreslog ett bredare tillämpningsområde än det som regeringen valde att gå vidare med.²⁴⁵ Frågan har därefter behandlats i två utredningar²⁴⁶ varav den ena lämnat förslag om att utvidga lagens tillämpningsområde genom att ta bort skrivningen om att endast onlinespel som riktas till den svenska marknaden ska anses tillhandhållna i Sverige. Skälen som anges är bland annat att ett utvidgat tillämpningsområde skulle förenkla bedömningen av om ett visst onlinespel omfattas av tillämpningsområdet.²⁴⁷ Förslagen har remitterats men regeringen har valt att inte gå vidare i denna del. Som skäl för detta har regeringen bland annat angett att det saknats tillräckliga underlag för att bedöma konsekvenserna av en utvidgning.²⁴⁸ Regeringen ansåg därför att det

²⁴¹ Prop. 2017/18:220, s. 290.

²⁴² Företag som förmedlar digitala annonser avsedda för internetreklam från annonsörer till webbplatsägare.

²⁴³ Spelinspektionen, *Spelinspektionens arbete mot olaglig spelverksamhet online – strategi*, 2021.

²⁴⁴ Främjandeförbudet innebär att det inte är tillåtet att genom exempelvis reklam eller förmedling av betalning främja deltagande i otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens. Se 19 kap. 2 § spellagen.

²⁴⁵ Utredningen föreslog att spellagen skulle tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, anordnas i Sverige eller annars i Sverige möjliggör deltagande från personer som är bosatta eller stadigvarande vistas här. SOU 2017:30 del 2, s. 394. Se även prop. 2017/18:220 s. 87 f.

²⁴⁶ SOU 2020:77 och Ds 2021:29.

²⁴⁷ Se Ds 2021:29, s. 9 f. Utredningen föreslog att spellagens tillämpningsområde skulle utvidgas till att omfatta samtliga onlinespel som en spelare som befinner sig i Sverige har möjlighet att delta i. Se s. 15.

²⁴⁸ Se exempelvis prop. 2022/23:33 s. 19 ff. Regeringen bedömde att ett utvidgat tillämpningsområde skulle kunna förenkla prövningen av om ett visst onlinespel faller inom spellagens tillämpningsområde men att det saknades underlag för att bedöma exempelvis vilka skatterättsliga konsekvenser en utvidgning skulle få. Det saknades också underlag för att bedöma hur förslaget förhöll sig till andra staters rättsordningar och frågan om proportionalitet i förhållande till den fria rörligheten som följer av EU-rätten samt förenlighet med folkrättsliga principer om staters s.k. exterritoriella behörighet och jurisdiktion.

fanns starka skäl för att låta spellagens nuvarande tillämpningsområde utvecklas i praxis innan det kan bli aktuellt att överväga en utvidgning.²⁴⁹

Svårigheterna med att förutse utvecklingen i praxis kan illustreras av en dom som meddelades av förvaltningsrätten i maj 2024. Målet gällde ett beslut från Spelinspektionen om att en betaltjänstförmedlare skulle upphöra med att främja olovligt spel. Domstolen ansåg bland annat att omständigheterna att företaget är registrerat i Sverige, till stor del används av svenska konsumenter och att kunder vid direkt banköverföring identifierar sig med BankID inte ensamma kan anses tillräckliga för att spelet ska anses riktat mot Sverige. Domstolen ansåg att det inte var visat att det förekommit olovligt spel eller att företaget i fråga främjat olovligt spel och upphävde Spelinspektionens beslut.²⁵⁰ Spelinspektionen har överklagat domen.²⁵¹

Spelinspektionen bedömer att spellagens tillämpningsområde behöver ändras för att tydliggöra när onlinespel kräver licens. I en redovisning som Spelinspektionen lämnade till Regeringskansliet (Finansdepartementet) i april 2024 föreslår myndigheten att tillämpningsområdet ändras från nuvarande riktningsskriterium till ett deltagarperspektiv genom en ändring i 1 kap. 2 § spellagen.²⁵²

²⁴⁹ Prop. 2022/23:33 s. 23.

²⁵⁰ Förvaltningsrätten i Linköping, mål nr 5684-23.

²⁵¹ Spelinspektionen, "Spelinspektionen överklagar dom gällande Zimpler AB", hämtad 2024-06-24.

²⁵² Spelinspektionen föreslår att 1 kap. 2 § 2 spellagen ska ha följande lydelse: "Onlinespel som personer bosatta eller stadigvarande vistas i Sverige kan delta i ska anses tillhandahållna i Sverige." Förslaget är delvis annorlunda utformat än det förslag till ändring av tillämpningsområdet avseende onlinespel som föreslogs i Ds 2021:29. Se Spelinspektionen, *Slutredovisning: uppdrag om att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas (Fi2023/01556)*, 2024, s. 16.

4 Tillsynens inriktning och genomförande

I detta kapitel adresserar vi frågorna om hur Spelinspektionen inriktar och genomför sin tillsyn. Utgångspunkten är de bedömningsgrunder som presenteras i kapitel 1. Det handlar framför allt om att tillsynen bör ha en tillräcklig omfattning, vara inriktad mot såväl den licensierade som den olicensierade marknaden, utgå från en systematisk riskanalys samt genomföras inom ramen för processer som säkerställer kvalitet och resurseffektivitet. Uppföljning av genomförda tillsynsinsatser är också en viktig förutsättning för ett effektivt genomförande.

4.1 Sammanfattande iakttagelser

- Antalet inledda inspektioner per år minskade påtagligt under perioden 2019–2023, från 263 till 58, och ligger enligt Riksrevisionen på en för låg nivå för att på ett tillfredsställande sätt täcka hela tillsynsområdet.
- Under samma period ökade andelen inspektioner mot olicensierat spel från 13 till 45 procent, medan ungefär det omvända gäller för det spel som är förbehållet staten. Inspektioner av kommersiellt onlinespel och vadhållning minskade något från 23 till 17 procent.
- Knappt hälften av inspektionerna av kommersiellt respektive olicensierat spel leder till någon form av ingripande åtgärd. Inspektioner av spel förbehållet staten respektive allmännyttan leder endast i undantagsfall till en ingripande åtgärd.
- Tillsynens nuvarande täckningsgrad är enligt Riksrevisionen för låg. Den innebär att mer än 40 procent av de licensierade bolagen inom kommersiellt onlinespel och vadhållning inte kommer att tillsynas under en licensperiod. För övriga licenstyper är sannolikheten att bli inspekterad betydligt lägre.
- De områden som Spelinspektionen har prioriterat i sina verksamhetsplaner har varit på en mycket övergripande nivå. Deras styrande effekt för tillsynsverksamhetens inriktning kan därför ifrågasättas. Myndigheten har hittills heller inte haft någon systematisk riskvärdering i sin planeringsprocess.
- När det gäller tillsynens genomförande har Spelinspektionen i huvudsak etablerat ändamålsenliga processer och stöd samt rutiner för att hantera intressekonflikter hos personalen.
- Spelinspektionen har hittills endast i mycket begränsad omfattning följt upp resultatet av sina tillsynsbeslut. Myndigheten saknar därmed kunskap om ifall inspektionerna har medfört att tillsynsobjekten har rättat till påtalade brister.

4.2 Spelinspektionens tillsynsprestationer

Spelinspektionens tillsyn består huvudsakligen av inspektioner. Under perioden 2019–2023 minskade antalet inspektioner påtagligt samtidigt som inriktningen mot

olika spelområden fick en delvis annan inriktning. Mediantiden för en inspektion uppgick till närmare 100 dagar men variationen inom och mellan licenstyperna var betydande. Andelen inspektioner som pågick i över ett år var cirka 10 procent. Endast en dryg fjärdedel av inspektionerna ledde till någon form av ingripande åtgärd, men det finns stora skillnader mellan licenstyperna. Tillsynens täckningsgrad har generellt sett varit låg under perioden.

4.2.1 Spelinspektionen bedriver olika former av tillsyn

Enligt Spelinspektionens tillsynspolicy kan ökad regelefterlevnad uppnås på olika sätt, och begreppet tillsyn ska därför omfatta all verksamhet vid myndigheten som syftar till ökad regelefterlevnad på spelmarknaden. Enligt policyn kan tillsynsinsatserna därmed utgöras av såväl inspektion som förebyggande tillsyn.²⁵³

Inspektion innebär att granskningen riktas direkt mot ett eller flera enskilda tillsynsobjekt. Det sker vanligtvis genom skrivbordstillsyn eller platsbesök, eller en kombination av dessa. Denna typ av tillsyn avslutas med beslut riktade mot enskilda tillsynsobjekt. Förebyggande tillsyn är tillsynsinsatser som sker i förebyggande och kunskaphöjande syfte. Denna tillsyn resulterar inte i något beslut om ingripanden riktade mot enskilda tillsynsobjekt. Däremot kan det som framkommer vid denna typ av tillsyn utgöra skäl att inleda en inspektion.²⁵⁴

Av tillsynspolicyn framgår vidare att myndighetens tillsynsobjekt kan delas in i två kategorier: aktörer som har licens eller tillstånd för att tillhandahålla spel samt aktörer som inte har det och som därmed bedriver olicensierad eller otillåten spelverksamhet. Syftet med tillsynen av otillåten spelverksamhet är dels att spel inte ska användas som ett stöd för kriminell verksamhet, dels att öka kanaliseringen av spelandet.

Spelinspektionen skiljer också mellan planerad och händelsestyrd tillsyn. Den planerade tillsynen ska utgå från myndighetens årliga verksamhetsplan medan händelsestyrd tillsyn kan inledas efter tips och klagomål eller omvärldsbevakningen. Enligt Spelinspektionens tillsynspolicy ska en viss del av myndighetens resurser för tillsyn avsättas varje år för att den vid behov ska kunna genomföra händelsestyrd tillsyn med kort varsel.²⁵⁵

4.2.2 Antalet inledda inspektioner har minskat kraftigt och deras fokus mot olika spelområden har ändrats

Spelinspektionens tillsynsinsatser består huvudsakligen av inspektioner, det vill säga insatser som motsvarar den definition av tillsyn som riksdag och regering har beslutat om. Antalet inspektioner under perioden 2019–2023 uppgick till 589 medan antalet förebyggande tillsyner uppgick till 18.

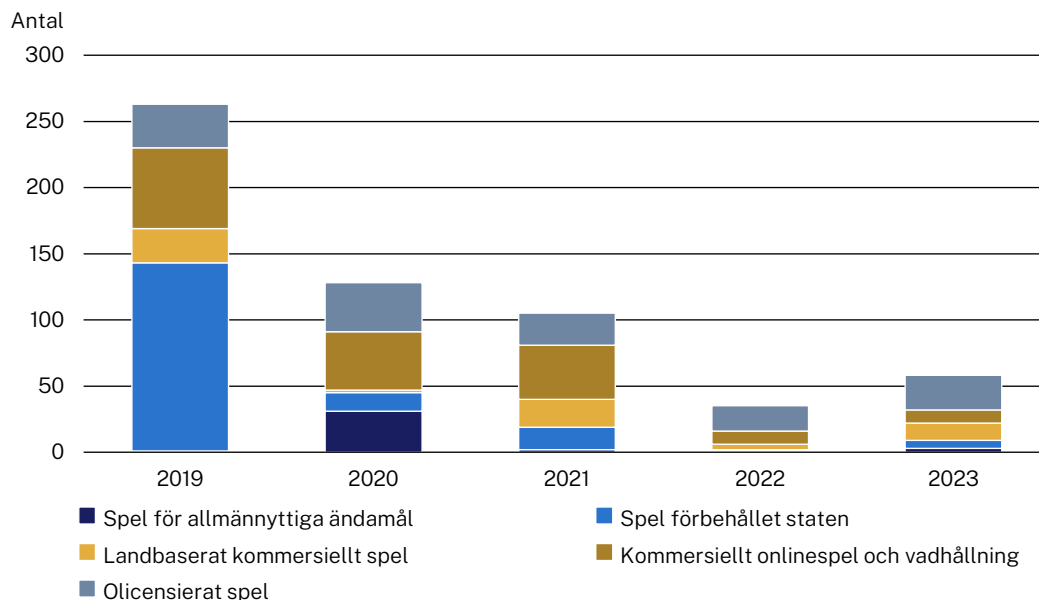
²⁵³ Spelinspektionen, *Spelinspektionens tillsynspolicy* beslutad 2021-09-08, s. 4.

²⁵⁴ Spelinspektionen, *Spelinspektionens tillsynspolicy*, beslutad 2021-09-08, s. 7 f.

²⁵⁵ Spelinspektionen, *Spelinspektionens tillsynspolicy*, beslutad 2021-09-08, s. 7.

Som framgår av nedanstående diagram kan det samtidigt konstateras att antalet inledda inspektioner per år har minskat påtagligt under perioden, från 263 till 58.²⁵⁶

Diagram 1 Antal inledda inspektioner per år 2019–2023, uppdelat efter licenstyper



Källa: Riksrevisionens bearbetning av Spelinspektionens verksamhetsstatistik

Samtidigt som antalet inspektioner har minskat kraftigt så har den relativa fördelningen mellan olika licenstyper ändrats. Perioden 2019–2023 kan sammanfattas enligt följande:²⁵⁷

- *Olicensierat spel*: antalet inledda inspektioner per år var förhållandevis konstant runt 25–30, men deras andel ökade från 13 till 45 procent.
- *Kommersiellt onlinespel och vadhållning*: antalet inledda inspektioner minskade från 61 till 10. Deras andel minskade från 23 till 17 procent.
- *Landbaserat kommersiellt spel*: antalet inledda inspektioner minskade från 26 till 13, men deras andel ökade från 10 till 22 procent.²⁵⁸
- *Spel förbehållet staten*: antalet inledda inspektioner minskade från 142 till 6. Deras andel minskade från 54 till 10 procent.
- *Spel för allmännyttiga ändamål (bingo och lotteri)*: antalet inledda inspektioner var vanligen 1–3 per år, vilket motsvarade en andel på 0–5 procent. 2020 inleddes dock 31 inspektioner, vilket motsvarade 24 procent av de inspektioner som inleddes det året.²⁵⁹

²⁵⁶ Se även tabellerna 11 och 12 i bilaga 1. De 11 inspektioner som utfördes i enlighet med den gamla lotterilagen ingår inte.

²⁵⁷ Uppgifterna avser *antalet* inledda inspektioner per år för respektive licenstyp samt deras *andel* av det totala antalet inledda inspektioner för respektive år.

²⁵⁸ I denna kategori ingår även en inspektion av spel på fartyg i internationell trafik.

²⁵⁹ I ovanstående redovisning ingår inte de 11 observationer som avsåg inspektioner i enlighet med den gamla lotterilagen.

Enligt Spelinspektionen hänger den stora minskningen av antalet inspektioner under perioden ihop med vad som tillsynats och hur tillsynen har genomförts. Enligt myndigheten har detta förändrats under perioden. Därför är det enligt myndigheten svårt att enbart utifrån antalet tillsynsinsatser dra slutsatsen att det gjorts mindre tillsyn, även om antalet tillsynsärenden har minskat. En stor tillsynsaktivitet kan i vissa fall motsvara flera andra mindre tillsynsaktiviteter, framhåller myndigheten.²⁶⁰ Vi kan samtidigt konstatera att minskningen av antalet ärenden är betydande och att den genomsnittliga tiden för att genomföra en inspektion har minskat under perioden. Den tid som eventuellt har tillgängliggjorts genom förbättrade tillsynsprocesser har enligt Spelinspektionens bedömning inte använts för att öka tillsynsinsatserna (se avsnitt 4.2.3).

En stor del av minskningen under perioden 2019–2023 avser spel förbehållet staten, och då framför allt statliga värdeautomater. 2019 genomfördes 139 sådana inspektioner, de följande åren under perioden var det sammanlagt 36. Enligt Spelinspektionen har antalet inspektioner inom detta område dragits ned eftersom spellagen ställer större krav på licenshavarnas egenkontroll jämfört med tidigare reglering. Under övergången mellan den gamla och nya lagstiftningen genomförde Spelinspektionen viss tillsyn enligt tidigare arbetssätt, vilket till största delen förklarar skillnaden i antalet ärenden mellan 2019 och efterföljande år. Andra bidragande orsaker till neddragningen är enligt Spelinspektionen att merparten av de fysiska spelplatserna var stängda under pandemiåren 2020–2021, samt att AB Svenska Spel har infört ett krav på spelkonto för att spela på värdeautomater. Det minskar behovet av tillsyn på plats eftersom allt spelande registreras. Spelinspektionen håller för närvarande på att se över tillsynen av fysiska spelplatser och kan därför i nuläget inte uppskatta hur många sådana inspektioner som kommer att genomföras per år i framtiden.²⁶¹

Antalet inledda inspektioner inom kommersiellt onlinespel och vadhållning minskar också förhållandevis kraftigt under perioden, först från cirka 60 till 40 och sedan till 10 per år. Enligt Spelinspektionen beror detta på att myndigheten inledningsvis valde att tillsyna det som var nytt i spelregleringen: nya aktörer, nya spelformer och nya företeelser (till exempel uppkoppling mot Spelpaus.se, bonusregleringen, vadhållning på underåriga och obligatorisk registrering av spelare). Denna inriktning styrdes delvis också av inkomna tips och klagomål. Spelinspektionen inledde därefter ett antal mer omfattande tillsynsaktiviteter inom områdena penningtvätt och spelansvar. Flera av dessa ärenden tog dock längre tid än beräknat eftersom de visade sig vara mer komplexa än förutsett. Som en lärdom av detta lägger Spelinspektionen enligt uppgift idag mer tid på att planera och avgränsa tillsynsinsatserna.²⁶²

²⁶⁰ E-post från Spelinspektionen, 2024-08-29.

²⁶¹ E-post från Spelinspektionen, 2024-08-29.

²⁶² E-post från Spelinspektionen, 2024-08-29.

Det låga antalet inspektioner av spel för allmännyttiga ändamål beror enligt Spelinspektionen delvis på att myndigheten bedömer detta som mindre riskfyllt än övrigt spelande. Det lägre antalet inspektioner har enligt myndigheten i viss mån också varit en resursfråga.²⁶³

4.2.3 Stora variationer i hur lång tid inspektionerna tar att göra

Flera inspektioner har tagit lång tid att genomföra. Under perioden 2019–2023 har 10 procent pågått i över ett år, i vissa fall betydligt längre än så.²⁶⁴

Som framgår av tabell 5 nedan var mediantiden för en inspektion närmare 100 dagar. Samtidigt kan konstateras att variationen inom och mellan licenstyperna var betydande. Mediantiden var längst för inspektioner avseende spel för allmännyttiga ändamål men där var samtidigt variationen mindre (32 procent) jämfört med övriga licenstyper.

Tabell 5 Genomsnittlig tidsåtgång i dagar för Spelinspektionens inspektioner 2019–2023

Licenstyp	Antal	Median	Min	Max	CV***
Spel för allmännyttiga ändamål	35	259	7	266	32 %
Spel förbehållet staten	172	56	1	742	121 %
Landbaserat kommersiellt spel*	59	98	1	499	89 %
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	157	126	5	952	94 %
Olicensierat spel	127	91	1	1 070	113 %
Totalt**	550	98	1	1 070	106 %

Anm.: * I denna kategori ingår en inspektion avseende spel på fartyg som inleddes 2019.

** Här ingår inte de 39 inspektioner där det saknas uppgift om avslutande beslutsdatum (33) eller när inspektionen inleddes och avslutats samma dag (6), det vill säga när kalendertiden är mindre än eller lika med 0.

*** CV = variationskoefficient = (standardavvikelse/medelvärde).

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Under perioden tenderar den genomsnittliga tidsåtgången för en inspektion att minska något. Denna utveckling går som tidigare nämnts hand i hand med att antalet inspektioner har minskat påtagligt under perioden.²⁶⁵

Den minskande tidsåtgången beror enligt Spelinspektionens bedömning bland annat på att utredningsprocessen effektiviserats genom ett förbättrat handläggarsstöd. Men enligt myndigheten används inte den tid som därmed frigjorts för mer tillsyn utan för att hantera ett ökat antal regeringsuppdrag och ett flertal regelförändringar på spelområdet.²⁶⁶

²⁶³ Ansökningar för denna licenskategori kommer in löpande och vanligtvis handlägger myndigheten flera ansökningar parallellt. Ansökningarna innehåller enligt Spelinspektionen ofta komplexa och principiella frågeställningar där praxis saknas. E-post från Spelinspektionen, 2024-08-29.

²⁶⁴ Det framgår dels av tabell 15 i bilaga 1, dels av max-värdena i tabell 5 ovan.

²⁶⁵ Se tabellerna 13 och 14 i bilaga 1.

²⁶⁶ E-post från Spelinspektionen, 2024-08-29.

4.2.4 Få inspektioner leder till ingripande åtgärder

I nedanstående tabell redovisas hur många avslutade inspektioner som har lett till en ingripande åtgärd gentemot tillsynsobjektet.

Tabell 6 Resultatet av Spelinspektionens avslutade inspektioner som inletts 2019–2023

Licenstag	Antal åtgärd	Antal ej åtgärd	Summa	Andel åtgärd, procent
Spel för allmännyttiga ändamål	1	34	35	3
Spel förbehållet staten	6	166	172	3
Landbaserat kommersiellt spel*	27	32	59	46
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	73	84	157	46
Olicensierat spel	51	76	127	40
Totalt**	158	392	550	29

Anm.: * I denna kategori ingår en inspektion avseende spel på fartyg som inleddes 2019.

** Här ingår inte de 39 inspektioner där det saknas uppgift om avslutande beslutsdatum (33) eller när inspektionen inletts och avslutats samma dag (6), det vill säga när kalendertiden är mindre än eller lika med 0. Källa: Riksrevisionens bearbetningar av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Som framgår av tabellen leder i genomsnitt endast en knapp tredjedel av inspektionerna till någon form av ingripande åtgärd. Det finns dock stora skillnader mellan licenstagerna. Inspektioner av landbaserat kommersiellt spel leder till åtgärder i nästan hälften av fallen. Samma sak gäller för kommersiellt onlinespel och vadhållning. Motsvarande för olicensierat spel är 40 procent. Inspektioner av allmännyttans respektive statens spel leder däremot nästan aldrig till någon form av ingripande åtgärd. Den helt dominerande orsaken när en inspektion inte leder till någon ingripande åtgärd är att ärendet avskrivs. Det gäller för närmare 90 procent av fallen.²⁶⁷

Den ingripande åtgärd som är vanligast under perioden är ”förbud att tillhandahålla spel i Sverige”. Den svarar för en knapp tredjedel av det totala antalet och avser olicensierat spel som bedöms vara olagligt. Den näst vanligaste åtgärden är ”varning med sanktionsavgift” som svarar för ungefär en fjärdedel av åtgärderna. Den åtgärden har i stort sett uteslutande använts för kommersiellt onlinespel och vadhållning.²⁶⁸

Drygt hälften av de ingripande åtgärderna inom spelområdet kommersiellt onlinespel och vadhållning överklagas. Motsvarande för olagligt spel är 10 procent medan det för kommersiellt landbaserat spel uppgick till 7 procent. Inga av de få ingripande åtgärderna inom allmännyttan eller staten överklagades.²⁶⁹

²⁶⁷ De avskrivna fallen kan i sin tur delas in i kategorierna ”avslutas utan ytterligare åtgärd” och ”ingen sakprövning” med 90 respektive 10 procent vardera.

²⁶⁸ Se tabell 16, bilaga 1.

²⁶⁹ Se tabell 17, bilaga 1.

4.2.5 Inspektionernas inriktning 2022 och 2023

Spelinspektionen har efterhand utvecklat metoder och processer för att genomföra sin tillsyn (se avsnitt 4.4.1). Detta arbete slutfördes under 2021 och började på allvar implementeras från och med 2022. Mot den bakgrunden har vi tittat närmare på verksamhetsstatistiken för åren 2022–2023.

Av tabellen nedan framgår hur de inspektioner som inleddes under perioden 2022–2023 fördelade sig mellan olika licenstyper, vilket resultat de uppnådde i termer av ingripande åtgärder samt hur lång kalendertid de i genomsnitt tog att genomföra. Några av inspektionerna som ingår i redovisningen avslutades under 2024. Bland annat framgår att andelen inspektioner som lett fram till en ingripande åtgärd har ökat under senare år (2022–2023) jämfört med hela den studerade perioden (2019–2023), från 28 till 41 procent.²⁷⁰

Tabell 7 Totalt antal inspektioner som inletts under perioden 2022–2023 och andel därav som avslutats med ingripande åtgärd samt genomsnittlig kalendertid för genomförandet

Licenstyp	Antal inspektioner		Genomsnittlig kalendertid (dagar)	
	Totalt	Därav med ingripande åtgärd*	Ingripande åtgärd	Ej ingripande åtgärd
Spel för allmännyttiga ändamål	1	0 (0,00)	0	82
Spel förbehållet staten	4	2 (0,50)	47	47
Landbaserat kommersiellt spel	10	5 (0,50)	85	58
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	17	6 (0,35)	97	89
Olicensierat spel	34	14 (0,41)	97	95
Totalt	66	27 (0,41)	91	86

Anm.: * Uppgift inom parentes avser andel av totala antalet inspektioner för respektive licenstyp.
Källa: Riksrevisionens bearbetning av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Vidare framgår att det inte är någon markant skillnad mellan den kalendertid det tar att genomföra en inspektion som leder fram till en ingripande åtgärd jämfört med en inspektion som inte gör det. Undantaget utgörs möjligen av inspektioner mot landbaserat kommersiellt spel där det i genomsnitt tar 85 dagar fram till en ingripande åtgärd och annars 58 dagar. Samtidigt kan vi konstatera att det är rätt stora variationer i kalendertid för samtliga licenstyper, oavsett om inspektionen har lett fram till en ingripande åtgärd eller ej. Inspektioner av värdeautomater, som är

²⁷⁰ 2022 inledde Spelinspektionen sammanlagt 35 inspektioner. 15 av dessa ledde till någon form av ingripande åtgärd medan 20 avskrevs. 2023 inledde Spelinspektionen sammanlagt 58 inspektioner, varav 31 har avslutats medan 27 var under beredning i den version av verksamhetsstatistiken som vi har bearbetat. För 12 av 31 avslutade inspektioner innebar beslutet en ingripande åtgärd. Materialet överlämnades till Riksrevisionen i maj 2024.

den spelform inom spel förbehållet staten som det handlar här²⁷¹, går förhållandevis snabbt att genomföra och där är variationerna också minst.²⁷²

I bilaga 1 (tabell 18) redovisas vilka beslut om ingripande åtgärder som fattades i de ärenden som inleddes under 2022–2023.

4.2.6 Inspektionerna har låg täckningsgrad

I nedanstående tabell redovisar vi täckningsgraden, det vill säga hur stor andel av licens- och tillståndshavarna inom respektive licenstyp som inspekterats av Spelinspektionen under ett visst år.

Tabell 8 Täckningsgrad för Spelinspektionens inspektioner 2021–2023, procent*

Licenstyp	2021	2022	2023
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	56,1	13,6	11,9
Spel för allmännyttiga ändamål	0,8	0,3	1,0
Landbaserat kommersiellt spel	1,6	0,8	2,5
Spel förbehållet staten (här endast värdeautomater)**	1,1	0,1	0,5

Anm.: För onlinekasino och vadhållning samt allmännyttan definierar vi en licenshavare som en aktör. För det landbaserade spelet och de statliga värdeautomaterna definierar vi en spelplats som en aktör. * Sedan 1 juli 2023 ger inte Spelinspektionen längre licens till enskilda spelplatser vad gäller värdeautomater, landbaserat kommersiellt spel och spel på fartyg. Spelplatserna ska dock anmälas till Spelinspektionen. ** I licensformen spel förbehållet staten ingår spelformerna spel på kasino, värdeautomater och vissa lotterier. Här redovisas endast värdeautomater.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Täckningsgraden inom kommersiellt onlinespel och vadhållning var förhållandevis hög 2021 men har sedan dess minskat betydligt. Under 2023 motsvarar den endast 11,9 procent. De flesta licenshavare inom kommersiellt onlinespel och vadhållning har en licens som löper under fem år, och om tillsynen bedrivs i motsvarande takt innebär det att många (minst 40 procent) av licenshavarna inte kommer att inspekteras någon gång under licensperioden.²⁷³ Täckningsgraden är avsevärt lägre för de andra licenstyperna. Där är sannolikheten att en licenshavare ska bli inspekterad ett givet år mycket låg.

4.3 Spelinspektionens prioritering och inriktning av sin tillsyn

Spelinspektionens planerade tillsyn ska, enligt myndighetens tillsynspolicy, utgå från den årliga verksamhetsplanen. Men den inriktning och de prioriteringar som läggs

²⁷¹ Det fanns inte någon granskning av Casino Cosmopol som startade och inleddes under perioden 2022–2023.

²⁷² Skillnad mellan lägsta och högsta antal dagar för ingripande respektive inte ingripande åtgärd: landbaserat kommersiellt 27–201 respektive 33–121; olagligt spel 1–219 respektive 6–365; online och vadhållning 30–191 respektive 6–322; spel förbehållet staten 14–80 respektive 32–61.

²⁷³ Om 12 procent av licens- och tillståndshavarna inspekteras varje år under en femårsperiod, och ingen inspekteras mer än en gång under perioden så kommer 60 procent av dem att inspekteras ($0,12 \times 5 = 0,60$). Detta under förutsättning att det inte tillkommer eller försvinner några licenshavare under den aktuella femårsperioden.

fast i verksamhetsplanerna har varit på en mycket övergripande och generell nivå. Deras förmåga att styra och värna tillsynsverksamheten kan därför ifrågasättas. Detta samtidigt som det finns påtagliga risker att tillsynen får stå tillbaka i den interna konkurrensen om myndighetens resurser. Myndigheten har heller inte utgått från någon systematisk riskanalys vid planeringen av tillsynsverksamheten, trots att sådana ambitioner funnits sedan myndigheten bildades 2019.

4.3.1 Breda prioriteringar i verksamhetsplaneringen

De områden som Spelinspektionen återkommande har prioriterat i sin verksamhetsplanering är på en mycket övergripande nivå och sammanfaller till stora delar med det uppdrag som myndigheten har enligt sin instruktion. De intentioner som kommer till uttryck är enligt vår bedömning lovvärda men samtidigt förhållandevis abstrakta och därmed svåra att följa upp. Verksamhetsplanernas styrande effekt kan därmed ifrågasättas.

Sedan myndigheten bildades har Spelinspektionen i sin verksamhetsplanering återkommande lyft fram fyra prioriterade områden för tillsynen (se bilaga 1, tabell 19). Dessa områden är:

- olaglig spelverksamhet
- licenshavarnas spelansvar
- åtgärder mot penningtvätt
- matchfixning.

Därutöver var utveckling av metoder för tillsynen ett prioriterat område under de första åren. Verksamhetsplanen för 2020 innehåller även två prioriterade områden som inte återkommer senare. De handlar om informationsutbyte och dialog samt kriterier för att prioritera tillsynsinsatser. I det följande redovisar vi lite mer detaljerat hur Spelinspektionen har presenterat sina prioriterade områden i verksamhetsplanerna.

Olaglig spelverksamhet

I verksamhetsplaneringen för de första två åren konstaterar Spelinspektionen att de som bedriver spelverksamhet i Sverige ska ha licens medan övriga ska stängas ute från den svenska spelmarknaden. Det är en förutsättning för att målen med den nya spelregleringen ska nås, konstaterar myndigheten. Likaså är det en förutsättning för ett bra konsumentskydd. Spelinspektionen ska därför prioritera åtgärder som kan antas bidra till kanaliseringen. Genom egna insatser och i samverkan med andra myndigheter ska Spelinspektionen även verka för att konsumenter enklare ska kunna skilja mellan licensierade och olicensierade aktörer.

I verksamhetsplanen för 2022 och framåt beskrivs inte längre de grundläggande utgångspunkterna för att bedriva tillsyn gentemot det olagliga spelet. Däremot anges

att arbetet med att stänga ute det olicensierade spelet ska intensifieras (2022) respektive fortsatt fokuseras (2023 och 2024). För första gången förtydligar Spelinspektionen vilka insatser det handlar om: att förelägga och i vissa fall polisanmäla spelföretag, att utöka samverkan och informationsutbyte med andra myndigheter nationellt och internationellt samt att använda varningsmeddelanden där så är möjligt. I verksamhetsplanen för 2024 nämns också informationsinsatser och det nya främjandeförbudet. I verksamhetsplanen för 2023 och 2024 nämns också att arbetet ska motverka att spel används för kriminell verksamhet.

Spelansvar

I verksamhetsplanerna för de första åren lyfter Spelinspektionen fram att spelansvaret är en viktig och central del i den nya spellagstiftningen. Vidare förtydligas vad omsorgsplikten innebär, att den är en del av spelansvaret, samt översiktligt vilket ansvar licenshavarna har i sammanhanget.

De första åren slår också Spelinspektionen explicit fast att man kommer att prioritera tillsynen av licenshavarnas spelansvar, med särskilt fokus på omsorgsplikten. Likaså beskriver myndigheten översiktligt hur man avser att arbeta. Inledningsvis ska man begära in handlingsplaner med mera för att på så sätt kartlägga hur licenshavarna arbetar med omsorgsplikten. Kartläggningarna ska sammanställas skriftligt och innehålla en analys och bedömning för att därefter användas som grund för prioritering av tillsynsinsatser riktade mot licenshavare.

I verksamhetsplanerna för senare år är texterna om omsorgsplikten betydligt mer kortfattade än tidigare år. De innehåller inte någon mer allmänt upplysande text om vad som ingår i spelansvaret och vad det innebär. Det finns heller inga skrivelser om hur myndigheten avser att arbeta. Det enda som nämns om spelansvar i verksamhetsplanen för 2023 är det fortsatta behovet av myndighetssamverkan och deltagande i olika forum. Detta nämns även i verksamhetsplanen för 2024, som också tar upp att myndigheten kommer att arbeta med förebyggande insatser och inspektioner som rör ungas spelande.

Tillsynens förväntade resultat lyfts enbart fram i verksamhetsplanen för ett av de aktuella åren (2022), och då i mycket övergripande termer: "Arbetet ska resultera i en ökad regelefterlevnad och ett bättre skydd av konsumenterna."²⁷⁴

Penningtvätt

För de tidigare årens verksamhetsplaner inleds texterna med att klarlägga vilka lagar som är aktuella i sammanhanget samt vilket ansvar verksamhetsutövarna har för att motverka penningtvätt. Motsvarande skrivelser finns inte för senare år. För flera av åren uttrycks klart och tydligt att arbetet behöver intensifieras. För samtliga år beskrivs, mer eller mindre utförligt, hur myndigheten avser att arbeta med frågorna. För exempelvis 2020 anges att myndigheten ska få en bild av aktörernas arbete mot

²⁷⁴ Spelinspektionen, *Spelinspektionens verksamhetsplan 2022*, beslutad 2022-01-20, s. 6.

penningtvätt genom att begära in information samt ett urval platsbesök. För 2024 betonas förebyggande insatser i form av uppdaterade vägledningar samt utbildning och information till branschen. Nationell samverkan och internationellt samarbete lyfts också fram för i stort sett varje år vi undersökt.

Matchfixning

Matchfixning framhålls som ett prioriterat område för tillsynen under samtliga år som vi studerat. Samtidigt är det uppenbart att det mesta handlar om insatser som ligger vid sidan av den definition av tillsyn som används i denna granskning. Huvudsakligen handlar det om att matchfixningsrådets arbete ska utvecklas och bli mer operativt i syfte att få till ett ökat informations- och erfarenhetsutbyte. När det gäller tillsynen i form av inspektioner så kommer den enligt verksamhetsplanerna att vara händelsestyrd och bedrivs i viss omfattning eller vid behov.²⁷⁵

4.3.2 Hittills ingen systematisk riskvärdering i planeringsprocessen

I början av hösten anordnas ett myndighetsgemensamt uppstartsmöte. Vid detta tillfälle ges förutsättningar för verksamhetsplaneringen och den gemensamma planeringen börjar. Den mer konkreta verksamhetsplaneringen för tillsynen fortsätter därefter inom den operativa avdelningen i olika arbetsgrupper. Varje grupp tar fram en nulägesanalys över utvecklingen inom området och vilka insatser som myndigheten har gjort. Utifrån nulägesanalysen jobbar grupperna fram förslag på aktiviteter att genomföra. Dessa förslag processas och fastställs sedan av ledningen för den operativa avdelningen. Inom ramen för gruppernas arbete görs också någon form av riskbedömning. Men hur och på vilket underlag detta arbete utförs och eventuellt dokumenteras har inte styrts upp genom centrala direktiv och varierar därför mellan grupperna.²⁷⁶

Vid våra intervjuer har det framförts önskemål om en mer uppstyrd planeringsprocess med mer genomarbetade analyspromemorior som i god tid lämnas till deltagarna att studera. Detta skulle, menar man, bidra till en mer strategisk inriktning av planeringsarbetet.²⁷⁷

Underlaget för den riskanalys som görs vid myndigheten idag kommer huvudsakligen från tre håll: omvärldsbevakning, externa tips samt den halvårsrapportering som vissa licenshavare är skyldiga att lämna in.

På kommunikationsavdelningen finns en analytiker som bland annat har till uppgift att bedriva strategisk omvärldsbevakning. Tanken är att man i framtiden ska få sådan

²⁷⁵ Se till exempel Spelinspektionen, *Spelinspektionens verksamhetsplan 2021*, beslutad 2021-01-18, s. 11.

²⁷⁶ Efter att den operativa avdelningen planerat sina aktiviteter informerar de övriga avdelningar om behov av planerade aktiviteter och eventuellt stöd från övrig verksamhet. Därefter planerar övriga avdelningar sin verksamhet. I november sker en samplaneringsdag där samtliga avdelnings- och enhetschefer deltar för att stämma av att planeringen uppfyller det behov som finns. Se bilaga 4 för en översikt över Spelinspektionens verksamhetsplanering och budgetering.

²⁷⁷ Intervju med Spelinspektionen, 2024-01-23_2.

kompetens även på den operativa avdelningen. För närvarande finns ett par utredare på enhet 3 som har specialiserat sig på vissa områden, exempelvis e-sport och hur man mäter kanalisering.²⁷⁸

Tips och klagomål som kommit in till Spelinspektionens kontaktcenter är enligt myndigheten ett viktigt underlag för att fortlöpande följa utvecklingen på spelmarknaden. Myndigheten hanterade drygt 6 300 sådana ärenden under 2023, fördelat på frågor, klagomål och tips. Jämfört med tidigare år var detta en minskning. Antalet tips uppgick till cirka 900 varav ungefär hälften avsåg olicensierat spel.²⁷⁹

Halvårsrapporteringen består av de uppgifter som Spelinspektionen två gånger per år kräver in från vissa licenshavare. Dessa har licens för kommersiellt onlinespel, kommersiell vadhållning, värdeautomater och spel på kasino (dvs. Casino Cosmopol).²⁸⁰ Statistiken sammanställs i interna promemorior. Av våra intervjuer framgår att dessa uppgifter i viss begränsad utsträckning används för att göra riskbaserade urval. Av intervjuerna framgår också att materialet har haft kvalitetsbrister men att kvaliteten har förbättrats efterhand. Flera intervjuade påpekar att materialet borde utvecklas och användas i större utsträckning än vad som är fallet idag, att det finns en outnyttjad potential.²⁸¹ Vid vår genomgång av grundmaterialet, som består av uppgifter som spelbolagen själva rapporterar in, kan vi konstatera att det alltså finns vissa uppenbara kvalitetsbrister.²⁸² Vår genomgång av de interna promemoriorna och verksamhetsstatistiken visar att det är relativt ovanligt att bolag med höga ”riskvärden” väljs ut för tillsynsinsatser.

4.3.3 Goda men uppenbarligen svårförverkligade ambitioner om riskbaserad tillsyn

Spelinspektionen har redan från start haft som ambition att myndighetens tillsyn ska vara riskbaserad, det vill säga inriktad mot områden där risken för allvarliga fel är som störst. Det praktiska förverkligandet av denna ambition har emellertid dröjt. För närvarande kommer riskbedömningar i viss mån in i myndighetens prioriteringsdiskussioner, men enligt vår bedömning görs inte detta på ett tillräckligt systematiskt sätt.

Av Spelinspektionens tillsynspolicy från 2021 framgår att tillsynen ska utgå från ett riskbaserat förhållningssätt. Enligt myndigheten innebär detta att tillsynen ska ha sin

²⁷⁸ Intervju med Spelinspektionen, 2024-01-23_1.

²⁷⁹ Spelinspektionen, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 6, 18 f samt e-post från Spelinspektionen, 2024-06-28.

²⁸⁰ 21 och 22 §§ Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om spelansvar (LIFS 2018:2).

²⁸¹ Intervju med Spelinspektionen, 2024-01-23_2, 2024-01-24_3 och 2024-01-24_4.

²⁸² Det handlar bland annat om att formatet på inrapporterade uppgifter blandas (till exempel procent respektive decimaltal) samt att vissa uppgifter är uppenbart oriktiga eller ofullständiga, till exempel värde 0 eller ett negativt värde på frågan om hur stor andel av den totala nettoomsättningen som kommer från 5 procent av de spelare som har den högsta nettoomsättningen. Stora variationer mellan olika år för samma fråga och samma licenshavare kan också utgöra indikationer på felaktigheter. Berörda handläggare framhåller att dessa problem skulle kunna lösas om uppgifterna inhämtades på ett mer uppstyrt sätt. Intervju med Spelinspektionen, 2024-02-14_1.

grund i de övergripande målen med spelregleringen, det vill säga att spelmarknaden ska vara sund och säker. Myndigheten ska därför prioritera områden där tillsynen bidrar till ett starkt konsumentskydd, en hög säkerhet i spelen, att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande samt till att spel inte används som ett stöd för kriminell verksamhet. Inom dessa områden ska myndigheten sträva efter att genomföra tillsynsinsatser där risken att det förekommer väsentliga brister bedöms vara som störst och där bristande regelefterlevnad bedöms kunna orsaka störst konsekvenser.²⁸³

Att tillsynen ska vara riskbaserad har även konsekvent framhållits i myndighetens verksamhetsplaner.²⁸⁴ I verksamhetsplanen för 2021 betonas särskilt att myndighetens tillsynsinsatser ska prioriteras utifrån relevanta kriterier för att insatserna ska vara så resurseffektiva som möjligt och utgå från ett riskbaserat förhållningssätt. I planeringen för samma år betonar Spelinspektionen också vikten av att myndigheten löpande följer och analyserar utvecklingen på spelmarknaden för att på så sätt identifiera och fånga upp risker inom de prioriterade områdena.

I verksamhetsplanen för 2022 skriver myndigheten att man under året ska implementera den riskmodell som är under framtagande och som ska bli ett stöd i ambitionen att arbeta utifrån ett än mer riskbaserat förhållningssätt och där behovet av insatser är som störst.²⁸⁵

Enligt våra intervjuer med ledningen för myndigheten finns ett generellt behov av att utveckla riskbedömningen.²⁸⁶ Ett sådant arbete har också aviserats i verksamhetsplanen för 2024.²⁸⁷ Tanken är att detta arbete ska inledas under våren 2024 och resultatet kommer tidigast att kunna tillämpas i verksamhetsplaneringen inför 2026.²⁸⁸

4.3.4 Annan verksamhet tränger undan tillsynen

Spelinspektionen har två huvuduppgifter: att hantera licens- och tillståndsfrågor samt att bedriva tillsyn. För att tillhandahålla spel enligt spellagen krävs licens, och från och med 1 juli 2023 behöver aktörer som tillverkar, tillhandahåller, installerar eller ändrar spelprogramvara tillstånd för att kunna erbjuda sin spelprogramvara eller tjänst till bolag med svensk spellicens. Under 2023 beviljade Spelinspektionen 168 tillstånd för spelprogramvara.²⁸⁹

²⁸³ Spelinspektionen, *Spelinspektionens tillsynspolicy*, beslutad 2021-09-08, s. 5.

²⁸⁴ Av verksamhetsplanen för 2020 framgår att myndighetens tillsyn ska vara riskbaserad, dvs. inriktas mot områden där riskerna för väsentliga brister bedöms vara som störst och mot områden där bristande regelefterlevnad kan få stora konsekvenser för konsumenterna/spelarna. Spelinspektionen, *Verksamhetsplan 2020*, beslutad 2020-01-20, s. 5.

²⁸⁵ Spelinspektionen, *Spelinspektionens verksamhetsplan 2022*, beslutad 2022-01-20, s. 5.

²⁸⁶ Intervju med Spelinspektionen, 2024-05-17.

²⁸⁷ Spelinspektionen, *Spelinspektionens verksamhetsplan 2024*, beslutad 2024-01-18, s. 5 f.

²⁸⁸ Intervju med Spelinspektionen, 2024-05-17.

²⁸⁹ Spelinspektionen, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 7 f.

När det gäller kommersiellt onlinespel och vadhållning kommer licensansökningarna i klump vart femte år. De licenser som trädde i kraft 1 januari 2019 löpte ut i december 2023. En central del av Spelinspektionens arbete under 2023 har därför varit att handlägga ansökningar om licenser för det spelområdet. Den sista december hade myndigheten tagit emot 348 ansökningar, inklusive ändringar, och beslutat om licens i 74 ärenden.²⁹⁰ Även licenser för allmännyttan ges normalt för fem år. Det finns alltså en anhopning även för denna licenskategori, även om den är mindre eftersom flera lotteritillstånd, enligt spellagens övergångsbestämmelser, fortsatte att gälla.²⁹¹

I våra intervjuer med företrädare för Spelinspektionen framhålls att när det är fokus på licensgivningen så prioriteras tillsynen ned. Nya tillsynsaktiviteter startar inte utan handläggarna får koncentrera sig på de pågående ärendena. De handläggare som vanligtvis arbetar med tillsyn behöver då arbeta med licenser. På den operativa avdelningen arbetar cirka 40 personer, och de allra flesta arbetar både med tillsyn och licenser.²⁹² I intervjuerna framhålls att det är en utmaning med en sådan arbetsbelastning vart femte år.²⁹³

Att det stora antalet licensprövningar 2023 skulle innebära undanträngningseffekter var ett känt faktum som myndigheten tog höjd för, det vill säga man planerade inte för att inleda någon tillsyn utan koncentrerade sig på de ärenden som redan var påbörjade. Myndigheten tog också höjd för införandet av tillstånd för spelprogramvara, dels när det gällde kapacitet att hantera antalet inkommande ansökningar (som dock var svårt att prognostisera), dels det nödvändiga förberedelsearbetet i form av att ta fram informationsmaterial, ansökningsblanketter etcetera.²⁹⁴

I sina budgetunderlag påtalar Spelinspektionen att myndigheten sammantaget har fått ett kraftigt utökat uppdrag som måste hanteras inom en ekonomisk ram som inte har följt med. Bristen på resurstillskott har fått tydliga konsekvenser för tillsynsverksamheten, framhåller myndigheten. Det blir framför allt tillsynen som blir lidande av den ansträngda ekonomin, eftersom det är den verksamheten man kan styra över.²⁹⁵

4.4 Spelinspektionens genomförande av sin tillsyn

Spelinspektionen har efterhand etablerat i huvudsak ändamålsenliga processer för att genomföra sina tillsynsaktiviteter. Myndigheten har också implementerat ändamålsenliga regler och rutiner för att hantera eventuella intressekonflikter hos

²⁹⁰ Spelinspektionen, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 8.

²⁹¹ E-post från Spelinspektionen, 2024-09-16.

²⁹² Intervju med Spelinspektionen, 2023-09-18_1 samt 2024-03-21.

²⁹³ Intervju med Spelinspektionen, 2024-01-23_1.

²⁹⁴ Intervju med Spelinspektionen, 2024-01-23_2.

²⁹⁵ Spelinspektionen, *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2023–2025, 2022*, s. 5 och 10.

personalen. Spelinspektionen har även vidtagit flera åtgärder för att säkra tillgången till den kompetens som myndighetens uppgifter kräver. Myndigheten har också genomfört omfattande kommunikationsinsatser om sin tillsynsverksamhet. Spelinspektionen har däremot inte på något systematiskt sätt följt upp resultatet av sin tillsyn.

4.4.1 Spelinspektionen har etablerat processer och stöd för tillsynen

Spelinspektionen har efterhand etablerat i huvudsak ändamålsenliga processer för att genomföra sina tillsynsaktiviteter. Av processerna framgår vem som har ansvar för vad samt när olika steg ska utföras. Utifrån avstämningar och intervjuer är det också vår bedömning att dessa processer i allt väsentligt följs. Spelinspektionen har också utvecklat mallar och stödmaterial i anslutning till processerna. Våra intervjuer med myndighetens handläggare indikerar inte att det skulle finnas någon allvarlig kritik mot detta material utan mer en allmän utvecklings- och förbättringspotential. Däremot saknas ett ändamålsenligt stöd för att hantera större mängder transaktionsdata på ett effektivt sätt. Det kan också konstateras att det har tagit förhållandevis lång tid för myndigheten att etablera dessa processer, men detta bör ses mot den omfattande förändring som omregleringen innebar och den korta förberedelse tiden myndigheten hade på sig.

I september 2021 beslutade Spelinspektionens generaldirektör om en tillsynspolicy för myndigheten. Syftet med policyn är att på ett generellt och övergripande plan beskriva Spelinspektionens tillsynsuppdrag och tillsynsmetoder. Därefter har Spelinspektionen även etablerat processer som stöd för tillsyn genom inspektion, förebyggande tillsyn samt tillsyn av olicensierat spel. I bilaga 4 beskrivs dessa processer kortfattat.

I myndighetens verksamhetsplaner för de första åren lyftes metodutveckling fram som ett prioriterat område inom tillsynen. Där konstaterades att behovet att utveckla metoderna för tillsyn hade uppstått på grund av den nya regleringen, eftersom denna hade inneburit att myndigheten fick ansvar för helt nya tillsynsområden. 2022 var det sista året som metodutveckling lyftes fram som ett prioriterat område för tillsynen. I verksamhetsplanen för det året konstateras att den tillsynsprocess som tagits fram under 2021 ska implementeras och vid behov utvecklas. Vid behov ska även rutiner, mallar etcetera ändras, utvecklas och tas fram. Sammantaget ska tillsynsarbetet effektiviseras och ”det ska vara lätt att göra rätt”.

Den samstämmiga bilden från våra intervjuer är att omregleringen genomfördes mycket snabbt och innebar stora förändringar för myndigheten. Riksdagen fattade beslut i juni 2018, möjligheten att ansöka om licens öppnade i augusti, och den nya regleringen trädde i kraft 1 januari 2019. Det var som att hoppa ut i det okända, som en ledande företrädare för myndigheten uttrycker det. Bolag som sökte licens var som regel baserade i andra jurisdiktioner och vana vid en mindre ingripande reglering och en annorlunda tillsynskultur. Myndigheten fick ägna mycket tid åt krävande juridiskt

arbete under en längre tid efter omregleringen. Organisatoriska lösningar och arbetssätt prövades men visade sig ibland mindre funktionella och fick revideras efter hand.²⁹⁶

4.4.2 Spelinspektionen har etablerat ändamålsenliga regler och rutiner för att hantera eventuella intressekonflikter

Spelinspektionen har etablerat ändamålsenliga regler och rutiner för att hantera eventuella intressekonflikter hos personalen. Myndighetens arbete för att implementera dessa regler och rutiner har i huvudsak också varit ändamålsenligt. Eftersom spelområdet är under konstant förändring finns det dock goda skäl för myndigheten att med viss regelbundenhet följa upp, utvärdera och vid behov revidera dessa regler och rutiner.

Spelinspektionen har etablerat flera regler och riktlinjer för att hantera eventuella intressekonflikter och liknande. Det handlar bland annat om riktlinjer om jäv, mutor, finansiella instrument, bisysslor och deltagande i spel. Från och med 1 juli 2024 har Spelinspektionen också möjlighet att begära ut uppgifter ur belastningsregistret om personer som myndigheten avser att anställa eller anlita i sin licens-, tillstånds- och tillsynsverksamhet.²⁹⁷

Av Spelinspektionens riktlinjer för jäv framgår att jävsreglerna gäller för den som ska handlägga ett ärende. För att träffas av jävsreglerna ska man också kunna tänkas inverka på utgången av ärendet, vilket exempelvis gäller för såväl beslutsfattare som utredare och föredragande. Vidare konstateras att den som hanterar ett ärende, själv är ansvarig för att uppmärksamma om det kan anses föreligga jäv. Enligt riktlinjerna bör försiktighetsprincipen alltid tillämpas i situationer där myndighetens objektivitet och opartiskhet kan ifrågasättas.²⁹⁸ Av vår granskning framgår emellertid att Spelinspektionen inte har några rutiner för att ta ställning i jävsfrågan när ett tillsynsärende inleds.

Den som ingår i myndighetens styrelse, ledningsgrupp eller är enhetschef på den operativa avdelningen är skyldig att anmäla samtliga sina innehav av finansiella instrument. Andra anställda ska i stället bekräfta att de tagit del av vissa specifikt angivna riktlinjer med mera och på så sätt tagit del av bestämmelserna om innehav och handel med finansiella instrument.²⁹⁹

²⁹⁶ Intervju med Spelinspektionen, 2023-09-18_1, 2024-03-21_1 samt 2024-05-15.

²⁹⁷ Förordning (2024:300) om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister. Förordningsändringen innebar att en ny paragraf infördes (12 b §). Spelinspektionen har sedan tidigare (11 § 6) rätt att begära ut uppgifter från belastningsregistret om den som ansöker om licens eller tillstånd enligt spellagen.

²⁹⁸ Spelinspektionen, *Riktlinjer om jäv*, daterad 2019-01-10, s. 4 f.

²⁹⁹ Spelinspektionen, *Riktlinjer för anmälan av finansiella instrument*, daterad 2020-09-17, s. 4 f.

En anställd vid Spelinspektionen ska vara försiktig vid deltagande i spel som omfattas av spellagen. Enligt riktlinjerna får en anställd utanför tjänsten inte

- uppge att hen är anställd vid Spelinspektionen för en licenshavare som står under myndighetens tillsyn
- spela hos bolag som saknar licens om detta krävs enligt spellagen
- använda teknisk arbetsutrustning från Spelinspektionen vid spel som regleras i spellagen
- delta i spel om pengar under arbetstid.

En anställd vid Spelinspektionen får heller inte sälja lotter eller på annat sätt främja spel som omfattas av myndighetens tillsyn.³⁰⁰

För att säkerställa att personalen efterlever den statliga värdegrunden samt följer reglerna kring intressekonflikter tillhandahåller myndigheten viss intern och extern utbildning. Därutöver genomförs dilemmaövningar och liknande på avdelnings- och enhetsnivå, framför allt kopplat till myndighetens medarbetarskaps- och ledarskapspolicy.³⁰¹

4.4.3 Kompetensförsörjningen fortsätter att vara en strategisk utmaning

Spelinspektionen har, från ett förhållandevis svårt utgångsläge, vidtagit flera åtgärder för att säkra tillgången till den kompetens som myndighetens uppgifter kräver. Omregleringen av spelmarknaden innebar till stora delar nya arbetsätt för myndigheten och ställde krav på nya kompetenser, inte sällan inom områden där konkurrensen om personal är hård. Eftersom myndigheten ska fortsätta att växa kommer kompetensförsörjningsfrågan även fortsättningsvis att vara av strategisk betydelse.

Spelinspektionen har en kompetensförsörjningsstrategi med tillhörande plan för 2023–2025.³⁰² Syftet med strategin är att stödja Spelinspektionens arbete med att säkerställa att det finns rätt kompetens så att myndigheten kan uppfylla sina uppgifter. Av dokumentet framgår att Spelinspektionen genomför årliga kompetensanalyser inom ledningsgruppen och respektive avdelning. Resultatet från kompetensanalyserna sammanställs och används sedan för att ta fram förslag till aktiviteter. Kompetensförsörjningsplanen ska följas upp och revideras årligen.

Knappt hälften (45 procent) av Spelinspektionens anställda bor i Strängnäs medan övriga anställda bor utanför kommunen och pendlar till arbetet.³⁰³ Spelinspektionen ska fortsätta att växa och enligt myndigheten är det en fortsatt utmaning att attrahera kompetenta medarbetare och behålla de medarbetare man har. Myndigheten

³⁰⁰ Spelinspektionen, *Riktlinje för bisyssla och deltagande i spel*, beslutad 2021-06-03, s. 6.

³⁰¹ Bland annat skickas medarbetare på utbildning om den statliga värdegrunden inom ramen för RIS (Rörlighet i staten). Se e-post från Spelinspektionen, 2024-05-17.

³⁰² Spelinspektionen, *Kompetensförsörjningsstrategi med tillhörande plan för år 2023–2025*, beslutad 2023-03-09.

³⁰³ Spelinspektionen, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 32.

bedömer dock att rekryteringen kan underlättas av att kontoret ligger nära tågstationen, att man tillåter att medarbetare arbetar halva sin arbetstid på distans samt att man kan erbjuda företagshälsovård där medarbetare bor och inte bara i Strängnäs. Spelinspektionen konstaterar också att möjligheten att kunna erbjuda konkurrenskraftiga löner är en förutsättning för att myndigheten ska kunna verka framgångsrikt, inte minst med tanke på de resursstarka företag som ska tillsynas.³⁰⁴

Det kan också konstateras att personalsituationen på myndigheten har kännetecknats av viss turbulens sedan myndigheten bildades. Det handlar bland annat om arbetsmiljön samt kritik mot hur tillsynsverksamheten bedrevs under myndighetens inledande år.³⁰⁵ På chefssidan har det också varit viss omsättning och svårigheter att besätta vissa tjänster. Under 2023 slutade exempelvis två av myndighetens avdelningschefer och en enhetschef.³⁰⁶

Vid våra intervjuer ges en inte helt samstämmig bild av kompetensförsörjningssituationen. Det finns exempelvis olika uppfattningar om i vilken mån det är en utmaning att myndigheten ligger i Strängnäs. De flesta intervjuade chefer och medarbetare är dock överens om att det är svårt att rekrytera specialister inom penningtvätt, eftersom man där konkurrerar med den privata sektorn. Likaså är det flera som framhåller behovet av personal som kan jobba analytiskt med data samt generellt med IT och digitalisering. Några framhåller en ökande konkurrens om jurister som ett problem, medan andra framhåller behovet av genuin förvaltningskompetens och tillsynserfarenhet. Några intervjuade lyfter också fram behovet av personal med erfarenhet från den kommersiella spelbranschen.

4.4.4 Omfattande kommunikationsinsatser men ändå kritiska synpunkter från branschföreträdarna

Spelinspektionen har i flera dokument, och även i våra intervjuer, betonat vikten av att kommunicera resultatet av sina tillsynsinsatser. Vi kan också konstatera att myndigheten dels har tydliga regler för hur och när kommunikation ska ske med tillsynsobjekten i samband med tillsyn, dels i stor utsträckning kommunicerar resultatet av tillsynsverksamheten på sin webbplats. På webbplatsen finns också omfattande information kring spelområdet och dess reglering. Vid våra kontakter med spelbranschen har det dock framkommit att det alltjämt finns vissa kritiska synpunkter på Spelinspektionens information till licenshavarna.

Enligt Spelinspektionens verksamhetsplan för 2024 ska myndighetens tillsynsinsatser kommuniceras tydligt och på ett sätt som ger goda förutsättningar för ökad regel efterlevnad. Enligt planen leder en tydlig utåtriktad kommunikation till att

³⁰⁴ Spelinspektionens *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 29 ff.

³⁰⁵ Lindberg, A. "Larm från Spelinspektionen – fuskande bolag kan slippa undan", 2020-02-19, och Lindberg, A. "Generaldirektören nöjd med tillsynen trots kritiken", 2020-02-19.

³⁰⁶ Spelinspektionen, *Årsredovisning 2023, 2024*, s. 29 f.

myndighetens ställningstaganden görs tillgängliga för många. Det bidrar i sin tur till ökad regelefterlevnad och lärande, även bland dem som inte granskas.³⁰⁷

Som tidigare nämnts (se avsnitt 4.2.1) bedriver myndigheten, vid sidan av sina mer traditionella inspektioner, även en särskild sorts tillsynsinsatser som man kallar för förebyggande tillsyn. Syftet med dessa är att höja kunskapen och därmed underlätta för berörda aktörer att frivilligt följa gällande regler. Enligt Spelinspektionens verksamhetsstatistik har myndigheten genomfört 18 sådana insatser under perioden 2019–2023. Myndighetens huvudsakliga tillsyn består emellertid av inspektioner av enskilda aktörers regelefterlevnad.

Spelinspektionen publicerar sina tillsynsbeslut på myndighetens webbplats. Därutöver lägger Spelinspektionen ut information om domar i fall där myndighetens tillsynsbeslut har överklagats. På myndighetens webbplats publiceras även det aktuella regelverket, från lag till föreskrifter och vägledning samt myndighetens rättsliga ställningstaganden.

För att ge licenshavarna stöd i genomförandet av omsorgsplikten har Spelinspektionen tagit fram en vägledning. Vägledningen innehåller exempel på hur tecken på överdrivet spelande kan identifieras och vilka åtgärder Spelinspektionen då förväntar sig att licenshavaren vidtar.³⁰⁸ Spelinspektionen har också tagit fram en vägledning för hur bolagens handlingsplaner avseende omsorgsplikt ska se ut.³⁰⁹

Även om innebörden av omsorgsplikten har förtydligats i både praxis och vägledning anser företrädare för branschen att regleringen avseende omsorgsplikten är otydlig samt att det generellt finns ett fortsatt behov av ytterligare förtydliganden och vägledning från Spelinspektionen. Det finns också en kritik mot att det har tagit lång tid för Spelinspektionen att ta fram föreskrifter och vägledning.³¹⁰ Vägledningen om omsorgsplikt kom 2021 och vägledningen om handlingsplanernas innehåll kom 2023.

Under granskningen har vi haft kontakt med representanter för spelbranschen.³¹¹ En sammanfattande och generell bild avseende Spelinspektionens kommunikation från dessa möten är att branschorganisationerna är nöjda med de möten på hög nivå som hålls med viss regelbundenhet. Däremot är man mer kritisk när det gäller de enskilda aktörernas möjligheter att kontakta Spelinspektionen i dagliga frågor, till exempel tolkningsfrågor. Det framhålls att aktörerna förstår att de inte kan få förhandsbesked men att de samtidigt inte är nöjda med att enbart få hänvisningar till lagparagrafer som svar när frågan gäller hur en bestämmelse ska tolkas. Från vissa håll framförs också kritiska synpunkter på möjligheterna till kommunikation med

³⁰⁷ Spelinspektionen, Spelinspektionens *verksamhetsplan 2024*, beslutad 2024-01-18, s. 5.

³⁰⁸ Spelinspektionen, *Omsorgsplikt vägledning, nr 1 202109, 2021* och Spelinspektionen, *”Vägledning avseende innehållet i licenshavares handlingsplaner (omsorgsplikt), nr 1 202301, 2023*.

³⁰⁹ Spelinspektionen, *Vägledning avseende innehållet i licenshavares handlingsplaner (omsorgsplikt), nr 1 202301, 2023*.

³¹⁰ Intervju med Branschföreningen för onlinespel, 2023-10-20; Spelbranschens riksorganisation, 2023-10-20 samt Svenska Spel, 2024-04-22.

³¹¹ Spelbranschens riksorganisation 2023-10-20, Sveriges allmännyttiga lotterier 2023-09-27 samt Branschföreningen för onlinespel 2023-10-20.

Spelinspektionen under en pågående tillsyn. Om man hade haft möjlighet till dialog och inte enbart att svara på frågor så hade missförstånd och därpå följande rättsprocesser kunnat undvikas, menar man. Vidare framförs att framför allt små, allmännyttiga organisationer har svårt att ta till sig information som ligger på webbplatsen, och att myndigheten inte heller svarar på frågor via e-post och därtill endast har mycket begränsade telefontider.

4.4.5 Bristande uppföljning

Enligt Spelinspektionens tillsynspolicy är det främsta målet med myndighetens tillsynsinsatser att ge effekter i form av ökad regelefterlevnad hos tillsynsobjekten. Tillsynen ska även skapa goda förutsättningar för ökad regelefterlevnad och bidra till ökad kunskap för fler än dem som granskas.³¹² Mot denna bakgrund framstår det som särskilt angeläget att Spelinspektionen följer upp i vilken utsträckning genomförda tillsyner leder till ökad regelefterlevnad, och då framför allt avseende områden som är viktiga för att målen för spelområdet ska uppnås. För att säkerställa en god resurshushållning är det också intressant att följa upp eventuella skillnader mellan hur olika tillsynsinsatser bidrar till ökad regelefterlevnad.

Vi kan samtidigt konstatera att Spelinspektionen hittills endast har genomfört en sådan uppföljning.³¹³ I verksamhetsplanen för 2024 har dock tillkommit en skrivning om att myndigheten under året ska genomföra uppföljande tillsyn för att kontrollera att licenshavare som Spelinspektionen tidigare ingripit mot har vidtagit relevanta åtgärder.³¹⁴ I slutet av maj 2024 hade Spelinspektionen inlett en sådan uppföljande tillsyn.³¹⁵

Som framgått tidigare (avsnitt 4.2) finns det betydande variationer i de inspektioner som Spelinspektionen bedriver. Inspektionerna är av olika karaktär, har olika inriktning, tar olika lång tid och leder i olika utsträckning till ingripande åtgärder. Det gäller inom såväl som mellan olika licenstyper. Någon systematisk uppföljning av detta i syfte att öka insatsernas effektivitet har emellertid inte genomförts av Spelinspektionen.

En bidragande orsak till detta kan enligt vår bedömning vara att det finns brister i verksamhetsstatistiken, och att denna inte är uppbyggd efter de behov av uppföljning som den operativa avdelningen har. Ur verksamhetsstatistiken är det exempelvis inte möjligt att på ett enkelt sätt se vilken inriktning en inspektion har. Det går heller inte att utläsa vad som är händelsestyrd respektive planerad tillsyn, och inspektionerna är inte differentierade utifrån syfte och tidsåtgång etcetera. Spelinspektionen har emellertid under 2024 inlett ett arbete med att åtgärda dessa problem.³¹⁶

³¹² Spelinspektionen, *Spelinspektionens tillsynspolicy*, beslutad 2021-09-08, s. 3.

³¹³ E-post från Spelinspektionen, 2024-09-16. I bilaga 3 om Spelinspektionens tillsynsprocesser beskrivs att tillsynsaktiviteter ska utvärderas genom upprättandet av en slutrapport. Dessa rapporter svarar dock inte mot de behov av uppföljning som redovisas här.

³¹⁴ Spelinspektionen, *Spelinspektionens verksamhetsplan 2024*, beslutad 2024-01-18, s. 5.

³¹⁵ E-post från Spelinspektionen, 2024-09-16.

³¹⁶ Intervju med Spelinspektionen, 2024-05-08 samt e-post, 2024-05-08.

5 Slutsatser och rekommendationer

Riksrevisionen har granskat Spelinspektionens tillsyn över den svenska spelmarknaden. Den övergripande slutsatsen är att tillsynen inte är tillräckligt effektiv. Det handlar framför allt om att Spelinspektionen genomför få inspektioner men även om att valet av vilka aktörer som ska tillsynas inte görs utifrån en välgrundad riskanalys. Spelinspektionen följer heller inte i tillräcklig utsträckning upp om de beslut om åtgärder som myndigheten fattar leder till att tillsynsobjekten råttar till påtalade brister. Spelinspektionen behöver fortsätta att utveckla sitt tillsynsarbete för att tillsynen ska leva upp till den viktiga roll som riksdag och regering tillmäter den på den omreglerade spelmarknaden.

Regeringen har gett Spelinspektionen ett tydligt tillsynsuppdrag och samtidigt uttryckt stora förväntningar på myndighetens tillsyn. Men myndigheten har också fått ett flertal andra uppdrag vilket lett till en konkurrenssituation gentemot tillsynen. Regeringen har haft information om att annan verksamhet har trängt undan tillsynen men har inte agerat för att säkerställa att tillsynen har tillräcklig omfattning.

Spellagstiftningen är en skyddslagstiftning och brister i regelefterlevnaden innebär risker både för enskilda personer, som kan drabbas av spelproblem, och för samhället som helhet om spel exempelvis används i kriminell verksamhet. En effektiv tillsyn och den kontroll av regelefterlevnaden som den innebär är central för att minska riskerna.

5.1 Spelinspektionen bedriver för lite tillsyn

I samband med omregleringen av spelmarknaden betonade såväl riksdag som regering betydelsen av en välfungerande tillsyn. Riksrevisionen delar uppfattningen att en välfungerande tillsyn är av avgörande betydelse för att intentionerna med omregleringen ska kunna uppnås. Riksrevisionen kan emellertid konstatera att Spelinspektionens tillsyn har trängts undan av annan verksamhet och att den därmed inte fått den omfattning som krävs för att målen med omregleringen ska uppnås.

Det finns flera orsaker till tillsynens bristande omfattning. Det handlar bland annat om att licens- och tillståndsgivningen med regelbundna intervall i betydande utsträckning minskar myndighetens förmåga att genomföra tillsynsinsatser. Men det handlar också om regeringsuppdrag som i första hand hanteras av personalen på den operativa avdelningen. Dessa uppdrag bidrar på längre sikt till att stärka myndighetens generella kapacitet som spel- och tillsynsmyndighet. Men på kort sikt begränsar det myndighetens möjligheter att utföra tillsyn. I den interna konkurrensen mellan tillsynen och andra uppgifter har tillsynen använts som ett dragspel. Myndighetens verksamhetsplanering har därvid inte fungerat tillräckligt styrande, eftersom tillsynen inte har prioriterats och resurssats i tillräcklig omfattning.

Samtidigt som omfattningen av Spelinspektionens tillsyn har minskat under senare år, har den relativa fördelningen mot olika licenstyper också ändrats. Exempelvis har inspektionerna mot de områden där staten har monopol minskat kraftigt medan insatserna mot olagligt spel har fått ökat fokus, relativt sett. Riksrevisionen har inget att invända mot dessa förändringar i sig, men kan samtidigt konstatera att de inte bygger på någon systematisk riskanalys från myndighetens sida. Förskjutningarna har även inneburit att vissa spelformer nästan inte får någon tillsyn alls eftersom den samlade tillsynen ligger på en låg nivå. Enligt Riksrevisionen är detta problematiskt; alla licenstyper och spelformer bör tillsynas med viss regelbundenhet för att upprätthålla systemets legitimitet.

Riksrevisionen delar Spelinspektionens uppfattning att det finns flera sätt att uppnå regellefterlevnad, såsom att förtydliga regelverket och kommunicera hur myndigheten tolkar och tillämpar regelverket. Allt detta är lämpliga uppgifter för en tillsynsmyndighet, även om det primärt inte handlar om tillsyn. Men att fästa alltför stor tilltro till den vilja som kommersiella spelbolag har att frivilligt följa regleringens intentioner kan vara en riskabel strategi. Särskilt om regleringen är otydlig och regellefterlevnad är förenat med försämrade vinstmöjligheter för tillsynsobjekten. Det är därför centralt att kontrollera att reglerna följs, och att det blir konsekvenser för dem som inte gör det. Spelinspektionen har emellertid hittills endast i mycket begränsad omfattning följt upp i vilken mån tillsynsobjekten rättar till de brister som påtalas i tillsynen. Det innebär att kunskapen om tillsynens effekter på regellefterlevnaden har klara begränsningar.

När det gäller själva genomförandet av tillsynen kan Riksrevisionen konstatera att Spelinspektionen efterhand har fått nödvändiga processer på plats och att dessa tillämpas på avsett sätt. Fortsatt anpassnings- och utvecklingsarbete är dock nödvändigt, men också något som myndigheten planerar för.

5.2 Spelinspektionen behöver säkerställa att myndighetens resurser kommer till effektiv användning

Spelinspektionens tillsyn är central för att syftet med omregleringen ska uppnås. Men som tidigare nämnts blir tillsynen inte sällan nedprioriterad till förmån för andra uppgifter som myndigheten upplever att man inte kan styra över på samma sätt. Tillsynens omfattning styrs därmed inte av behovet att tillsyna spelmarknaden utan av andra faktorer. Denna tendens förstärks i situationer av resursknapphet, något som Spelinspektionen av olika skäl har upplevt sedan myndigheten bildades.

Givet denna situation av relativ resursknapphet är det enligt Riksrevisionen viktigt att myndigheten hävdar tillsynen i relation till konkurrerande uppgifter, samt att de resurser som ska användas för tillsyn används på ett strategiskt sätt. Det kan uppnås genom en mer styrande verksamhetsplanering, systematisk riskvärdering i planeringsprocessen och uppföljning av tillsynsbesluten.

Riksrevisionen kan konstatera att Spelinspektionen i flera fall är medveten om och planerar för att åtgärda problem och brister som framkommit i granskningen. Riksrevisionen vill ändå särskilt framhålla vikten av att Spelinspektionen vidtar åtgärder för att säkerställa att tilldelade resurser används på ett effektivt sätt. Exempelvis skulle en mer långsiktig och strategisk planering av tillsynsinsatserna kunna bidra till en effektivare resursanvändning och samtidigt minska riskerna för att tillsynen används som ett dragspel. En lämplig planeringshorisont kan vara en licensperiod, det vill säga fem år. Med utgångspunkt i en adekvat riskanalys skulle Spelinspektionen då bland annat kunna planera för en lämplig täckningsgrad för respektive spelform under den aktuella licensperioden. En mer långsiktig och strategisk planering behöver givetvis kompletteras med årliga planer och även omprioriteringar när så är nödvändigt. Men enligt Riksrevisionens mening kan en ökad långsiktighet, med tydligare mål och en systematisk uppföljning av dessa, bidra till ett effektivare resursutnyttjande och att tillsynen inte trängs undan av konkurrerande uppgifter.

I sammanhanget bör påpekas att en alltför bred definition av tillsynsbegreppet, som exempelvis inkluderar regelutveckling och breda kommunikationsinsatser, kan skymma sikten för en effektiv prioritering mellan olika insatser samt försvåra uppföljningen av hur verkningsfulla insatserna är. För att främja verksamhetsutveckling och underlätta uppföljningen kan det också finnas skäl för Spelinspektionen att differentiera de tillsynsinsatser som kallas inspektioner, bland annat eftersom de tar så olika lång tid att genomföra.

5.3 Regeringen behöver följa upp och säkerställa att tillsynen har tillräcklig omfattning

Utvecklingen på spelmarknaden går fort och en alltför detaljerad lagstiftning skulle riskera att snabbt bli inaktuell. Därför utformades spellagen som en ramlag med mer allmänt hållna bestämmelser som inte skulle behöva ändras i samma takt som spelmarknaden. Trots denna ambition har det redan visat sig nödvändigt att ändra lagen vid flera tillfällen. Regeringen har även beslutat om flera förordningsändringar för att anpassa regleringen och ge Spelinspektionen utökade befogenheter och nya verktyg. Det är enligt Riksrevisionen positivt att regeringen har tagit initiativ till förändringar och agerat när utvecklingen krävt det. Regeringen behöver även fortsättningsvis aktivt följa utvecklingen på spelmarknaden och vid behov vidta åtgärder för att ytterligare utveckla regelverket och säkerställa att Spelinspektionen har tillräckliga befogenheter och effektiva verktyg för sin tillsyn.

Statskontorets rapporter har varit ett viktigt underlag i regeringens arbete med att bedöma utvecklingen på området och identifiera behov av förändring under de första åren efter omregleringen. Men Statskontorets uppdrag är avslutat och slutrapporterat. Regeringen kommer även framöver behöva information och underlag för att kunna bedöma utvecklingen och identifiera ytterligare behov av att förändra regelverket.

Ett sätt för regeringen att få information är att ge Spelinspektionen i uppdrag att ta fram underlag. Eftersom Spelinspektionen hittills har använt tillsynen som dragspel i förhållande till myndighetens övriga uppgifter och uppdrag finns det enligt Riksrevisionen en risk att omfattande uppdrag till myndigheten tränger undan tillsynen. Regeringen bör ta med även denna aspekt i sina överväganden inför beslut om vilka uppdrag och resurser som ska ges till Spelinspektionen och vilka uppdrag som eventuellt kan ges till andra myndigheter.

Med tanke på den stora vikt som riksdag och regering tillskriver Spelinspektionens tillsyn för att nå målen anser Riksrevisionen också att regeringen på ett tydligare sätt bör följa upp att Spelinspektionens tillsyn har en tillräcklig omfattning även under de år då myndigheten hanterar många ansökningar om licenser och tillstånd. Riksrevisionen noterar att regeringen under det senaste året utökat myndighetens anslag för att bland annat förstärka tillsynen. Det är ännu för tidigt att bedöma vilka effekter detta får på tillsynens omfattning men enligt Riksrevisionen är det angeläget att regeringen följer frågan. Regeringen bör också följa upp vilka resultat och effekter som Spelinspektionens tillsyn leder till samt informera riksdagen om detta i större utsträckning än hittills.

Genom omregleringen av den svenska spelmarknaden blev det möjligt för kommersiella aktörer att ansöka om och få licens att tillhandahålla spel om pengar. Detta medförde att kanaliseringsgraden ökade markant. Sättet att mäta kanaliseringen är dock omdiskuterat och det finns mycket kritik från branschen som anser att kanaliseringen sjunker och att Spelinspektionen gör för lite för att komma åt det olagliga spelet. Riksrevisionen noterar att regeringen gett Spelinspektionen i uppdrag att utveckla metoder för att beräkna kanaliseringsgraden. Det är positivt, särskilt om resultatet blir en mer transparent beräkningsmodell.

5.4 Spellagens nuvarande tillämpningsområde försvårar arbetet mot olagligt spel

En bärande tanke med omregleringen är att i princip allt spel om pengar ska kanaliseras till licensierade aktörer, och att aktörer utan licens ska stängas ute från den svenska spelmarknaden. För att upprätthålla systemets legitimitet är det också viktigt med ett effektivt sanktionssystem med snabba och kännbara reaktioner på överträdelse av regelverket, vilket regeringen också framhöll i samband med omregleringen.

En betydande komplikation i sammanhanget är emellertid att spellagens utformning öppnar för en grå spelmarknad i Sverige. Lagen ska med vissa undantag tillämpas på spel som tillhandahålls i Sverige, men onlinespel som inte riktar till den svenska marknaden anses inte tillhandahållna i Sverige. Vad som mer konkret menas med att ett spelbolag riktar sig till den svenska spelmarknaden är emellertid i hög grad en tolkningsfråga som inte närmare konkretiseras i lagen eller dess förarbeten. Hittills har det heller inte utvecklats någon tydlig rättspraxis i denna fråga. Denna osäkerhet

när det gäller spellagens tillämpningsområde försvårar för myndigheten att agera snabbt och effektivt mot olagligt spel.

När det väl har fastställts att ett olicensierat spel också är olagligt så återstår problemet med att de aktuella spelbolagen i princip alltid befinner sig utanför svensk jurisdiktion. Bolagen kan därmed inte lagföras av svenska myndigheter. Möjligheterna till geoblockering av bolagen är i praktiken också mycket begränsade. Däremot kan Spelinspektionen utfärda ett förbud för det aktuella spelbolaget att tillhandahålla spel i Sverige och samtidigt tillkännage detta på den så kallade förbudslistan som myndigheten publicerar på sin webbplats. Genom denna publicering blir det tydligt för exempelvis bolag som tillhandhåller spelprogramvara eller betaltjänstlösningar att det aktuella spelbolaget tillhandhåller olagligt spel, och att ett samarbete kan innebära att man bryter mot spellagens främjandeförbud.

Med hjälp av främjandeförbudet kan olagligt spel göras mindre tillgängligt och attraktivt för kunder i Sverige. Exempelvis genom att det olicensierade spelbolaget inte kan erbjuda den senaste spelprogramvaran eller en säker och bekväm betaltjänstlösning. Rättsläget är emellertid oklart också när det gäller hur främjandeförbudet ska tillämpas.

Förekomsten av en svart såväl som en grå spelmarknad, där spelare i Sverige spelar hos olicensierade spelbolag, innebär också att dessa spelbolag får en otillbörlig konkurrensfördel gentemot bolag med svensk licens. De olicensierade bolagen behöver ju inte följa den svenska lagstiftningens förhållandevis strikta och i vissa fall kostsamma krav på spelomsorg och åtgärder mot penningtvätt med mera. Men att spelbolag som saknar licens inte uppfyller kraven på exempelvis spelansvar är enligt Riksrevisionen inte något skäl för att sänka kraven för de licensierade bolagen. Däremot tydliggör det den stora betydelse det har att olicensierade spelbolag som tillhandahåller spel i Sverige snabbt, effektivt och så långt möjligt stängs ute från den svenska spelmarknaden. I annat fall finns betydande risker att licenssystemets legitimitet undergrävs.

Spellagens tillämpningsområde och hur det ska avgränsas har behandlats i flera utredningar, både inför omregleringen och därefter. Problemet med lagens riktningskriterium och dess otydlighet har lyfts och det har funnits förslag om att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta allt onlinespel som kan spelas av spelare i Sverige. Riksrevisionen konstaterar att regeringen hittills valt att inte gå vidare med dessa förslag. Att tydliggöra i vilka fall onlinespel kräver licens i Sverige skulle sannolikt underlätta både för Spelinspektionen i deras tillsyn och för de aktörer som berörs av främjandeförbudet. Enligt Riksrevisionens mening finns det därför anledning för regeringen att på nytt ta ställning till lagens tillämpningsområde. I detta sammanhang bör man även utreda möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet till att omfatta onlinespel som kan spelas av spelare i Sverige.

5.5 Rekommendationer

Riksrevisionen lämnar följande rekommendationer.

Till regeringen

- Säkerställ att Spelinspektionen har förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn i tillräcklig omfattning.
- Säkerställ att det tas fram tillförlitliga och rättvisande uppgifter om tillsynens omfattning och resultat och informera riksdagen om detta.
- Utred frågan om spellagens tillämpningsområde i syfte att tydliggöra i vilka fall onlinespel omfattas av spellagen. Överväg i sammanhanget möjligheterna att utvidga tillämpningsområdet.

Till Spelinspektionen

- Utveckla formerna för att planera, styra och följa upp tillsynsverksamheten. I detta bör ingå en systematisk riskanalys. Vid sidan av den årliga tillsynsplaneringen bör det även finnas en mer långsiktig planering.
- Arbeta aktivt för att öka omfattningen av och effektiviteten i myndighetens inspektioner av såväl den licensierade som den olicensierade spelmarknaden. I detta bör ingå att utreda förutsättningarna för en omfördelning av resurser inom myndigheten.
- Fortsätt att utveckla myndighetens metoder och stöd för tillsynsverksamheten. I detta bör ingå rutiner för att kontrollera att tillsynsobjekten åtgärdar påtalade brister.

Ordlista

Aktör: bolag, ideell organisation eller förening som tillhandahåller spel om pengar.

Bingo: lotteri där deltagarna är närvarande på spelplatsen och köper bingobrickor och där möjligheten att vinna är beroende av att de nummer som dras av den som tillhandahåller spelet sammanfaller med numren på brickan, och där de deltagare som vinner genast gör anspråk på sin vinst.

Bonus: rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet.

Främjandeförbud: förbud mot att genom exempelvis reklam eller förmedling av betalning främja deltagande i otillåtet spel eller spel utan nödvändig licens.

Insats: betalning för att få delta i ett spel.

Inspektion: granskning av en enskild aktörs regelefterlevnad. Avslutas med ett formellt beslut som riktar sig till aktören och som, vid bristande regelefterlevnad, ska innebära någon form av sanktion.

Kanaliseringsgrad: andel av spelandet på den konkurrensutsatta delen av marknaden som sker hos spelföretag med licens i Sverige.

Kasino: särskild lokal för kasinospel.

Kasinospel: roulettspel, tärningsspel, kortspel och liknande spel.

Kommersiellt onlinespel: omfattar nätkasino, bingo online och spelautomater online. Licensen är öppen för alla att söka.

Landbaserat kommersiellt spel: omfattar kasinospel i samband med offentlig nöjeställning eller hotell- och restaurangverksamhet, spel på varuspelsautomater och kortspel i turneringsform under vissa givna förutsättningar. Licensen är öppen för alla att söka.

Licenshavare: den som har licens att tillhandahålla spel enligt spellagen.

Lokalt poolspel: lotteri som tillhandahålls i en viss kommun och där vinsten delas mellan vinnarna eller där hela eller delar av vinsten beror på storleken av de totala insatserna.

Lotteri: aktivitet där deltagarna har en chans att vinna ett pris och där sannolikheten att vinna beror på slumpen.

Matchfixning: manipulation av resultat inom sport med avseende på vadhållning.

Odds: mått på förhållandet mellan en spelares insats och vinst.

Olagligt/olovligt spel: otillåtet spel eller spel som riktar sig till kunder i Sverige utan nödvändig licens eller tillstånd.

Onlinebingo: lotteri där deltagarna köper bingobrickor online och där sannolikheten att vinna är beroende av att de nummer som dras sammanfaller med numret på brickan.

Onlinespel: spel som tillhandahålls genom användning av elektroniska kommunikationsmedel och som spelas av en spelare och den som tillhandahåller spelet eller av flera spelare.

Penningautomat: automat som betalar ut vinst i form av pengar och där sannolikheten att vinna beror på slumpen.

Skraplotteri: ett lotteri med förhandsdragna uppgifter som avgör om lotten utfaller med vinst.

Spel för allmännyttiga ändamål: spel som enligt spellagen är förbehållet ideella föreningar eller registrerade trossamfund som har till huvudsakligt syfte att främja allmännyttiga ändamål. Omfattar vissa lotterier, bingo och lokalt poolspel.

Spel förbehållet staten: spel som enligt spellagen är förbehållet staten. Omfattar kasinospel på ett kasino, värdeautomater och vissa lotterier, exempelvis skraplotter. Licens får endast ges till direkt eller indirekt helägt statligt aktiebolag.

Spelmarknaden: den marknad i Sverige som tillhandahåller spel om pengar och andra vinster med ett värde i pengar.

Spelombud: den som åt en licenshavare säljer spel, tar emot insatser eller förmedlar vinster.

Spel på fartyg i internationell trafik: omfattar spel på penning- och värdeautomater samt kasinospel. Licensen är öppen för alla att söka.

Spelsystem: elektroniskt system som används för registrering, lagring, bearbetning, delning, överföring eller inhämtning av spel, kundinformation eller kundhistorik, generering, överföring eller behandling av slumpetal, fastställande, lagring eller annan behandling av utfall i spel.

Tillsyn: verksamhet som avser självständig granskning för att kontrollera om tillsynsobjekt uppfyller krav som följer av lagar och andra bindande föreskrifter och vid behov kan leda till beslut om åtgärder som syftar till att åstadkomma rättelse.

Tilläggsspel: spel med separat insats som man endast kan delta i genom att delta i ett annat spel där sannolikheten att vinna på tilläggsspelet helt beror på slumpen.

Täckningsgrad: andelen aktörer inom en licenstyp eller spelform som inspekterats av Spelinspektionen under respektive år.

Vadhållning: aktivitet där deltagarna har chans att vinna ett pris och där man satsar på utfallet av en framtida händelse eller på att en särskild händelse ska eller inte ska inträffa i framtiden. Några exempel är sportspel, oddsspel och vadhållning på hästar. Licens kan ges både för vadhållning online och annan vadhållning. Licensen är öppen för alla att söka.

Varuspelsautomat: automat som betalar ut vinst i form av varor och där sannolikheten att vinna helt eller delvis beror på slumpen.

Värdeautomat: automat som betalar ut vinst bara i form av överföring till spelkonto eller motsvarande, värdebevis, spelpolletter eller liknande och där sannolikheten att vinna beror på slumpen.

Referenslista

Författningar

Brottsbalk (1962:700).

Budgetlag (2011:203).

Förordning (2009:92) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Förordning (2009:93) med instruktion för Finansinspektionen.

Förordning (2009:607) med instruktion för Konsumentverket.

Förordning (2018:1476) med instruktion för Spelinspektionen.

Förordning (2018:2014) om skyldighet för vissa offentliga funktionärer att anmäla innehav av finansiella instrument.

Förordning (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19.

Förordning om fortsatt giltighet av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (SFS 2020:1164).

Förordning om fortsatt giltighet av förordningen (2020:495) om tillfälliga spelansvarsåtgärder med anledning av spridningen av sjukdomen covid-19 (SFS 2021:382).

Förordning (2021:248) med instruktion för Folkhälsomyndigheten.

Förordning (2024:300) om ändring i förordningen (1999:1134) om belastningsregister.

Förvaltningslag (2017:900).

Lag (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd om spelansvar (LIFS 2018:2).

Marknadsföringslag (2008:486).

Myndighetsförordning (2007:515).

Spelförordning (2018:1475).

Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om bingo för allmännyttiga ändamål (SIFS 2019:1).

Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (SIFS 2019:2).

Spelinspektionens föreskrifter (SIFS 2023:2) om avgifter för tillsyn.

Spellag (2018:1138).

Utredningar, rapporter med mera

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

Gustafsson, A., Hjalte, F., Hofmarcher, T., *Samhällets kostnader för spelproblem i Sverige 2021 – En uppdatering*, rapport 2023:7, Institutet för Hälso- och Sjukvårdsekonomi, 2023.

Lotteriinspektionen, *Årsredovisning 2018, 2019*.

Polismyndigheten, *Penningtvätt på spelmarknaden via onlinespel, vadhållning och statliga kasinon*, 2021.

Regeringskansliet (Finansdepartementet), *Avvecklande av statliga kasinon och en effektivare penningtvättstillsyn*, dnr Fi2024/01087.

Riksrevisionen, *Bädda för bättre tillsyn*, rapport 2018:31, 2018.

Riksrevisionen, *Revisionsberättelse för Spelinspektionen 2023*, rapport 2023/0332, 2024.

Riksrevisionen, *Statens tillsyn för att motverka penningtvätt – bristande omfattning och effektivitet*, rapport 2024:8, 2024.

Riksrevisionen, *Statens tillsyn över apotek och partihandel med läkemedel*, rapport 2022:11, 2022.

Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (Bolagsverket, Brottsförebyggande rådet, Ekobrottsmyndigheten, Fastighetsmäklarinspektionen, Finansinspektionen, Kronofogdemyndigheten, Länsstyrelsen i Skåne län, Länsstyrelsen i Stockholms län, Länsstyrelsen i Västra Götalands län, Polismyndigheten, Revisorsinspektionen, Skatteverket, Spelinspektionen, Sveriges advokatsamfund, Säkerhetspolisen, Tullverket samt Åklagarmyndigheten), *Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021*, Polismyndigheten, 2021.

SOU 2006:11, *Spel i en föränderlig värld*.

SOU 2006:64, *Internationella kasinon i Sverige – En utvärdering*.

SOU 2008:124, *En framtida spelreglering*.

SOU 2015:34, *Ett effektivare främjandeförbud i lotterilagen*.

SOU 2017:30, *En omreglerad spelmarknad*.

SOU 2018:47, *Med tillit växer handlingsutrymmet – tillitsbaserad styrning och ledning av välfärdssektorn*.

SOU 2018:48, *En lärande tillsyn – Statlig granskning som bidrar till verksamhetsutveckling i vård, skola och omsorg.*

SOU 2020:77, *Ökat skydd och stärkt reglering på den omreglerade spelmarknaden.*

Spelinspektionen, *Budgetunderlag 2020–2022*, 2019.

Spelinspektionen, *Budgetunderlag 2021–2023*, 2020.

Spelinspektionen, *Domar och beslut – ingripanden enligt spellagen*, daterad 2023-05-02.

Spelinspektionen, *Kompetensförsörjningsstrategi med tillhörande plan för år 2023–2025*, beslutad 2023-03-09.

Spelinspektionen, *Omsorgsplikt vägledning*, nr 1 202109, 2023.

Spelinspektionen, *Processbeskrivning Tillsyn olagligt spel ver. 2.0*, dnr 21Si720.

Spelinspektionen, *Processbeskrivning Tillsyn genom inspektion ver. 3.0*, dnr 21Si720.

Spelinspektionen, *Riktlinjer för anmälan av finansiella instrument*, daterad 2020-09-17.

Spelinspektionen, *Riktlinje för bisyssla och deltagande i spel*, beslutad 2021-06-03.

Spelinspektionen, *Riktlinjer om jäv*, daterad 2019-01-10.

Spelinspektionen, *Spelinspektionens arbete mot olaglig spelverksamhet online – strategi daterad 2021-09-16.*

Spelinspektionen, *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2022–2024*, 2021.

Spelinspektionen, *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2023–2025*, 2022.

Spelinspektionen, *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2024–2026*, 2023.

Spelinspektionen, *Spelinspektionens budgetunderlag för åren 2025–2027*, 2024.

Spelinspektionen, *Spelmarknaden i siffror nr 1 202311*, 2023.

Spelinspektionen, *Slutredovisning: uppdrag om att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas (Fi2023/01556)*, 2024.

Spelinspektionen, *Spelinspektionens tillsynspolicy*, beslutad 2021-09-08.

Spelinspektionen, *Tillsyn över efterlevnaden av spellagen*, 2019.

Spelinspektionen, *Verksamhetsplan 2019*, beslutad 2019-01-16.

Spelinspektionen, *Verksamhetsplan 2020*, beslutad 2020-01-20.

Spelinspektionen, *Spelinspektionens verksamhetsplan 2021*, beslutad 2021-01-18.

Spelinspektionen, *Spelinspektionens verksamhetsplan 2022*, beslutad 2022-01-20.

Spelinspektionen, *Spelinspektionens verksamhetsplan 2023*, beslutad 2023-01-19.

Spelinspektionen, *Spelinspektionens verksamhetsplan 2024*, beslutad 2024-01-18.

Spelinspektionen, *Utveckling och nya utmaningar 2019–2023*, 2024.

Spelinspektionen, *Vägledning avseende innehållet i licenshavares handlingsplaner (omsorgsplikt)*, nr 1 202301, 2023.

Spelinspektionen, *Årsredovisning 2019*, 2020.

Spelinspektionen, *Årsredovisning 2020*, 2021.

Spelinspektionen, *Årsredovisning 2021*, 2022.

Spelinspektionen, *Årsredovisning 2022*, 2023.

Spelinspektionen, *Årsredovisning 2023*, 2024.

Spelinspektionen, *Överenskommelse om samarbete mellan Spelinspektionen och Konsumentverket*, daterad 2019-03-15.

Statskontoret, *På väg mot en bättre tillsyn? En studie av den statliga tillsynens utveckling*, OOS 40, 2020.

Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 1, Indikatorer för att följa omregleringens effekter*, rapport 2018:22, 2018.

Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 2 Spelmarknaden före omregleringen*, rapport 2019:6, 2019.

Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 3, Första året med den nya spelregleringen*, rapport 2020:8, 2020.

Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Delrapport 4, Andra året med den nya spelregleringen*, rapport 2021:5, 2021.

Statskontoret, *Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden, Slutrapport*, rapport 2022:5, 2022.

Riksdagstryck

Prop. 2009/10:175, *Offentlig förvaltning för demokrati, delaktighet och tillväxt*, bet. 2009/10:FiU38, rskr. 2009/10:315.

Prop. 2017/18:220, *En omreglerad spelmarknad*, bet. 2017/18:KrU8, rskr. 2017/18:363.

Prop. 2018/19:1, *Budgetpropositionen för 2019 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94.

Prop. 2019/20:1, *Budgetpropositionen för 2020 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, bet. 2019/20:KrU1, rskr. 2019/20:98.

Prop. 2020/21:1, *Budgetpropositionen för 2021 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, bet. 2020/21:KrU1, rskr. 2020/21:103.

Prop. 2021/22:1, *Budgetpropositionen för 2022 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, bet. 2021/22:KrU1, rskr. 2021/22:82.

Prop. 2021/22:242, *En förstärkt spelreglering*, bet. 2022/23:KrU2, rskr. 2022/23:29.

Prop. 2022/23:1, *Budgetpropositionen för 2023 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, bet. 2022/23:KrU1, rskr. 2022/23:70.

Prop. 2022/23:33 *Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad*, bet.2022/23:KrU7, rskr.2022/23:189.

Prop. 2022/23:99, *Vårändringsbudget för 2023*, bet. 2022/23:FiU21, rskr 2022/23:254.

Prop. 2023/24:1, *Budgetpropositionen för 2024 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*, bet.2023/24:KrU1, rskr. 2023/24:77.

Prop. 2023/24:53, *Åtgärder för att stärka konsumentskyddet och bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar*, bet. 2023/24:KrU9, rskr. 2023/24:165.

Prop. 2023/24:74 *Höjd spelskatt*, bet. 2023/24:SkU19, rskr. 2023/24:169.

Prop. 2024/25:1 *Budgetpropositionen för 2025 Utgiftsområde 17 Kultur, medier, trossamfund och fritid*.

Skr. 2009/10:79, *En tydlig, rättssäker och effektiv tillsyn*, bet. 2009/10:FiU12, rskr. 2009/10:210.

Regeringsbeslut

Regeringsbeslut Fi2018/01523, *Uppdrag till Statskontoret att följa upp och utvärdera omregleringen av spelmarknaden*.

Regeringsbeslut Fi2021/03520, *Uppdrag att följa upp utvecklingen av spelandet och spelproblemen på spelmarknaden*.

Regeringsbeslut Fi2023/01556, *Uppdrag om att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas*.

Regeringsbeslut Fi2023/03186, *Uppdrag om åtgärder för att motverka att spelkonton används för kriminell verksamhet*.

Regeringsbeslut Fi2023/01556 *Uppdrag om att se över hur samarbetet för att bekämpa olaglig spelverksamhet kan stärkas*.

Regleringsbrev för budgetåret 2018 avseende Lotteriinspektionen.

Regleringsbrev för budgetåren 2019–2024 avseende Spelinspektionen.

Webbsidor

Aktiebolaget Trav och Galopp, "Olicensierat spel – En analys av webbtrafik till olicensierade spelsajter, Q3 2023", <https://omatg.se/wp-content/uploads/2023/11/atg-rapport-kanalisering-spelbolag-q3-2023.pdf>, hämtad 2024-06-26.

Ekonomistyrningsverket, "Ekonomiskt mål för avgiftsbelagd verksamhet – ESV Forum", <https://forum.esv.se/redovisning-och-finansiering/avgifter-och-andra-ersattningar/forutsattningar-for-avgifter-i-staten/ekonomiskt-mal-for-avgiftsbelagd-verksamhet/>, hämtad 2024-04-29.

Folkhälsomyndigheten, "Om oss – spelprevention.se", <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/om-oss/>, hämtad 2024-05-06.

Folkhälsomyndigheten, "Omsättning på spelmarknaden – spelprevention.se", <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/omsattning/>, hämtad 2024-04-16.

Folkhälsomyndigheten, "Spelproblem ger stora samhällskostnader", <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/om-spelproblem/samhallskostnader/>, hämtad 2023-06-08.

Folkhälsomyndigheten, "Spelformer och risknivå – spelprevention.se", <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/om-spelproblem/spelformer-och-riskniva/>, hämtad 2024-06-05.

Folkhälsomyndigheten, "Statistik över spelproblem i Sverige – spelprevention.se", <https://www.folkhalsomyndigheten.se/spelprevention/statistik/spelproblem/>, hämtad 2024-04-05.

Kansspelauktoriteit, "Monitoringsrapportage online kansspelen Voorjaar 2024", <https://open.overheid.nl/documenten/dpc-3eefa08f8ce22122ba66bf5688c8feca2c0b2a01/pdf>, hämtad 2024-06-25.

Socialstyrelsen, "Behandling av spelmissbruk och spelberoende", <https://www.socialstyrelsen.se/globalassets/sharepoint-dokument/artikelkatalog/kunskapsstod/2018-12-5.pdf>, hämtad 2024-04-15.

Spillemyndigheten, "The Gambling Market in Numbers 2021", <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-05/The%20Gambling%20Market%20in%20Numbers%202021.pdf>, hämtad 2024-06-25.

Spelinspektionen, "Fortsatt samarbete mellan spelmyndigheterna i Sverige och Storbritannien", <https://www.spelinspektionen.se/press/nyhetsarkiv/fortsatt-samarbete-mellan-spelmyndigheterna-i-sverige-och-storbritannien/>, hämtad 2024-05-03.

Spelinspektionen, "Föreskrifter, vägledningar och allmänna råd",
<https://www.spelinspektionen.se/lagar--forordningar/nya-foreskrifter/>,
hämtad 2024-06-27.

Spelinspektionen, "Omsättning på spelmarknaden 2023",
<https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/arssiffror-statistik/spelmarknaden-total-2023.pdf>, hämtad 2024-03-31.

Spelinspektionen, "Rättsliga ställningstaganden",
<https://www.spelinspektionen.se/lagar--forordningar/rattsliga-stallningstaganden/>,
hämtad 2024-04-09.

Spelinspektionen, "75%", <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/statistiknytt/75/>, hämtad 2024-04-02.

Spelinspektionen "Spelinspektionen överklagar dom gällande Zimpler AB",
<https://www.spelinspektionen.se/press/nyhetsarkiv/spelinspektionen-overklagar-dom-gallande-zimpler-ab/>, hämtad 2024-06-24.

Spelinspektionen "Spelmarknaden, kvartalsstatistik",
<https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/spelmarknaden-kvartalsstatistik/>,
hämtad 2024-04-22.

Spelinspektionen, "Statistik", <https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>,
hämtad 2024-03-31.

Spelinspektionen, "Svenskarna spelade för 3 230 per person",
<https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/statistiknytt/svenskarna-spelade-for-3-281-per-person/>, hämtad 2024-06-26.

Stockholms universitet, "Medelålders kvinnor på landsbygden ny riskgrupp för spelberoende", <https://www.su.se/nyheter/medel%3%a5lders-kvinnor-p%3%a5-landsbygden-ny-riskgrupp-f%3%b6r-spelberoende-1.690077>, hämtad 2024-04-15.

Artiklar

Lindberg, A., "Larm från Spelinspektionen – fuskande bolag kan slippa undan"
Dagens Nyheter, 2020-02-19, <https://www.dn.se/ekonomi/larm-fran-spielinspektionen-fuskande-bolag-kan-slipa-undan/>, hämtad 2024-04-09.

Lindberg, A., "Generaldirektören nöjd med tillsynen trots kritiken", *Dagens Nyheter*,
2020-02-19, <https://www.dn.se/ekonomi/generaldirektoren-nojd-med-tillsynen-trots-kritiken/>, hämtad 2024-04-09.

Littorin, J., "Olicensierade nätkasinon lockar allt fler svenska spelare", *Dagens Nyheter*,
2024-06-07 <https://www.dn.se/ekonomi/olicensierade-natkasinon-lockar-allt-fler-svenska-spelare/>, hämtad 2024-06-07.

Bilaga 1. Tabeller

Tabell 9 Antal licenshavare 2019–2023

Licenstag	2019	2020	2021	2022	2023
Spel för allmännyttiga ändamål	85	225	262	284	285
Spel förbehållet staten	2	2	2	2	2
Landbaserat kommersiellt spel	26	25	21	22	21
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	68	72	66	69	69
Spel på fartyg	2	2	2	2	2
Summa	175	324	352	382	379

Anm.: Uppgifter per 31 december respektive år.

Källa: Spelinspektionen, e-post 2024-06-18.

Tabell 10 Antal licenser 2019–2023

Licenstag	2019	2020	2021	2022	2023
Spel för allmännyttiga ändamål	85	225	262	284	285
Spel förbehållet staten	1 470	1 470	1 446	1 383	1 310
Landbaserat kommersiellt spel	398	386	392	397	387
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	112	113	105	104	105
Spel på fartyg	28	27	25	28	23
Summa	2 093	2 221	2 230	2 196	2 110

Anm.: Uppgifter per 31 december respektive år. Fram till 1 juli 2023 gavs en licens per spelplats gällande värdeautomater och landbaserat spel, därav så pass stort antal licenser. Fr.o.m. 1 juli 2023 ges licenshavarna en licens och sedan får de anmäla de spelplatser som de önskar bedriva spel på. Prövning av spelplats görs alltjämt.

Källa: Spelinspektionen, e-post 2024-06-18.

Tabell 11 Antal inledda inspektioner per år och licenstag 2019–2023, totalt

Licenstag	2019	2020	2021	2022	2023	Summa
Spel för allmännyttiga ändamål	1	31	2	1	3	38
Spel förbehållet staten	142	14	17	1	6	180
Landbaserat kommersiellt spel*	26	2	21	4	13	66
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	61	44	41	10	10	166
Olicensierat spel	33	37	24	19	26	139
Summa	263	128	105	35	58	589

Anm.: * I denna kategori ingår även en inspektion avseende spel på fartyg som inleddes 2019.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Tabell 12 Andel (procent) inledda inspektioner per år och licenstyp 2019–2023, totalt

Licenstyp	2019	2020	2021	2022	2023	Summa
Spel för allmännyttiga ändamål	0	24	2	3	5	6
Spel förbehållet staten	54	11	16	3	10	31
Landbaserat kommersiellt spel*	10	2	20	11	22	11
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	23	34	39	29	17	28
Olicensierat spel	13	29	23	54	45	24
Summa	100	100	100	100	100	100

Anm.: * I denna kategori ingår även en inspektion avseende spel på fartyg som inleddes 2019.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Tabell 13 Antal avslutade inspektioner som inletts 2019–2023, fördelat per år och licenstyp

Licenstyp	2019	2020	2021	2022	2023	Totalt
Spel för allmännyttiga ändamål	1	31	2	1		35
Spel förbehållet staten	137	14	17	1	3	172
Landbaserat kommersiellt spel*	26	2	21	4	6	59
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	61	40	39	10	7	157
Olicensierat spel	32	37	24	19	15	127
Summa**	257	124	103	35	31	550

Anm.: * I denna kategori ingår en inspektion avseende spel på fartyg som inleddes 2019.

** Här ingår inte de 39 inspektioner där det saknas uppgift om avslutande beslutsdatum (33) eller när inspektionen inletts och avslutats samma dag (6), det vill säga när kalendertiden är mindre än eller lika med 0.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Tabell 14 Genomsnittligt antal dagar per avslutad inspektion som inletts 2019–2023, fördelat per år och licenstyp

Licenstyp	2019	2020	2021	2022	2023	Totalt
Spel för allmännyttiga ändamål	7	244	100	82		224
Spel förbehållet staten	76	109	82	32	52	79
Landbaserat kommersiellt spel*	265	47	77	79	66	158
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	235	204	158	93	90	192
Olicensierat spel	212	158	195	118	68	162
Summa**	150	187	136	103	71	148

Anm.: * I denna kategori ingår en inspektion avseende spel på fartyg som inleddes 2019.

** Här ingår inte de 39 inspektioner där det saknas uppgift om avslutande beslutsdatum (33) eller när inspektionen inletts och avslutats samma dag (6), det vill säga när kalendertiden är mindre än eller lika med 0.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Tabell 15 Antal inspektioner inledda 2019–2023, fördelat per licenstyp och antal dagar för att genomföra inspektionen (klassindelad)

Licenstyp	Antal dagar						Totalt
	<31		31–365		>365		
Spel för allmännyttiga ändamål	1	3 %	34	97 %	0	0 %	35
Spel förbehållet staten	56	33 %	111	65 %	5	3 %	172
Landbaserat kommersiellt spel*	9	15 %	42	71 %	8	14 %	59
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	14	9 %	118	75 %	25	16 %	157
Olicensierat spel	12	9 %	100	79 %	15	12 %	127
Summa**	92	17 %	405	74 %	53	10 %	550

Anm.: * I denna kategori ingår en inspektion avseende spel på fartyg som inleddes 2019.

** Här ingår inte de 39 inspektioner där det saknas uppgift om avslutande beslutsdatum (33) eller när inspektionen inletts och avslutats samma dag (6), det vill säga när kalendertiden är mindre än eller lika med 0.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Tabell 16 Antal ingripande åtgärder per licenstyp för inspektioner inledda 2019–2023

Ingripande åtgärd	A	B	C	D	E	Summa
Anmärkning	1		15	10		26
Anmärkning med sanktionsavgift				10		10
Ansökan om betalningsblockering					2	2
Fastställande av uppdaterad kontrollantinstruktioner		1				1
Förbud att tillhandahålla spel i Sverige					46	46
Föreläggande avseende främjande av olovligt spel					1	1
Föreläggande om att vidta rättelse				6		6
Polisanmälan (inklusive överlämnat till polis)					2	2
Varning				2		2
Varning med sanktionsavgift		1	1	38		40
Återkallelse av licens		4	11	7		22
Summa	1	6	27	73	51	158

Anm.: A = Spel för allmännyttiga ändamål, B = Spel förbehållet staten, C = Landbaserat kommersiellt spel (inklusive ett ärende avseende spel på fartyg), D = Kommersiellt onlinespel och vadhållning, E = Olicensierat spel. Två ärenden inleddes under perioden men beslutades under 2024.

Källa: Riksrevisionens bearbetning av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Tabell 17 Antal inspektioner som inletts 2019–2023 som lett till ingripande åtgärder samt antal och andel av besluten som överklagats, fördelat per licenstyp

Licenstyp	Antal med ingripande åtgärd	Antal överklagade	Andel överklagade, procent
Spel för allmännyttiga ändamål	1	0	0
Spel förbehållet staten	6	0	0
Landbaserat kommersiellt spel*	27	2	7
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	73	39	53
Olicensierat spel	51	5	10
Totalt	158	46	29

Anm.: * I denna kategori ingår en inspektion avseende spel på fartyg som inleddes 2019. Denna inspektion ledde till beslut om ingripande åtgärd som inte överklagades.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Tabell 18 Antal avslutade inspektioner per licenstyp som inletts 2022–2023, totalt samt därav antal och andel med beslut om ingripande åtgärd

Licenstyp / typ av ingripande åtgärd	Totalt	Ingripande åtgärd	Andel ingripande åtgärd, procent
Spel för allmännyttiga ändamål	1	0	0
Spel förbehållet staten	4	2	50
Återkallelse av licens		2	
Landbaserat kommersiellt spel	10	5	50
Återkallelse av licens		5	
Kommersiellt onlinespel och vadhållning	17	6	35
Anmärkning med sanktionsavgift		1	
Varning		1	
Varning med sanktionsavgift		1	
Återkallelse av licens		3	
Olicensierat spel	34	14	41
Förbud att tillhandahålla spel i Sverige		12	
Föreläggande avseende främjande av olovligt spel		1	
Överlämnat till polisen		1	
Totalt*	66	27	41

Anm.: * Här ingår inte inspektioner där det saknas uppgift om avslutande beslutsdatum eller när inspektionen inletts och avslutats samma dag, det vill säga när kalendertiden är mindre än eller lika med 0.

Källa: Riksrevisionens bearbetningar av Spelinspektionens verksamhetsstatistik.

Tabell 19 Spelinspektionens prioriterade områden för verksamhetsområde tillsyn 2020–2024

2020	2021	2022	2023	2024
Licenshavarnas spelansvar	Licenshavarnas spelansvar	Spelansvar	Spelansvar	Spelansvar
Matchfixning	Matchfixning	Matchfixning	Motverka matchfixning	Motverka matchfixning
Olaglig spelverksamhet	Olaglig spelverksamhet	Olaglig spelverksamhet	Olaglig spelverksamhet	Motverka olagligt spel
Åtgärder mot penningtvätt	Åtgärder mot penningtvätt	Penningtvätt	Motverka penningtvätt och finansiering av terrorism	Motverka penningtvätt och finansiering av terrorism
Utveckla metoder	Utveckla metoder	Metodutveckling		
Arrangemang för informationsutbyte och dialog				
Korrekta kriterier för prioritering av insatser				

Anm.: I tabellen redovisas de prioriterade områdena **inte** i samma ordning som de återges i respektive verksamhetsplan. Att ordningen skulle motsvara någon rangordning av de prioriterade områdena sägs det emellertid inget om i verksamhetsplanerna.

Källa: Spelinspektionens verksamhetsplaneringar för åren 2020–2024.

Bilaga 2. Internationell utblick

I denna bilaga redovisas en kortfattad jämförelse mellan Sverige och tre länder med likartad spelreglering. Dessa länder är Danmark, Nederländerna och Storbritannien. Syftet är att översiktligt jämföra hur spelmyndigheter i olika länder arbetar med tillsyn samt vilka förutsättningar dessa myndigheter har. I jämförelsen används endast öppna källor.

Marknaderna och myndigheternas förutsättningar

Möjligheten att spela om pengar online har tillkommit under de senaste decennierna. Detta har förändrat förutsättningarna för hela spelmarknaden. Onlinespel var inledningsvis oreglerat i alla fyra länderna, men i och med det nya fenomenets framväxt har länderna infört licenssystem där bolag kan få licens för att tillhandahålla spel online.

Licensierat onlinespel infördes i Storbritannien i april 2005, i Danmark i januari 2012, i Sverige i januari 2019 och i Nederländerna i april 2021.³¹⁷ Finland planerar att införa ett licenssystem för onlinespel 1 januari 2026. Norge håller fortfarande kvar vid sitt statliga monopol på spel online.³¹⁸

Tabell 20 Storleken på ländernas spelmarknader, 2022

Land	Nettoomsättning, miljarder kronor
Sverige ³¹⁹	27,4
Danmark ³²⁰	15,2
Nederländerna ³²¹	38,0
Storbritannien (april 2022–mars 2023) ³²²	193,7

Anm.: Med nettoomsättning avses omsättning efter utbetalda vinster. Uppgiften gäller den reglerade spelmarknaden.

Storbritannien har den största spelmarknaden, följt av Nederländerna, Sverige och Danmark. Denna rangordning korresponderar mot ländernas befolkningsstorlek.³²³

Ett lands spelmyndighet är den myndighet som har huvudansvaret för att bedriva tillsyns- och licensgivning på spelmarknaden. I tabell 21 nedan redovisas några grundläggande uppgifter för de aktuella spelmyndigheterna.

³¹⁷ Legislation.gov.uk, "Gambling Act 2005", hämtad 2024-02-05. Retsinformation.dk, "Bekendtgørelse om Spillemyndigheden", hämtad 2024-02-05. Övergångsbestämmelser, spellagen (2018:1138).

Kansspelaustriteit, "Remote Gambling Act in force", hämtad 2024-02-05.

³¹⁸ Lovdata.no, "Lov om pengespill (pengespilloven)", hämtad 2024-02-05.

³¹⁹ Spelinspektionen, "Spelbolag med svensk licens omsatte 27,4 miljarder kronor under 2022", hämtad 2024-02-02.

³²⁰ Spillemyndigheden, *Spilmarkedet i tal 2022, 2023*, s. 6.

³²¹ Kansspelaustriteit, "Eerste volledige jaar online kansspelen toont impact op landgebonden markt", 2023, hämtad 2024-02-02.

³²² The Gambling Commission, "Industry Statistics – November 2023 – Superseded", hämtad 2024-02-02.

³²³ The World Bank, "Population, total", hämtad 2024-05-17.

Tabell 21 Ländernas spelmyndigheter, 2022

Land	Spelmyndighet	Finansiering	Resurser, miljoner kronor*	Anställda
Sverige	Spelinspektionen	Anslag	77,3	66
Danmark	Spillemyndigheden	Avgifter	136,5	(ca) 120
Nederländerna	Kansspelautoriteit	Spelskatter	262,8	106
Storbritannien**	The Gambling Commission	Avgifter	509,8	336

Anm.: * Avser myndigheternas totala kostnader eftersom definitionen av driftskostnader varierar mellan länderna. Växelkurserna är beräknade med XE Valutadiagram (www.xe.com). ** Avser perioden april 2022 – mars 2023. Källor: Spelinspektionen, Årsredovisning 2022, s. 39 (Sverige). Spillemyndigheden, Årsrapport 2022, s. 16 (Danmark). Kansspelautoriteit, Jaarverslag 2022, s. 37–46 (Nederländerna). The Gambling Commission, How we are funded och Annual Report and Accounts 2022 to 2023 (Storbritannien). Samtliga hämtade 2024-05-02.

Spelinspektionen finansieras via anslag. I Danmark och Storbritannien finansieras verksamheten genom avgifter för licenser och tillsyn som myndigheterna tar ut från aktörer på spelmarknaden. Nederländernas spelmyndighet finansieras genom spelskatter som är öronmärkta för myndigheten.

Som räkneexempel har vi i tabell 22 nedan relaterat spelmyndigheternas storlek till storleken på respektive lands spelmarknad. Beräkningarna utgår från data i tabellerna 20 och 21.

Tabell 22 Spelmyndigheternas storlek i förhållande till respektive spelmarknads storlek

Land	Spelmyndighetens resursförbrukning per anställd, kronor	Spelmyndighetens resursförbrukning i förhållande till spelmarknadens omsättning, procent	Spelmarknadens omsättning per anställd hos spelmyndigheten, miljoner kronor
Sverige	1 171 212	0,28	415
Danmark	1 137 864	0,90	127
Nederländerna	2 479 361	0,69	358
Storbritannien	1 517 279	0,26	576

Källa: Riksrevisionens beräkningar.

Utifrån beräkningarna i tabell 22 kan vi konstatera följande:

- 2022 hade Spelinspektionen 66 anställda. Om myndigheten hade haft samma bemanning i relation till spelmarknaden som myndigheten i Danmark, så skulle de haft 216 anställda. Motsvarande för Nederländerna och Storbritannien är 76 respektive 48 anställda.
- 2022 förbrukade Spelinspektionen 77,3 miljoner kronor för sin verksamhet. Om myndigheten i stället hade haft samma resursförbrukning i relation till spelmarknaden som myndigheten i Danmark, så skulle Spelinspektionen haft 246,1 miljoner kronor. Motsvarande uppgifter för Nederländerna och Storbritannien är 189,5 respektive 72,1 miljoner kronor.

Spelmyndigheternas operativa verksamhet

I detta avsnitt beskriver vi översiktligt hur myndigheterna i jämförelseländerna arbetar med tillsyn av licensierat spel samt att motverka olagligt spel. Vi redovisar även hur myndigheterna är organiserade och hur de samlar in data.

Organisation

Spelmyndigheterna i Sverige och Danmark är organiserade på liknande sätt. I båda myndigheterna är verksamheten uppdelad efter spelformer.³²⁴ Den danska spelmyndigheten leds av en generaldirektör medan Spelinspektionen är en styrelsemyndighet. Nederländernas spelmyndighet leds av två direktörer och är uppdelad efter verksamhetsområden.³²⁵ Storbritanniens spelmyndighet leds av en styrelse vars uppgift är att bidra med expertkunskap och se till att verksamheten når sina mål.³²⁶

Tillsyn av licensierat spel

Den danska spelmyndigheten väger in faktorer såsom tidigare överträdelser och hur ofta sådana har förekommit när de väljer hur tillsynen ska inriktas. Tillsynen av onlinespel bygger på data och information som samlas in från licenshavaren. Myndigheten tar också emot information från allmänheten samt från andra aktörer på spelmarknaden. Tillsynen av landbaserat spel görs genom platsbesök. Dessa genomförs med eller utan förvarning. Vid mindre allvarliga regelöverträdelser utdelar myndigheten en varning. Vid allvarligare överträdelser överlämnas ärendet till polisen.³²⁷

Den nederländska spelmyndigheten övervakar aktörerna på marknaden via de data som aktörerna är skyldiga att löpande rapportera in till spelmyndigheten.³²⁸ Vid mindre allvarliga överträdelser har myndigheten en dialog med tillsynsobjektet. Vid allvarligare överträdelser kan myndigheten besluta om vite eller återkalla licensen.³²⁹

Den brittiska spelmyndigheten genomför tre typer av inspektioner: full inspektion, riktad inspektion eller tematisk inspektion.³³⁰ Myndigheten meddelar i de flesta fall licenshavare när man inleder en inspektion, men de kan också genomföra oanmälda inspektioner när det är lämpligt. Myndigheten inleder med att föra en dialog med tillsynsobjektet och begära in information. De kan använda sig av verktyg såsom

³²⁴ Myndigheten har exempelvis en enhet som arbetar med tillsyn och licensgivning inom onlinespel, en annan inom landbaserat spel o.s.v.

³²⁵ Myndigheten har exempelvis en enhet som arbetar med tillsyn inom alla spelformer och en annan enhet som arbetar med licensgivning inom alla spelformer.

³²⁶ The Gambling Commission, "Board of Commissioners", hämtad 2024-05-06.

³²⁷ Spillemyndigheden, "Compliance assessment and responses", hämtad 2024-05-17.

³²⁸ Kansspelautoriteit, *Specifications for the remote gambling data safe (the CDB) Version 1.1*, 2023, s. 4.

³²⁹ Kansspelautoriteit, "Mission and strategy", hämtad 2024-02-27.

³³⁰ Vid en full inspektion gör myndigheten en djupgående inspektion där man kontrollerar om licenshavaren följer hela regelverket. Vid en riktad inspektion kontrollerar myndigheten om en licenshavare följer delar av regelverket. Vid en tematisk inspektion kontrollerar myndigheten ett specifikt område i licenshavarens verksamhet. Detta tar sällan längre än en dag att genomföra.

testkonton, där de provar att spela hos aktören. Om myndigheten upptäcker regelöverträdelser hos licenshavaren kan de vidta följande åtgärder:

- Krav på förbättring – när det förekommer grövre regelöverträdelser, men utan att konsumenter misstänkts ha kommit till skada. Licenshavaren har tre månader på sig att rätta sig enligt myndighetens krav. Spelmyndigheten följer upp ärendet efter dessa tre månader för att kontrollera om licenshavaren har rättat sig.
- Regleringsåtgärder – när det förekommer grövre regelöverträdelser där konsumenter kommit till skada. Spelmyndigheten kan omvärdera licensen, återkalla licensen eller sanktionera licenshavaren med vite. Ibland räcker det med att spelmyndigheten ger licenshavaren en varning.

Myndigheten gör ingen uppföljning när de enbart hittar mindre regelöverträdelser.³³¹

Arbete mot olagligt spel

Definitionen av vad som är olagligt spel skiljer sig mellan länderna. I Danmark³³² och Sverige³³³ är det olagligt att utan licens rikta spel mot spelare i landet. Med ”rikta” menas exempelvis att aktören erbjuder kundtjänst på ett språk som talas i landet eller använder betallosningar som endast fungerar i landet. I Nederländerna³³⁴ och Storbritannien³³⁵ är det i stället olagligt att utan licens tillåta spelare i landet att spela. Det räcker alltså med att spelare i landet kan spela på den olicensierade sajten för att den ska räknas som olaglig. I Nederländerna är det även olagligt för spelare att spela hos olicensierade aktörer, om spelaren vet att aktören är olaglig.³³⁶

När den danska spelmyndigheten får vetskap om en olaglig spelsajt så skickar de först en förfrågan till aktören där de ber den att sluta med sin olagliga verksamhet. Om aktören inte slutar, inte hör av sig eller inte går att hitta så kan myndigheten blockera webbplatsen. Den danska spelmyndigheten kan även lämna över ärendet till polisen.³³⁷

Den nederländska myndigheten använder sig av verktyg som till exempel spindlar³³⁸ för att hitta olagliga aktörer online. De analyserar även webbtrafiken för att avgöra hur många nederländska spelare det handlar om. Myndigheten samlar in bevis genom att testspela och i samband med det göra inspelningar och ta skärmbilder. För att ta reda

³³¹ The Gambling Commission, “Compliance assessments”, hämtad 2024-05-06.

³³² Gambling Regulators European Forum, 2022.05.17 GREF Enforcement Working Group Prospectus, 2022, s. 4.

³³³ 1 kap. 1 och 2 §§ spellagen (2018:1138).

³³⁴ Gambling Regulators European Forum, 2022.05.17 GREF Enforcement Working Group Prospectus, 2022, s. 29.

³³⁵ Gambling Regulators European Forum, 2022.05.17 GREF Enforcement Working Group Prospectus, 2022, s. 45–47 och 75.

³³⁶ Gambling Regulators European Forum, 2022.05.17 GREF Enforcement Working Group Prospectus, 2022, s. 29.

³³⁷ Gambling Regulators European Forum, 2022.05.17 GREF Enforcement Working Group Prospectus, 2022, s. 40.

³³⁸ Datorprogram som söker igenom webbplatser.

på vem som ligger bakom webbplatserna använder de sig av open source intelligence.³³⁹

Den nederländska spelmyndigheten kan besluta om vite mot aktörer som man finner är olagliga. Myndigheten kan också, med hot om vite, kräva att betaltjänst- och webbleverantörer slutar leverera tjänster till den olagliga aktören. Som slutgiltig lösning kan myndigheten instruera internetleverantörer att stänga ner sidan.³⁴⁰

Den brittiska spelmyndigheten använder sig av informationsinhämtning från olika källor för att motverka olagligt spel. Myndigheten ber i första hand aktören att sluta tillhandahålla olagligt spel. Myndigheten kan vidta åtgärder såsom IP- och betalningsblockering om aktören inte slutar. Myndigheten kontakter också leverantörer av sociala medier och andra berörda aktörer i syfte att förhindra att de olicensierade sajterna dyker upp i sökmotorer. Den åtgärd som myndigheten bedömer som mest effektiv är att be webbleverantörer stänga ned webbplatsen.³⁴¹

Kontinuerlig datainsamling från licenshavarna på spelmarknaden

I Nederländerna är alla aktörer som har licens för onlinespel skyldiga att kontinuerligt rapportera in data till en databas.³⁴² De data som ska rapporteras in avser bland annat individuella spelares transaktioner, justeringar av tids- och insättningsgränser, startade spelsessioner, interventioner som licenshavaren gör och klagomål som kommer in till licenshavaren.³⁴³

I Danmark måste aktörer som erbjuder onlinekasino och vadhållning rapportera in data till spelmyndigheten på daglig basis.³⁴⁴ Data som ska rapporteras in rör bland annat spelares transaktioner och spelsessioner, fördelat på speltyp (kasino, poker etcetera).³⁴⁵

Den brittiska spelmyndigheten har satt som mål för 2024 till 2025 att utveckla förmågan att jobba med datainsamling. Myndigheten ska inleda ett pilotprojekt där möjligheten att samla in aggregerade konsumtionsdata på daglig basis ska undersökas. Syftet med detta är att analysera hur regleringen av marknaden kan bli mer effektiv.³⁴⁶

³³⁹ Underrättelseinhämtning från öppet tillgängliga källor. Gambling Regulators European Forum, 2022.05.17 *GREF Enforcement Working Group Prospectus*, 2022, s. 29–30.

³⁴⁰ Gambling Regulators European Forum, 2022.05.17 *GREF Enforcement Working Group Prospectus*, 2022, s. 29.

³⁴¹ Gambling Regulators European Forum, 2022.05.17 *GREF Enforcement Working Group Prospectus*, 2022, s. 45–47 och 75.

³⁴² Kansspelaustriteit, *Specifications for the remote gambling data safe (the CDB) Version 1.1*, 2023, s. 4.

³⁴³ Kansspelaustriteit, *Data model for the remote gambling data safe (the CDB) Version 1.1*, 2023, s. 12–67.

³⁴⁴ Spillemyndigheden, *Tekniske krav for onlinekasino og væddemål*, 2023.

³⁴⁵ Spillemyndigheden, *Spillemyndighedens krav til rapportering af spildata Version 1.6*, 2023, s. 6–7.

³⁴⁶ The Gambling Commission, "Strategic focus 1: Using data and analytics to make gambling regulation more effective", hämtad 2024-05-07.

Bilaga 3. Spelinspektionens processer för sin tillsyn

För samtliga ärendetyper inleds tillsynen med att en aktivitetsbeskrivning tas fram i Platina. Aktivitetsbeskrivningen ger en överblick över och beskriver den tillsyn som ska genomföras. I Platina finns mallar med fasta rubriker och vägledande text för vad som ska framgå under respektive rubrik. Av aktivitetsbeskrivningen framgår bland annat vilket område som ska tillsynas och vilka bestämmelser som är aktuella, vilka tillsynsobjekt som ska granskas och vilka personer som ska vara delaktiga i genomförandet. Vidare beskrivs syfte, metod och planerat genomförande för tillsynen. Aktivitetsbeskrivningen fastställs av ansvarig enhetschef, i samråd med övriga enhetschefer och avdelningschefen.

Innan en tillsynsaktivitet avslutas ska den utvärderas genom upprättandet av en slutrapport. Syftet med slutrapporten är dels att sammanfatta resultatet av tillsynen och redogöra för vilka effekter i förhållande till myndighetens mål den gett, dels att dokumentera erfarenheter och reflektioner från genomförandet. Huvudregeln är att alla tillsynsaktiviteter ska utvärderas.

Tillsyn genom inspektion³⁴⁷

När bedömningsunderlaget i ett ärende är komplett ska Spelinspektionen avgöra om utredningen visar att det finns några regelöverträdelser eller brister inom det tillsynade området. Om myndigheten bedömer att det finns regelöverträdelser eller brister ska man även avgöra om dessa är pågående eller om de har upphört. Arbetsgruppen ansvarar gemensamt för att bedömningen görs utifrån samtliga omständigheter i ärendet. Vid behov lyfter gruppen frågor, exempelvis vid ett beslutsmöte eller med medarbetare på operativa avdelningen eller rättsavdelningen.

Om utredningen visar att det finns allvarliga regelöverträdelser eller brister som inte har upphört, eller om det är oklart om de har upphört, ska myndigheten kommunicera den preliminära bedömningen med licenshavaren innan beslut om ingripande fattas. Spelinspektionen ska avgöra hur allvarlig den aktuella överträdelserna är och vilken åtgärd i form av ingripande som bör användas. Vid allvarlig överträdelse där det är aktuellt med ett bakåtsyftande ingripande i form av en anmärkning eller varning som eventuellt ska förenas med en sanktionsavgift är huvudregeln att den preliminära bedömningen ska kommuniceras. Om myndigheten däremot bedömer att regelöverträdelserna eller bristerna är av sådan art att det är aktuellt med ett framåtsyftande ingripande i form av ett föreläggande om rättelse eller förbud med eller utan vite, behöver bedömningen inte kommuniceras. Om det är aktuellt att kombinera ett ingripande i form av en anmärkning eller en varning med

³⁴⁷ Spelinspektionen, *Processbeskrivning Tillsyn genom inspektion ver. 3.0*, dnr.21Si720 21Si720.

en sanktionsavgift begär Spelinspektionen in omsättningsuppgifter från tillsynsobjektet.

Den preliminära bedömningen ska innehålla en övergripande redogörelse över syftet med tillsynen och en redogörelse över de brister eller överträdelser som myndigheten har noterat. Vid kommunikeringen ges licenshavaren möjlighet att vidta rättelse och att yttra sig över myndighetens iakttagelser. Det är också ett sätt för myndigheten att säkerställa att man har förstått de sakliga omständigheterna korrekt.

Om utredningen visar att det saknas skäl att anta att det begåtts några regelöverträdelser eller brister ska tillsynen avslutas så snart som möjligt. Tillsynsärenden som prövats i sak men inte föranleder ett ingripande resulterar i ett slutligt beslut där det framgår att myndigheten inte vidtar någon ytterligare åtgärd. Om det under utredningen uppstår en situation där det inte längre finns förutsättningar för att göra en prövning i sak eller om myndigheten bestämmer sig för att inte gå vidare med tillsynen, utan att göra någon prövning, ska ärendet skrivas av så snart som möjligt. Tillsynsärenden som avslutas utan sakprövning resulterar i ett slutligt beslut i form av ett avskrivningsbeslut.

Syftet med Spelinspektionens ingripanden är att säkerställa regelefterlevnad på spelmarknaden så att lagens övergripande syften kan uppnås. När myndigheten vidtar åtgärder ska den alltid ta hänsyn till syftet med den specifika åtgärden. Proportionalitetsprincipen ska alltid beaktas och åtgärden måste vara både lämplig och nödvändig i förhållande till syftet. Vid valet av vilket ingripande som är aktuellt kan arbetsgruppen ta hjälp av handläggningsstöd i form av riktlinjer, ställningstaganden och vägledningar som tagits fram på myndigheten.

Tillsyn av olagligt spel³⁴⁸

Innan ett tillsynsärende om olagligt spel inleds gör utredaren en bedömning av om ett brott mot spellagen kan ha begåtts. Om det handlar om spelverksamhet online så görs detta genom en granskning av den aktuella webbplatsen. Utredaren undersöker också om det finns något tidigare ärende gällande olaglig spelverksamhet för den aktuella aktören. Om ett förbuds föreläggande eller annan åtgärd redan har utfärdats mot den aktuella aktören öppnas inget nytt ärende.

När ett ärende har upprättats kontrollerar utredaren den olagliga spelverksamheten alternativt främjandet och upprättar en kontrollrapport. I kontrollen beskrivs den olagliga spelverksamheten utifrån kriterierna av vad som kan anses vara olagligt spel.

Vid misstanke om olagligt landbaserat spel görs en kontroll genom platsbesök utan förankningen. Platsbesöket genomförs anonymt av Spelinspektionens egen personal eller av tillförordnad kontrollant. Den som utfört kontrollen upprättar en kontrollrapport över de observationer som gjorts under besöket.

³⁴⁸ Spelinspektionen, *Processbeskrivning Tillsyn olagligt spel ver 2.0*, dnr 21Si720.

Efter den inledande bedömningen av den misstänkta domänen och när en kontrollrapport är upprättad, skickas ett övervägande om förbuds föreläggande till tillsynsobjektet. Tillsynsobjektet, det vill säga innehavaren av domänen, får möjlighet att yttra sig över övervägandet inom en svarstid på normalt tre veckor. Kontrollrapporten bifogas som en bilaga. Om ett yttrande kommer in går utredaren igenom svaret. Om inget yttrande kommer in gör utredaren en bedömning av hur ärendets fortsatta beredning ska ske med hänsyn till om tillsynsobjektet vidtagit rättelse eller inte.

Utredaren går igenom och analyserar de uppgifter som kommit in i den första delen av insamlingsfasen. Utredaren ansvarar för att kontrollera, analysera och kvalitetssäkra om de uppgifter som framkommit i ärendet är tillräckliga för att kunna dra relevanta slutsatser, och om de utgör ett komplett bedömningsunderlag för att fatta ett slutligt beslut i ärendet. Vid behov kan man ta hjälp av andra resurser på enheten. Om bedömningsunderlaget inte bedöms vara komplett skickas en begäran om komplettering. Kompletteringar kan behöva göras flera gånger innan bedömningsunderlaget är komplett.

Vid valet av ingripanden vid olaglig spelverksamhet bör Spelinspektionen enligt förarbetena till spellagen i varje enskilt fall avgöra vad som är det mest lämpliga ingripandet. Ingripanden kan antingen vara framåtsyftande i form av förelägganden eller förbud, eller bakåtsyftande i form av anmälan till polis eller åklagare. En kombination av de båda typerna kan också vara aktuell.

Vid valet av ingripande kan utredaren ta hjälp av handläggningsstöd i form av riktlinjer, ställningstaganden och vägledningar som tagits fram på myndigheten. Om ett föreläggande eller förbud förenas med vite ska bestämmelserna i lagen (1985:206) om viten beaktas. Vite ska bara aktualiseras om vitet bedöms nödvändigt för att säkerställa att beslutet efterlevs. När det gäller bolag med säte utanför Sverige bedömer Spelinspektionen att det saknas anledning att förena beslutet med vite. De praktiska möjligheterna att driva in ett vite bedöms i dessa situationer vara små och det finns sannolikt stora svårigheter att delge beslutet om vite.

Om Spelinspektionen har identifierat att ett bolag bedriver olaglig spelverksamhet online ska man också kontrollera om bolaget tillhör en koncern i vilken något bolag har licens i Sverige. Myndigheten ska då utreda den licensgivna verksamheten och om förutsättningarna för licens fortfarande föreligger.

Bilaga 4. Översikt över Spelinspektionens verksamhetsplanering och budgetering

Tidpunkt	Verksamhetsplanering	Budgetering
November		Innehåll och tidplan för budgetunderlaget presenteras för styrelsen. VS har tagit fram utkast som diskuterats i LG.
Februari		Styrelsen beslutar om budgetunderlaget som sedan skickas in till RK.
Juni	Styrelsen beslutar om den preliminära strukturen för kommande års verksamhetsplan. Ett utkast har tagits fram av VS och LG.	
September	Uppstartsmöte för verksamhetsplaneringen där hela myndigheten deltar.	
	Fortsatt planering som syftar till att ta fram aktiviteter inom ramen för de mål och prioriterade områden som har angivits i förslaget till verksamhetsplan.	Budgetarbetet sker parallellt med verksamhetsplaneringen. Först planeras personalbudget och därefter driftskostnader.
	OP planerar i grupper till exempel avseende penningtvätt, matchfixning, spelansvar, olagligt spel, allmännyttan och landbaserat spel. Detta arbete startar med en nulägesanalys och därefter tas förslag på aktiviteter fram. Dokumentation sker i enlighet med en fastställd mall.	Inledningsvis tas alla behov upp för att sedan lyftas till LG för diskussion om prioritering av resurser och aktiviteter. Därefter beslutar GD om fördelningen av budget.
	Gruppernas förslag till aktiviteter sammanställs i ett gemensamt dokument med ett förslag till prioritering. Förslaget diskuteras på enheterna inom OP.	
	OP:s förslag läggs fram till övriga avdelningar för fortsatt planering. När detta är klart gör OP:s ledning den slutliga prioriteringen/avstämningen.	
November	Myndighetsdag eller motsvarande då hela myndigheten informeras om vad respektive avdelning har planerat för kommande år. Verksamhetsplanen sammanställs och eventuella prioriteringsdiskussioner lyfts till LG.	
December	Styrelsen informeras om förslaget till verksamhetsplan som tagits fram under hösten.	Regeringen fattar beslut om myndighetens regleringsbrev.
Januari	Styrelsen beslutar om verksamhetsplanen på styrelsemötet i januari det år som planen gäller för.	GD fattar beslut om internbudget för myndigheten. Avdelningscheferna ansvarar för resursfördelningen inom respektive avdelning.
Uppföljning av verksamhet och ekonomi sker kvartalsvis under VS ledning.		

GD = Myndighetens generaldirektör

LG = Myndighetens ledningsgrupp (generaldirektören, avdelningschefen för den operativa avdelningen, chefsjuristen, kommunikationschefen och chefen för verksamhetsstöd)

OP = Operativa avdelningen

RK = Regeringskansliet

VS = Avdelningen för verksamhetsstöd

Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden (RiR 2024:19)

Spel om pengar omsätter betydande summor varje år. För de flesta är spelandet ett nöje men det kan också leda till problem både för enskilda individer och för samhället i stort. I spellagen finns bestämmelser för att minska riskerna och tillsynen ska bidra till ökad regelefterlevnad.

Riksrevisionen har granskat Spelinspektionens tillsyn över den svenska spelmarknaden. Den övergripande slutsatsen är att tillsynen inte är tillräckligt effektiv. Det handlar framför allt om att Spelinspektionen genomför få inspektioner men även om att valet av vilka aktörer som ska tillsynas inte görs utifrån välgrundade riskanalyser. Myndigheten följer heller inte i tillräcklig utsträckning upp om tillsynsobjekten rättar till påtalade brister.

Regeringen har känt till att Spelinspektionen prioriterat ned tillsynen till förmån för andra uppgifter men har inte vidtagit åtgärder för att tillsynen ska få en tillräcklig omfattning. Otydligheter i regelverket försvårar också en effektiv tillsyn av det olicensierade spelet.

Riksrevisionen rekommenderar regeringen bland annat att säkerställa att Spelinspektionen har förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn i tillräcklig omfattning. Regeringen rekommenderas också att utreda frågan om spellagens tillämpningsområde i syfte att tydliggöra i vilka fall onlinespel omfattas av spellagen.

Spelinspektionen rekommenderas bland annat att utveckla formerna för att planera, styra och följa upp tillsynsverksamheten samt att arbeta aktivt för att öka omfattningen av och effektiviteten i myndighetens inspektioner av såväl den licensierade som den olicensierade spelmarknaden.