

Kulturutskottets betänkande 2024/25:KrU10

Riksrevisionens rapport om Spelinspektionens tillsynsverksamhet

Sammanfattning

Utskottet föreslår att riksdagen lägger skrivelsen till handlingarna.

Riksrevisionens övergripande slutsats i rapporten är att tillsynen över spelmarknaden inte är tillräckligt effektiv för att motsvara de förväntningar som riksdagen och regeringen uttryckte i samband med omregleringen av spelmarknaden 2019. Riksrevisionen bedömer att Spelinspektionen genomför få inspektioner, inte gör valet av de aktörer som blir föremål för tillsyn utifrån välgrundade riskanalyser och inte i tillräcklig utsträckning följer upp om påtalade brister rättats till. Riksrevisionen konstaterar vidare att spellagens nuvarande tillämpningsområde försvårar arbetet mot olagligt spel. Regeringen välkomnar granskningen och delar Riksrevisionens bedömning att Spelinspektionen under vissa perioder inte haft förutsättningar att bedriva tillsyn i tillräcklig omfattning. Regeringen har vidtagit flera åtgärder för att förstärka myndighetens förutsättningar att bedriva tillsyn samt säkerställa att det tas fram tillförlitliga uppgifter om tillsynens omfattning och resultat. En sakkunnig har fått i uppdrag att biträda Finansdepartementet med att lämna förslag på hur spellagens tillämpningsområde bör utformas. Med skrivelsen anser regeringen att Riksrevisionens rapport är slutbehandlad.

Behandlade förslag

Skrivelse 2024/25:105 Riksrevisionens rapport om Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden.

Innehållsförteckning

Utskottets förslag till riksdagsbeslut3

Redogörelse för ärendet4

 Ärendet och dess beredning.....4

Utskottets överväganden.....5

Bilaga

Förteckning över behandlade förslag.....10

 Skrivelsen.....10

Utskottets förslag till riksdagsbeslut

Skrivelsen

Riksdagen lägger skrivelse 2024/25:105 till handlingarna.

Stockholm den 22 maj 2025

På kulturutskottets vägnar

Mats Berglund

Följande ledamöter har deltagit i beslutet: Mats Berglund (MP), Malin Danielsson (L), Alexander Christiansson (SD), Kristina Axén Olin (M), Lars Mejern Larsson (S), Jonas Andersson (SD), Azadeh Rojhan (S), Emma Ahlström Köster (M), Magnus Manhammar (S), Runar Filper (SD), Ewa Pihl Krabbe (S), Peter Ollén (M), Roland Utbult (KD), Anna-Lena Hedberg (SD), Louise Thunström (S) och Rickard Nordin (C).

Redogörelse för ärendet

Ärendet och dess beredning

Riksrevisionen överlämnade sin granskningsrapport Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden (RiR 2024:19) till riksdagen den 8 oktober 2024. Riksdagen överlämnade rapporten till regeringen den 22 oktober 2024. Regeringen behandlade därefter Riksrevisionens iakttagelser och rekommendationer i skrivelse 2024/25:105 Riksrevisionens rapport om Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden, som överlämnades till riksdagen den 20 februari 2025. Inga motioner har inkommit i ärendet.

Den 24 oktober 2024 informerade riksrevisionsdirektör Claudia Gardberg Morner med medarbetare utskottet om Riksrevisionens granskningsrapport.

Utskottets överväganden

Riksrevisionens granskning av Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden

Utskottets förslag i korthet

Riksdagen lägger skrivelse 2024/25:105 till handlingarna.

Riksrevisionens iakttagelser

Riksrevisionens övergripande slutsats är att tillsynen över den svenska spelmarknaden inte är tillräckligt effektiv för att motsvara de förväntningar som riksdagen och regeringen uttryckte i samband med omregleringen av spelmarknaden 2019. Riksrevisionen bedömer att Spelinspektionen genomför få inspektioner, inte gör valet av de aktörer som ska bli föremål för tillsyn utifrån en välgrundad riskanalys och inte i tillräcklig utsträckning följer upp om påtalade brister har rättats till.

Enligt Riksrevisionen har regeringen gett Spelinspektionen ett tydligt tillsynsuppdrag och uttryckt högt ställda förväntningar på tillsynens resultat. Samtidigt har annan verksamhet, t.ex. licens- och tillståndsprövningar och regeringsuppdrag, medfört att myndigheten prioriterat ned arbetet med tillsyn. Riksrevisionen bedömer att regeringen, trots att den haft information om detta, inte har agerat för att säkerställa en tillräcklig omfattning av tillsynen. Regeringen bör, enligt Riksrevisionen, i sina överväganden inför beslut om uppdrag och resurser till Spelinspektionen beakta risken för att omfattande uppdrag kan tränga undan tillsynsarbetet.

Vidare anser Riksrevisionen att regeringen inte på ett tydligt sätt följt upp tillsynens omfattning och resultat samt att regeringen har lämnat begränsad information till riksdagen om omfattningen och resultatet. Mot bakgrund av den stora vikt som riksdagen och regeringen tillmäter Spelinspektionens tillsyn anser Riksrevisionen att regeringen på ett tydligare sätt bör säkerställa att Spelinspektionen har förutsättningar att bedriva en effektiv tillsyn även under perioder då den behöver hantera ett stort antal ansökningar om licenser och tillstånd. Riksrevisionen anför att Spelinspektionen hittills har använt tillsynen som ett dragspel i förhållande till myndighetens övriga uppgifter och uppdrag och att det finns en risk att omfattande uppdrag till myndigheten tränger undan tillsynen. Regeringen bör därför, enligt Riksrevisionen, även följa upp hur de anslagsökningar som myndigheten fått sedan 2024 har påverkat omfattningen av tillsynen.

Riksrevisionen ser positivt på att regeringen har tagit flera initiativ till att förändra regelverket så att Spelinspektionen har fått utökade befogenheter och nya verktyg. Riksrevisionen bedömer att regeringen även fortsättningsvis

aktivt behöver följa utvecklingen på spelmarknaden och vid behov vidta åtgärder för att ytterligare utveckla regelverket. Att spellagen (2018:1138) endast är tillämplig på onlinespel som riktas till den svenska marknaden, det s.k. riktningskriteriet, öppnar enligt Riksrevisionen upp för en grå spelmarknad med olicensierat onlinespel. Vidare är det i rättspraxis osäkert hur riktningskriteriet ska tolkas. Denna osäkerhet försvårar för Spelinspektionen att agera snabbt och effektivt mot olagligt spel. En ökad tydlighet när det gäller i vilka fall onlinespel omfattas av spellagen kan göra det lättare för Spelinspektionen, och för de aktörer som berörs av förbudet mot att främja olagligt spel, att bedöma om ett onlinespel är olagligt. Riksrevisionen anför vidare att man i detta sammanhang även bör utreda möjligheterna att utvidga spellagens tillämpningsområde till att omfatta onlinespel som kan spelas av spelare i Sverige.

Riksrevisionens rekommendationer

Riksrevisionen rekommenderar regeringen att

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

Riksrevisionen lämnar dessutom ett antal rekommendationer till Spelinspektionen. Bland annat uppmanar Riksrevisionen myndigheten att utveckla formerna för att planera, styra och följa upp tillsynsverksamheten samt att aktivt arbeta för att öka omfattningen av och effektiviteten i myndighetens inspektioner av såväl den licensierade som den olicensierade spelmarknaden.

Regeringens bedömning och åtgärder med anledning av Riksrevisionens iakttagelser

Regeringen välkomnar Riksrevisionens granskning och instämmer i myndighetens bedömning att Spelinspektionen under vissa perioder inte haft förutsättningar att bedriva tillsyn i tillräcklig omfattning.

Under 2023 ökade antalet licens- och tillståndsansökningar i en sådan omfattning att myndigheten behövde omfördela resurser från sitt tillsynsarbete till licens- och tillståndsverksamheten. En av orsakerna till ökningen var att ett stort antal licenser som utfärdats i samband med att spellagen trädde i kraft 2019 löpte ut vid utgången av 2023. För att ge myndigheten möjlighet att hantera den ökade ärendetillströmningen utan att prioritera ned sitt arbete med tillsyn ökades Spelinspektionens anslag med 2 400 000 kronor efter förslag

från regeringen i vårändringsbudgeten för 2023 (prop. 2022/23:99, bet. 2022/23:FiU21, rskr. 2022/23:254). Efter förslag från regeringen i budgetpropositionen för 2024 ökades vidare Spelinspektionens anslag med 10 800 000 kronor 2024 för att bl.a. förstärka myndighetens tillsyn (prop. 2023/24:1, bet. 2023/24:KrU1, rskr. 2023/24:77). Anslaget beräknades därefter öka med 15 600 000 kronor 2025 och 18 600 000 kronor fr.o.m. 2026. Efter förslag från regeringen i budgetpropositionen för 2025 ökades Spelinspektionens anslag för 2025 till det belopp som regeringen beräknat för det året i budgetpropositionen för 2024 (prop. 2024/25:1, bet. 2024/25:KrU1, rskr. 2024/25:83).

Regeringen framför i skrivelsen att den delar Riksrevisionens bedömning att det är viktigt att följa upp de effekter som anslagsökningarna får för tillsynens omfattning. Regeringen instämmer också delvis i Riksrevisionens bedömning att tillsynens omfattning och resultat bör följas upp på ett tydligare sätt. Flera åtgärder har vidtagits för att komma till rätta med detta. I Spelinspektionens regleringsbrev för 2019 och 2020 infördes återrapporteringskrav i fråga om hur arbetet med kontroll, tillsyn, licens- och tillståndsprövning samt normgivning har bedrivits. I myndighetens regleringsbrev för 2021 och 2022 fanns återrapporteringskrav i fråga om att redovisa vilka åtgärder som hade vidtagits för att utveckla den ekonomiska uppföljningen av verksamheten. Regeringen följer även löpande upp Spelinspektionens verksamhet genom dialoger mellan tjänstemän på Regeringskansliet och Spelinspektionen. Enligt Regeringen kan dock Spelinspektionens redovisning av tillsynens resultat utvecklas, för att förbättra förutsättningarna för regeringens löpande uppföljning av tillsynens omfattning och resultat.

Regeringen instämmer delvis i att återrapporteringen till riksdagen avseende tillsynens resultat och effekter kan utökas men anser att redovisningen av tillsynens resultat har förbättrats under 2024. I budgetpropositionen för 2024 redovisade regeringen resultaten av Spelinspektionens tillsyn (prop. 2023/24:1 utg.omr. 17 avsnitt 18). Av redovisningen framgår att det fanns omfattande brister i fråga om hur väl spelbolagen följde regelverket. I budgetpropositionen för 2025 beskriver regeringen hur Spelinspektionen lade betydande resurser på licens- och tillståndsgivning under 2023, vilket begränsade myndighetens möjligheter att bedriva tillsyn genom inspektion (prop. 2024/25:1 utg.omr. 17 avsnitt 18). Regeringen anser dock att resultatredovisningen i budgetpropositionen fortsatt bör fokuseras på att redovisa resultaten i förhållande till de riksdagsbundna målen.

Vidare delar regeringen Riksrevisionens uppfattning att det bör göras en översyn av spellagens tillämpningsområde. Sedan granskningsperioden har flera åtgärder för att motverka olicensierat spel genomförts. I juli 2023 trädde ett flertal författningsändringar i kraft. Bland annat infördes ett krav på tillstånd för spelprogramvara, vilket innebär att spelbolag med svensk licens får samarbeta endast med spelprogramvaruutvecklare som har ett sådant tillstånd. Det infördes även ett mer effektivt system för att blockera betalningar

till och från olaglig spelverksamhet. Spelinspektionen fick också rätt att utföra dold tillsyn av olaglig spelverksamhet genom s.k. testköp (prop. 2022/23:33, bet. 2022/23:KrU7, rskr. 2022/23:189).

Spelinspektionen och Finansinspektionen har vidare haft i uppdrag att se över hur samarbetet mellan myndigheterna kan stärkas, bl.a. för att motverka olaglig spelverksamhet på den svenska spelmarknaden. Myndigheterna redovisade sitt uppdrag den 30 april 2024 (Fi2024/01052). Av redovisningen framgår att myndigheterna avser att stärka sitt samarbete bl.a. genom att vid behov hålla gemensamma möten med berörda betatjänstleverantörer i syfte att se till att reglerna följs.

Mot bakgrund av bl.a. de lagändringar som innebar att Spelinspektionen fick ytterligare verktyg i tillsynsarbetet gav regeringen myndigheten i regleringsbrevet för budgetåret 2024 (Fi2023/03130) i uppdrag att utveckla tillsynen av spelmarknaden samt arbetet mot olicensierad spelverksamhet och matchfixning. Myndigheten skulle även redogöra för hur den utvecklade tillsynen samt arbetet mot olicensierad spelverksamhet och matchfixning kan förväntas bidra till att bekämpa organiserad brottslighet. Spelinspektionen redovisade uppdraget i mars 2025 (Fi2023/03130: Verksamhetsutveckling [dnr 25Si130]).

I syfte att följa upp effekten av vidtagna åtgärder fick myndigheten vidare i regleringsbrevet för 2024 i uppdrag att utveckla sin metod för att beräkna kanaliseringsgraden, dvs mäta hur stor del av svenskarnas spel om pengar som sker hos spelbolag med svensk licens på den konkurrensutsatta delen av marknaden. Riksrevisionen konstaterar att den nuvarande metoden för att mäta kanaliseringen är omdiskuterad och att flera aktörer inom branschen ifrågasätter om den är rättvisande samt menar att Spelinspektionen inte gör tillräckligt för att komma åt olagligt spel. Spelinspektionens uppdrag att utveckla metoden för beräkning av kanaliseringsgraden syftade bl.a. till att ta fram ett mer tillförlitligt och transparent mått, då den nuvarande metoden för beräkningen delvis bygger på uppskattningar. Uppdraget slutredovisades den 1 oktober 2024 (Fi2024/01914). I redovisningen presenterar myndigheten fyra olika indikatorer som tillsammans kan ge en bild av kanaliseringsgraden. Utifrån dessa indikatorer beräknades kanaliseringsgraden för 2023 till 86 procent.

Spelinspektionen har på eget initiativ inlett ett arbete med att ta fram en lägesbeskrivning i syfte att motverka olagligt spel online. I april 2025 publicerade Spelinspektionen rapporten Spelinspektionens lägesbild – onlinespel utanför den licensierade marknaden (dnr 24Si2002). Mot bakgrund av det som framkommer i rapporten rekommenderar Spelinspektionen att regeringen skyndsamt bereder de förslag som den tillsatta utredaren föreslår i sitt kommande betänkande om spellagens tillämpningsområde och de följdändringar som en sådan ändring skulle innebära. Spelinspektionen rekommenderar även att Regeringskansliet fortsätter att aktivt bevaka utvecklingen avseende mål om förhandsavgöranden i EU-domstolen och vid

behov intervenerar i sådana mål utifrån vikten av att bevaka svenska intressen i fråga om hur EU-regelverk bör tillämpas.

Riksrevisionen bedömer i sin granskning att spellagens tillämpningsområde bör ses över. Regeringen delar denna bedömning. I februari 2025 gav regeringen en särskild utredare i uppdrag att göra en översyn av spellagens tillämpningsområde, särskilt vad gäller det s.k. riktningskriteriet (Fi 2025:A). Syftet med uppdraget är att olicensierat spel på ett enklare och mer effektivt sätt ska kunna stängas ute jämfört med vad som är möjligt med dagens reglering. Uppdraget ska redovisas till Regeringskansliet senast den 17 september 2025.

Vidare har regeringen i regleringsbrevet för 2025 gett Spelinspektionen ett återrapporteringskrav i fråga om att redovisa antalet genomförda tillsynsinsatser fördelat på spelmarknadens delmarknader, samt sin bedömning av tillsynens effekter. Redovisningen ska även inkludera en beskrivning av de resultatindikatorer som ligger till grund för bedömningen. Regeringen avser att följa upp resultatet av åtgärderna samt de effekter som de beslutade och aviserade anslagsökningarna kan få för tillsynens omfattning.

Utskottets ställningstagande

Utskottet välkomnar Riksrevisionens granskning av Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden. Utskottet delar Riksrevisionens bedömning att tillsynen över den svenska spelmarknaden inte har varit tillräckligt effektiv för att motsvara de förväntningar som riksdagen och regeringen uttryckte i samband med omregleringen av spelmarknaden 2019. Samtidigt konstaterar dock utskottet att många åtgärder har vidtagits för att anpassa regelverket till en spelmarknad i ständig förändring. Bland annat har lagändringar gjorts som innebär att Spelinspektionen fått ytterligare verktyg i tillsynsarbetet. Regeringen har vidare i regleringsbrev gett myndigheten i uppdrag att utveckla tillsynen av spelmarknaden samt att utveckla arbetet mot olicensierad spelverksamhet och matchfixning. Utskottet noterar vidare att Spelinspektionen har inlett ett arbete i syfte att motverka olagligt spel online.

I likhet med regeringen instämmer utskottet delvis i Riksrevisionens bedömning att återrapporteringen till riksdagen i viss mån kan förbättras, t.ex. avseende tillsynens omfattning och dess resultat liksom hur stor del av spelandet på den konkurrensutsatta marknaden som sker hos aktörer med licens i Sverige, den s.k. kanaliseringsgraden.

Utskottet delar i likhet med regeringen också Riksrevisionens uppfattning om vikten av en översyn av spellagens tillämpningsområde och välkomnar därför att regeringen gett en särskild utredare i uppdrag att göra en sådan översyn.

Mot denna bakgrund föreslår utskottet att riksdagen lägger regeringens skrivelse till handlingarna.

BILAGA

Förteckning över behandlade förslag

Skrivelsen

Regeringens skrivelse 2024/25:105 Riksrevisionens rapport om
Spelinspektionens tillsyn över spelmarknaden.