

Casino Cosmopol AB
106 10 Stockholm

Beslut (att meddelas den 27 november 2018 kl. 08.00)

Casino Cosmopol AB (556485-4296) ska betala en sanktionsavgift på 8 miljoner (8 000 000) kronor.

(7 kap. 11 § första stycket lagen [2017:630] om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism)

Hur man överklagar, se bilaga 1.

Sammanfattning

Casino Cosmopol AB är ett helägt dotterbolag till AB Svenska Spel och har tillstånd att bedriva kasinoverksamhet enligt kasinolagen (1999:355). Idag finns kasinon på fyra orter i landet (Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall).

Lotteriinspektionen har undersökt hur Casino Cosmopol har följt reglerna om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, särskilt när det gäller delar av kasinots riskbaserade rutiner, riskbedömning av kunder och åtgärder för kundkännedom.

Undersökningen visar att Casino Cosmopol har brutit när det gäller viktiga delar av penningtvättsregelverket. Kasinot har otillräckliga rutiner för övervakning och dokumentation av spel vid spelautomater. Riskbedömning av kunderna, där nästan alla bedöms vara lågrisk kunder, innebär i praktiken att kasinot behöver vidta skärpta åtgärder bara för ett fåtal kunder. Kasinot arbetar alltså inte på det riskbaserade sätt som ligger till grund för penningtvättslagstiftningen. Kasinot har inte heller fastställt vilka kunder det har affärsförbindelser med, trots att det är uppenbart att kunder besöker kasinot för att spela ofta eller i vart fall återkommande och gör transaktioner som innebär att en affärsförbindelse har inletts. Kasinot har inte heller godtagbara rutiner för att skaffa sig tillräcklig kännedom om

kunderna. Kasinot har inte heller nekat en kund att spela trots att det borde ha gjorts.

Lotteriinspektionens granskning visar att Casino Cosmopol brister i sitt arbete med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism på samtliga granskade områden. Bristerna är allvarliga och i flera fall av systematisk karaktär.

Bristerna i efterlevnaden av penningtvättslagen innebär att Casino Cosmopol ska betala en sanktionsavgift på 8 miljoner kronor.

1 Bakgrund

Sedan 1999 finns tillstånd till kasinoverksamhet på fyra orter i Sverige; Stockholm, Göteborg, Malmö och Sundsvall. Verksamheten bedrivs genom Svenska Spels helägda dotterbolag Casino Cosmopol AB. I kasinolagen (1999:355) finns de grundläggande reglerna för kasinoverksamhet. Där framgår att tillstånd att anordna kasinospel endast ges till företag som i sin helhet, direkt eller indirekt, ägs av staten. Det är regeringen som utfärdar tillstånd att anordna kasinospel och den närmare regleringen för verksamheten finns i regeringens tillståndsbeslut.¹ Därtill finns bestämmelser i de villkor Lotteriinspektionen efter regeringens bemyndigande meddelar.

Kasinon blev skyldiga att följa penningtvätsreglerna år 2005 när det andra penningtvätsdirektivet² genomfördes i svensk rätt. Av förarbetsuttalandena framgår att ”eftersom kasinospel bedrivs med kontanter, som kan uppgå till stora belopp, finns det en betydande risk att denna verksamhet utnyttjas för penningtvätt.”³ Kasinolagens krav på identifiering, registrering och kameraövervakning av besökarna ansågs visserligen begränsa möjligheterna att tvätta pengar på kasinon, men bedömdes inte uppfylla direktivets krav fullt ut.⁴ Lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen) trädde ikraft den 1 augusti 2017 då det fjärde penningtvätsdirektivet⁵ genomfördes i svensk rätt. Lagen medför krav på kasinot att vidta riskbaserade åtgärder för att förhindra att kasinoverksamheten utnyttjas för att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Detta innebär att kasinot måste bedöma riskerna i verksamheten och med varje kund, upprätta rutiner för att motverka de identifierade riskerna, vidta åtgärder för kundkännedom samt granska transaktioner och rapportera misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism till Finanspolisen.

¹ Fi2015/03524/UR

² Europaparlamentets och rådets direktiv 2001/97/EG av den 4 december 2001 om ändring av rådets direktiv 91/308/EEG om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för tvättning av pengar

³ Regeringens proposition 2003/04:156 Skärpta regler mot penningtvätt, s. 52

⁴ Ibid, s. 52.

⁵ Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015, om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism

I kasinoutredningen (SOU 2006:64) konstaterades att det förekommer konsumtion av brottsvinster på svenska kasinon. Detta kan vara en följd av spelmissbruk men även kopplas till att synlig lyxkonsumtion ger status i kriminella kretsar.⁶ Av Lotteriinspektionens riskbedömning framgår även att konsumtion av brottsligt förvärvade medel bedöms vara den form av penningtvätt som är vanligast förekommande på den svenska spelmarknaden.⁷

1.1 Ärendet

Lotteriinspektionen har undersökt hur Casino Cosmopol (kasinot) efterlever kraven i penningtvättslagen med särskilt fokus på delar av kasinots riskbaserade rutiner, kasinots riskbedömning av kunder och åtgärder för kundkännedom.

Undersökningen av efterlevnaden av penningtvättslagen har genomförts genom att delar av kasinots allmänna riskbedömning, riskbedömning av kunder samt interna rutiner och riktlinjer avseende åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism har granskats. Undersökningen har även omfattat ett anonymt platsbesök på kasinot i Stockholm i maj 2018 och ett på kasinot i Göteborg i juni 2018. Vid besöken gjordes observationer av kunder och av kasinots arbetsätt. Ett urval av dessa kunder identifierades med hjälp av kasinots centrala kameraövervakning. Därefter begärde Lotteriinspektionen att få del av kasinots dokumentation gällande kundkännedom samt övriga uppgifter avseende kunderna. Lotteriinspektionen har i en skrivelse den 5 juli 2018 ställt kompletterande frågor till kasinot.

1.2 Penningtvättslagen

Penningtvättslagen syftar till att förhindra att finansiell verksamhet och andra branscher, däribland kasinoverksamhet, utnyttjas för att tvätta pengar eller finansiera terrorism. Därutöver finns vissa mer detaljerade bestämmelser i Lotteriinspektionens föreskrifter och allmänna råd (LIFS 2017:2) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism. I det följande redogörs för de bestämmelser i penningtvättslagen som ligger till grund för Lotteriinspektionens granskning.

⁶ Rapport 2015:22, Penningtvätt och annan penninghantering (BRÅ)

⁷ Identifiering och bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden

1.2.1 *Riskbedömning och rutiner*

Penningtvättslagen ställer krav på de verksamhetsutövare som omfattas av lagen att vidta åtgärder som står i proportion till de risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som de är utsatta för. För att kunna arbeta riskbaserat måste kasinot göra en ändamålsenlig och verksamhetsanpassad riskbedömning, där det beskrivs på vilket sätt kasinots produkter och tjänster kan utnyttjas för att tvätta pengar eller finansiera terrorism och hur stor risken är att detta sker. Vid riskbedömningen ska hänsyn tas till alla faktorer som kan ha betydelse för riskerna. Särskild hänsyn ska tas till exempelvis typen av produkter och tjänster som erbjuds till kunder och befintliga distributionskanaler.⁸ Omfattningen av riskbedömningen beror på verksamhetens storlek och art och riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Riskbedömningen ska dokumenteras och hållas uppdaterad.⁹

Kasinot ska bedöma den risk för penningtvätt och finansiering av terrorism som kan förknippas med kasinots kunder. Kundens riskprofil ska bestämmas med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och kasinots kännedom om kunden. Kundens riskprofil ska följas upp under pågående affärsförbindelser och korrigeras när det finns anledning.¹⁰

Kasinot ska ha dokumenterade och uppdaterade rutiner och riktlinjer när det gäller dess åtgärder för kundkännedom, övervakning och rapportering samt för behandling av personuppgifter.¹¹ Dessa rutiner och riktlinjer ska i relevanta delar vara riskbaserade. Det innebär att de ska vara utformade för att kunna hantera och motverka de risker som har identifierats i den allmänna riskbedömningen.¹²

1.2.2 *Åtgärder för kundkännedom*

Reglerna om åtgärder för kundkännedom innebär att kasinot ska identifiera sina kunder och ta reda på tillräckligt mycket om kunderna för att kunna bedöma och hantera de risker som varje kund innebär. Vid hög risk ska mer omfattande åtgärder för kundkännedom vidtas.

Åtgärder för kundkännedom ska vidtas vid etableringen av en affärsförbindelse.¹³ Definitionen av affärsförbindelse är en affärsmässig

⁸ 2 kap. 1 § penningtvättslagen

⁹ 2 kap. 2 § penningtvättslagen

¹⁰ 2 kap. 3 § penningtvättslagen

¹¹ 2 kap. 8 § penningtvättslagen

¹² Prop. 2016/17:173, s. 213

¹³ 3 kap. 4 § första stycket penningtvättslagen

förbindelse som när den etableras förväntas ha en viss varaktighet.¹⁴ I de fall det inte är fråga om en affärsförbindelse ska åtgärder för kundkännedom vidtas vid enstaka transaktioner som avser utbetalning av vinster eller betalning av insatser som uppgår till ett belopp motsvarande 2 000 euro eller mer. Detsamma gäller vid flera mindre transaktioner som tillsammans uppgår till 2 000 euro.¹⁵

Om det uppstår en situation som kräver kundkännedom ska kasinot bland annat identifiera kunden och kontrollera dennes identitet. I kasinolagen uppställs krav på identifiering, fotografering och registrering av kasinobesökare.¹⁶ Om det är fråga om en affärsförbindelse, ska kasinot även begära information om affärsförbindelsens syfte och art. Syftet med denna information är att ge kasinot underlag för att bedöma risken som kan förknippas med kunden och hur kunden förväntas agera inom ramen för affärsförbindelsen. En sådan bedömning är nödvändig för att det ska vara möjligt att upptäcka avvikelser från kundens förväntade beteende.

Kasinot ska löpande följa upp pågående affärsförbindelser i syfte att säkerställa att kändedomen om kunden är aktuell och tillräcklig för att motivera risken som kan förknippas med kunden. Den löpande uppföljningen innebär också krav på granskning för att upptäcka avvikande transaktioner och aktiviteter som kan utgöra misstänkt penningtvätt eller finansiering av terrorism. Omfattningen av övervakningen och granskningen samt hur ofta denna ska ske beror på riskerna i affärsförbindelsen.¹⁷

Närmare information om kundens ekonomiska situation bör begäras när det är motiverat av risken i affärsförbindelsen. Detsamma gäller närmare information om varifrån kundens ekonomiska medel kommer. Detta bör dock i regel bli aktuellt först om risken bedöms som hög, eller om sådan information behövs för att bedöma kundens riskfyllda eller avvikande aktiviteter och transaktioner. Som en högriskfaktor bland flera räknas att kunden bedriver kontantintensiv verksamhet.¹⁸

Om risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism bedöms som låg, får förenklad kundkännedom tillämpas. Bedöms däremot risken som hög ska skärpta åtgärder vidtas vilket kan avse inhämtande av ytterligare

¹⁴ 1 kap. 8 § 1 penningtvättslagen

¹⁵ 3 kap. 5 § penningtvättslagen

¹⁶ 5-6 §§ kasinolagen

¹⁷ 3 kap, 12-13 §§ penningtvättslagen

¹⁸ Prop. 2016/17:173, s. 246 ff

information om kundens affärsverksamhet eller ekonomiska situation och uppgifter om varifrån kundens ekonomiska medel kommer.¹⁹

Kasinot får inte utföra en transaktion om det på skälig grund kan misstänkas att den utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Om en rapport har lämnats till Polismyndigheten ska kasinot ta hänsyn till den information som kan lämnas i ärendet.²⁰

1.2.3 Övervakning och rapportering

Kasinot ska övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner i syfte att upptäcka misstänkta aktiviteter och transaktioner.²¹ Om kasinot har skälig grund att misstänka penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom härrör från brottslig handling ska detta rapporteras till Polismyndigheten.²²

1.2.4 Dokumentation

Kasinot ska i fem år bevara handlingar och uppgifter som avser kundkännedom och transaktioner som genomförts inom ramen för affärsförbindelser eller vid enstaka transaktioner som avser utbetalning av vinster eller betalning av insatser som uppgår till ett belopp motsvarande 2 000 euro eller mer och vid mindre transaktioner som tillsammans uppgår till 2 000 euro.²³

¹⁹ 3 kap. 15-16 §§ penningtvättslagen

²⁰ 3 kap. 3 § penningtvättslagen

²¹ 4 kap. 1 § penningtvättslagen

²² 4 kap. 3 § penningtvättslagen

²³ 5 kap. 3 § penningtvättslagen

2 Lotteriinspektionens bedömning

Granskningen avser perioden 1 januari - 31 juli 2018. I bilaga 2 finns en sammanställning av de kunder som har observerats vid Lotteriinspektionens platsbesök.

Det bör påpekas att kasinoverksamheten är svår att utöva tillsyn över. Detta då kameramaterialet från kasinots övervakning automatiskt raderas efter sju dagar. Detta får till följd att det inte är möjligt att följa de granskade kundernas tidigare besök på kasinot.

Kasinot har fått möjlighet att yttra sig över hur kasinot ser på Lotteriinspektionens observationer. Kasinot har den 11 oktober 2018 lämnat ett yttrande till Lotteriinspektionen. I yttrandet påstås att Lotteriinspektionen vid informationsträffar samt i samrådsmöten innan lagens ikraftträdande framfört att man inte förväntade sig att verksamhetsutövarna skulle ha system, processer och rutiner på plats omedelbart och att man löpande informerat om de nya systemen.

Lotteriinspektionen konstaterar att det enda möte som kasinot uttryckligen hänvisar till i skrivelsen är ett möte den 19 januari 2018. Detta möte ägde således rum efter den nya lagens ikraftträdande. Under detta möte ifrågasatte Lotteriinspektionen kasinots bedömning ur flera aspekter. Lotteriinspektionen betonade även att bindande förhandsbesked aldrig lämnas vid möten.

I övrigt redovisas de huvudsakliga delarna av kasinots yttrande under respektive avsnitt.

2.1 Brister i riskbaserade rutiner och riskbedömning av kunder

2.1.1 *Riskbaserade rutiner*

Inledningsvis noterar Lotteriinspektionen att en stor del av kasinots intäkter, mer än hälften, kommer från spelautomaterna. Kasinot har upprättat en allmän riskbedömning där riskerna för att kasinoverksamheten utnyttjas för att tvätta pengar och finansiera terrorism bedöms. Av riskbedömningen framgår att den faktiska risken med de olika spelformerna (poker, spelautomater och bordsspel) bedöms vara på samma nivå, det vill säga medelhög. Kasinot registrerar inte automatiskt transaktioner så att de går att koppla till vilken kund som har genomfört dem. Vid bordsspelen finns dock särskild personal (så kallade inspector

dealers) som övervakar spelet och dokumenterar stora eller avvikande transaktioner. Motsvarande övervakning och dokumentation sker emellertid inte vid spelautomaterna. Viss kontroll sker i samband med att automaterna töms på sedlar då kasinot har möjlighet att se om det finns färgade sedlar eller om flera sedlar har matats in i samma automat under en tid som kasinot uppfattar som avvikande kort. Denna information kan dock endast tas fram i efterhand med hjälp av kameraövervakningen. Av kasinots instruktion för kameraövervakning framgår att spelautomaterna ska kontrolleras minst 40 minuter per vecka.

Kasinots bristfälliga övervakning av spelautomaterna blir tydlig när det gäller kund 2, som Lotteriinspektionen uppmärksammade vid ett av platsbesöken. Kunden spelade då i ungefär sju timmar på kasinots spelautomater. Under denna period matade kunden in 90 000 kronor i spelautomaterna, fick 112 000 kronor utbetalt och gjorde därmed en total vinst under kvällen på 22 000 kronor. Kundens transaktioner hade emellertid inte uppmärksammats eller dokumenterats av kasinot, utan det var först efter Lotteriinspektionens förfrågan som kasinot granskade kameraövervakningsmaterialet och fick fram uppgifterna.

Lotteriinspektionen noterar även att kunden är en återkommande besökare på kasinot (323 besök sedan 2014, varav 14 besök under första halvåret 2018). Trots detta finns inga transaktioner från något av kundens besök på kasinot dokumenterade.

Kasinot har i sitt yttrande angett att det sker en ändamålsenlig övervakning av spelet på spelautomater samt att det varken är proportionerligt, riskbaserat eller verksamhetsanpassat att utföra fysisk övervakning av automatspel på samma sätt som av bordsspel. Kontroll vid automaterna sker i samband med tömning av automaterna (clearance), som följs upp om avvikelser upptäcks. Vidare arbetar kasinot med en larmfunktion som indikerar när flera sedlar under en avvikande kort tid matas in i en spelautomat, vilket följs upp av kasinots centrala kameraövervakning. Kasinot har också angett att det genomför löpande ”utökad övervakning” av alla kasinoytor. Därtill gör kasinot gällande att det framgår av interna rapporter och av rapporter till Finanspolisen att kasinot har upptäckt och rapporterat transaktioner kopplade till spelautomater. Beträffande kund 2, som matat in 90 000 kronor i spelautomater, anger kasinot att en stor del av dessa pengar var vinster som återinvesterats i spel.

Lotteriinspektionen konstaterar att det sker en viss övervakning av spelautomaterna. Lotteriinspektionen bedömer dock att kasinot genom sina rutiner främst har möjlighet att upptäcka färgade sedlar eller

direktväxling, medan det är stor risk att konsumtion av brottsligt förvärvade medel missas. Lotteriinspektionen bedömer att konsumtion av brottsligt förvärvade medel är den form av penningtvätt som är vanligast förekommande på den svenska spelmarknaden. Detta framgår av myndighetens riskbedömning och ligger även i linje med de slutsatser som BRÅ gör i sin rapport. När det gäller kasinots rapportering till Finanspolisen så har Lotteriinspektionen gått igenom samtliga rapporter för perioden 1 januari - 31 juli 2018. Genomgången visar att 13 av totalt 155 rapporter rör misstanke med koppling till spelautomater. Av dessa rapporter är det endast en rapport som inte avser direktväxling eller förekomst av färgade sedlar. När det gäller den observerade kunden (kund 2) som vid ett och samma besök matade in 90 000 kronor i kontanter i spelautomaterna konstaterar Lotteriinspektionen att kasinots rutiner uppenbarligen inte har varit tillräckliga för att fånga upp kundens transaktioner, trots att stora belopp har omsatts. Att det delvis var pengar från tidigare vinster under besöket saknar betydelse då kasinot inte haft kännedom om detta innan Lotteriinspektionens granskning.

Sammantaget anser Lotteriinspektionen att det är en betydande brist att transaktionerna vid spelautomaterna inte registreras eller övervakas och dokumenteras på ett tillräckligt systematiskt sätt. Detta särskilt då kasinot bedömer att riskerna med de olika spelformerna är på samma nivå (medelhög). Kasinots rutiner avseende spelautomaterna står inte i proportion till kasinots riskbedömning, vilket är allvarligt. Den begränsade övervakningen och dokumentationen av spelet vid spelautomaterna har medfört att kasinot inte har uppmärksammat kundens transaktioner. Kasinot har därmed inte uppfyllt kravet på riskbaserade rutiner enligt 2 kap. 8 § tredje stycket penningtvättslagen och inte heller övervaknings- och rapporteringsskyldigheten i 4 kap. 1 §.

2.1.2 Riskbedömning av kunder

Enligt penningtvättslagen ska kasinot, utöver den allmänna riskbedömningen, bedöma riskerna som kan förknippas med kasinots kunder. Bedömningen ska göras med utgångspunkt i den allmänna riskbedömningen och den kännedom kasinot har om kunden. Kasinot har genomfört en riskbedömning av sina kunder enligt en särskild riskmodell som tagits fram för detta ändamål. Lotteriinspektionen har begärt uppgift om hur många av kasinots kunder som anses utgöra låg, medelhög respektive hög risk. Av kasinots svar framgår att 99,7 procent av de 126 883 unika kunder som besökte kasinot 1 januari - 31 juli 2018 bedöms utgöra låg risk medan resterande 0,3 procent anses utgöra medelhög eller

hög risk. Lotteriinspektionen ifrågasätter rimligheten i att kasinot, som bedriver en verksamhet som typiskt sett anses medföra betydande risker för penningtvätt både enligt lagens förarbeten och EU:s supranationella riskbedömning, nästan uteslutande kan ha kunder som innebär låg risk. Kasinots riskbedömning innebär i praktiken att kasinot endast behöver vidta skärpta åtgärder när det gäller ytterst få kunder. Kasinot kan därför inte anses ha arbetat på ett sådant riskbaserat sätt som är intentionen med lagstiftningen.

I detta sammanhang bör kund 5 som Lotteriinspektionen uppmärksammade vid ett av platsbesöken noteras. Av de kunder som observerats i Lotteriinspektionens granskning har denna kund högst risk, 9 av 150 poäng. Enligt kasinots dokumentation har kunden gjort en förlust på sammanlagt 2 835 000 kronor sedan 2016 och är rapporterad till Finanspolisen för misstänkt penningtvätt tre gånger under 2016/2017. Att denna kund har bedömts innebära låg risk för penningtvätt innebär att kasinots riskmodell förefaller sakna relevans.

Av kasinots yttrande framgår att riskmodellen endast tar hänsyn till de rapporter till Finanspolisen som har gjorts sedan kasinots riskmodell togs i bruk i början av 2018. Kasinot anser även att Lotteriinspektionen borde ha tagit hänsyn till besöksfrekvens vid beräkningen av andelen kunder som utgör låg, medelhög och hög risk. Kasinot har beräknat att av de kunder som besökt kasinot 2-6 gånger under 2018 utgör 0,8 procent högrisk kunder. Av de kunder som besökt kasinot 7 eller fler gånger är motsvarande siffra 3 procent.

Lotteriinspektionen konstaterar att eftersom kasinot inte har beaktat befintlig kännedom om kunderna, utan endast information från och med att riskmodellen togs i bruk 2018, så har riskbedömningen av kunder inte skett i enlighet med lagkraven. Beträffande andelen kunder som utgör låg, medelhög och hög risk föranleder en ändrad beräkningsmodell som utgår från frekventa gäster inte någon annan bedömning då det fortfarande är en anmärkningsvärt liten andel kunder som utgör hög risk.

Sammantaget ser Lotteriinspektionen att kasinot inte har beaktat befintlig kännedom om kunderna när det gäller tiden innan kasinots riskmodell togs i bruk. Kasinot har därmed inte uppfyllt kraven på riskbedömning av kunder i enlighet med 2 kap. 3 § första stycket penningtvättslagen.

2.2 Brister gällande kundkännedom

2.2.1 *Affärsförbindelse*

Begreppet affärsförbindelse definieras i penningtvättslagen som en affärsmässig förbindelse som när den etableras förväntas ha en viss varaktighet. Begreppet är centralt för tillämpningen av penningtvättslagen då det är först vid etableringen av en affärsförbindelse som åtgärder för kundkännedom måste vidtas. Åtgärder för kundkännedom måste också vidtas vid enstaka transaktioner som uppgår till 2 000 euro, men åtgärderna som krävs avseende sådana mer tillfälliga kunder är typiskt sett inte lika omfattande. Kasinot har gjort en egen definition av begreppet affärsförbindelse, vilken framgår av kasinots allmänna riskbedömning och instruktion. Där framgår att en affärsförbindelse uppstår då en gäst har besökt kasinot en gång i månaden under tolv månader och vid sagda tolv besök genomfört en speltransaktion på över 20 000 kronor eller deponerat pengar på kasinot på ett belopp på 20 000 kronor eller mer. Dessa kriterier tillsammans definierar enligt kasinot varaktighet.

Lotteriinspektionen har i en skrivelse den 5 juli 2018 frågat kasinot hur många kunder det har en affärsförbindelse med. I svar den 10 augusti 2018 anger kasinot att det i dagsläget inte har några affärsförbindelser med någon kund eftersom kasinot ännu inte har något systemstöd på plats för att kunna hantera detta. Som skäl för att systemen inte redan finns på plats anger kasinot att det inte finns några kasinosystem på marknaden som är utvecklade för de nya kraven i penningtvättslagen. Dessutom lyder kasinot under lagen om offentlig upphandling, vilket medför längre tidsåtgång för upphandling av system. Av svaret framgår även att ”det inte kommer att uppstå några affärsförbindelser förrän tidigast tolv månader efter det att systemstödet kunde tas i drift, [...] vilket är beräknat att ske vid månadsskiftet augusti september innevarande år.” Kasinot har dock registrerat cirka 3 500 ”affärsförbindelsetransaktioner”.

Med den definition som kasinot gjort anser Lotteriinspektionen att det finns en uppenbar risk för att kasinot inte uppfyller stora delar av penningtvättsregelverket. Lotteriinspektionen konstaterar att det saknas både övergångsregler och undantag i penningtvättslagen när det gäller tillämpningen av begreppet affärsförbindelse och åtgärder för kundkännedom, oavsett om särskilt systemstöd finns på plats eller inte.

Kasinot anger i sitt yttrande att begreppet affärsförbindelse måste bygga på transaktioner i kombination med besök. ”Casino Cosmopol har valt att använda den lägsta transaktionsnivån som Casino Cosmopol fångar på ett

sådant sätt att den kan användas som en sådan regelmässig mätning som en definition kräver” (20 000 kronor). Kasinot hävdar också att Lotteriinspektionen inte vid något tillfälle har erinrat mot kasinots definition. Kasinot skriver också att det har utgått från en definition som bygger på tillgänglig praxis som har uttalats avseende finansiella institut och att definitionen har stämts av med Lotteriinspektionen. Vidare anges att Lotteriinspektionen i remisspromemorian avseende nya penningtvättsföreskrifter och allmänna råd uttalat att anordnarna själva ska ta ställning till och definiera när en affärsförbindelse uppstår. Kasinot tillägger också att Lotteriinspektionen har ändrat sin tolkning och praxis avseende affärsförbindelser i samband med ikraftträdandet av den nya penningtvättslagen.

Lotteriinspektionen konstaterar att beloppsgränsen om 2 000 euro talar om när åtgärder för kundkännedom ska vidtas när en kund genomför enstaka transaktioner och det inte är fråga om en affärsförbindelse. Lagens definition av affärsförbindelse saknar koppling till denna beloppsgräns. När det gäller den praxis avseende finansiella institut som kasinot hänvisar till är det tydligt att kasinots definition inte överensstämmer med denna praxis. Precis som kasinot anger i sitt yttrande ska de företag som omfattas av penningtvättslagen definiera och göra en bedömning av när en affärsförbindelse uppstår i verksamheten. Detta innebär dock inte att det finns möjlighet att frånga vad som anges i lag och förarbeten. Därtill bör tilläggas att Lotteriinspektionen i en skrivelse daterad den 12 maj 2017 har tydliggjort att affärsförbindelser uppstår på kasinot. I skrivelsen framgår att kasinot ska tillämpa begreppet affärsförbindelse från och med den nya penningtvättslagens ikraftträdande (1 augusti 2017). Lotteriinspektionen anser att kasinots definition av affärsförbindelse står i strid mot definitionen i 1 kap. 8 § 1 penningtvättslagen.

Sammantaget har Lotteriinspektionens granskning visat att kasinot i dagsläget inte anser sig ha några affärsförbindelser. Samtliga kunder som Lotteriinspektionen observerat borde emellertid enligt Lotteriinspektionen ha varit affärsförbindelser. Detta får till följd att kasinot inte har uppfyllt kraven på information om och uppföljning av affärsförbindelser i 3 kap. 12 och 13 §§ penningtvättslagen. Lotteriinspektionen anser att bristerna är allvarliga.

2.2.2 *Åtgärder för kundkännedom*

När det gäller kund 5, som kasinot har dokumenterade ”affärsförbindelse-transaktioner” med, konstaterar Lotteriinspektionen att kasinot har en

relativt omfattande dokumentation. Av kasinots dokumentation framgår bland annat att kunden har tre bolagsengagemang i Norge där ett av företagen, en restaurang, har intäkter. Kasinot har inhämtat uppgift om restaurangens intäkter och konstaterar att intäkterna under 2015 var ungefär 12 miljoner norska kronor, vilket kasinot anser borgar för att kunden kan spela för dessa höga belopp. Lotteriinspektionen anser emellertid att kontroll av företagets intäkter inte är relevant, eftersom kunden inte kan spela bort företagets intäkter. Kontroll av taxerad inkomst torde vara mer relevant då denna uppgift ger en indikation på hur mycket kunden lagligt kan spendera på kasinot, och vid behov annan dokumentation som visar var kundens pengar kommer från. Kundens bolagsengagemang torde främst vara intressant för att utröna om kunden bedriver kontantintensiv verksamhet, vilket enligt penningtvättslagen kan tyda på att risken för penningtvätt eller finansiering av terrorism är hög. Denna kund driver en sådan kontantintensiv verksamhet. Därtill finns det flera noteringar om att kunden vid flera enskilda tillfällen växlat in kontanta summor överstigande 200 000 norska kronor, ofta i lägre valörer. Kunden har förlorat 2 835 000 kronor sedan 2016 och har innan det stängt av sig på grund av stora förluster.

Kasinot anger i sitt yttrande att det har haft tillräcklig information om kunden för att göra bedömningen att denne har tillräckliga ekonomiska förutsättningar att spela och agera på det sätt hen gör. Efter Lotteriinspektionens granskning har kasinot dessutom framfört krav på kunden att ge in dokumentation som styrker dennes ekonomiska förhållanden. Kasinot har också beslutat om restriktioner avseende kontanthantering, växling, kortköp och förluster.

Lotteriinspektionen konstaterar att kasinots krav på dokumentation som styrker kundens ekonomiska förhållanden ställdes först efter Lotteriinspektionens granskning. Detsamma gäller kasinots ledningsbeslut om restriktioner för kunden. Kasinots yttrande föranleder därmed ingen ändrad bedömning.

Sammantaget anser Lotteriinspektionen att den kundkännedom som kasinot tagit in vid tidpunkten för Lotteriinspektionens granskning avseende kunden var undermålig. Kasinot borde även dels ha bedömt detta som en affärsförbindelse, dels att risken med kunden var hög. Kasinot har därmed inte uppfyllt kraven i 3 kap. 12-16 §§ penningtvättslagen.

2.2.3 *Skyldighet att neka transaktioner*

Av penningtvättslagen framgår att kasinot inte får utföra en transaktion, om det på skälig grund kan misstänkas att den utgör ett led i penningtvätt eller finansiering av terrorism. Enligt kasinots instruktion ska kasinot sammanställa en rapport och ta kontakt med Finanspolisen när en kund har rapporterats till Finanspolisen tre gånger på ett kalenderår. Kasinot ska sedan göra en bedömning huruvida kunden ska tillåtas fortsätta vara kund.

Lotteriinspektionen konstaterar att kund 5 är rapporterad till Finanspolisen vid tre tillfällen under en niomånadersperiod. Trots detta har kasinot inte nekat kunden fortsatt spel. Kasinot har inte heller vidtagit några kompletterande åtgärder för att hantera de särskilda riskerna med kunden förrän efter Lotteriinspektionens granskning. Kunden har dessutom så stora sammanlagda förluster att denne, enligt kasinots instruktion, borde ha blivit föremål för ett särskilt ledningsbeslut om huruvida kunden skulle tillåtas fortsätta spela samt om korrigerande av kundens riskpoäng skulle göras. Enligt instruktionen ska detta ske när en kund förlorat över 1 000 000 kronor på en rullande tolv månadersperiod. Lotteriinspektionen har inte fått del av något sådant beslut. Eftersom en rapportering gjordes under hösten 2016 och de övriga två rapporteringarna under första halvåret 2017 blev kunden inte föremål för ytterligare ledningsbeslut.

Kasinot har i sitt yttrande angett att det inte alltid har en skyldighet att neka transaktioner efter att en kund rapporterats till Finanspolisen. Vidare hänvisas till att kasinots penningtvättsinstruktion när det gäller nekande av transaktioner har skärpts. Kasinot anser därmed att det inte kan ta hänsyn till information om rapporter till Finanspolisen som har gjorts innan den skärpta instruktionen antogs.

Lotteriinspektionen konstaterar att kasinots skärpta instruktion inte gällde vid tiden då den aktuella kunden rapporterades. Lotteriinspektionen anser emellertid att kasinots skärpta instruktion gällande nekande av transaktioner inte heller är förenlig med kraven i penningtvättslagen. Därmed föranleder kasinots yttrande ingen ändrad bedömning.

Lotteriinspektionen anser att kasinot inte har uppfyllt kraven på skyldighet av avstå från vissa transaktioner i 3 kap. 3 § penningtvättslagen då kasinot tillät spel för denna kund under de 47 besök som skedde under den period som omfattas av Lotteriinspektionens granskning.

2.3 Brister i dokumentation

Av penningtvättslagen framgår att kasinot ska dokumentera transaktioner inom ramen för en affärsförbindelse eller vid enstaka transaktioner som uppgår till 2 000 euro.

Eftersom kasinot i dagsläget inte anser sig ha affärsförbindelser med någon kund har Lotteriinspektionen enbart kunnat granska enstaka transaktioner som gäller de kunder som observerats vid platsbesöken. Det finns endast dokumenterade transaktioner från ett fåtal av de observerade kundernas besök.

I detta sammanhang bör kund 6 noteras. Vid fyra tillfällen under 2016 gjorde kunden en sammanlagd förlust på 90 000 kronor enligt kasinots dokumentation. Avseende kundens övriga 152 besök saknas dokumentation. För övrigt har denna kund, enligt Lotteriinspektionens granskning, nolltaxerats de senaste åren.

När det gäller kund 2 finns inga dokumenterade transaktioner från något av dennes 323 besök sedan 2014. Vid Lotteriinspektionens platsbesök gjorde kunden en vinst på 22 000 kronor på spelautomater.

I sitt yttrande har kasinot angett att det inte har haft någon affärsförbindelse med kund 2 och att det därmed inte har brustit i dokumentationskraven.

Lotteriinspektionen konstaterar att dokumentationskravet även gäller enstaka transaktioner som omfattas av krav på kundkännedom. Under kvällen gjorde kunden en total vinst på 22 000 kronor och växlade in vinster vid tre tillfällen (25 000 kronor, 35 000 kronor samt 30 000 kronor). Samtliga transaktioner översteg beloppsgränsen, men inga av dessa transaktioner har dokumenterats av kasinot.

Sammantaget anser Lotteriinspektionen att kasinot inte har uppfyllt kravet på dokumentation av transaktioner i 5 kap. 3 § första stycket punkt 2 penningtvättslagen avseende den aktuella kunden.

2.4 Val av ingripande

Vid en överträdelse får tillsynsmyndigheten ingripa mot en verksamhetsutövare genom att utfärda ett föreläggande om att göra rättelse eller, vid överträdelser som inte är ringa, genom ett beslut om sanktionsavgift. Det framgår av 7 kap 11 § första stycket penningtvättslagen.

Vid valet av ingripande och fastställande av sanktionsavgiftens storlek ska hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till skador som uppstått och graden av ansvar. Det framgår av 7 kap. 13 § penningtvättslagen. Lagstiftaren har valt att lägga ett särskilt ansvar för bekämpandet av penningtvätt och finansiering av terrorism på den som driver verksamhet där risken kan antas vara särskilt stor. Till dessa verksamheter hör att arrangera spel, inte minst kasinoverksamhet. Kasinospel ger en möjlighet att konsumera brottsvinster för nöjes skull eller för att vinna status i vissa kretsar. Dessutom kan den som har stora brottsvinster kalkylera med att få tillbaka åtminstone en del av pengarna på ett legalt sätt och således räkna med att få pengarna tvättade mot en viss kostnad. Det är därför ur ett samhällsperspektiv angeläget att den som driver kasinoverksamhet ser till att det finns en verklig möjlighet att avslöja försök att tvätta pengar eller finansiera terrorism.

När det sedan gäller Casino Cosmopol visar Lotteriinspektionens undersökning att kasinot har brutit när det gäller viktiga delar av penningtvättsregelverket. Kasinot har otillräckliga rutiner för övervakning och dokumentation av spel vid spelautomater. Riskbedömning av kunderna, där nästan alla bedöms vara lågrisk kunder, innebär i praktiken att kasinot behöver vidta skärpta åtgärder bara för ett fåtal kunder. Kasinot arbetar alltså inte på det riskbaserade sätt som ligger till grund för penningtvättslagstiftningen. Kasinot har inte heller fastställt vilka kunder det har affärsförbindelser med, trots att det är uppenbart att kunder besöker kasinot för att spela ofta eller i vart fall återkommande och gör transaktioner som innebär att en affärsförbindelse har inletts. Kasinot har inte heller godtagbara rutiner för att skaffa sig tillräcklig kännedom om kunderna. Kasinot har inte heller nekat en kund att spela trots att det borde ha gjorts.

Sammantaget har Casino Cosmopol brutit mot penningtvättsreglerna på en rad olika sätt. Därigenom har kasinot undergrävt sin egen förmåga att avslöja försök att tvätta pengar eller finansiera terrorism.

Lotteriinspektionen anser att de konstaterade bristerna är allvarliga och i

flera fall av systematisk karaktär, då de visar att kasinot haft undermåliga rutiner och åtgärder gällande centrala delar av penningtvättsregelverket. Detta har medfört betydande risker för att kasinot kan ha utnyttjats för penningtvätt och finansiering av terrorism, särskilt med beaktande av kasinots storlek och verksamhetens komplexitet. Lotteriinspektionens granskning omfattar endast perioden 1 januari - 31 juli 2018 varför det inte är möjligt att fastställa hur länge överträdelsen har pågått.

Något som kan vara försvårande vid bedömningen är om verksamhetsutövaren tidigare har begått en överträdelse. Lotteriinspektionen konstaterar att den tidigare tillsynen inte har föranlett några ingripanden från myndigheten.

I förmildrande riktning ska vägas in om kasinot i väsentlig mån har underlättat Lotteriinspektionens utredning. Enligt Lotteriinspektionens bedömning har kasinots samarbete inte varit sådant att kasinot i väsentlig mån har underlättat Lotteriinspektionens utredning. Därtill ska hänsyn tas till om kasinot snabbt har upphört med överträdelsen sedan den anmälts eller påtalats av tillsynsmyndigheten. Detta har kasinot inte gjort. Avsaknaden av särskilt systemstöd utgör enligt Lotteriinspektionen inte ett godtagbart skäl för att inte vidta tillfälliga åtgärder under tiden till dess att systemstödet finns på plats och har genomförts fullt ut.

Mot denna bakgrund anser Lotteriinspektionen att kasinot ska betala en sanktionsavgift.

Vid bestämmande av sanktionsavgiftens storlek ska hänsyn även tas till den juridiska personens finansiella ställning. Det framgår av 7 kap. 16 § penningtvättslagen. Lotteriinspektionen konstaterar att Casino Cosmopol AB får anses ha en stark finansiell ställning. Under 2017 var kasinots årsomsättning cirka 1,1 miljard kronor och årets resultat uppgick till cirka 440 miljoner kronor. Enligt 7 kap. 14 § penningtvättslagen får sanktionsavgiften bestämmas till mellan 5 000 kronor och 1 miljon euro, som nu motsvarar cirka 10 300 000 kronor.

Lotteriinspektionen har konstaterat att bristerna är allvarliga och i flera fall systematiska. Risken är därmed stor att kasinot kan ha utnyttjats för penningtvätt och finansiering av terrorism. De konstaterade bristerna ligger inom kasinots kontroll. Vid en samlad bedömning av överträdelseernas karaktär och med hänsyn till kasinots starka finansiella ställning bestämmer Lotteriinspektionen sanktionsavgiften till 8 miljoner kronor.

Sanktionsavgiften tillfaller staten och faktureras av Lotteriinspektionen efter att beslutet har vunnit laga kraft.

Beslut i detta ärende har fattats av Lotteriinspektionens styrelse (Per Håkansson, ordförande, Camilla Rosenberg, generaldirektör, Britta Ahnmé Kågerman, Håkan Wall, Pia Heyman och Madelaine Tunudd) efter föredragning av Frida Lindholm och Sara Näselius i närvaro av chefsjuristen Johan Röhr samt chefen för operativa avdelningen Patrik Gustavsson.

Camilla Rosenberg

Frida Lindholm

Sara Näselius

Bilagor

Bilaga 1 – Hur man överklagar

Bilaga 2 – Sammanställning av information om observerade kunder

Bilaga 1

Hur man överklagar till förvaltningsrätten

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

När du överklagar ska du

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

Om du anlitar ett ombud ska kontaktuppgifter till ombudet anges.

Senaste dag att överklaga

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

Överklagandet ska skickas till Lotteriinspektionen

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

Bilaga 2

Kund 1

Antal besök sedan 2014: 1 078 (varav 119 besök år 2018*)

Affärsförbindelse: Nej.

Dokumenterade transaktioner: Inga.

Spelansvarsåtgärder: Haft samtal gällande spelansvar.

Riskbedömning av kund: Låg (5/150)

Taxerad inkomst: < 250 000 kronor 2016

Spel vid LI:s platsbesök: Kunden spelade på spelautomater. Satsade 700 kronor och förlorade hela summan.

Kund 2

Antal besök sedan 2014: 323 (varav 14 besök år 2018*)

Affärsförbindelse: Nej.

Dokumenterade transaktioner: Inga.

Spelansvarsåtgärder: Haft samtal gällande spelansvar. Tidigare stängt av sig på grund av förluster.

Riskbedömning av kund: Låg (7/150)

Taxerad inkomst: < 500 000 kronor 2016

Spel vid LI:s platsbesök: Kunden spelade på spelautomater. Satsade 90 000 kronor och fick totalt 112 000 kr utbetalt. Vinst 22 000 kr.

Kund 3

Antal besök sedan 2014: 276 (varav 65 besök år 2018*)

Affärsförbindelse: Nej.

Dokumenterade transaktioner: Transaktioner från 7 besök 2016-2018 dokumenterade, total vinst 80 000 kronor.

Spelansvarsåtgärder: Inga.

Riskbedömning av kund: Låg (3/150)

Taxerad inkomst: < 350 000 kronor 2016

Spel vid LI:s platsbesök: Kunden spelade roulette och på spelautomater. Satsade 6 410 kronor och fick totalt 19 529 kronor utbetalt. Vinst 13 119 kronor.

Kund 4

Antal besök sedan 2014: 315 (varav 34 besök år 2018*)

Affärsförbindelse: Nej.

Dokumenterade transaktioner: Transaktioner från 3 besök 2018 dokumenterade, total vinst 80 000 kronor.

Spelansvarsåtgärder: Tidigare stängt av sig på grund av förluster. Haft samtal kopplat till tidigare avstängningar.

Riskbedömning av kund: Låg (1/150)

Taxerad inkomst: < 300 000 kronor 2016

Spel vid LI:s platsbesök: Kunden spelade roulette. Satsade 8 000 kronor och fick totalt 26 000 kronor utbetalt. Vinst 18 000 kronor.

Kund 5

Antal besök sedan 2014: 430 (varav 49 besök år 2018*).

Affärsförbindelse: Nej (men ”affärsförbindelsetransaktioner” finns)

Dokumenterade transaktioner:

Transaktioner från 85 besök 2016 dokumenterade, total förlust 944 000 kronor.

Transaktioner från 103 besök 2017 dokumenterade, total förlust 1 627 000 kronor.

Transaktioner från 47 besök 2018 dokumenterade, total förlust 264 000 kronor.

Total förlust sedan 2016: 2 835 000 kronor.

Spelansvarstagarer: Tidigare stängt av sig på grund av stora förluster.

Haft flera samtal kopplat till spelansvar.

Riskbedömning av kund: Låg (9/150).

Taxerad inkomst: Uppgift saknas.

Övrigt: Rapporterad till Finanspolisen 3 gånger under 2016/2017 och sammanlagt 49 interna rapporter om ovanliga transaktioner.

Spel vid LI:s platsbesök: Kunden spelade roulett. Satsade 74 800 kronor och förlorade hela summan.

Kund 6

Antal besök sedan 2014: 156 (varav 23 besök år 2018*).

Affärsförbindelse: Nej.

Dokumenterade transaktioner: Transaktioner från 4 besök 2016 dokumenterade, total förlust 90 000 kronor.

Spelansvarstagarer: Tidigare stängt av sig på grund av stora förluster. Haft samtal kopplat till tidigare avstängningar.

Riskbedömning av kund: Låg (3/150).

Taxerad inkomst: 0 kronor 2016.

Spel vid LI:s platsbesök: Kunden spelade roulett. Satsade 10 000 kronor och fick totalt 40 500 kronor utbetalt. Vinst 30 500 kronor.

*Uppgifterna avser perioden 1 januari – 8 juni 2018.

Uppgifter om taxerad inkomst har Lotteriinspektionen hämtat från Skatteverket.