

**KLAGANDE**

Mandalorian Technologies Limited

Ombud: Advokat Ola Wiklund
Ola Wiklund Advokatbyrå AB**MOTPART**

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 15 maj 2019, dnr 19SI541

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Spelinspektionen beslutade den 15 maj 2019 att meddela Mandalorian Technologies Limited (nedan Mandalorian Technologies/bolaget) en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 9 miljoner kr. Som skäl för beslutet angavs huvudsakligen att bolaget har brutit mot bestämmelsen i 14 kap. 9 § spellagen genom erbjudanden om återkommande cashbacks.

Mandalorian Technologies yrkar i första hand att beslutet ska upphävas och i andra hand att det ska ändras på så sätt att sanktionsavgiften sätts ned helt. Bolaget anför bl.a. i korthet att cashbacks inte omfattas av bonusförbudets tillämpningsområde och att de slutsatser som dragits ifråga om vilka effekter bonuserbjudanden kan få saknar stöd. Bolaget menar även att det bestraffats två gånger för samma gärning.

Spelinspektionen bestrider ändring av det överklagade beslutet.

Vad parterna anfört i övrigt framgår sammanfattningsvis av domskälen.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Frågan i målet m.m.

En licenshavare får endast vid det första tillfället då en spelare spelar på något av licenshavarens spel erbjuda eller lämna bonus (14 kap. 9 § spelagen).

Fråga i målet är huvudsakligen om Mandalorian Technologies har agerat på ett sådant sätt att Spelinspektionen har haft skäl att meddela en varning och besluta om en sanktionsavgift, och om så är fallet vilken nivå denna avgift ska uppgå till. Det är Spelinspektionen som har den primära bevisbördan för att omständigheterna är sådana att det finns skäl för det beslutade ingripandet. De faktiska omständigheter som legat till grund för sanktionsbeslutet är dock ostridiga i målet. Den tvistiga frågan rör istället om Spelinspektionen med anledning av dessa händelser har haft laga stöd för det överklagade beslutet. Förvaltningsrätten följande bedömning.

Formella invändningar

Mandalorian Technologies anser att Spelinspektionen, som när bolaget efterfrågat det inte lämnat besked om hur myndigheten anser att spellagen och dess reglering av bonuserbudanden ska tolkas, har brustit i sin service-skyldighet (jfr 6 § förvaltningslagen [2017:900]). Bolaget framhåller att det i spellagens förarbeten har betonats att en viktig del av Spelinspektionens tillsynsarbete kommer att bestå i att genom vägledning, dialog och uppmaningar förmå licenshavaren att frivilligt följa lagens krav. Spelinspektionen invänder att myndigheten inte måste lämna rådgivning, och inte i varje

enskilt fall som ett spelbolag begär det ta ställning till vad som utgör en bonus.

Mandalorian Technologies framhåller även, i samband med att bolaget ifrågasätter att det tilldelats större sanktionsavgift än den som meddelats i ett ärende gällande allvarliga och systematiska överträdelser vid arbete mot penningtvätt på ett casino, att Spelinspektionen endast får vidta åtgärder som har stöd i lag, liksom att myndigheten ska vara saklig och opartisk. Bolaget anser att myndigheten har visat en oförmåga att beakta omständigheterna i det enskilda fallet och istället ägnar sig åt kategorisk kritik och ogrundade förutsägelser om framtida regelefterlevnad som inte motsvarar de krav som utredningsskyldigheten ställer på en förvaltningsmyndighet.

Förvaltningsrätten är inte tillsynsmyndighet, och tar därför inte ställning till sådana frågor utan endast till förutsättningarna för det överklagade beslutet. Rätten återkommer nedan till frågan en eventuell sanktionsavgifts storlek men konstaterar att det inte framkommit något som tyder på att Spelinspektionen brustit varken i saklighet eller opartiskhet. Det har inte heller framkommit något som tyder på att myndigheten inte utrett ärendet i den utsträckning som dess beskaffenhet krävt. Något hinder för att tillämpa den aktuella bestämmelsen har inte påvisats, vilket utvecklas vidare nedan. Det har inte heller framkommit något annat som tyder på att det överklagade beslutet bör undanröjas av formella skäl, och rätten har därmed att ta ställning till om det var materiellt korrekt.

Särskilt om dubbelbestraffning

Mandalorian Technologies menar även att det överklagade beslutet ska undanröjas eftersom bolaget blivit straffat för samma gärning två gånger i och med att det först tilldelats en varning och en sanktionsavgift och sedan fått tiden för sin vadhållningslicens förkortad till två år (se Förvaltningsrätten i Linköpings mål nr 4974-19).

Spelinspektionen anser att det i det nu aktuella målet inte kan vara fråga om dubbelbestraffning redan av den anledningen att det nu aktuella beslutet meddelades före beslutet om kortare licenstid avseende bolagets vadhållningslicens.

Förvaltningsrätten konstaterar nedan att ett beslut om varning och sanktionsavgift utgör ett straff. Rätten noterar dock att bolaget vid beslutstillfället inte straffats för samma gärning tidigare, och att det därför inte finns anledning att gå in på frågan om huruvida en förkortad licenstid utgör ett straff i det nu aktuella målet.

Spellagens reglering av bonusar

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

Mandalorian Technologies har anfört att bestämmelsen till sin språkliga formulering är vag, öppen och mångtydig och påtalar att Spelinspektionen inte har bidragit med ett förtydligande av hur den ska tolkas. Bolaget har ifrågasatt huruvida så kallade cashbacks alls omfattas av bestämmelsen och menar att de inte är direkt kopplade till själva speltillfället. Bolaget ifrågasätter även sambandet mellan bonuserbudanden och spelberoende och menar att bonusförbudet är verkningslöst i förhållande till sitt syfte att skydda spelberoende. Bolaget anser att bestämmelsen därför, och mot bakgrund av spellagens syften och systematik, ska tolkas ytterst restriktivt.

Vad är en bonus?

Vad gäller definitionen av begreppet bonus gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Den normalspråkliga innebörden av bonus är *extra tilldelning* (av pengar etc. utöver det normalt gällande eller avtalade), *återbäring* eller *extra belöning eller premie* (se t.ex. Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien och Svenska Akademiens ordlista).

I spellagen har angetts att med bonus avses *rabatt eller liknande ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet* (2 kap. 3 § 3 spellagen). Detta har inte närmare kommenterats i författningskommentaren (se prop. 2017/18:220 s. 292 ff.)

Vad som anges i spellagens definition av begreppet bonus talar inte för att man har avsett att det ska vara fråga om en snävare betydelse än den normalspråkliga innebörden, utan tvärtom anser förvaltningsrätten att *liknande ekonomiskt incitament* talar för att det är ett vitt begrepp. Även de formuleringar som gjorts i lagens förarbeten talar för att det är en sådan, förhållandevis vid, innebörd har avsetts.

I lagens förarbeten har ifråga om bonuserbudanden angetts bl.a. följande (se prop. 2017/18:220 s. 154 f.). Det är mycket vanligt att spelföretag erbjuder olika typer av bonusar till kunder och många lockas till spel just på grund av sådana erbjudanden. De tillhandahålls av nästan alla spelbolag och utgör ett viktigt konkurrensverktyg. Bonuserbudanden har kommit att bli ett attraktivt, men också ett aggressivt sätt att dels locka till sig spelare, dels behålla dem. [...] Att bonuserbudanden lockar spelare med problem att fortsätta sitt spelande och upprätthåller spelandet på ett sätt som kan anses ohälsosamt är mycket problematiskt. Av detta skäl bör rätten att erbjuda bonusar begränsas. [...] Regeringen föreslår mot denna bakgrund att det inte ska vara tillåtet för en licenshavare att erbjuda eller lämna bonus *kopplat till spel* annat än vid det första tillfället då spelaren spelar på något av licenshavarens spel.

Vad gäller att erbjudandet ska vara *direkt kopplat till spelet* för att det ska vara fråga om en bonus i lagens mening, så har Mandalorian Technologies anfört att ett erbjudande måste vara direkt kopplat till spelet vid själva speltillfället för att det ska omfattas av regeln. Bolaget menar att en bonus endast kan anses vara direkt kopplad till ett spel eller speltillfälle om spelet blir direkt påverkat av själva bonusen. Bolaget anser alltså att det krävs att en spelare erhåller en bonus som ett utflöde av en individuell insats eller ett individuellt speltillfälle, vilket det menar innebär att förbudet har någon sorts effekt på spelarens vilja eller benägenhet att satsa mer pengar att spela med, vilket ligger i linje med bestämmelsens syfte att skydda spelberoende från överdrivet spelande.

Förvaltningsrätten konstaterar, bl.a. utifrån ovan angivna förarbetsuttalanden och syftet med bestämmelsen liksom av den allmänspråkliga definitionen, att det inte är fråga om att det måste vara en direkt koppling till ett utpekade spel i direkt tidsmässig anslutning till ett speltillfälle, utan till spel i en mer generell bemärkelse. Definitionen som gjorts i 2 kap. 3 § 3 spellagen måste anses syfta till att tydliggöra att det inte kan vara fråga om att anse att sådant som inte har ett direkt samband till spelandet på licenshavarens plattformar ska anses utgöra en otillåten bonus.

En bonus är alltså ett ekonomiskt incitament, så som exempelvis en rabatt, återbäring eller belöning, kopplad till spelande på licenshavarens plattform.

Är en cashback en bonus i spellagens mening?

Den åberopade överträdelsen består i att Mandalorian Technologies haft erbjudanden om så kallade cashbacks (även kallade paybacks) på sina webbplatser i drygt en månad efter att spellagen trädde i kraft den 1 januari 2019. Erbjudandet bestod i ett system där bolaget gav spelare 10 % återbetalning på sina förluster inom en given tidsram, vilket åtminstone en spelare kunnat utnyttja vid upprepade tillfällen. Bolaget framhåller att det inte funnits

någon koppling till omsättningskrav och att medlen när som helst kunde tas ut från spelarens konto, liksom att återbetalningen inte hade någon som helst koppling till ett specifikt speltillfälle. En cashback innebär alltså att en återbetalning till en spelare görs med en viss procentandel av förlorade insatser.

Mandalorian Technologies anför att en cashback inte är kopplad till ett individuellt speltillfälle på det sätt som bolaget menar krävs för att det ska vara fråga om en bonus, utan bolaget framhåller att det är en ersättning för generell och ihållande lojalitet till speloperatören. Bolaget anser därför att en cashback, till skillnad från exempelvis en så kallad freespin som man kan vinna och få spela en ytterligare omgång direkt, inte är kopplad till ett individuellt speltillfälle och en specifik insats. Det menar att cashbackupplägget snarare ska betraktas som ett uttryck för förbättrade villkor än en bonus.

Spelinspektionen menar att ett erbjudande inte behöver vara kopplat till ett individuellt speltillfälle för att omfattas av regeln på det sätt bolaget gör gällande, utan att det räcker att det har en direkt koppling till spelet. Det råder enligt inspektionens mening inga tveksamheter kring att bolagets erbjudande om cashback utgör ett sådant ekonomiskt incitament som är direkt kopplat till spelet.

Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att en bonus är en återbäring, belöning eller premie av något slag som har en direkt koppling till spel.

Förvaltningsrätten anser att det inte kan vara fråga om annat än att en cashback, i och med att den är beroende av de insatser som gjorts (och förlorats) i spel, har en sådan direkt koppling till spel att det är fråga om en bonus i spellagens mening. En cashback omfattas alltså av bestämmelsen i 14 kap. 9 § spellagen och får därmed endast erbjudas eller lämnas vid en spelares första speltillfälle på någon av licenshavarens samtliga plattformar.

Betydelsen av bestämmelsens effektivitet för tolkningen av densamma m.m.

Mandalorian Technologies ifrågasätter sambandet mellan erbjudna bonusar och menar att den aktuella bestämmelsen är meningslös. Bolaget anser att det faktum att bonusförbudet är verkningslöst i förhållande till det syfte lagstiftaren angivit som skäl för bestämmelsens tillkomst innebär att bestämmelsen ska tolkas ytterst restriktivt. Det anser även att en restriktiv tolkning är föranledd av spellagens syften och systematik, och hänvisar till den kritik som Lagrådet framfört inför lagens tillkomst. Spelinspektionen delar inte denna uppfattning, utan påtalar att lagrådet inte yttrat sig om att bestämmelsen skulle vara för vag och mångtydig, utan endast föreslagit en mindre justering i bestämmelsen, vilken även införts.

Bolagets ifrågasättande av den aktuella bestämmelsens effektivitet påverkar enligt rättens mening inte den definition som gjorts ovan. Förvaltningsrätten återkommer dock nedan till frågan om relevansen av bestämmelsens betydelse för att uppnå spellagens syften och till frågor om legalitetsprincipen och dylikt.

Har Mandalorian Technologies åsidosatt sina skyldigheter?

Omständigheterna i målet är ostridiga såtillvida att de cashbacks som Mandalorian Technologies erbjudit inte endast har erbjudits vid spelares första speltillfälle, liksom att åtminstone en spelare har utnyttjat erbjudandet vid upprepade tillfällen. Bolaget har alltså, med den definition som anges ovan, erbjudit och lämnat bonusar utöver det första tillfälle då en spelare spelat på något av bolagets spel och därigenom överträtt den aktuella bestämmelsen.

Särskilt om internationell rätt och andra överordnade bestämmelser

Om legalitetsprincipen

Mandalorian Technologies anser att bestämmelsen är lakonisk, mångtydig och vag och att den saknar den pregnans som skapar förutsägbarhet för

licenshavarna. Bolaget menar att bestämmelsen lämnar ett betydande utrymme för skönsmässiga bedömningar och att den osäkerhet som råder inte ska påverka bolaget negativt.

En sanktionsavgift är att likställa med ett straff i den mening som avses i EKMR (jfr bl.a. NJA 2004 s. 840). Legalitetsprincipen innebär att straff inte får utdelas för något som inte var straffbart vid tidpunkten för handlingen (se artikel 7 i EKMR och 2 kap. 10 § regeringsformen, jfr även 1 kap 1 § tredje stycket regeringsformen och 5 § förvaltningslagen [2017:900]). Man kan inte heller straffas om bestämmelsen ifråga inte är så pass tydlig att det inte är möjligt att förutse vilka handlingar som är straffbara, även om ett visst tolkningsutrymme måste kunna finnas.

Förvaltningsrätten bedömer att det på ett tillräckligt tydligt sätt framgår hur långt förbudet mot att erbjuda och lämna bonusar sträcker sig. Även om ett visst tolkningsutrymme finns bör en aktör på den svenska spelmarknaden, mot bakgrund av bl.a. vad som angetts ovan om den normalspråkliga innebörden av lagbestämmelsens begrepp, förstå att bestämmelsens innebörd. Det tolkningsutrymme som finns kan enligt rättens mening inte anses vara betydande (jfr HFD 2017 ref. 64). Det strider därmed inte mot legalitetsprincipen att tillämpa bestämmelsen på det sätt som angetts ovan, eller övriga bestämmelser i spellagen så som de anges nedan. Vad bolaget anfört ifråga om att man trots önskemål om detta inte fått vägledning av eller i övrigt medför ingen annan bedömning.

Om EU-rätten

Mandalorian Technologies menar även att artiklarna 18 och 56 Fördraget om Europeiska Unionens funktionssätt (FEUF) utgör hinder för sanktionsbeslutet. Bolaget framhåller att statlig reglering av nationella spelmarknader innebär inskränkningar i den fria rörligheten för speltjänster på EU:s inre marknad och i synnerhet fri rörlighet för tjänster och etableringsfrihet. Beslutet att förbjuda bolaget att erbjuda sina kunder bonus utgör enligt

bolaget en sådan inskränkning, och därmed ställs vissa krav på de nationella licenssystemen; de måste tillämpas på ett icke-diskriminerande sätt, framstå som motiverade med hänsyn till ett trängande samhällsintresse så som folkhälsa eller att minska spelberoendet och de måste vara ägnade att säkerställa förverkligandet av den målsättning som eftersträvas genom dem och inte gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå denna målsättning (proportionalitetsprincipen). Bolaget framhåller att inskränkningen inte får framstå som en verkningslös åtgärd i förhållande till sitt syfte och att det nationella licenssystemet måste framstå som sammanhängande och systematiskt. Bolaget anser att bonusförbudet inte är motiverat med hänsyn till ett trängande samhällsintresse som folkhälsa genom att minska spelberoendet och menar att det är verkningslöst i förhållande till sitt syfte.

Spelinspektionen invänder att begränsningen av rätten att erbjuda bonusar står i proportion till det eftersträfvade målet att skydda konsumenters hälsa och noterar att förslaget till en ny spellag har notifierats enligt EU:s anmälningsdirektiv (2015/1535) utan att några synpunkter kom fram.

Förvaltningsrätten konstaterar att spellagens bestämmelser gäller för samtliga aktörer på den svenska spelmarknaden och att det därmed inte är fråga om otillåten diskriminering ifråga om inskränkningar i friheten att tillhandahålla tjänster.

Det underlag som bolaget åberopar till stöd för att cashbacks inte utgör ett attraktivt sätt att locka till sig eller behålla spelare med ett spelberoende kan, enligt förvaltningsrättens mening, inte innebära att den aktuella bestämmelsen i spellagen inte kan anses utgöra ett proportionerligt och verkningsfullt sätt att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande för enskilda personer och samhället i stort i förhållande till EU-rättens krav. Frågan om bestämmelsens effektivitet utvecklas vidare nedan.

Är bonusbestämmelsen relevant för att uppfylla spellagens syften?

Mandalorian Technologies ifrågasätter, vilket framgått ovan, bestämmelsens betydelse för uppfyllelsen av lagens syfte och menar att den är verkningslös. Bolaget anför att det inte ifrågasätter att bonusbestämmelsen har till syfte att skydda konsumenters hälsa, utan konstaterar att denna politiska målsättning framgår klart av lagens förarbeten. Bolaget menar istället att det saknas ett orsakssamband mellan bonuserbudanden och spelares hälsa.

Mandalorian Technologies anför bl.a. att forskning och data från de större spelbolagen visar att spelberoende och problemspelare nyttjar bonusar i lägre utsträckning än andra eftersom personer som stängt av sig själva från spel har ett lägre utnyttjande av bonusar än andra spelare, vilket bolaget menar visar att bonusförbudet är verkningslöst i förhållande till sitt syfte att skydda spelberoende. Ifråga om sambandet mellan bonuserbudanden för spel och spelberoende hänvisar bolaget bl.a. till en rapport från Folkhälsomyndigheten och redogör i delar för vad som framkommer i denna, samt till statistik som bolaget begärt ut från myndigheten, och vilka slutsatser bolaget anser kan dras.

Spelinspektionen anför att det framgår tydligt av spellagens förarbeten att lagstiftaren ser stora problem med användningen av bonuserbudanden och har ansett att begränsningen ifråga är av stor betydelse för omregleringen. Inspektionen påtalar vidare att bolagets beräkning utifrån de data som tagits fram gällande relationen mellan spel om pengar och hälsa tycks bero på en missuppfattning av underlaget och förefaller kraftigt förenklad. Spelinspektionen pekar på underlag i form av bl.a. Stödlinjens årsrapport 2018, Resultat från Swelogs 2018 och Folkhälsomyndighetens remissyttrande över betänkandet inför spellagens tillkomst, och anför att spelproblem är ett folkhälsoproblem som bl.a. kan ge allvarliga hälso- mässiga, sociala och ekonomiska konsekvenser.

Spelinspektionen anser sammanfattningsvis att vad som framkommit är tillräckligt för att bestämmelsen i 14 kap. 9 § spellagen ska tillämpas fullt ut medan Mandalorian Technologies anser att dominerande slutsatsen av de studier Spelinspektionen åberopat istället bör vara att bonuserbjudandens påverkan på problemspelare förblir en hypotes och att det finns metodologiska brister som medför att resultaten måste behandlas med yttersta försiktighet. Bolaget framhåller även att Spelinspektionen själv uttryckt att det finns osäkerheter kring sambandet mellan spelreklam och spelproblem.

Förvaltningsrätten anser att det sammantaget inte finns skäl att ifrågasätta varken att bestämmelsen syftar till, eller faktiskt medför, att skydda problemspelare. Det framgår tydligt av spellagens förarbeten att ett stärkt konsumentskydd och en begränsning av de negativa effekterna av spelande är två av spellagens huvudsakliga syften (se bl.a. prop. 2017/18:220 s. 90 f.), och den aktuella bestämmelsen är således en av de mer centrala skyddsbestämmelserna i lagen. Det är enligt förvaltningsrättens mening inte möjligt att bortse från detta med hänvisning till de slutsatser bolaget redovisat, då dessa framstår som bristfälliga. Utgångspunkten måste istället, enligt rättens mening, vara att begränsningen i 14 kap. 9 § spellagen är ett proportionerligt sätt att minska negativa konsekvenser av spelande. Denna slutsats får omfattande stöd av vad Folkhälsomyndigheten anfört inför spellagens tillkomst och i övriga handlingar i målet.

Ska spellagens bonusbestämmelse tillämpas?

Förvaltningsrätten konstaterar sammanfattningsvis att det inte finns skäl att anse att internationell rätt, nationell grundlag eller någon annan överordnad bestämmelse medför att en begränsning av rätten att erbjuda bonusar är otillåten och att den nu omstridda bestämmelsen inte ska tillämpas (jfr 11 kap. 14 § regeringsformen). En proportionalitetsbedömning måste dock även göras i varje enskilt ärende, vilket för det aktuella fallet utvecklas vidare nedan.

Hur allvarlig är Mandalorian Technologies överträdelse och ska ett ingripande ske?

Om en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen eller villkor som meddelats med stöd av lagen ska Spelinspektionen förelägga licenshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning (jfr 18 kap. 12 § spellagen). Om överträdelsen är allvarlig ska licensen som huvudregel återkallas, men om det är tillräckligt kan istället en varning meddelas. Om överträdelsen är ringa eller ursäktlig kan man avstå från ingripande. Detsamma gäller bl.a. om licenshavaren vidtar rättelse (jfr prop. 2017/18:220 s. 340).

I spellagens förarbeten har angetts att ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften, med hänvisning till 3 kap. 1 §, desto allvarligare är en överträdelse av den (prop. 2017/18:220 s. 352). Vid värderingen av en viss överträdelses allvarlighetsgrad ska alltså beaktas vilken bestämmelse som överträts, och vilken relevans denna kan anses ha för att lagens syften ska uppfyllas.

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet ansett att den omständigheten att Mandalorian Technologies har erbjudit och lämnat otillåtna bonusar med hänsyn till bestämmelsens syfte i sig är att betrakta som en allvarlig överträdelse. Spelinspektionen framhöll i beslutet särskilt att överträdelsen pågått under drygt en månad och att rättelse vidtagits av bolaget. Spelinspektionen bedömde att rättelsen inte innebär annat än att överträdelsen var allvarlig, men däremot att den innebär att en återkallelse av licensen inte behövde ske, utan att en varning var ett tillräckligt ingripande.

Mandalorian Technologies har särskilt framhållit att bolaget redan innan Spelinspektionens tillsyn inleddes har vidtagit rättelse, och menar att det endast i fall där frivillig rättelse inte sker eller bedöms vara tillräcklig ska

vidtas åtgärder från myndigheten för att tvinga fram laglydighet hos licenshavarna. Bolaget menar att det saknas stöd i lag att påstå att överträdelsen är allvarlig och anser även att de domar som meddelats ifråga om licenstider där Spelinspektionen beslut har ändrats väcker osäkerhet om den rättsliga grunden för myndighetens bedömningar, framförallt vad gäller proportionalitetsprincipen, och att det därmed bör ifrågasättas om den i målet aktuella överträdelsen verkligen är allvarlig.

I förarbetena har som exempel på allvarliga överträdelser fall där licenshavaren bedriver verksamhet i strid med bestämmelserna om spelansvar (prop. 2017/18:220 s. 352). När det gäller överträdelser av en betaltjänstleverantör har uttalats att överträdelser som avser stora belopp eller upprepade transaktioner under lång tid bör bedömas som särskilt allvarliga.

En anmärkning kan meddelas för överträdelser som är mindre allvarliga än ovan, alltså varken ringa eller särskilt allvarliga, då det inte finns något att åtgärda (prop. 2017/18:220 s.201). Det har i lagens förarbeten inte exemplifierats vad sådana överträdelser kan bestå i, men det måste enligt förvaltningsrättens mening huvudsakligen vara fråga om överträdelser som inte är av stor vikt för att lagens övergripande syften ska uppfyllas.

Som exempel på en ringa eller ursäktlig överträdelse har nämnts om ett spelföretag i något enstaka fall inte i rätt tid anmält en ändring i kretsen av de som äger verksamheten eller ingår i dess ledning, men att om en sådan anmälan över huvud taget inte görs kan det inte anses som en ringa eller ursäktlig överträdelse (prop. 2017/18:220 s. 201). Ett annat exempel avser några dagars dröjsmål med återkommande teknisk kontroll, som med hänsyn till förhållandena i det enskilda fallet är ursäktlig.

Den aktuella överträdelsen kan enligt rättens mening inte anses vara jämförlig med vad som angetts ovan ifråga om ringa och ursäktliga överträdelser, vilket främst avser överträdelser av administrativt slag som inte har stor betydelse för uppfyllandet av lagens övergripande syften.

Mot bakgrund av den aktuella bestämmelsens betydelse för att uppnå spelagens syften ifråga om konsumentskydd och begränsning av de negativa konsekvenserna av spelande (se 3 kap. 1 § spellagen, se även ovan) bedömer förvaltningsrätten att en överträdelse av denna centrala bestämmelse som utgångspunkt bör anses vara allvarlig, men att övriga omständigheter i det aktuella fallet också måste beaktas vid den nyanserade bedömning som ska göras.

Mandalorian Technologies anför att en helhetsbedömning måste göras där omständigheterna i varje enskilt fall beaktas, vilket det anser att myndigheten inte har förmått att göra. Bolaget framhåller att det varken medvetet eller omedvetet har drivit sin verksamhet i strid med lag och andra författningar som reglerar verksamheten, utan snarare aktivt har arbetat för att undvika just en sådan situation.

Förvaltningsrätten noterar att bolaget ostridigt har upphört med att tillhandahålla bonusar av det aktuella slaget, vilket ska beaktas i förmildrande riktning (jfr prop. 2017/18:220 s. 352). Spelinspektionen påtalar att detta beaktats i det överklagade beslutet och medfört att sanktionsavgiften fastställts till ett betydligt lägre belopp än vad som hade varit fallet annars, men menar att rättelsen inte innebär att överträdelsen i sig inte är allvarlig.

Mot bakgrund av lagstiftningens syfte gör förvaltningsrätten bedömningen att det även med beaktande av de förmildrande omständigheterna i det aktuella fallet, där det särskilt ska framhållas att bolaget vidtagit rättelse redan innan Spelinspektionens tillsyn inletts, är fråga om en allvarlig

överträdelse. Vad Mandalorian Technologies anfört medför inte någon annan bedömning i denna del. Omständigheterna i det enskilda fallet beaktas dock även vad gäller valet av ingripande och storleken på en eventuell sanktionsavgift, vilket utvecklas nedan.

Den aktuella överträdelsen är alltså allvarlig, och ett ingripande därför ska ske. Valet mellan de olika typer av ingripanden som finns att tillgå ska i första hand avgöras utifrån hur allvarlig överträdelsen är (prop. 2017/18 s. 340). Spelinspektionen har i det överklagade beslutet bedömt att, trots att överträdelsen är allvarlig, det är tillräckligt med en varning. Inspektionen har då beaktat den förmildrande omständigheten att rättelse har skett. Varken en anmärkning eller någon annan mindre ingripande åtgärd än en varning är aktuell, då dessa är avsedda att användas vid mindre allvarliga överträdelser. Förvaltningsrätten finner därmed inte skäl att göra någon annan bedömning än Spelinspektionen.

Ska en sanktionsavgift tas ut?

Om en licenshavare får en varning kan denna förenas med en sanktionsavgift (19 kap. 10 § spellagen). Man kan dock avstå från att ta ut avgiften om överträdelsen är ringa eller ursäktlig, eller om det annars framstår som oskäligt att ta ut avgiften (19 kap. 15 § andra stycket spellagen).

Förvaltningsrätten har ovan bedömt att överträdelsen ifråga inte är ringa eller ursäktlig. Det är mot bakgrund av vad som framkommit i målet inte oskäligt att ta ut en avgift. En sanktionsavgift ska därmed tas ut.

Hur stor ska sanktionsavgiften vara?

Sanktionsavgiften ska uppgå till lägst 5 000 kr och högst 10 % av licenshavarens omsättning, av sådan verksamhet som är licenspliktig enligt spellagen, det närmast föregående räkenskapsåret (se 19 kap. 13 § spellagen).

Om överträdelsen har skett under det första verksamhetsåret får omsättningen uppskattas.

Mandalorian Technologies anser att sanktionsavgiften ska sättas ned helt. Bolaget menar att det är fråga om en oproportionerlig bestraffning och att sanktionen inte står i rimligt förhållande till de olägenheter som drabbar bolaget. Mandalorian Technologies anför bl.a. att Spelinspektionen i ett annat ärende meddelat en lägre sanktionsavgift än den nu aktuella för allvarliga och systematiska överträdelser vid arbete mot penningtvätt på ett casino, och menar att dessa regelöverträdelser måste ställas i relation till att det nu är fråga om en påstådd regelöverträdelse bestående i att erbjuda cashback under en månads tid.

Sanktionsbestämmelserna i spellagen är dock vitt skilda från de i lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, och så som Spelinspektionen framhållit har de båda regelverken olika nivåer på sanktionsavgifterna. En sanktionsavgift enligt penningtvättslagen kan bestämmas som högst till det högsta av två gånger den vinst som verksamhetsutövaren gjort till följd av överträdelsen om det beloppet går att fastställa eller ett belopp motsvarande en miljon euro (se 7 kap. 14 § penningtvättslagen), medan en sanktionsavgift enligt spellagen bestäms utifrån bolagets omsättning, vilket kan ge ett beloppsmässigt större beslutsutrymme. Vad bolaget anfört ifråga om den sanktionsavgift som beslutats enligt en annan lagstiftning, och som inte heller vunnit laga kraft, påverkar i sig alltså inte den nu aktuella bedömningen i någon större mån, även om en proportionalitetsbedömning självfallet måste göras.

Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande insatser som gjorts under januari–mars 2019, uppskattat Mandalorian Technologies årsomsättning under 2019 till 9 300 miljoner kronor före utbetalda vinster. Bolaget har inte invänt mot den uppskattning som gjorts, och inte heller

förvaltningsrätten finner skäl att ifrågasätta den. Detta innebär att sanktionsavgiften ska bestämmas till mellan 5 000 kr och 930 miljoner kr.

När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått (19 kap. 15 § spelagen). Sanktionsavgiftens storlek är alltså ett sätt att ytterligare gradera varningen (jfr prop. 2017/18:220 s. 236).

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet beaktat överträdelsens allvar med särskild hänsyn till bonusbestämmelsens betydelse ur ett spelansvarsperspektiv, hur länge överträdelsen pågått och vad som är känt om bolagets ekonomi. Inspektionen uppgav i beslutet även att det förhållandet att bolaget vidtagit rättelse innan tillsynen inleddes hade stor betydelse för sanktionsavgiftens storlek. Avgiften bestämdes till 9 miljoner kronor, och Spelinspektionen menar att bolagets rättelse medförde att sanktionsavgiften fastställdes till ett betydligt lägre belopp än vad som annars hade varit fallet.

Den sanktionsavgift Spelinspektionen beslutat uppgår alltså till knappt 0,97 procent av den maximala avgift som enligt spellagens bestämmelser hade kunnat beslutas. Mot bakgrund av både de försvårande och förmildrande omständigheter som angetts ovan, får detta anses förenligt med proportionalitetsprincipen så som den kommit till uttryck i praxis (jfr bl.a. RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5.1). Det finns enligt förvaltningsrättens mening inte skäl att besluta om en lägre sanktionsavgift.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning

Mandalorian Technologies har alltså överträtt förbudet mot att lämna eller erbjuda bonusar utöver det första speltillfället. Överträdelsen är allvarlig och det saknas skäl att avstå från ett ingripande. Spelinspektionen hade därför skäl för sitt beslut att meddela bolaget en varning. Det saknas skäl att avstå från att ta ut en sanktionsavgift i samband med denna varning, och den av

Spelinspektionen beslutade avgiften får anses väl avvägd mot bakgrund av omständigheterna. Vad bolaget anfört i övrigt medför inte någon annan bedömning. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Tomas Kjellgren
Rådman

I avgörandet har nämndemännen Stefan Ackeryd, Per Andersson och Hans Eriksson deltagit. Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien Isabella Lejdborg.



Hur man överklagar

FR-03

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

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

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

För en part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från den dag domstolen meddelade beslutet.

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

Vilken dag går tiden ut?

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

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

Så här gör du

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

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

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

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

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

Vad händer sedan?

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

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

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

Prövningstillstånd i kammarrätten

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

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

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

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

Vill du veta mer?

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

Mer information finns på www.domstol.se.