

**KLAGANDE**

Polar Limited, C87805, 502081-3589

Ombud: Oscar Anderson, Erik Gadman och Rolf Larsson  
Gernandt&Danielsson Advokatbyrå KB**MOTPART**

Spelinspektionen

**ÖVERKLAGAT BESLUT**

Spelinspektionens beslut den 26 juni 2019, dnr 19SI1207

**SAKEN**

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

---

**FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE**

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet delvis och ändrar det överklagade beslutet endast på så sätt att den sanktionsavgift som Polar Limited ska betala ska uppgå till 650 000 kr.

**BAKGRUND OCH YRKANDEN**

Spelinspektionen beslutade den 26 juni 2019 att meddela Polar Limited, C87805 (nedan Polar/bolaget) en varning och bestämde att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 700 000 kr. Som skäl för beslutet angavs huvudsakligen att bolaget har erbjudit vadhållning på evenemang där övervägande del av spelarna var under 18 år när matchen spelades, och därmed brutit mot 8 kap. 2 § 2 spellagen och villkor i licensbeslutet.

Polar yrkar i första hand att beslutet ska upphävas, i andra hand att beslutet ska ändras och Polar meddelas en anmärkning och i tredje hand att ärendet återförvisas till Spelinspektionen.

Spelinspektionen bestrider ändring av det överklagade beslutet och yrkar i andra hand, för det fall att förvaltningsrätten skulle dela klagandens syn på vilken typ av omsättning som ska ligga till grund för beräkning av sanktionsavgiften, att målet ska återförvisas för utredning och beräkning av sanktionsavgiften.

Polar åberopar även skriftlig bevisning bestående av bl.a. information om deltagarna i de aktuella matcherna. Vad parterna anför framgår sammanfattningsvis nedan.

#### VAD PARTERNA ANFÖR

##### **Polar**

*Bestämmelsen i 8 kap. 2 § spellagen och legalitetsprincipen m.m.*

Den bestämmelse som införts i 8 kap. 2 § andra punkten spellagen överensstämmer inte med den begränsning som föreslagits i artikel 9.1.b i Europarådets konvention om manipulation av resultat inom idrott. Den utformning förbudet fått i spellagen innebär att ett evenemang med kort varsel kan komma att omfattas om ett lag tvingas öka andelen spelare under 18 år som spelar i en viss match. Det är tveksamt om de matcher som berörs av det nu överklagade beslutet hade omfattats av ett förbud utformat i enlighet med konventionens rekommendation.

Förbudet i spellagen är svårtolkat, vilket framför allt beror på oklarheterna kring vilket underlag som ska ligga till grund för beräkningen om den övervägande delen av deltagarna är under 18 år. Avgörande för denna bedömning blir hur ”deltagare” och ”evenemang” ska tolkas, och innebörden av dessa begrepp är helt avgörande för vad som är förbjudet enligt den aktuella bestämmelsen. Begreppen definieras varken i lag eller förarbeten.

Utöver spelare bör även tränare och domare anses vara deltagare eftersom de har stora möjligheter att påverka utgången av en match eller ett evenemang och syftet med den aktuella lagbestämmelsen är att förhindra matchfixning. Varför minderåriga tränare eller domare inte skulle förtjäna samma skydd som andra deltagare mot att påverkas att manipulera resultatet har Spelinspektionen inte förklarat. I detta sammanhang är artikel 3.6 i ovan nämnda konvention relevant, där även bl.a. domare och tränare omfattas av definitionen ”berörd part i tävling”. Utöver de spelare som deltar från matchstart och ett antal ersättare, den så kallade truppen, så är vanligtvis även ett antal ytterligare spelare knutna till varje lag utan att ingå i truppen inför en viss match. Dessa hör till laget, men antecknas inte på spelarförteckningen och får inte närvara i det så kallade tekniska området under en match.

Spelinspektionen har tillämpat två olika definitioner av deltagare i det överklagade beslutet. Avseende den ena matchen har endast spelarna i truppen i respektive lag medräknats, men avseende den andra matchen har även ytterligare lagmedlemmar medräknats som deltagare. Spelinspektionen har inte motiverat varför olika definitioner använts, och de olika definitioner som använts synes vara ett försök att få bolagets överträdelse att framstå som så allvarlig som möjligt eftersom den respektive definition som använts avseende matcherna är den som ger störst andel spelare under 18 år. Spelinspektionen har därigenom brutit mot sin skyldighet att agera sakligt. Om det som Spelinspektionen menar inte är fråga om en medveten strategi är det anmärkningsvärt att inspektionen i så fall av försumlighet har tillämpat olika definitioner av det för ärendet helt centrala begreppet deltagare, vilket det naturligtvis vore även om det varit fråga om en strategi för att få överträdelsen att framstå som så allvarlig som möjligt. Oavsett så har Spelinspektionen åsidosatt förvaltningslagens krav på handläggning av ärenden.

Spelinspektionen har dessutom i andra sammanhang använt en annan definition av evenemang, vilket understryker svårigheterna med att tolka begreppen. Även andra har påpekat oklarheterna kring hur bestämmelsen ska tolkas och efterlyst vägledning i frågan. Spelinspektionens uttalande om att man arbetar med att ta fram föreskrifter torde innebära att även inspektionen anser att den närmare innebörden av bestämmelsen behöver förtydligas.

En myndighet ska vara saklig och opartisk i sin verksamhet. Genom att resonera inkonsekvent och tillämpa två olika definitioner av begreppet deltagare har Spelinspektionen agerat osakligt och åsidosatt objektivitetsprincipen. Beslutet ska därför upphävas.

Mot bakgrund av de oklarheter som det aktuella förbudet är behäftat med och med beaktande av de höga krav på tydlighet som följer av legalitetsprincipen vid så ingripande åtgärder som det är fråga om att det kan ifrågasättas om något ingripande över huvud taget bör ske. I vart fall bör oklarheterna kring bestämmelsen beaktas vid bedömningen av bolagets överträdelse.

#### *Motiveringskyldigheten*

Myndigheters skyldighet att motivera sina beslut är nära kopplad till den EU-rättsliga omsorgsprincipen som innebär att myndigheter ska ta ställning till alla relevanta faktiska och rättsliga omständigheter och att myndigheter därför även är skyldiga att noga undersöka dessa omständigheter. Om en myndighet inte motiverar hur den resonerar i en viss avgörande fråga är det svårt eller omöjligt att avgöra om den har tillämpat de aktuella reglerna riktigt. Eftersom det nu aktuella beslutet avser mycket ingripande åtgärder måste mycket höga krav ställas på motiveringen.

Spelinspektionen har i det nu överklagade beslutet inte motiverat varför den ansåg att bolagets överträdelse var allvarlig, varför en sanktionsavgift ska betalas, eller varför avgiften ska bestämmas till just 700 000 kr. Inspektionen har inte heller förklarat hur den ser på de invändningar som bolaget gjorde under ärendets beredning. Motiveringen i beslutet var, milt uttryckt, kortfattad. Det är bl.a. oklart vad myndigheten syftar till när den hänvisar till ”vad som är känt om Polar Limiteds ekonomi”. Den kan inte anses vara ”en klagörande motivering” och det framgår inte heller ”vilka omständigheter som varit avgörande för myndighetens ställningstagande”. I beslutet kommenterades dessutom bara en av de flera omständigheter som bolaget i yttranden anfört att det ansåg var förmildrande.

Bristerna i Spelinspektionens motivering av sitt beslut är nära nog identiska som de Förvaltningsrätten i Stockholm prövat i dom den 5 juni 2019 i mål 1548-19. Att det inte framgår av det överklagade beslutet hur myndigheten kommit fram till beloppet som beslutats är en allvarlig brist som innebär att beslutet ska upphävas.

Även Spelinspektionens yttranden är, milt uttryckt, kortfattade och man underlåter helt att bemöta ett stort antal av de grunder och omständigheter som åberopats. Dessa brister i Spelinspektionens talan ska gå ut över myndigheten, som har åberops- och bevisbördan i alla delar. Bolagets uppfattning är att Spelinspektionen inte bestrider någon av de omständigheter som bolaget har åberopat.

#### *Tillämpningen av 18 kap. 12 § spellagen*

Spelinspektionen har tillämpat 18 kap. 12 § spellagen felaktigt genom att utgå från att en överträdelse antingen måste vara ”ringa eller ursäktlig” eller ”allvarlig”, och att det inte finns någon allvarlighetsgrad däremellan. Att så är fallet följer dock direkt av bestämmelsens ordalydelse, då det är uppenbart att punkterna i bestämmelsen avser situationer av olika allvar. Det står

klart att lagstiftaren har föreställt sig tre olika grader av överträdelser som kan leda till ingripanden, vilket framgår av förarbetsuttalanden. Spelinspektionen har därmed tillämpat bestämmelsen felaktigt. Felet är sådant att beslutet ska upphävas eller ändras.

*Överträdelsens allvar och valet av ingripande*

Polars överträdelse bestod i att bolaget tillhandahöll vadhållning med en sammanlagd omsättning om ca 3 500 kr på två isländska U19-matcher där en övervägande del av deltagarna var under 18 år.

Det finns mycket begränsad vägledning avseende när en överträdelse är att betrakta som ringa eller ursäktlig. Den aktuella överträdelsen är, med hänsyn till att flera av deltagarna var över 18 år och till att villkoren i licensen endast åsidosatts vid två tillfällen, att betrakta som ringa. Även den sammanlagda omsättningen av vadhållningen på de båda evenemangen bör beaktas vid denna bedömning.

Överträdelsen är även att betrakta som ursäktlig mot bakgrund av att det rör sig om en nyligen ikraftträd lagstiftning som är behäftad med betydande oklarheter. I detta sammanhang bör legalitetsprincipen särskilt beaktas.

Det aktuella fallet lämpar sig mycket väl för en tillämpning av möjligheten att avstå från ett ingripande eftersom det rör sig om nyligen ikraftträd lagstiftning som är tvetydig och svår att tolka samtidigt som den aktuella vadhållningen omsatte ett mycket blygsamt belopp.

Om överträdelsen inte skulle anses vara ringa eller ursäktlig, så är den i vart fall inte allvarlig. Att så är fallet får stöd av lagens förarbeten, där det bl.a. angetts att en anmärkning är avsedd att användas vid mindre allvarliga överträdelser då det inte finns något att åtgärda.

Spelinspektionen tycks basera sitt resonemang kring överträdelsens allvar på uppfattningen att den aktuella bestämmelsen har betydelse för att uppnå spellagens syften, och att varje överträdelse av en bestämmelse som har sådan betydelse per automatik skulle vara allvarlig. Att bestämmelsen har ett syfte är självklart, annars skulle den inte behövas. Regelverket kan dock inte tolkas som att varje överträdelse som har betydelse för att uppnå lagens syfte, men den vidsträckta tolkning som Spelinspektionen förespråkar, per automatik skulle vara allvarlig. Med ett sådant resonemang skulle varje överträdelse av en bestämmelse i spellagen vara att betrakta som allvarlig då de finns till för att uppnå lagens syften. Detta har naturligtvis inte varit lagstiftarens mening.

Såvitt avser risken för att en överträdelse av 8 kap. 2 § punkt 2 spellagen som en indirekt konsekvens "i sin tur påverkar allmänhetens förtroende för kommersiella spel och för idrottsrörelsen" så är denna risk så abstrakt att den inte innebär att en överträdelse av 8 kap. 2 § punkt 2 spellagen per automatik är att betrakta som allvarlig.

Om det ska anses vara en allvarlig överträdelse att tillhandahålla vadhållning på två evenemang där en övervägande del av deltagarna förvisso var under 18 år men där den sammanlagda omsättningen uppgick till ca 3 500 kr och där det inte heller fanns några indikatorer på att tillhandahållandet av vadhållning ledde till en risk för matchfixning eller otillbörlig påverkan så är det mycket svårt att se vilka överträdelser som är att betrakta som icke allvarliga. Vilka överträdelser som är att betrakta som ringa är i så fall nära nog omöjligt att föreställa sig.

Att det saknar betydelse huruvida en överträdelse lett till några negativa konsekvenser är inte bara materiellt felaktigt utan även inkonsekvent.

Eftersom Polars överträdelse i vart fall inte varit allvarlig saknas det lagstöd för att meddela bolaget en varning. Beslutet ska därför upphävas eller ändras.

#### *Sanktionsavgiften*

Regeringens uttalanden i lagens förarbeten kan tolkas som att avsikten var att en sanktionsavgift ska vara obligatorisk när en licenshavare meddelas en anmärkning eller varning och att den enda möjligheten att avstå från att besluta om en sanktionsavgift vid en överträdelse är genom att avstå från ingripande med stöd av reglerna i 18 kap. 12 § tredje stycket spellagen. Denna tolkning framstår dock som oförenlig med 19 kap. 10 § första stycket spellagen som stadgar att Spelinspektionen får besluta om sådan avgift. Regeringens uttalanden om att licenshavare som meddelats en anmärkning eller varning aldrig kan befrias från en sanktionsavgift kommer inte till uttryck i 19 kap. 15 § andra stycket spellagen, utan 10 § är tillämplig även på licenshavare. Det är anmärkningsvärt att regeringen i lagstiftning som avser en så ingripande åtgärd som sanktionsavgift medvetet har valt att ”för enkelhets skull” inte spegla bestämmelsens avsedda innebörd. Det är dessutom oklart varför man bemödat sig om att avseende 19 kap. 15 § andra stycket spellagen ange att med ringa och ursäktlig avses detsamma som i 18 kap. 12 § tredje stycket om man nu inte anser att bestämmelsen är tillämplig på licenshavare. Bestämmelserna bör tillämpas enligt sin ordalydelse, och Spelinspektionen har därför inte varit skyldig att besluta om sanktionsavgift. Samma skäl som gör sig gällande avseende varför överträdelsen ska anses vara ringa och ursäktlig och varför möjligheten att avstå från ett ingripande ska tillämpas gör sig gällande ifråga om möjligheten att avstå från att besluta om sanktionsavgift. Med beaktande av oklarheterna i bestämmelsen i 8 kap. 2 § och 19 kap. spellagen framstår det även som oskäligt att ta ut avgiften med beaktande av de krav på tydlighet som följer av legalitetsprincipen. Beslutet bör därför upphävas.



Sanktionsavgiften är dessutom oproportionerlig. Att myndigheters åtgärder inte får vara mer långtgående än vad som behövs följer av förvaltningslagen, och detta gäller med ytterligare styrka när det beslutas om åtgärder av straffrättslig karaktär. Denna proportionalitetsprincip framgår även av artikel 49 i Europeiska unionens stadga om de grundläggande rättigheterna.

Den beslutade avgiften är ca 200 gånger högre än den sammanlagda omsättningen på de båda evenemangen. Detta är oproportionerligt, och det är anmärkningsvärt att myndigheten inte motiverat hur den kommit fram till att den anser att avgiften står i proportion till överträdelsen. Även av denna anledning är beslutet felaktigt och bör upphävas.

Av praxis framgår att en proportionalitetsbedömning ska genomföras på ett visst föreskrivet sätt och i tre led. Det är alltså inte tillräckligt att en myndighet, utan att lägga någon bedömning till grund för sin uppfattning, tycker att en viss åtgärd får anses proportionell. Det framstår som uppenbart att Spelinspektionen inte ens har gjort någon prövning av om sanktionsavgiften är proportionerlig och att myndigheten definitivt inte har genomfört en prövning i tre led.

#### *Beräkningsgrund för en eventuell sanktionsavgift*

En eventuell sanktionsavgift ska beräknas med utgångspunkt i en licenshavares "omsättning".

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet lagt myndighetens uppskattning av Polars bruttoomsättning för 2019 till grund för beräkningen av den maximala sanktionsavgiften. Beräkningen av sanktionsavgiften borde rätteligen ha baserats på den omsättning som ligger till grund för beskattningen, så kallad gross gaming revenue (GGR). GGR avser nettoomsättningen, d.v.s. differensen mellan de insatser som ett spelbolag tagit emot och de vinster som bolaget betalat ut till spelarna.

Spellagen innehåller inte någon definition av begreppet omsättning, men begreppet används i förarbetena som en synonym till nettoomsättning eller GGR. I förarbetena finns även uttalanden som kan tolkas som att regeringen avsett att det var bruttoomsättningen som skulle ligga till grund för beräkningen. Med beaktande av de motstridiga förarbetsuttalandena och de krav som följer av legalitetsprincipen så går det inte att dra slutsatsen att det är bruttoomsättningen som ska läggas till grund för bestämmandet av en eventuell sanktionsavgift. Till detta hör att Spelinspektionen, dåvarande Lotteriinspektionen, själva uppgett i ett remissyttrande över den utredning som ledde fram till spellagen att begreppet omsättning rimligen bör syfta på den omsättning som ligger till grund för beskattningen, så kallad GGR.

### **Spelinspektionen**

#### *Sakomständigheter och bevisbörda*

Polar vidgår att det skett en överträdelse av villkoret i bolagets licens. Spelinspektionens uppfattning är att sakomständigheterna är ostridiga, men att bolagets och myndighetens bedömningar skiljer sig åt.

#### *Villkorets innebörd m.m.*

Spelinspektionen delar inte bolagets uppfattning att villkoret är otydligt. Alla spelare som är anmälda till en match, inklusive avbytare, har en möjlighet att delta och ska tas med i beräkningen av antalet deltagare i evenemanget, d.v.s. matchen. Syftet med villkoret är att skydda minderåriga och att inkludera tränare och domare, som i princip alltid är över 18 år, i begreppet deltagare skulle inte stå i överensstämmelse med syftet med villkoret.

Bolaget menar att Spelinspektionen vid beräkningen av antalet deltagare har gjort olika och på så sätt varit inkonsekvent i sin tolkning av vilka som ska anses vara deltagare. Att detta skulle vara en medveten strategi, som bolaget

antyder, tillbakavisas starkt. Även om det vid en av beräkningarna inkluderats personer som Spelinspektionen inte anser ska tas med i beräkningen, kan konstateras att den övervägande delen av deltagarna alltså är under 18 år, vilket även bolaget anger. Förbiseendet har således inte fått materiell betydelse.

Om ett bolag är osäkert på om vadhållning på ett evenemang bryter mot licensen har bolaget alltid en möjlighet att avstå från att erbjuda vadhållning på det aktuella evenemanget. Det är alltid ett spelbolags styrelse och verkställande direktör som är ansvariga för att bolaget följer tillämpliga regler, även i de fall när reglerna kan tyckas svåra att tolka. Vad bolaget anför gällande vadhållning på individuella händelser är inte relevant i målet.

#### *Utrednings- och motiveringsskyldighet*

Utifrån bolagets yttranden och vad som i övrigt framkommit har ärendet enligt Spelinspektionens mening blivit utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Spelinspektionen delar inte heller bolagets uppfattning att beslutsmotiveringen är bristfällig, då det framgår vilka omständigheter som lagts till grund för inspektionens ställningstaganden gällande bl.a. överträdelsens allvar och förmildrande omständigheter som beaktats vid valet av sanktion.

#### *Regleringens syfte och överträdelsens allvar*

Ett av spellagens syften är att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande. Sådana konsekvenser är bl.a. faran att minderåriga påverkas att manipulera resultatet av en match eller tävling, och lagstiftaren har därför ansett att det funnits behov av att införa en begränsning vad gäller vadhållning som avser evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år.

I spellagens förarbeten anges bl.a. att ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften, desto allvarligare är en överträdelse av den. Mot bakgrund av lagens syfte är överträdelser av det aktuella villkoret, som är av stor betydelse för upprätthållandet av regleringens syfte i sig, att bedömas som allvarliga överträdelser.

Att flera av deltagarna i de aktuella matcherna var över 18 år och att bolaget endast åsidosatt villkoren i licensen vid två tillfällen är inte att anse som förmildrande omständigheter. Det krävs inte upprepade tillfällen för att en överträdelse ska anses allvarlig. Inte heller att det skett begränsat spel på matcherna kan ses som en förmildrande omständighet eftersom detta saknar påverkan på bolagets erbjudande om spel och man inte på förhand kan veta om spel kommer att ske eller inte på en match.

Erbjudandet om vadhållning på händelser där övervägande delen av spelarna är under 18 år innebär en direkt fara att minderåriga riskerar att utsättas för påverkan att manipulera ett resultat. Det föreligger alltid en risk för händelsens eller evenemangets integritet i de fall vadhållning erbjuds när den övervägande delen av deltagarna är under 18 år. Risken har uppkommit genom att bolaget erbjudit vadhållning på de nu aktuella matcherna. Huruvida integriteten faktiskt har påverkats i de nu aktuella matcherna saknar betydelse. Om vadhållning inte erbjuds saknas incitament att försöka manipulera en match. Att spelet på matcherna varit begränsat visar inte att barn och ungdomar inte utsatts för en påverkan att manipulera spelet.

Överträdelsen är därmed att anse som allvarlig. Det föreligger inte något, förutom av bolaget vidtagen åtgärd, som ska beaktas i förmildrande riktning. Av detta följer att sanktionen inte ska stanna vid en anmärkning. Överträdelsen kan inte heller anses som ringa eller ursäktlig. Vad gäller ringa överträdelser avses främst överträdelser av mer administrativ natur.

*Valet av ingripande*

Vid allvarliga överträdelser är utgångspunkten återkallelse av licensen, men en varning kan meddelas istället om det bedöms som tillräckligt. När en allvarlig överträdelse har upphört vid tidpunkten för beslutet kan det vara tillräckligt med en varning, vilket bedömts vara fallet gällande den överträdelse Polar begått. Rättelsen har därmed beaktats vid bedömningen av vilken sanktion som är lämplig. Även om någon av de omständigheter som bolaget nämner skulle anses tala i förmildrande riktning är de i vart fall inte sådana att överträdelsen inte ska anses allvarlig, och Spelinspektionen har därmed haft fog för sitt beslut att meddela bolaget varning med sanktionsavgift. Eftersom överträdelsen inte kan anses ursäktlig eller ringa kan inte Spelinspektionen avstå från ingripande eller avstå från att besluta om sanktionsavgift.

*Beräkningen av sanktionsavgiften*

Så som bolaget påpekar är det riktigt att Lotteriinspektionen i sitt remissvar över Spellicensutredningens betänkande En omreglerad spelmarknad (SOU 2017:30) anförde att den omsättning som avses vid beräkning av en sanktionsavgifts storlek borde vara den omsättning som ligger till grund för beskattningen, så kallad GGR. Av förarbetena till spellagen framgår dock att regeringen, till skillnad från Lotteriinspektionen, anser att beräkningen av sanktionsavgiften ska grundas på årsomsättningen, vilket således måste avse bruttoomsättningen.

Spelinspektionen är dock medveten om den stora skillnaden mellan GGR och bruttoomsättningen i spelbranschen, vilket beror på att en stor del av insatserna betalas tillbaka till spelarna i form av vinster. Hänsyn till detta har därför tagits när nivån på sanktionsavgiften har beslutats och den beslutade sanktionsavgiften utgör därmed endast en mycket liten procentandel av det högsta belopp som sanktionsavgiften kan fastställas till.

För det fall förvaltningsrätten bedömer att det inte är bruttoomsättningen som ska ligga till grund för beräkningen av sanktionsavgiften bör målet återförvisas för att myndigheten som första instans ska utreda och bedöma avgiftens storlek.

### **SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET**

#### **Frågan i målet m.m.**

En licens för att tillhandahålla vadhållning får inte avse vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år (8 kap. 2 § 2 spellagen). Det anges i Polars licensbeslut att vadhållning inte får erbjudas på händelser eller evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år.

Det är i målet ostridigt att Polar vid två tillfällen har erbjudit vadhållning i strid med detta villkor. Frågan är huvudsakligen om Spelinspektionen därmed har haft skäl att meddela en varning och besluta om sanktionsavgift.

Spellagen trädde i kraft den 1 januari 2019, och innan dess hade utländska bolag inte möjlighet att bedriva spelverksamhet med licens i Sverige. Någon praxis i de nu aktuella frågorna har därför inte ännu utvecklats. Förvaltningsrätten gör följande bedömningar.

#### **Formella invändningar**

Polar har anfört att Spelinspektionen har agerat osakligt, har åsidosatt legalitetsprincipen och inte har uppfyllt sin motiveringsskyldighet. Spelinspektionen har bestridit detta.

Det har inte förelegat hinder för Spelinspektionen att besluta i sak, och finns inte skäl att undanröja det överklagade beslutet på den grunden. En myndighets motiveringsskyldighet kan, även med beaktande av vad Polar anfört, inte anses sträcka sig längre än att Spelinspektionen i det aktuella målet har

uppfyllt den. Vad Polar anfört visar inte att Spelinspektionen har agerat osakligt och åsidosatt objektivitetsprincipen. Även om Spelinspektionen medger att det överklagade beslutet grundats på en delvis felaktig beräkning har det inte framkommit att detta fått någon betydelse i förhållande till tillämpningen av 8 kap. 2 § 2 spellagen, då en övervägande del av deltagarna oavsett detta var under 18 år. Förvaltningsrätten återkommer dock till vad det innebär i övrigt nedan.

Inte heller är den aktuella bestämmelsen i spellagen så pass oklar att den inte ska tillämpas, vilket berörs vidare nedan. Förvaltningsrätten bedömer således att det inte framkommit något som tyder på att det överklagade beslutet är behäftat med sådana formella brister att det bör upphävas.

**Innebörden av förbudet mot att erbjuda vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år**

Polar har anfört att innebörden av bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spellagen är oklar, och begreppen ”deltagare” och ”evenemang” kan tolkas på olika sätt, vilket bolaget även menar att Spelinspektionen har gjort i olika sammanhang. Polar menar vidare att det är tveksamt om de aktuella matcherna hade omfattats av ett förbud som utformats i enlighet med den konvention som legat till grund för spellagens bestämmelse, vilket förvaltningsrätten konstaterar saknar betydelse i sammanhanget.

Den normalspråkliga innebörden av ”evenemang” är en tillställning eller en stor (organiserad) händelse, särskilt av kulturellt eller idrottsligt slag (se t.ex. Svensk ordbok utgiven av Svenska Akademien och Svenska Akademiens ordlista). Detta kan också jämföras med begreppet offentlig tillställning som återfinns i ordningslagen (1993:1617) för att bl.a. beskriva tävlingar i idrott och där varje fotbollsmatch har betraktats som en egen tillställning (se bl.a. Kammarrätten i Stockholms dom i mål nr 4983-4990-13).

Även om begreppet evenemang inte har behandlats närmare i spellagen har inte framkommit något som talar för att man i spellagen har avsett något annat än vad som utgör den normalspråkliga innebörden, dvs. tillställning eller en stor (organiserad) händelse. Tvärtom talar formuleringar i lagens förarbeten, där det bl.a. anges att bestämmelsen inte enbart träffar sport-händelser utan alla evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år (se prop. 2017/18:220 s.124 f.) liksom att bestämmelsen inte hindrar vadhållning på en seniormatch även om några spelare ännu inte fyllt 18 år (prop. 2017/18:220 s. 310), för att det är just denna innebörd som har avsetts. Förvaltningsrätten bedömer mot denna bakgrund och med beaktande av bestämmelsens syfte att det måste vara fråga om att både enskilda matcher och större evenemang omfattas av förbudet.

Ifråga om vilka deltagare som ska beaktas vid denna beräkning får omfattningen bestämmas av lagstiftningens syfte att motverka att ungdomar under 18 år utsätts för påverkan att manipulera spelet samt att kontrollen bör vara begränsad till de unga individer som genom sitt faktiska eller potentiella speldeltagande i matchen kan påverka utgången av densamma. Vid en sådan bedömning bör samtliga spelare som är anmälda som deltagare i matchen omfattas. Detta omfattar både startspelare och övriga truppen, d.v.s. de elva spelare som deltar från matchstart och anmälda ersättare, s.k. bänkspelare. Något annat skulle innebära att villkorets syfte går förlorat. Övriga aktörer på en match, så som domare, tränare eller annan personal som assisterar under matchen kan inte, enligt förvaltningsrätten, anses falla inom begreppet ”deltagare” då dessa inte vare sig är faktiska eller potentiella deltagare i själva evenemanget, d.v.s. i detta fall fotbollsmatchen.

#### **Särskilt om legalitetsprincipen**

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, mot bakgrund av vad som angetts ovan bl.a. om den normalspråkliga innebörden av lagbestämmelsens begrepp, att det på ett tillräckligt tydligt sätt framgår hur långt förbudet mot att erbjuda vadhållning på spel med deltagare under 18 år sträcker sig även om ett visst tolkningsutrymme finns. 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 Polar anfört ifråga om att det är olämpligt att låta en ramlagskonstruktion ligga till grund för så pass allvarliga åtgärder som här är fråga om medför ingen annan bedömning.

Även om Spelinspektionen felat genom att i det överklagade beslutet beräkna antalet deltagare på ett inkonsekvent sätt, så är det i målet ostridigt att Polar har erbjudit vadhållning på matcher där en övervägande del av deltagarna varit under 18 år och därigenom överträtt det aktuella villkoret i den givna licensen.

### **Hur allvarlig är Polars överträdelse och ska ett ingripande ske?**

Om en licenshavare åsidosätter sina skyldigheter enligt spellagen eller villkor som meddelats med stöd av lagen ska, om överträdelsen är allvarlig, licensen som huvudregel återkallas (jfr 18 kap. 12 § spellagen). 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).

Spelinspektionen menar att den omständigheten att Polar har erbjudit vadhållning på matcher där en övervägande del av deltagarna var under 18 år i sig är att betrakta som en allvarlig överträdelse och att de förmildrande omständigheterna i det aktuella fallet inte överväger allvaret i överträdelsen så att den ska anses vara ringa eller ursäktlig. Det finns enligt inspektionens mening inte skäl att låta ingripandet stanna vid en anmärkning.

Polar menar att Spelinspektionen har tillämpad 18 kap. 12 § spellagen felaktigt genom att utgå från att en överträdelse måste vara antingen ”ringa eller ursäktlig” eller ”allvarlig”, och att det inte finns någon allvarlighetsgrad däremellan när det följer direkt av bestämmelsens ordalydelse att det är fråga om tre olika grader av överträdelser.

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 överträdelsets allvarlighetsgrad ska alltså beaktas vilken bestämmelse som överträtts, och vilken relevans denna kan anses ha för att lagens syften ska uppfyllas.

I förarbetena har som exempel på allvarliga överträdelser nämnts en överträdelse av kreditförbudet i 14 kap. 8 § eller när licenshavaren i andra fall 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 överträdelserna kan enligt rättens mening inte anses vara jämförlig med vad som angetts ovan som 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 spellagens syften (jfr bl.a. prop. 2017/18:220 s. 89) anser förvaltningsrätten istället att en överträdelse av densamma som utgångspunkt bör anses vara allvarlig, men att övriga omständigheter i det aktuella fallet också måste beaktas vid bedömningen.

Polar menar att det föreligger förmildrande omständigheter bestående i att villkoret endast åsidosatts vid två tillfällen, att den sammanlagda omsättningen vid dessa tillfällen varit låg och att flera deltagare varit över 18 år, liksom att bestämmelsen är ny och oklar. Härtill framförs att Polar upphört med att tillhandahålla vadhållning på U19-matcher skyndsamt efter att bolaget fått kännedom om Spelinspektionens tillsyn samt att omsättningen på vadhållning på de nu aktuella matcherna varit väldigt begränsad.

Förvaltningsrätten noterar att Polar enligt uppgift har vidtagit rättelse skyndsamt efter att de fått kännedom om Spelinspektionens tillsyn, vilket

ska beaktas i förmildrande riktning (jfr prop. 2017/18:220 s.352). Att vadhållningen på de nu aktuella matcherna varit mycket begränsad är enligt förvaltningsrättens mening av mindre betydelse, då riskerna för påverkan uppstår i och med tillhandahållandet av vadhållning, även om det omsatta beloppet kan beaktas vid bedömningen av överträdelsens allvar.

Avsaknaden av indikatorer på att faktisk otillbörlig påverkan skett i den aktuella matchen har även, enligt rättens mening, inte någon betydelse av vikt. Vad gäller andelen spelare över och under 18 år bör detta enligt förvaltningsrätten beaktas i förmildrande eller försvårande riktning i någon mån.

Mot bakgrund av lagstiftningens syfte gör förvaltningsrätten bedömningen att det, även med beaktande av de förmildrande omständigheterna i det aktuella fallet, är fråga om en allvarlig överträdelse. Vad Polar 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. Att det, enligt lagens ordalydelse, inte är ett krav att en sådan avgift tas ut medför ingen annan bedömning.

### **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.

Det finns ingen definition av begreppet omsättning i spellagen. Så som noterats har Lotteriinspektionen, nuvarande Spelinspektionen, framfört i ett remissvar över ett betänkande att den omsättning som avses borde vara den som ligger till grund för beskattningen, så kallad GGR. Av spellagens senare skrivna förarbeten framgår dock att regeringen, till skillnad från Lotteriinspektionen, ansett att beräkningen av sanktionsavgiften ska grunda sig på årsomsättningen (se prop. 2017/18:220 s. 235). Det har således uttalats i förarbeten till spellagen att den inställning inspektionen tidigare redogjort för inte är den som ska gälla. Även med beaktande av legalitetsprincipen, som särskilt gör sig gällande ifråga om förutsebarheten av vad som i relevant mening är att anse som ett straff, bedömer

förvaltningsrätten att det är den av Spelinspektionen använda tolkningen av begreppet omsättning som ska tillämpas, alltså bruttoomsättningen.

Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande Polars sammanlagda insatser för perioden januari–april, uppskattat Polars årsomsättning under 2019 till 725 miljoner kronor före utbetalda vinster. Polar har invänt mot användningen av denna definition av omsättning, men inte mot den uppskattning som gjorts av dess omsättning i sig. Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta den bedömning som gjorts, vilket innebär att sanktionsavgiften ska bestämmas till mellan 5 000 kr och 72,5 miljoner kronor.

När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått (19 kap. 15 § spellagen). Sanktionsavgiftens storlek är således ett sätt att ytterligare gradera varningen (jfr prop. 2017/18:220 s. 236). Även omständigheter som talar i mildrande riktning ska således vägas in.

Spelinspektionen uppger att bl.a. det faktum att det inom spelbranschen är stor skillnad mellan bruttoomsättning och GGR har vägts in vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek. Polar menar att en sanktionsavgift som är ungefär 200 gånger högre än den sammanlagda omsättningen på de båda aktuella evenemangen likväl är oproportionerlig.

Den sanktionsavgift Spelinspektionen beslutat uppgår till knappt en procent av den maximala avgift som kunnat beslutas. Vid sin bedömning har Spelinspektionen utgått från överträdelsens allvar. Vid en sådan bedömning bör vid en individuell bedömning alla föreliggande omständigheter, såväl försvårande som förmildrande, beaktats. I detta fall innefattar det bl.a., vilket anges ovan, hur stor andel av deltagarna vid evenemangen som var under 18 år. I denna del kan konstateras att Spelinspektionen numera har

justerat denna andel, och medgett att en felberäkning skett även om en övervägande del av deltagarna oavsett varit under 18 år. Detta förhållande bör naturligen innebära en viss sänkande effekt på sanktionsavgiftens storlek. Mot denna bakgrund bedömer förvaltningsrätten att en sanktionsavgift på 650 000 kr får anses väl avvägd och förenlig med proportionalitetsprincipen så som den kommit till uttryck i praxis (jfr bl.a. RÅ 1999 ref. 76 avsnitt 5.5.1).

### **Förvaltningsrättens sammantagna bedömning**

Polar har alltså överträtt förbudet mot att tillhanda vadhållning på evenemang där övervägande delen av deltagarna är under 18 år. 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. Den Spelinspektionen beslutade avgiften ska justeras nedåt till 650 000 kr med beaktande av vad som framkommit rörande beräkningen av andelen deltagare som var under 18 år vid aktuella evenemang.

### **HUR MAN ÖVERKLAGAR**

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

Tomas Kjellgren

Rådman

I avgörandet har nämndemännen Eva Berglund, Majbritt Jensen och Göran Johansson 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 part som företräder det allmänna (till exempel myndigheter) räknas tiden alltid från beslutets datum.

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

#### Vilken dag går tiden ut?

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

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

### Så här gör du

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

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

3. Tala om vilka bevis du vill hänvisa till. Förklara vad du vill visa med varje bevis. Skicka med skriftliga bevis som inte redan finns i målet.
4. Lämna namn och personnummer eller organisationsnummer.  
Lämna aktuella och fullständiga uppgifter om var domstolen kan nå dig: postadresser, e-postadresser och telefonnummer.  
Om du har ett ombud, lämna också ombudets kontaktuppgifter.
5. Skicka eller lämna in överklagandet till förvaltningsrätten. Du hittar adressen i beslutet.

### Vad händer sedan?

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

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

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



## Prövningstillstånd i kammarrätten

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

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

- Domstolen bedömer att det finns anledning att tvivla på att förvaltningsrätten dömt rätt.
- Domstolen anser att det inte går att bedöma om förvaltningsrätten dömt rätt utan att ta upp målet.
- Domstolen behöver ta upp målet för att ge andra domstolar vägledning i 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](http://www.domstol.se).