

**KLAGANDE**

Bethard Group Limited

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

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 26 juni 2019, dnr 19SI1208

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten upphäver det överklagade beslutet och förordnar att Bethard Group Limited ska meddelas en anmärkning.

Målet överlämnas till Spelinspektionen för prövning av om anmärkningen ska förenas med en sanktionsavgift, och om så till vilket belopp.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Spelinspektionen beslutade den 26 juni 2019 att meddela Bethard Group Limited (nedan Bethard alternativt bolaget) en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 2 500 000 kr. Som skäl för beslutet angavs huvudsakligen att bolaget erbjudit vadhållning på evenemang där en övervägande del av deltagarna var under 18 år när matchen spelades, och därmed brutit mot 8 kap. 2 § 2 spellagen och villkor i licensbeslutet.

Bethard yrkar i första hand att beslutet upphävs och i andra hand att det ändras på så sätt att sanktionsavgiften sätts ned helt. Som grund för sin talan

medger bolaget att det av misstag tillåtit spel på två matcher i strid mot bestämmelsen och villkoret i licensen, men menar att överträdelsen inte är att betrakta som allvarlig, och att det därför inte finns skäl att meddela en varning.

Spelinspektionen bestrider ändring av det överklagade beslutet.

Vad parterna anfört framgår kortfattat av domskälen.

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 Bethards licensbeslut att vadhållning inte får erbjudas på händelser eller evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år.

Fråga i målet är huvudsakligen om Bethard har agerat på ett sådant sätt att Spelinspektionen har haft skäl att meddela en varning och besluta om sanktionsavgift. Det är Spelinspektionen som har den primära bevisbördan för att omständigheterna är sådana att det finns skäl för detta. 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 omständigheter har haft laga stöd för det överklagade beslutet. Förvaltningsrätten följande bedömning.

Formella invändningar

Bethard anser att det överklagade beslutet är behäftat med formella fel. Bolaget menar att den överträdde bestämmelsen är vag och mångtydig och påtalar att någon vägledning om hur den ska tolkas inte har getts, liksom att

Spelinspektionens tolkning leder till resultat som kan ifrågasättas. Bolaget menar att Spelinspektionens tillämpning av bestämmelsen är godtycklig och strider mot principen om likabehandling. Bethard anser att Spelinspektionen brustit i sin utredningsskyldighet, vilket myndigheten bestrider. Spelinspektionen anser även att beslutet inte strider mot kravet på likabehandling.

Förvaltningsrätten bedömer att det inte framkommit att det överklagade beslutet av någon anledning är behäftat med sådana formella brister att det bör upphävas. 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 bör undanröjas av formella skäl, och rätten har därmed att ta ställning till om det var materiellt korrekt.

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

Bethard har anfört att innebörden av bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spellagen är oklar och att de i bestämmelsen aktuella begreppen kan tolkas på olika sätt, vilket Spelinspektionen har invänt mot.

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. Detta kan alltså omfatta 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.

Har Bethard åsidosatt sina skyldigheter?

Omständigheterna i målet är ostridiga såtillvida att Bethard, med den definition som angetts ovan, 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 Bethards 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).

Spelinspektionen menar att den omständigheten att Bethard har erbjudit vadhållning på matcher där en övervägande del av deltagarna var under 18 år i sig är att betrakta som en allvarlig överträdelse. Inspektionen framhåller att spellagen bl.a. syftar till att minska negativa konsekvenser av spel, och

att en sådan negativ konsekvens av spel är att vadhållning på ungdomsidrott innebär risker för ungdomsidrottens integritet. Myndigheten anser att erbjudandet av vadhållning på händelser där den övervägande delen av spelarna är under 18 år innebär en direkt fara att minderåriga riskerar att utsättas för påverkan att manipulera ett resultat. Misstankar om manipulation av resultat ökar i sin tur, enligt inspektionens mening, riskerna för negativa konsekvenser av spelande i och med att det påverkar allmänhetens förtroende för kommersiella spel och för idrottsrörelsen och att det därmed alltid föreligger en risk för evenemangets integritet om vadhållning erbjuds i strid med den aktuella bestämmelsen. Spelinspektionen framhåller att det faktum att det inte skett vadhållning på en match inte visar att barn och ungdomar inte utsatts för en påverkan att manipulera spelet.

Bethard menar istället att överträdelsen, mot bakgrund av omständigheterna, inte kan anses vara allvarlig och att bolaget därför inte ska tilldelas en varning. Bolaget framhåller att det vid bedömningen av överträdelsens allvarsgrad bör beaktas den faktiska skadan, eller åtminstone den potentiella skadan, av överträdelsen. Bethard anför även att begreppet allvarlig överträdelse bör tolkas restriktivt utifrån den begränsade vägledning som finns, och anser att endast överträdelser som är särskilt skadliga mot spellagstiftningen eller där ett bolag medvetet agerat vårdslöst eller uppsåtligt, och där överträdelsen även pågått en längre tid utan rättelse, bör anses vara allvarliga. Bolaget menar att den aktuella överträdelsen ska anses ringa eller åtminstone mindre allvarlig, vilket ska leda till att en anmärkning meddelas istället för en varning.

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.

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, av en i spellagen central bestämmelse, 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 spellagens syften (jfr bl.a. prop. 2017/18:220 s.

89) anser förvaltningsrätten istället att en överträdelse av den som utgångspunkt bör anses vara allvarlig. Vad Bethard anfört ifråga om rimligheten i detta medför inte någon annan bedömning.

Bethard menar att det föreligger förmildrande omständigheter bl.a. bestående i att bestämmelsen är ny och oklar och att bolaget även sedan innan den nya spellagen trädde i kraft har haft ett uttryckligt förbud mot tillhandahållande av vadhållning på U21-matcher på bolagets plattformar, men att det skett en mycket kortvarig överträdelse till följd av en underleverantörs tekniska misstag som skyndsamt åtgärdades så fort bolaget fått kännedom om den. Bolaget menar att det sedan har vidtagit ett flertal förebyggande åtgärder för att förhindra att detta tekniska fel uppstår igen, liksom åtgärder för att motverka matchfixning i allmänhet och påtalar även att ingen vadhållning skett på de två aktuella matcherna, vilket utesluter att faktisk skada inträffat. Bethard påtalar att Spelinspektionen inte har presenterat någon utredning för att etablera ett orsakssamband mellan överträdelsen och risken för matchfixning.

Spelinspektionen anför att ansvaret för att inte erbjuda vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år ligger på licenshavaren och att ett avtal med en tredjepartsleverantör inte fråntar licenshavaren detta ansvar. Inspektionen menar därför att det inte kan anses vara en förmildrande omständighet att överträdelsen berott på en underleverantörs brist.

Förvaltningsrätten har ovan bedömt att den aktuella bestämmelsen ska tillämpas och finner inte skäl att beakta vad bolaget anfört i fråga om bestämmelsen som sådan vid bedömningen av överträdelsens allvarsgrad.

Rätten noterar dock att Bethard sedan tidigare har arbetat aktivt för att uppfylla villkoret ifråga och att den nu aktuella överträdelsen skett till följd

av ett tekniskt fel som åtgärdats, liksom att åtgärder skyndsamt vidtagits för att förhindra att felet uppstår igen. Även om licenshavaren har ansvar för att villkoren i dess licens följs, så är dessa omständigheter sådana som ska beaktas i förmildrande riktning (jfr prop. 2017/18:220 s.352). Att vad-hållning inte skett på de nu aktuella matcherna är enligt förvaltningsrättens mening av mindre betydelse, då riskerna för påverkan uppstår i och med tillhandahållandet av vadhållning, även om ett omsatt belopp kan beaktas vid bedömningen av överträdelsens allvar. Avsaknaden av indikatorer på att faktisk otillbörlig påverkan skett har vidare, enligt rättens mening, inte någon betydelse av vikt.

Mot bakgrund av lagstiftningens syfte och med beaktande av de förmildrande omständigheterna i det aktuella fallet bedömer förvaltningsrätten sammantaget att det inte är fråga om en ringa eller ursäktlig överträdelse, men inte heller en allvarlig överträdelse. Detta medför att det finns grund för ett ingripande.

Vilket ingripande ska göras?

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). Eftersom förvaltningsrätten ovan bedömt att den aktuella överträdelsen inte är allvarlig, ska Bethard inte meddelas en varning, utan det överklagade beslutet ska ändras ifråga om vilket ingripande som ska göras.

I lagens förarbeten framhålls som exempel på situationer då en anmärkning bör meddelas om en överträdelse skett som inte är allvarlig och det inte finns något ytterligare att åtgärda (prop. 2017/18:220 s.201). Förvaltningsrätten bedömer mot bakgrund av detta uttalande att en anmärkning är ett lämpligt ingripande i det aktuella fallet.

Frågan om sanktionsavgift

Om en licenshavare får en varning eller anmärkning 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). Av förarbetena (prop. 2017/18:220 s. 236) framgår det vidare att för det fall varning eller anmärkning beslutas ska sanktionsavgiftens storlek, för det fall att sådan bestäms, ses som ett sätt att ytterligare gradera anmärkningen eller varningen. Med hänsyn till instansordningsprincipen bedöms det vara lämpligt att Spelinspektion, utifrån förutsättningen att ingripandet för aktuell överträdelse rätteligen har bestämts vara en anmärkning istället för varning, beslutar huruvida sanktionsavgift ska utgå med anledning av anmärkningen och i så fall till vilket belopp.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning

Bethard har alltså överträtt förbudet mot att tillhanda vadhållning på evenemang där övervägande delen av deltagarna är under 18 år. Överträdelsen är inte ringa eller ursäktlig, men inte heller allvarlig. Spelinspektionen hade därför inte skäl för att meddela bolaget en varning. Det överklagade beslutet ska därför upphävas och Bethard ska, eftersom det saknas skäl att avstå från ett ingripande, istället ges en anmärkning. Det överlämnas till Spelinspektionen att bestämma om en sanktionsavgift ska tas ut, och i så fall till vilket belopp.

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.