

**KLAGANDE**

TSG Interactive PLC, 502081-3464

Ombud: Advokat Bodil Ehlers och Advokat Stefan Widmark
Westerberg & Partners Advokatbyrå AB**MOTPART**

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 26 juni 2019, dnr 19SI1209

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

BAKGRUND OCH YRKANDEN

Spelinspektionen beslutade den 26 juni 2019 att meddela TSG Interactive PLC (nedan TSG/bolaget) en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 10 000 000 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.

TSG yrkar i första hand att beslutet upphävs och i andra hand att det ändras på så sätt att ett mildare ingripande än varning meddelas och att ingen, eller en väsentligt lägre, sanktionsavgift ska tas ut. Bolaget åberopar som grunder för sin talan att det saknas rättslig grund att utfärda en sanktion, att en eventuell överträdelse är ringa eller ursäktlig eller åtminstone inte allvarlig, att

det är oskäligt att ta ut en sanktionsavgift för den eventuella överträdelsen, att en felaktig definition av omsättning har använts för beräkningen av sanktionsavgiften och att avgiften under alla omständigheter med beaktande av principerna om legalitet, objektivitet och proportionalitet borde ha varit avsevärt lägre. Bolaget motsätter sig att målet återförvisas till Spelinspektionen.

Spelinspektionen bestrider ändring av det överklagade beslutet och anser att målet bör återförvisas för fortsatt utredning och ny bedömning om förvaltningsrätten finner att det inte är bruttoomsättningen som ska ligga till grund för sanktionsavgiftens storlek.

Vad parterna anfört framgår sammanfattningsvis 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 TSGs 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 TSG 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 beslutad sanktion är påbjuden. De faktiska omständigheter som omgärdat de matcher 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.

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

TSG har anfört att innebörden av bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spellagen är oklar, och att de i bestämmelsen aktuella begreppen evenemang och deltagare kan tolkas på olika sätt. Bolaget påtalar att begreppen inte definieras varken i lagtext, förarbeten eller någon förordning från Spelinspektionen. Bolaget uppger även att Branschföreningen för onlinespel (BOS) har efterfrågat en dialog angående tolkningen och genomförandet av bestämmelsen, men att Spelinspektionens svar till BOS inte innehöll någon ytterligare vägledning. TSG menar att Spelinspektionen i andra sammanhang har uttalat sig på ett sådant sätt att ytterligare osäkerhet har skapats kring lagens innebörd.

Bolaget menar att begreppet evenemang inte omfattar enskilda matcher, utan att det mot bakgrund av den konvention som legat till grund för lagstiftningen och i en jämförelse med dansk lagstiftning är tydligt att det är hela idrottstävlingar som är utformade för personer som är under 18 år som avses. Detta innebär enligt bolaget att vadhållning inte är tillåtet på U18-serien, men på U19-serien, oavsett om enskilda matcher i denna serie skulle visa sig ha en majoritet av deltagare som är under 18 år. Bolaget framhåller att det sedan start inaktiverat vadhållning på U17- och U18-matcher på sin hemsida, och nu även tagit bort alla U19-matcher.

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 deltagare i 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 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 bör en aktör på den svenska spelmarknaden, mot bakgrund av vad som angetts ovan bl.a. om den normalspråkliga innebörden av lagbestämmelsens begrepp, förstå att bestämmelsen exempelvis omfattar även enstaka matcher. 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 TSG anfört ifråga om bestämmelsens tydlighet medför ingen annan bedömning.

Har TSG åsidosatt sina skyldigheter?

Omständigheterna i målet ostridiga såtillvida att TSG, 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.

Bolaget har invänt att Spelinspektionen saknar möjlighet att utvidga det område inom vilket vadhållning får erbjudas genom att lägga till ett förbud även mot händelser där en övervägande del av deltagarna är under 18 år. Mot bakgrund av vad som sagts ovan medför Spelinspektionens agerande härvidlag ingen annan bedömning ifråga om den i målet aktuella överträdelsen, och förvaltningsrätten finner därför inte anledning att vidare pröva denna väckta fråga.

Hur allvarlig är TSGs 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 TSG 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.

TSG menar att det bör beaktas vid bedömningen av överträdelsens allvarsgrad att det i vart fall fanns oklarheter kring lagens innebörd, att Spelinspektionen inte har gått ut med vägledning, att överträdelsen endast bestått i att erbjuda vadhållning på två matcher och att bolaget vidtagit rättelse. Bolaget menar att detta bör medföra att överträdelsen är ringa eller ursäktlig, eller i vart fall inte allvarlig.

Förvaltningsrätten har ovan bedömt att den aktuella bestämmelsen ska tillämpas och finner inte skäl att beakta vad bolaget anfört i dessa delar vid bedömningen av överträdelsens allvarsgrad. Detsamma gäller vad som påtalats om att Spelinspektionen inte har gått ut med någon vägledning kring hur lagen ska tolkas.

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 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 enskilda 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 spellagens syften (jfr bl.a. prop. 2017/18:220 s. 89) 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 bedömningen.

Förvaltningsrätten noterar att TSG enligt uppgift skyndsamt vidtagit rättelse när bolaget fått kännedom om Spelinspektionens tillsyn genom att omedelbart upphöra med att med att erbjuda vadhållning på U19-serier till dess det med säkerhet kan säkerställas att övervägande andelen deltagare är över 18 år, vilket ska beaktas i förmildrande riktning (jfr prop. 2017/18:220 s.352). Att vadhållning 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 det omsatta beloppet synes kunna beaktas vid bedömningen av överträdelsens allvar. Avsaknaden av indikatorer på att faktisk otillbörlig påverkan skett i den aktuella matchen har vidare, 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 TSG 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 heller 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.

TSG har invänt mot den definition av omsättning som Spelinspektionen har använt i det överklagade beslutet. Bolaget menar dels att omsättningen bör definieras som summan av de totala insatserna minus summan av de totala utbetalningarna och dels att endast verksamheten under dess vadhållningslicens bör beaktas.

Det finns ingen definition av begreppet omsättning i spellagen. Lotteriinspektionen (nuvarande Spelinspektionen) har framfört i ett remissvar (SOU 2017:30) att den omsättning som avses borde vara den som ligger till grund för beskattningen, så kallad gross gaming revenue (GGR), som avser bolagets nettoomsättning. 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.

Vad gäller TSGs invändning om att endast omsättningen hänförlig till dess vadhållningslicens bör beaktas så noterar förvaltningsrätten att det i lagens förarbeten (se prop. 2017/18:220 s. 235) anges att det, utifrån att många spelföretag kan tänkas ha licenser i andra länder, endast bör vara omsättningen av verksamhet som är licenspliktig enligt spellagen som avses. Det saknas enligt rättens mening lagligt stöd att undanta vissa delar av sådan verksamhet som är licenspliktig enligt spellagen.

Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande TSGs sammanlagda insatser för perioden januari–april uppskattat bolagets årsomsättning under 2019 till 10 780 miljoner kronor före utbetalda vinster. TSG har enligt ovan 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 1 078 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 alltså ett sätt att ytterligare gradera varningen (jfr prop. 2017/18:220 s. 236).

Spelinspektionen uppger att bl.a. den stora skillnaden mellan GGR och bruttoomsättningen har vägts in vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek. TSG ifrågasätter detta och menar att det inte är något som ska beaktas vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek. Förvaltningsrätten noterar att det visserligen inte framgår av spellagen att detta ska beaktas, men att proportionalitetsprincipen alltid måste beaktas vid bestämmandet av en sanktion. Rätten finner därför inte skäl att ifrågasätta Spelinspektionens tolkning av spellagens bestämmelser heller i denna del.

Den sanktionsavgift Spelinspektionen beslutat uppgår till knappt en procent av den maximala avgift som kunnat beslutas. Mot bakgrund av både de försvårande och förmildrande omständigheter som angetts ovan, får detta anses väl avvägt och 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. Att frågan om sanktionsavgifters storlek reglerats på annat sätt i annan lagstiftning, vilket så som bolaget påpekat har lett till en annan tillämpning i praxis, medför ingen annan bedömning.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning

TSG har alltså överträtt förbudet mot att tillhanda vadhållning på evenemang där den 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, 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 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.