



KLAGANDE

Hillside Sports ENC

Ombud: Advokat [REDACTED] och advokat [REDACTED]
[REDACTED]

MOTPART

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten i Linköpings dom den 1 april 2020 i mål nr 6041-19,
se bilaga A

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Kammarrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN

Hillside Sports ENC (bolaget) yrkar, i första hand, att Spelinspektionens beslut ska upphävas samt, i andra hand, att mildare ingripande än varning ska meddelas och att sanktionsavgiften ska sättas ned helt eller delvis. Bolaget anför i kammarrätten i huvudsak detsamma som i förvaltningsrätten. Bolaget åberopar ett rättsutlåtande från professor emerita Wiweka Warnling Conradson.

Spelinspektionen anser att överklagandet ska avslås.

SKÄLEN FÖR KAMMARRÄTTENS AVGÖRANDE

Frågan om överträdelse

En licens får inte avse vadhållning på evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år. Det finns inte någon uttrycklig definition av begreppen evenemang och deltagare. Bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spelagen utgör en generell begränsning vad gäller vadhållning och avser skydda ungdomsidrottens integritet. Den träffar inte enbart sporthändelser utan alla evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år (prop. 2017/18:220 s. 124-125 och 310). Med beaktande av härav kan bestämmelsen knappast avse situationer där vadhållning får erbjudas när den övervägande delen av deltagarna är under 18 år endast av det skälet att det är fråga om en viss typ av evenemang. Det får därför anses vara av underordnad betydelse i vilka situationer vadhållning erbjuds. Också en enskild fotbollsmatch omfattas därmed av begreppet evenemang (jfr prop. 2017/18:220 s. 310). Vad bolaget anför om att begreppet endast omfattar fotbollsserier, och inte enskilda fotbollsmatcher inom en serie, medför ingen annan bedömning.

Flera aktörer riskerar att utsättas för påtryckningar, såsom truppen (startspelare och bänkspelare), tränare, ledare, domare, funktionärer och andra som verkar för evenemangets genomförande. Det innebär dock inte att samtliga sådana aktörer ska anses som deltagare. Kammarrätten delar förvaltningsrättens uppfattning att syftet med bestämmelsen går förlorat om andra än anmälda spelare anses som deltagare. I annat fall skulle andelen underåriga deltagare kunna påverkas genom blotta närvaron av andra aktörer. Det är dessutom anmälda spelare som är direkta utövare av den tävlingsinsats som erbjuden vadhållning avser och som avses skyddas. Vad bolaget har anfört om att begreppet även omfattar andra aktörer som riskerar att utsättas för påtryckningar medför ingen annan bedömning.

Bestämmelsen kan, med hänsyn till syftet med spellagstiftningen, inte anses vara utformad på ett sådant sätt att den inte uppfyller kravet på tydlighet som följer av legalitetsprincipen och principen om berättigade förväntningar. Ett visst tolkningsutrymme måste accepteras. Kammarrätten bedömer att bolaget har överträtt villkoret i sitt licensbeslut om att vadhållning inte får erbjudas på händelser eller evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år genom att erbjuda vadhållning på fotbollsmatcherna mellan Throttur SR U19 och Leiknir KB U19 den 11 april 2019, Throttur SR U19 och Vikingur U19 den 24 april 2019, IR/Lettir U19 och Leiknir KB U19 den 24 april 2019, Vasalunds IF U19 och Djurgårdens IF U19 den 26 april 2019 samt IFK Göteborg U19 och BK Häcken U19 den 3 maj 2019. Frågan är därmed om det finns skäl för varning och sanktionsavgift.

Frågan om varning

En förutsättning för varning är att överträdelsen är allvarlig. Av förarbetena till spellagen framgår bl.a. följande. Ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften (jfr kraven på spel i 3 kap. 1 §), desto allvarligare är en överträdelse av den. Som exempel på allvarliga överträdelser av en

licenshavare kan nämnas 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). Som konstaterats utgör bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 spellagen en generell begränsning vad gäller vadhållning som avser skydda ungdomsidrottens integritet. Den får därför anses vara av minst lika central som bestämmelserna om spelansvar. Utgångspunkten måste vara, trots vad bolaget anfört, att en överträdelse av bestämmelsen är allvarlig.

En omständighet som talar mot att överträdelsen är allvarlig är, så som bolaget anfört, att åtgärder vidtogs omgående. Enligt kammarrättens bedömning är överträdelsen att anse som allvarlig trots omständigheten som talar däremot. Detta särskilt med beaktade av syftet med aktuell bestämmelse. Hänsyn tas också till att överträdelsen inträffade vid flera tillfällen och andelen underåriga deltagare inte var ringa annat än i en enstaka match. Det saknas därmed förutsättningar för en mindre ingripande åtgärd än återkallelse eller varning (jfr prop. 2017/18:220 s. 340).

Kammarrätten instämmer i underinstansernas bedömningar att i detta fall är varning en tillräckligt ingripande åtgärd.

Frågan om sanktionsavgift

Eftersom bolaget ska meddelas varning, får även en sanktionsavgift påföras. Sanktionsavgiften ska uppgå till högst tio procent av licenshavarens omsättning. Med hänsyn till förarbetenas utformning får, trots bolagets skäl för nettoomsättning, med omsättning avses bruttoomsättning (jfr prop. 2017/18:220 s. 235 och Spelinspektionens remissyttrande, 17Li1639). Det saknas skäl att frångå Spelinspektionens uppskattning av omsättningen till 10 090 miljoner kr. Utgångspunkten måste vara att uppgifter från Skatteverket ska läggas till grund för uppskattningen. Sanktionsavgiften ska därför uppgå till lägst 5 000 kronor och högst 1 009 miljoner kr.

Spelinspektionen bestämde sanktionsavgiften till 10 miljoner kr. Förvaltningsrätten ändrade inte sanktionsavgiften. När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska, enligt 19 kap. 15 § spellagen, särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Sanktionsavgiftens storlek ska ses som ett sätt att ytterligare gradera varningen. Också omständigheter som talar i mildrande riktning bör vägas in. Sådana omständigheter kan vara att licenshavaren snabbt upphör med överträdelsen sedan den påtalats av spelmyndigheten eller samarbetar väl med myndigheten under utredningen (prop. 2017/18:220 s. 236 och 352). Spelinspektionen och förvaltningsrätten beaktade den förmildrande omständigheten att bolaget omedelbart vidtog åtgärder. Någon ytterligare förmildrande omständighet som ska påverka sanktionsavgiftens storlek har inte framkommit. Kammarrätten, som i övrigt inte finner skäl att ifrågasätta sanktionsavgiftens storlek, bedömer därför att avgiften ska bestämmas till 10 miljoner kr. Överträdelsen är inte ringa eller ursäktlig eftersom sådana situationer huvudsakligen avser då förpliktelser av administrativ karaktär inte fullgörs i rätt tid (jfr prop. 2017/18:220 s. 201 och 352). Det har inte framkommit skäl för att överträdelsen kan anses ringa eller ursäktlig av någon likvärdig orsak. Inte heller i övrigt är sanktionsavgiften oskälig.

Sammanfattningsvis finns det skäl för varning och sanktionsavgift om 10 miljoner kr. Överklagandet ska därför avslås.

**FÖRVALTNINGSRÄTTEN
I LINKÖPING****DOM**
2020-04-01
Meddelad i LinköpingMål nr
6041-19**KLAGANDE**
Hillside Sports ENC**MOTPART**
Spelinspektionen**ÖVERKLAGAT BESLUT**
Spelinspektionens beslut den 26 juni 2019, dnr 19SI1212**SAKEN**
Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Spelinspektionen beslutade den 26 juni 2019 att meddela Hillside Sports ENC en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift om 10 000 000 kr. Som skäl för beslutet angavs huvudsakligen att bolaget har erbjudit vad-hållning 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.

Hillside Sports ENC (nedan Hillside/bolaget) yrkar att beslutet ska upphävas och anför i korthet följande. Rättssäkerheten och förutsebarheten brister på så sätt att 8 kap. 2 § andra stycket spellagen är otydlig och oklar och Spelinspektionen har underlåtit att vägleda spelindustrin genom förtydligande föreskrifter eller vägledande uttalanden. Ärendehanteringens har inte varit rättvis och transparent. Den påstådda överträdelsen kan dessutom knappast påstås vara allvarlig och det finns inga integritetsproblem. Bolaget kan bekräfta att man inte upptäckte någon misstänkt spelaktivitet vid de

Dok.Id 411071

Postadress
Box 406
581 04 Linköping**Besöksadress**
Brigadgatan 3**Telefon**
013-25 11 00
E-post: forvaltningsrattenilinkoping@dom.se
www.forvaltningsrattenilinkoping.domstol.se**Telefax****Expeditionstid**
måndag–fredag
08:00–16:00

evenemang som är relevanta för beslutet och därmed vara Spelinspektionen behjälpliga i att skydda den grundläggande princip som följer av det om-
tvistade lagrummet.

Spelinspektionen bestrider ändring av det överklagade beslutet och anför i korthet följande. Spelinspektionen delar inte bolagets uppfattning att lag-
bestämmelsen eller villkoret i licensbeslutet är otydligt. En överträdelse kan inte anses ursäktlig på den grunden att Spelinspektionen inte har gått ut med vägledning. Vad bolaget anført om myndighetens ärendehantering saknar relevans för den aktuella prövningen.

Vad parterna i övrigt anført framgår vidare 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).

Fråga i målet är huvudsakligen om Hillside 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. Såvitt avser de faktiska omständigheter som omgärdat de matcher vilka utgör grund för sanktionsbeslutet är parterna dock ense. Den tvistiga frågan rör istället om Spelin-

spektionen med anledning av dessa händelser har haft laga stöd för det överklagade beslutet. Vad gäller detta gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Formella invändningar

Hillside har invänt att Spelinspektionens ärendehantering inte har varit transparent och rättvis. Bolaget har anfört att man efter att Spelinspektionen informerat om att en utredning genomfördes försökte få rådgivning från myndigheten, och i avvaktan på svar tog bort samtliga matcher för spelare under 19 år från hemsidan, men att Spelinspektionen utan ytterligare dialog eller vägledning beslutade om sanktionsavgift och varning, vilket företaget fick information om först när beslutet publicerades även till resten av världen.

Det oberoende organ som lämnat uppgifter till Spelinspektionen borde enligt Hillside ha utfört exakt samma utredning gentemot alla licensierade sportspelsidor för att säkerställa konsekvens och rättvisa i utredningen, vilket det faktum att bevisningen endast innehåller ”exempel” tyder på inte var fallet. Den person som skapat dokumenten får sitt arbete finansierat av en annan operatör med licens från Spelinspektionen. Även om Spelinspektionen menar att det saknar relevans, så menar Hillside att det är viktigt att inga illvilliga avsikter ligger bakom anklagelserna.

Förvaltningsrätten bedömer att det inte framkommit att Spelinspektionen inte har uppfyllt sin utredningsskyldighet, att det förekommit jäv eller att det överklagade beslutet av någon annan anledning är behäftat med sådana formella brister att det bör upphävs. Spelinspektionen har tillsyn över att spellagen och de föreskrifter och villkor som meddelats med stöd av den följs (18 kap. 1 § spellagen). För myndighetens utövande av denna tillsyn saknar det relevans vem som först lämnat uppgifter om de nu aktuella överträdelserna till myndigheten och i vilket syfte denne gjort det.

Det har alltså inte funnits hinder för Spelinspektionen att besluta i sak, och finns inte skäl att undanröja beslutet av formella skäl. Förvaltningsrätten har därmed att ta ställning till om det överklagade beslutet var materiellt korrekt.

Har Hillside åsidosatt sina skyldigheter?

Definitionen av ett "evenemang"

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet angett att bestämmelsen i spellagen har utformats så att den inte enbart träffar sporthändelser, utan alla evenemang där den övervägande delen av deltagarna är under 18 år.

Hillside har anfört att varken spellagen, någon föreskrift eller vägledning innehåller en definition av vad som ska anses utgöra ett evenemang. Bolaget menar att ett evenemang både skulle kunna tolkas som en turnering i sin helhet, en match inom turneringen, eller till och med en händelse inom en match. Hillside menar vidare att oavsett Spelinspektionens tolkning av begreppet, så har man underlåtit att meddela bolaget eller övriga spelindustrin om hur begreppet ska definieras, och det råder därmed rättslig osäkerhet.

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.

Definitionen av ”den övervägande delen av deltagarna”

Spelinspektionen har i det överklagade beslutet angett att det faktum att spelarna i U19-serier ska vara högst 19 år innebär att laguppställningen mycket väl kan bestå av flertalet underåriga spelare. Inspektionen menar att behovet av att skydda minderåriga spelare mot påverkan att manipulera resultat anses vara av så stor betydelse att lagstiftaren ovillkorligt beslutat att licens inte får avse vadhållning på evenemang där ett övervägande antal deltagare är under 18 år, och att man i villkoren för licensen villkorat den med att vadhållning inte i något fall får erbjudas på händelser eller evenemang där den övervägande andelen är under 18 år. Spelinspektionen anger vidare att licenshavaren har ansvar för att säkerställa att kraven är uppfyllda innan vadhållning erbjuds, och om det inte är möjligt inte erbjuda spel.

Hillside anför att det är oklart vad en ”övervägande del” innebär och vilka deltagare i ett evenemang som ska inkluderas i beräkningen. Bolaget menar att det kan vara ett antal spelare på planen, men även finnas ett antal ersättare eller truppspelare och påtalar att om man räknar de spelare som var på fotbollsplanen så var i vissa av de i beslutet identifierade matcherna en majoritet över 18 år. Hillside anför att man kan ifrågasätta varför spelare

som inte varit på planen räknas in vid beräkningen, eftersom de saknar möjlighet att ifrågasätta eller påverka matchresultatet.

Spelinspektionen har mot detta invänt att det får anses självklart att ”övervägande del” innebär fler än hälften. Inspektionen anser även att det är självklart att alla spelare som är anmälda som deltagare i matchen har möjlighet att spela och därmed ska tas med i beräkningen av hur många av spelarna som är minderåriga.

Förvaltningsrätten bedömer att den allmänspråkliga betydelsen av ”övervägande del” inte lämnar utrymme för en annan bedömning än att det är fler än hälften av deltagarna som avses.

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

Hillside har anfört att bolaget inte kunnat förvissa sig om sina rättigheter och skyldigheter på ett otvetydigt vis då bestämmelsen i 8 kap. 2 § 2 är oklar och förtydligande föreskrifter och vägledande uttalanden saknas. Hillside menar därför att lagstiftningen som ligger till grund för det nu överklagade beslutet strider mot legalitetsprincipen eftersom en sanktionsavgift är att betrakta som ett straff enligt den europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna. Hillside menar att den bristande förutsebarheten förtydligas av att Spelinspektionen i ett annat ärende har tolkat bestämmelsen på ett annat sätt och att åtta licensinnehavare, varav fyra är de största och mest reglerade speloperatörerna i världen, fått varningar och sanktionsavgifter på samma sätt.

En sanktionsavgift är, så som Hillside anfört, 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 Hillside anfört medför inte någon annan bedömning.

Förvaltningsrättens bedömning av de åberopade överträdelserna
Omständigheterna i målet är ostridiga. Hillside har erbjudit vadhållning på matcher i U19-serier där, utifrån de definitioner som angetts ovan, en övervägande del av deltagarna varit under 18 år och därigenom överträtt villkoret i given licens.

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 Hillside har erbjudit vadhållning på matcher där övervägande del av deltagarna var under 18 år i sig är att betrakta som en allvarlig överträdelse och anser att de förmildrande omständigheterna inte överväger allvaret i överträdelsen på ett sådant sätt att den kan anses vara ringa eller ursäktlig.

Hillside menar att den eventuella överträdelsen, mot bakgrund av att spellagen syftar till att skydda sportintegriteten och de involverade minderåriga deltagarna, samt att Spelinspektionen varken påstått eller bevisat att integriteten i något aktuellt fall kan ifrågasättas, inte är allvarlig. Bolaget påtalar att det efter Spelinspektionens meddelande om tillsyn vidtog omedelbara åtgärder och anser att detta utgör en rättelse som innebär att inget ingripande är nödvändigt. Det anför vidare att osäkerheten kring spellagens tolkning och avsaknaden av vägledning, att vissa av de aktuella matcherna med en viss tolkning kan anses ha en majoritet av deltagare över

18 års ålder, avsaknaden av integritetsproblem och de förmildrande åtgärderna som gjorts för att vidta rättelse innebär att företaget inte har begått en allvarlig överträdelse.

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.

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 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 Hillside enligt uppgift upphört med att erbjuda vadhållning på U19-matcher skyndsamt efter att bolaget fått information om Spelinspektionens tillsynsärende, 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 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 Hillside 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). Anmärkning är avsedd att användas vid mindre allvarliga överträdelser då det inte finns något att åtgärda. Denna typ av sanktion är därför inte lämplig i detta fall. Spelinspektionen har i det överklagade beslutet bedömt att, trots att överträdelsen är allvarlig, det är tillräckligt med en varning. Inspektionen har då beaktat att Hillside har vidtagit åtgärder och att det saknas anledning att anta att vadhållning i strid med de aktuella bestämmelserna kommer att erbjudas i fortsättningen. Förvaltningsrätten finner därmed inte skäl att göra någon annan bedömning än Spelinspektionen i denna del.

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.

Spelinspektionen har, utifrån uppgifter från Skatteverket gällande insatser som gjorts under januari–april 2019, uppskattat Hillsides årsomsättning under 2019 till 10 090 miljoner kronor. Hillside har inte invänt mot denna uppskattning. Förvaltningsrätten finner inte skäl att ifrågasätta den bedömning som gjorts, vilket innebär att sanktionsavgiften ska bestämmas till mellan 5 000 kr och 1 009 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). Ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften, desto allvarligare är en överträdelse av den (prop. 2017/18 s. 352). Även omständigheter som talar i mildrande riktning, så som att licenshavaren snabbt upphör med överträdelsen sedan den påtalats, ska vägas in.

Den sanktionsavgift Spelinspektionen beslutat uppgår till knappt en procent av den maximala avgift som kan beslutas i det aktuella fallet. Mot bakgrund av bestämmelsens betydelse för att upprätthålla spellagens syften och överträdelsernas allvar och omfattning, samt med beaktande av att Hillside vidtagit åtgärder för att komma tillrätta med överträdelserna, 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). Hillside har inte

heller framfört invändningar mot avgiftens storlek. Det finns enligt förvaltningsrättens mening således inte skäl att besluta om en lägre sanktionsavgift.

Förvaltningsrättens sammantagna bedömning

Hillside 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 Hillside en varning. Det saknas skäl att avstå från att ta ut en sanktionsavgift i samband med denna varning. Den av Spelinspektionen beslutade avgiften får anses väl avvägd mot bakgrund av omständigheterna. Överklagandet ska därmed avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

██████████

Rådman

I avgörandet har nämndemännen ██████████, ██████████ och ██████████
██████████ deltagit. Föredragande har varit förvaltningsrättsnotarien ██████████
██████████.