



KLAGANDE

Mr Green Limited

Ombud: [REDACTED]

MOTPART

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 25 augusti 2021, bilaga 1

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, och spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

YRKANDEN M.M.

Den 25 augusti 2021 beslutade Spelinspektionen att meddela Mr Green Limited (Mr Green) varningar för överträdelser mot penningtvättslagen respektive spellagen. Varningarna förenades med sanktionsavgifter på 1 500 000 kr respektive 30 000 000 kr. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Mr Green yrkar i först hand att Spelinspektionens beslut ska upphävas. I andra hand yrkar Mr Green att de beslutade varningarna ska ersättas av anmärkningar och/eller att de beslutade sanktionsavgifterna ska sättas ned väsentligt.

Spelinspektionen anser att överklagandet bör avslås.

VAD PARTERNA HUVUDSAKLIGEN HAR ANFÖRT**Mr Green**

Spelinspektionen anser att Mr Greens överträdelser av penningtvättslagen och spellagen består i att bolaget inte har agerat i tid i förhållande till ett antal åberopade kundfall, såväl vad gäller kundkännedomåtgärder som omsorgsplikten. Spelinspektionen har dock inte i sitt beslut slagit fast när i tiden Mr Green borde ha agerat i förhållande till varje respektive kund, utan konstaterar endast att det skett för sent. Vidare saknas bestämmelser i spellagen om när i tiden sådana åtgärder ska vidtas, och därmed även när de kan anses ha vidtagits för sent.

Mr Green har i ett yttrande till Spelinspektionen påpekat att Mr Green har gjort en helhetsbedömning av riskerna avseende penningtvätt och finansiering av terrorism. En faktor som bolaget har framhållit är exempelvis att spelbolag med svensk licens endast kan acceptera penningtransaktioner genom ekonomiska aktörer och betaltjänster som är licensierade i EU. Dessa är underställda samma regler avseende penningtvätt som speloperatörerna. Spelinspektionen har dock i sina beslutsskäl inte alls beaktat detta, utan har endast fokuserat på en enda omständighet till grund för sitt ingripande beslut – höga insättningar i kombination med höga insättningsgränser.

Spellagen är en ramlag som är tänkt att kompletteras av mer detaljerade föreskrifter av regeringen eller den myndighet regeringen bestämmer. Av förarbetena till lagen framgår att mer preciserade bestämmelser om hur omsorgsplikten ska utformas bör placeras i andra föreskrifter. Några sådana föreskrifter har dock inte meddelats, i vilket fall inte när det gäller med vilken skyndsamhet en licenshavare ska agera på riskbeteenden etc. Vid tidpunkten för omsorgspliktens införande fanns inte heller någon vägledning tillgänglig från Spelinspektionen. Sådan publicerades inte förrän i september 2021, alltså långt efter den

nu aktuella tillsynen. Detta medförde problem genom att genomförandet av regleringen fick grunda sig på varje operatörs subjektiva tolkning av lagen. Detta trots att Spelmarknadsutredningen i sitt slutbetänkande (SOU 2020:77) angett att omsorgsplikten i sin nuvarande utformning medför stora utmaningar i sin tillämpning. Spelinspektionen har ännu inte meddelat några föreskrifter i frågan.

Mr Green har tolkat omsorgsplikten med de bästa avsikterna och vidtog åtgärder för att uppnå en nödvändig nivå av regelefterlevnad grundat på den information som fanns tillgänglig. Mr Green har således även vidtagit åtgärder avseende samtliga i ärendet åberopade kundfall. Mr Green har investerat betydande resurser i sitt kontinuerliga arbete med kundkännedom och spelansvar. Bolaget kan inte kritiseras för att ha agerat så oansvarigt och oseriöst som Spelinspektionen menar i det nu överklagade beslutet. Under ovan angivna förhållanden är det inte rimligt att straffa Mr Green för den bristande förutsebarhet och rätts-säkerhet som uppstått med anledning av Spelinspektionens regulatoriska passivitet.

Spelinspektionen har även agerat i strid med lagstiftarens intentioner. Av förarbetena till spellagen framgår att tillsynen i första hand ska vara inriktad på att förmå licenshavarna att frivilligt följa lagens krav. I detta fall har Spelinspektionen tillgripit en mycket ingripande påföljd utan att dessförinnan – genom dialog – försöka förmå Mr Green att följa lagens krav. Det har inte förelegat några hinder för Spelinspektionen att påtala eventuella brister för Mr Green efter att de hade konstaterats, och därefter följa upp att dessa hade åtgärdats på ett tillfredsställande sätt.

I avsaknad av tydliga regler kan det inte heller vara acceptabelt att en myndighet tillgriper synnerligen ingripande påföljder under åberopande av svepande och icke-konkretiserade påståenden, vilket Spelinspektionen har gjort. Spelinspektionen ger sig själv därmed ett oacceptabelt utrymme för godtycke.

Spelinspektionens beslut strider även mot legalitetsprincipen. Begreppen ”inte tillräckligt skyndsamt” respektive ”inte i tid” saknar lagstöd. Beslutet saknar stöd i tydliga föreskrifter. De av Spelinspektionen beslutade åtgärderna är mycket ingripande och kan inte anses proportionerliga när det i beslutet inte ens går att utläsa när Mr Green borde ha agerat i respektive åberopat kundfall för att undvika sanktioner.

Spelinspektionen synes mena i sitt beslut att det ålegat Mr Green en generell skyldighet att stänga av spelare med ett visst spelbeteende efter kontaktförsök. Denna skyldighet lägger inspektionen till grund för att den påstådda överträdelsen har varit systematisk, som i sin tur ligger till grund för slutsatsen att överträdelsen är allvarlig. Det går dock inte att utläsa någon sådan skyldighet i 14 kap. 1 § spellagen. Av lagtexten följer att licenshavarna ska hjälpa spelarna att själva minska sitt spelande. Förslaget att licenshavare skulle ha en skyldighet att stänga av spelare utmönstrades ur den slutliga lagtexten. En sådan ordning hade också rimmat illa med regleringen kring spelares möjlighet till självavstängning, vilket endast får ske på uttrycklig begäran av spelaren. Det måste även beaktas att en sådan tolkning av bestämmelsen som Spelinspektionen har gjort innebär en inskränkning i den personliga integriteten och näringsfriheten. Mot denna bakgrund saknar alltså Spelinspektionens ingripande lagstöd, varför beslutet ska upphävas.

Vidare går det inte att fastställa hur länge överträdelserna har pågått. Varken regelverket eller Spelinspektionen anger när Mr Green borde ha agerat i varje åberopat kundfall. Ärendet rör ett antal begränsade och enskilda påstådda överträdelser som till skillnad från Spelinspektionens uppfattning inte kan beaktas sammantagna som en större överträdelse. Dessa frågor måste anses påverka bedömningen av graden av överträdelsernas allvar. Även omständigheterna att de av Mr Green vidtagna åtgärderna har ansetts tillräckliga, och att det saknas lagstöd för att fastställa att Mr Green varit i eventuellt dröjsmål, bör ligga till grund för allvarsbedömningen.

Bristen på lagstöd sammantaget med omsorgspliktens oklara innehåll, beaktat tillsammans med att Mr Green har vidtagit tillräckliga åtgärder bör leda till slutsatsen att en eventuell varning i vilket fall inte behöver förenas med sanktionsavgifter. Under alla omständigheter framstår de beslutade varningarna och sanktionsavgifterna som alltför ingripande och oproportionerliga.

Spelinspektionen

Den omständigheten att Spelinspektionen inte uttryckligen har angett en exakt tidpunkt för när Mr Green borde ha vidtagit kundkännedomåtgärder och åtgärder enligt omsorgsplikten innebär inte att besluten saknar lagstöd.

Syftet med att vidta kundkännedomåtgärder enligt penningtvättslagen är att verksamhetsutövaren ska veta om och när åtgärder behöver vidtas för att minska och motverka risken för att den egna verksamheten utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. För att kunna uppnå detta måste kunskapen om kunden hela tiden hållas aktuell. Omfattningen och frekvensen av den ålagda uppföljningen är beroende av bl.a. kundens riskprofil och omständigheterna i det enskilda fallet. Det är därmed inte möjligt att i författningstext ange exakt vid vilken tidpunkt kundkännedomåtgärder ska vidtas. Verksamhetsutövaren ska själv veta i vilka situationer det föreligger behov att hämta in ytterligare information. Det är omöjligt för verksamhetsutövaren att veta varifrån pengarna kommer om större insättningar inte verifieras genom inhämtande av uppgifter om inkomst och/eller tillgångar.

För att inte syftet med bestämmelserna om penningtvätt och finansiering av terrorism går förlorat bör åtgärder vidtas så snabbt som möjligt och i anslutning till att behovet uppstår. Med hänsyn till hur sent bolaget faktiskt har agerat i de aktuella fallen kan det inte anses som att Mr Green har varit ”lite sena” med att vidta åtgärder.

Det bolaget har angett om att Spelinspektionen inte i tillräcklig utsträckning verkat för att skapa tydlighet avseende vad som krävs av licenshavarna vid tillämpningen av omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen medför inte att licenshavarna kan bortse från den. Mr Green har i nu aktuella fall identifierat riskfyllt spelande, vilket måste innebära att det inte har funnits tveksamheter från Mr Greens sida att det har funnits anledning att agera. Det har inte någon betydelse i sammanhanget att det vid tiden för överträdelserna saknades ytterligare vägledning avseende exempelvis när gränsen för ett överdrivet spelande kan anses ha uppnåtts.

Med utgångspunkt i omsorgsplikten ska licenshavaren göra en individuell bedömning för varje spelare såväl när det behöver vidtas åtgärder som vilka åtgärder som behöver vidtas. Med hänsyn till riskerna förknippade med ett problematiskt spelande åligger det licenshavarna att agera skyndsamt. Åtgärder ska vidtas i anslutning till att bolaget uppmärksammat att spelaren är i behov av hjälp.

Den reglerade omsorgsplikten innefattar även en skyldighet för licenshavarna att i vissa situationer tillgripa aktiva åtgärder, exempelvis tillträdesbegränsningar. Detta framgår av spellagens förarbeten. Vilken åtgärd som är lämplig beror på den individuella spelarens situation. Det att Mr Green tillåtit spelare att fortsätta spela utan att vidta ytterligare åtgärder, efter det att spelarna har identifierats som sårbara, innebär att kraven i 14 kap. 1 § spellagen har åsidosatts. Att Mr Green sedermera stängt av fyra av fem kunder från fortsatt spel talar för att även bolaget ansett att det har varit en rimlig åtgärd. Under 2020 har Mr Green därtill infört restriktioner och tillträdesbegränsningar för de kunder som inte svarar på kontaktförsök.

Licenshavarnas skyldigheter enligt omsorgsplikten kan inte anses stå i strid med möjligheterna till självavstängning. Inom ramen för omsorgsplikten kan

det dock ofta vara en rimlig åtgärd att lyfta frågan om självavstängning för en spelare med problem.

Överträdelserna har bestått i bristande rutiner som medfört betydande skada för enskilda personer och en betydande risk för att verksamheten har kunnat utnyttjas för penningtvätt. Hur länge överträdelserna kan anses ha pågått måste bedömas med utgångspunkt i när bolaget åtgärdade bristerna och ändrade sina rutiner. På grund av vissa tekniska problem påverkades riskklassningen av vissa kunder även efter att Mr Green bytt system. Vid tiden för Spelinspektionens tillsyn kvarstod bristerna. Det var därför inte möjligt för myndigheten att fastställa exakt hur länge överträdelserna hade pågått. Bristerna kvarstod dock under i vart fall hela den granskade perioden. Ingripandena får mot den bakgrunden anses proportionerliga.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser

Huvudsakliga tillämpliga bestämmelser, utöver vad som anges nedan, framgår av det överklagade beslutet, se bilaga 1.

Av 4 kap. 1 § första stycket lagen om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (PTL) framgår bland annat att en verksamhetsutövare ska övervaka pågående affärsförbindelser och bedöma enstaka transaktioner i syfte att upptäcka aktiviteter och transaktioner som avviker från vad verksamhetsutövaren har anledning att räkna med utifrån den kännedom om kunden som verksamhetsutövaren har; eller som avviker från vad verksamhetsutövaren har anledning att räkna med utifrån den kännedom som verksamhetsutövaren har om sina kunder, de produkter och tjänster som tillhandahålls, de uppgifter som kunden lämnar och övriga omständigheter.

Av 4 kap. 2 § PTL framgår att om avvikelser eller misstänkta aktiviteter eller transaktioner uppmärksammas enligt 1 § eller på annat sätt, ska en verksamhetsutövare genom skärpta åtgärder för kundkännedom enligt 3 kap. 16 § och andra nödvändiga åtgärder bedöma om det finns skäligen grund att misstänka att det är fråga om penningtvätt eller finansiering av terrorism eller att egendom annars härrör från brottslig handling.

Vid valet av ingripande ska tillsynsmyndigheten enligt 7 kap. 13 § PTL ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Särskild hänsyn ska tas till skador som har uppstått och graden av ansvar. I försvårande riktning ska det beaktas om verksamhetsutövaren tidigare har begått en överträdelse eller om den fysiska personen i verksamhetsutövarens ledning tidigare orsakat en sådan överträdelse. I förmildrande riktning ska det beaktas om

1. verksamhetsutövaren eller den fysiska personen i verksamhetsutövarens ledning i väsentlig utsträckning genom ett aktivt samarbete har underlättat tillsynsmyndighetens utredning, och
2. om verksamhetsutövaren snabbt upphört med överträdelsen eller den fysiska personen i verksamhetsutövarens ledning snabbt verkat för att överträdelsen ska upphöra, sedan den anmälts eller påtalats av tillsynsmyndigheten.

Enligt 2 kap. 3 § Spelinspektionens föreskrifter och allmänna råd (SIFS 2019:2) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism kan ovanliga eller irrationella spelmönster, ovanligt stora transaktioner och ovilja att svara på kundkännedomsfrågor tyda på hög risk vid riskklassificeringen av kunden, liksom när tveksamhet råder avseende sätt och underlag för identifiering av kunden eller liknande.

Av förarbetena till PTL (prop. 2016/17:173 s. 552 och 596) framgår bl.a. följande. Om en överträdelse rättats vid tiden för tillsynsmyndighetens ingripande kan föreläggande om rättelse inte ske. I sådana situationer kan tillsynsmyndigheten endast ingripa med beslut om sanktionsavgift. Det förutsätter emellertid

att överträdelsen inte är ringa. Sanktionsavgift måste därutöver framstå som en lämplig och proportionerlig åtgärd.

Förvaltningsrättens bedömning

Fråga om överträdelser av PTL

Spelinspektionen har granskat 15 av Mr Greens kunder och har bedömt att Mr Greens kundkännedom avseende samtliga de granskade kunderna i perioder av affärsförbindelsen har varit inaktuell och otillräcklig. Det är denna granskning som ligger till grund för Spelinspektionens beslut om varning och sanktionsavgift enligt PTL.

Av Mr Greens yttrande till Spelinspektionen framgår att Mr Green i april 2019 införde ett nytt, förbättrat, system för bl.a. riskklassificering. Innan dess övervakades kunder i enlighet med dåvarande rutiner för AML (Anti Money Laundering) och rutiner för ansvarsfullt spelande. Enligt de tidigare gällande AML-rutinerna skulle alla kunder ha blivit föremål för daglig riskklassificering.

I flera av de ovan angivna fallen har de granskade kunderna satt in och/eller förlorat mer pengar än sin nettoinkomst. Fördjupade kundkännedsåtgärder har i flera av fallen genomförts först efter att Spelinspektionen inledde sin tillsyn och begärt ytterligare information från Mr Green. Vidare har flera av de granskade kunderna genomfört stora insättningar under kort tid. Enligt förvaltningsrättens mening får ett sådant kundbeteende som framkommit vid Spelinspektionens tillsyn anses tala för en risk för att brottsligt förvärvade medel konsumeras i verksamheten, vilket är att betrakta som penningtvätt (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 december 2020 i mål nr 3333-19).

Enligt förvaltningsrättens mening har de aktuella fallen alltså varit sådana att de bör ha föranlett att Mr Green vidtagit åtgärder för fördjupade kundkännedomsåtgärder. I PTL anges förvisso inte någon specifik tidsgräns för när dessa åtgärder ska vidtas. Det anges dock i 3 kap. 1 § PTL att en affärsförbindelse inte får upprätthållas eller en enstaka transaktion utföras om verksamhetsutövaren inte har tillräcklig kännedom om kunden för att kunna hantera riskerna för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Detta kan enligt förvaltningsrättens mening inte tolkas som annat än att åtgärder bör vidtas skyndsamt, och så snart som möjligt efter att kunden har agerat på ett sätt som avviker från vad Mr Green hade att räkna med. Att någon konkret tidsgräns inte har införts i PTL medför enligt förvaltningsrätten inte att det är ursäktligt att en verksamhetsutövare dröjer med att vidta nödvändiga åtgärder enligt lagen.

Enligt uppgifter från Mr Green ska bolaget dagligen ha rissklassificerat sina kunder. Höga insättningar och spel för belopp som överstiger eller är mycket nära kundens taxerade inkomster måste anses vara sådana avvikelser som ger skäl till fördjupade kundkännedomsåtgärder. I flera av de nu granskade fallen har kunderna haft höga insättningsgränser, och har satt in – och förlorat – stora summor under förhållandevis kort tid. I något fall har kund satt in närmare en miljon kr på en dag. Trots vad som har framkommit i målet har dessa avvikande beteenden i de flesta av de granskade fallen dock inte föranlett åtgärder från Mr Green förrän efter vad som måste bedömas som lång tid efter att det avvikande beteendet först började. I vissa av de granskade fallen har kunderna spelat för stora summor i flera månader – och i några fall uppemot ett år – innan Mr Green begärde in utredning om kundens inkomster och tillgångar.

Det är redan mot den bakgrunden visat att Mr Green har haft bristande rutiner avseende riskerna för penningtvätt och har överträtt PTL:s bestämmelser om kundkännedom. Vad Mr Green angett om att det har införts nya system och rutiner är förvisso positivt. Detta, och det Mr Green anfört om att det bland annat har varit vissa tekniska problem som medfört brister i flaggningen och att det i

ett fall dröjde en och en halv månad att begära in dokumentation om inkomster/tillgångar på grund av ett mänskligt misstag, medför dock inte någon annan bedömning av de aktuella överträdelsena.

Bedömningen av överträdelsens allvar och val av ingripande

Vid prövningen av om en överträdelse är ringa bör tillsynsmyndigheten beakta bl.a. om överträdelsen innebär att verksamheten löpt en ökad risk att utnyttjas för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Överträdelser som inte medfört en nämnvärd ökning av den risken bör kunna betraktas som ringa. Därtill bör beaktas att verksamhetsutövaren vid tillämpningen av penningtvättslagen har ett utrymme för självständiga bedömningar i flera avseenden. Överträdelser som beror på felbedömningar kan således förekomma. Om en sådan bedömning grundas på objektiva godtagbara och relevanta kriterier bör överträdelsen i regel kunna bedömas som ringa, även om bedömningen i efterhand visat sig vara felaktig (prop. 2016/17:173 s. 404).

Prövningen av frågan om en överträdelses allvar ska alltså utgå från en riskbedömning. Enligt förvaltningsrättens bedömning måste Mr Greens bristande kundkännedom anses ha inneburit en ökad risk för att verksamheten utnyttjades för penningtvätt eller finansiering av terrorism. Det är i sammanhanget inte relevant om så faktiskt har skett.

Mr Green har angett att spelbolag med svensk licens endast kan acceptera penningtransaktioner genom ekonomiska aktörer och betaltjänster som är licensierade i EU, vilka också är underkastade penningtvättsregelverket. Enligt förvaltningsrätten undantar inte detta Mr Green ett självständigt ansvar att upprätthålla tillräcklig kundkännedom enligt PTL, särskilt som i fall likt detta när kunder spelat till belopp som överstiger, eller endast något understiger, kundens redovisade inkomster. Vad Mr Green har anfört om de bedömningar bolaget har

gjort kan, mot bakgrund av regelverket om åtgärder mot penningtvätt, inte anses tillräckliga. Flera av de granskade kunderna har kunnat fortsätta spela under en förhållandevis lång tid efter det att fördjupade kundkännedomsåtgärder borde ha vidtagits. Vad som har framkommit om de tekniska problemen i driftsättningen av Mr Greens nya system för AML medför inte någon annan bedömning. Överträdelsen kan enligt förvaltningsrättens bedömning därmed sammantaget inte anses som ringa.

Av specialmotiveringen till 52 c § lotterilagen (1994:1000), som delvis motsvarar 18 kap. 18 § spellagen (jfr prop. 2017/18:220 s. 342), framgår att tillsynsmyndigheten, vid allvarliga, upprepade eller systematiska överträdelser, ska förelägga anordnaren att upphöra med verksamheten eller återkalla ett tillstånd att anordna ett lotteri, när inspektionen meddelat ett sådant tillstånd. Tillsynsmyndigheten får, i stället för en åtgärd enligt andra stycket, meddela en varning. En varning bör tillgripas när den överträdelse som föranlett ingripandet har rättats eller där inspektionen, vid en framåtsyftande bedömning, har anledning att anta att anordnaren kommer att bedriva verksamheten på ett sätt som är förenligt med penningtvättslagen (se prop. 2016/17:173 s. 579).

I specialmotiveringen till 7 kap. 13 § PTL (prop. 2016/17:173 s. 555) anges bland annat följande. Utgångspunkten är att alla relevanta omständigheter ska beaktas. I första stycket anges omständigheter som typiskt sett är relevanta och som kan påverka valet av ingripande i både förmildrande och försvårande riktning. I andra stycket anges att tidigare överträdelser ska beaktas i försvårande riktning. Särskilt vikt bör fästas vid frågan om den nya överträdelsen avser samma bestämmelse i lagen som en tidigare överträdelse, eller på annat sätt kan sägas vara av samma art. I tredje stycket fastslås att i förmildrande riktning ska beaktas om verksamhetsutövaren i väsentlig utsträckning genom aktivt samarbete har underlättat tillsynsmyndighetens utredning och om verksamhetsutövaren snabbt upphört med överträdelsen sedan den anmälts till eller påtalats

av tillsynsmyndigheten. Det bör för regelns tillämpning krävas att verksamhetsutövaren självmant för fram viktig information som tillsynsmyndigheten inte redan förfogar över, och att verksamhetsutövaren när anmälan görs eller uppgifter lämnas snarast upphör med överträdelsen.

Vad gäller bristerna avseende granskningen av kunderna, kan dessa inte anses vara annat än systematiska och allvarliga. Detta med hänsyn till att bolaget inte kan anses ha uppfyllt skyldigheterna enligt PTL att vidta mer omfattande kundkännedomsåtgärder och ha fortlöpande uppföljning av de aktuella affärsförbindelserna. Eftersom syftet med PTL är att minimera risken för penningtvätt och finansiering av terrorism, får de aktuella bristerna anses ha inneburit en ökad risk för sådana aktiviteter. Det har inte framkommit att bolaget har försvårat Spelinspektionens utredning och tillsyn, vilket till viss del får anses tala i förmildrande riktning. Överträdelserna kan dock inte, i likhet med vad som angetts ovan, anses grunda sig på sådana objektiva godtagbara och relevanta kriterier som innebär att överträdelserna ska bedömas som ringa (jfr prop. 2016/17:173 s. 404). Sammantaget medför detta alltså att de aktuella överträdelserna enligt förvaltningsrättens mening är att betrakta som allvarliga. Eftersom överträdelserna har upphört och det inte har framkommit omständigheter som ger skäl att anta att Mr Green framöver kommer att bedriva sin verksamhet i strid med penningtvättsregelverket, får en varning anses vara en lämplig och tillräcklig åtgärd. Enligt förvaltningsrättens bedömning kan beslutet i denna del inte anses vara oproportionerligt.

Fråga om sanktionsavgift för överträdelser enligt PTL

Förvaltningsrätten delar Spelinspektionens bedömning att överträdelserna i det granskade underlaget inte är sådana att finns anledning att sätta avgiften i den högre regionen av vad som är möjligt. Den av spelinspektionen beslutade avgiften om en och en halv miljon kr får anses väl avvägd och proportionerlig i förhållande till överträdelsernas allvar och Mr Greens ekonomiska ställning.

Fråga om överträdelser av spellagen

Omsorgsplikten som den kommer till uttryck i 14 kap. 1 § spellagen innebär – i förhållande till licenshavares övriga generella skyldigheter enligt 14 kap. spellagen – en skyldighet att på individnivå motverka överdrivet spelande.

I förarbetena till spellagen (prop. 2017/18 s. 322) framgår att licenshavarens skyldighet att aktivt utöva omsorgsplikten genom att säkerställa att sociala och hälsomässiga skyddshänsyn tas innebär att licenshavaren ska följa spelarens beteenden för att vid behov kunna begränsa spelandet. Innebörden av begreppet överdrivet spelande bör avgöras med hänsyn till spelarens uppställda gränser för insättningar, förlustgränser, inloggningstid och förändrat spelbeteende m.m. Innehållet i omsorgsplikten kommer till uttryck genom krav på ett antal spelansvarsåtgärder i detta kapitel. Vad omsorgsplikten i övrigt inbegriper kommer att med stöd av dessa bestämmelser, och meddelade föreskrifter på området, utvecklas i praxis.

Spelinspektionens beslut i denna del grundar sig på en närmare granskning av spelansvarsåtgärder som har vidtagits gentemot fem kunder. Av utredningen framgår att de fem aktuella kunderna har haft insättningsgränser mellan 15 000 kr och 1 000 000 kr per dag, och mellan 150 000 kr och 900 000 000 kr i månaden.

Samtliga fem granskade kunder har förlorat mer pengar än deras taxerade inkomster. I samtliga fall utom ett stängde Mr Green av kundernas konton efter att ha konstaterat att kunderna har spelat för mer pengar än deras inkomst eller att de har tagit lån för att bekosta sitt spelande. I ett fall införde Mr Green restriktioner på insättningar och uttag efter att kunden inte svarade på e-post eller kontaktförsök per telefon.

Samtliga granskade kunder har alltså spelat för, och förlorat, stora belopp i förhållande till sina inkomster. De tidsperioder granskningen avser varierar något i längd från kund till kund. I några fall har kunder satt in stora belopp på kort tid. Gemensamt för de granskade fallen är att kunderna – efter att Mr Green har uppmärksammat att de har ett problematiskt eller anmärkningsvärt spelbeteende och sökt kontakta kunderna – fortsatt kunna sätta in pengar och spela under en förhållandevis lång tid. Enligt förvaltningsrättens mening måste de inledande kontaktåtgärder som vidtagits av Mr Green innebära att bolaget redan i ett tidigt skede har känt till att spelarna har haft ett överdrivet spelande. Mr Green har vid denna tidpunkt haft en skyldighet enligt 14 kap. 1 § spellagen att hjälpa spelarna att begränsa sitt spelande och de negativa konsekvenserna av detta.

Förvaltningsrätten anser att det är positivt, och i enlighet med spellagens syften, att Mr Green kontinuerligt har sökt att kontakta de aktuella kunderna med anledning av deras spelande. När kunderna har valt att inte besvara kontakterna eller spelmönstret inte har förbättrats anser förvaltningsrätten dock att omsorgsplikten, som den kommer till uttryck i 14 kap. 1 § spellagen, inte kan tolkas på annat sätt än att licenshavaren har en skyldighet att självmant begränsa kundens spelande för att motverka de skador ett sådant spelande kan innebära för den enskilde. Med hänsyn till att bestämmelsen syftar till att skydda folkhälsan, vilket måste anses vara ett angeläget allmänt intresse, medför det Mr Green har angett om att en sådan skyldighet skulle vara integritetskränkande och strida mot näringsfriheten inte någon annan bedömning.

Trots att det har framkommit att de granskade kunderna har haft ett överdrivet spelande har Mr Green dröjt flera månader, i vissa fall något år, med att vidta åtgärder i form av exempelvis avstängning av kundernas konton eller begränsningar i insättningar. En följd av detta är att de granskade kunderna har fortsatt kunna spela för och förlora stora belopp. Även om det i föreskrifter inte anges

någon konkret tidsgräns för när åtgärder ska vidtas får det anses följa av 14 kap. 1 § spellagen att en licenshavare har en skyldighet att vidta de åtgärder som krävs för att på individnivå motverka överdrivet spelande, så fort det behövs. En annan tolkning av bestämmelsen skulle enligt förvaltningsrättens bedömning stå i strid med dess syften. Mr Green kan mot denna bakgrund inte anses ha uppfyllt sin omsorgsplikt enligt spellagen gentemot de granskade kunderna. Bestämmelsen kan, mot bakgrund av spellagens uttalade syften att skydda konsumenter och vad som framgår i spellagens förarbeten, inte anses vara så otydlig att den vid en sådan tolkning inte kan ligga till grund för ett ingripande.

Av utredningen framgår vidare att Mr Green – när kunderna har höjt sina insättningsgränser, eller satt dem högre än 10 000 kr i månaden – sänt ut en e-post med besked om att insättningsgränsen är höjd och när den nya gränsen träder i kraft.

Av 11 kap. 5 § spelförordningen (2018:1475) framgår att licenshavaren ska säkerställa att angivna gränser enligt 3 och 4 §§ (insättningsgränser) inte kan överskridas. Om en spelare höjer en gräns eller anger en högre gräns för insättningar än 10 000 kr per månad, ska licenshavaren kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt enligt 14 kap. 1 § spellagen.

De av Mr Green utsända e-postmeddelandena är standardiserade och innehåller endast information om att insättningsgränsen har höjts. Genom att 11 kap. 5 § spelförordningen hänvisar till 14 kap. 1 § spellagen måste syftet med en sådan kontakt vara att skydda spelarna (jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 15 oktober 2020 i mål nr 3745-19). Eftersom dessa e-postmeddelanden i princip inte innehåller någon annan information än att insättningsgränsen har höjts, kan de inte anses tillräckliga för att uppfylla kraven i 11 kap. 5 § spelförordningen. Enligt förvaltningsrättens mening bör åtminstone information om ansvarigt

spelande eller länkar till spelpaus.se lämnas kunden, om inte mer ingripande åtgärder är nödvändiga med hänsyn till kundens riskprofil.

Fråga om ingripande

Om en licenshavares överträdelse är allvarlig ska licensen återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Spelmyndigheten får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om licenshavaren vidtar rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot licenshavaren och dessa åtgärder bedöms tillräckliga (18 kap. 12 § spellagen). Ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften desto allvarligare är en överträdelse av den. Som exempel på allvarliga överträdelser av en licenshavare kan nämnas när licenshavaren bedriver verksamhet i strid med bestämmelserna om spelansvar (prop. 2017/18:220 s. 352).

Som exempel på en ringa eller ursäktlig överträdelse nämns i förarbetena att 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. En anmärkning kan meddelas för mindre allvarliga överträdelser då det inte finns något att åtgärda (prop. 2017/18:220 s. 201).

Omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen motiveras av hänsyn till skyddet av konsumenters hälsa och för att motverka skador av spelande. En överträdelse av denna är att betrakta som allvarlig (se Kammarrätten i Jönköpings dom den 15 oktober 2020 i mål nr 3745-19). Det har inte framkommit omständigheter som utgör skäl för att bedöma överträdelsen som ringa eller ursäktlig. Det saknas därmed förutsättningar för en mindre ingripande åtgärd än att meddela Mr Green en varning.

Fråga om sanktionsavgift

Eftersom bolaget ska meddelas en varning, får spelmyndigheten enligt 19 kap. 10 § spellagen även besluta om sanktionsavgift. Sanktionsavgiften ska enligt 19 kap. 13 § spellagen uppgå till lägst 5 000 kr och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

Utgångspunkten måste vara att uppgifter från Skatteverket ska läggas till grund för uppskattningen av omsättningen (se Kamrarrätten i Jönköpings dom den 24 juni 2021 i mål nr 1438-20). Sanktionsavgiften ska i detta fall därför bestämmas till lägst 5 000 kr och får högst uppgå till 589 813 848 kr.

Spelinspektionen har bestämt sanktionsavgiften till 30 miljoner kr. När sanktionsavgiftens storlek beslutas ska, enligt 19 kap. 15 § spellagen, särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. 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. 352).

Förvaltningsrätten anser att bolaget har gjort sig skyldig till en till sin karaktär allvarlig överträdelse. Vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek måste särskilt beaktas att flera överträdelser har skett i fråga om omsorgsplikten och att kunder som har haft ett överdrivet spelande ändå har kunnat fortsätta spela under förhållandevis lång tid utan att några konkreta begränsande åtgärder vidtogs, efter att Mr Green får anses ha känt till att deras spelbeteende har varit problematiskt. Vid bedömningen ska som förmildrande omständighet beaktas att Mr Green snabbt upphörde med överträdelserna när Spelinspektionen inledde sin tillsyn. I förmildrande riktning bör också beaktats att det vid tidpunkten inte kan anses ha stått helt klart för Mr Green hur innehållet i sådana kontakter som avses i 11 kap. 5 § spelförordningen lämpligen skulle utformas.

Vid en sammantagen bedömning av såväl överträdelseernas allvarhetsgrad och Mr Greens omsättning som de förmildrande omständigheterna anser förvaltningsrätten att den av Spelinspektionen beslutade sanktionsavgiften är väl avvägd och proportionerlig. Skäl att sätta ned sanktionsavgiften föreligger därmed inte.

Överklagandet ska därför avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 1 (FR-03).

[REDACTED]

Chefsrådman

I avgörandet har även nämndemännen [REDACTED]

[REDACTED] deltagit. Föredragande har varit [REDACTED]



Hur man överklagar

FR-03

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

Överklaga skriftligt inom 3 veckor

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

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

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

Vilken dag går tiden ut?

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

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

Så här gör du

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

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

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

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

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

Vad händer sedan?

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

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

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

Prövningstillstånd i kammarrätten

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

Kammarrätten ger prövningstillstånd i fyra olika fall.

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

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

Vill du veta mer?

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

Mer information finns på www.domstol.se.