

**KLAGANDE**

Hillside (sports) ENC, 502081-5964

Ombud: Advokaterna [REDACTED] och [REDACTED]
samt juristen [REDACTED]
Roschier Advokatbyrå AB**MOTPART**

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 24 april 2023, bilaga 1

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

1. Förvaltningsrätten bifaller överklagandet delvis på så sätt att sanktionsavgiften bestäms till 40 000 000 kr.
2. Förvaltningsrätten beslutar att sekretessbestämmelserna i 36 kap. 2 § offentlighets- och sekretesslagen (2009:400) ska fortsätta att vara tillämpliga beträffande uppgifter om enskilda affärs- eller driftförhållanden som lagts fram vid domstolens förhandling inom stängda dörrar och som inte tagits in i denna dom.

YRKANDEN M.M.

Spelinspektionen har meddelat Hillside (Sports) ENC (Hillside) en varning och beslutat att Hillside ska betala en sanktionsavgift på 65 000 000 kr. Skälen för beslutet framgår av bilaga 1.

Hillside yrkar i första hand att beslutet ska undanröjas, i andra hand att sanktionsavgiften sätts ned till ett belopp inte överstigande 5 289 381 kr och att varningen ersätts med en anmärkning, i tredje hand att sanktionsavgiften sätts ned till ett belopp inte överstigande 5 289 381 kr och i fjärde hand att målet återförvisas till Spelinspektionen för fortsatt handläggning.

Spelinspektionen medger att det överklagade beslutet ändras på så sätt att sanktionsavgiften bestäms till 52 000 000 kr. Spelinspektionen vidhåller beslutet i övrigt.

Förvaltningsrätten har den 4 mars 2024 hållit gemensam muntlig förhandling i detta mål och i mål nr 4078-23, på begäran av Hillside. Under förhandlingen har partsförhör hållits med Robert Joseph Munro, som muntligen har presenterat Hillsides system för tidig riskdetektion (ERDS).

Hillside och Spelinspektionen har därtill åberopat ett omfattande skriftligt material.

VAD PARTERNA HUVUDSAKLIGEN HAR ANFÖRT

Hillside

Hillside har uppfyllt omsorgsplikten

Spellagens bestämmelser om omsorgsplikt och spelaransvar talar för att omsorgsplikten tar sikte på en licenshavares systematiska och löpande arbete. Omsorgsplikten kräver därmed att licenshavare arbetar övergripande och ändamålsenligt, men inte att målsättningen måste uppnås i varje individuellt fall. I omsorgsplikten, som den kommer till uttryck i spellagen, ingår inte ett krav på att licenshavare ska förhindra problemspelande med absolut effektivitet och att målsättningen ska åstadkommas i varje enskilt fall.

Hillsides övergripande arbete med och rutiner för spelansvar är enligt flera måttstockar mycket effektivt. Hillside har ett omfattande automatiserat system för att upptäcka riskbeteende och problemspelande. Systemet utgår från flera indikatorer för att identifiera problemspelande, bland annat kundutgifter och spenderingsmönster, utifrån vilka Hillside sätter riskprofiler på sina kunder som styr vilka spelansvarsåtgärder Hillside vidtar. Hillside kontaktar överlägset störst andel kunder i syfte att motverka överdrivet spelande jämfört med sina största konkurrenter och åstadkommer en betydligt högre frekvens av frivillig anpassning i form av minskat spelande och självavstängningar. Hillsides analys visar alltså att de kunder som Hillside kontaktar har en högre interaktion med verktyg för ansvarsfullt spelande och uppvisar positiva förändringar. De åtgärder Hillside vidtar i detta hänseende har därmed stor effekt. Hillside såväl beaktar som arbetar aktivt för att motverka spelproblem och uppfyller därmed lagens krav på spelomsorg.

Spelinspektionens tillsyn omfattar endast en granskning av tio av Hillsides kunder under två månader, varav granskningen av fem kunder ligger till grund för beslutet. Spelinspektionen synes basera en stor del av sitt beslut på summorna som dessa kunder har förlorat. Varken förarbetena, Spelinspektionens föreskrifter om spelansvar eller inspektionens vägledning om omsorgsplikten ger emellertid stöd för att förlustbeloppen i sig är en relevant parameter vid tillämpningen av omsorgsplikten. I svensk rätt finns inte krav på att licenshavare ska genomföra en bedömning av sina kunders betalningsförmåga. Vidare är det inte visat att de aktuella kunderna har förlorat mer än de har haft råd med.

Rättskällorna talar med styrka för att omsorgsplikten tar sikte på och kräver ändamålsenliga och effektiva rutiner för att motverka problemspelande. De granskade fallen har inte satts in i en bredare operationell kontext och underlaget är inte tillräckligt i förhållande till Hillsides kundbas för att kunna fastställa att Hillside har gjort sig skyldig till systematiska överträdelser av omsorgsplik-

ten eller för att kunna dra några slutsatser om Hillsides övergripande efterlevnad av omsorgsplikten. Att endast fokusera på några enskilda brister utan att sätta dem i kontext riskerar att göra Spelinspektionens tillsyn godtycklig. De eventuella brister som har konstaterats kan under alla omständigheter därmed inte anses vara systematiska. Bevisbördan i detta hänseende åligger Spelinspektionen. Varning och sanktionsavgift kan därmed inte utdömas.

Hillside har därtill vidtagit flera spelansvarsåtgärder avseende de kunder som omfattades av Spelinspektionens granskning. Samtliga kunder har nåtts av en första kundkontakt, 60 procent stängdes ensidigt av från fortsatt spel och ytterligare 20 procent genomförde självavstängningar. Hillside vidtog även samma standardiserade åtgärder som vidtas i relation till samtliga kunder. De åtgärder som har vidtagits har redovisats och är de som kan förväntas enligt omsorgsplikten.

Det är dessvärre inte realistiskt att förvänta sig att licenshavare som bedriver storskaliga verksamheter med flera hundratusentals kunder uppnår hundra procentig efterlevnad av Spelinspektionens diffust definierade kriterier utan några som helst avvikelser i de enskilda fallen. Hillsides tolkning av omsorgsplikten är mer ändamålsenlig än Spelinspektionens. Spelinspektionens tillvägagångsätt skickar ett skevt budskap till marknaden: Vid en inspektion saknar de övergripande rutiner betydelse; utfallet kommer i stället att avgöras på grundval av ett begränsat stickprov.

Uppföljning av insättningsgränser

Det finns inget stöd för att spelbolag ska påtvinga kunder lägre insättningsgränser. Av Spelinspektionens vägledning framgår endast att höga insättningsgränser kräver särskild vaksamhet men inte att de ska förhindras.

Detta illustrerar effektivt hur oförutsebar Spelinspektionens tillämpning av omsorgsplikten är. Den mycket specifika skyldigheten att ta kontakt med spelare som sätter högre insättningsgränser än 10 000 kronor framgår uttryckligen av lag, samtidigt som den betydligt vagare påstådda skyldigheten att också följa upp sådana kontakter i nära anslutning till insättningarna påstås följa av att spellagen "avser att skydda spelarnas liv, hälsa och ekonomi". Detta kan svårli- gen utläsas på förhand och därför inte heller utgöra en grund för att påföra be- straffande sanktionsavgifter med rekordhöga belopp, särskilt inte i förevarande mål där Hillside faktiskt följde upp insättningskontakterna, låt vara senare än Spelinspektionen skulle ha föredragit.

Ensidiga restriktioner och skyndsamhet

Lagstiftaren har angett att licenshavares första åtgärd ska vara att motivera kunden att själv minska sitt spelande, och att mer ingripande åtgärder bara ska vidtas i ett andra led om det eftersträvade resultatet inte åstadkoms genom fri- villiga beteendeförändringar. Licenshavare måste nämligen också ta hänsyn till kundernas integritetsintresse av att inte göras föremål för ensidiga åtgärder. De bör därför medges ett visst mått av "felmarginal", i synnerhet mot bakgrund av att Spelinspektionen inte meddelat föreskrifter om hur avvägningen mellan kundernas integritet respektive konsumentskydd ska genomföras – trots att lag- stiftaren uttryckligen efterlyste sådana förtydliganden i propositionen.

Spelinspektionen har endast sett till vilka åtgärder som Hillside vidtog under en period om två månader, och har bland annat kritiserat Hillside-bolagen för att de dröjde en månad med att stänga av en kund. Spelinspektionens åberopade praxis ger dock inte stöd för att en sådan begränsad tidsutdräkt är tillräcklig för att konstatera en överträdelse av omsorgsplikten. Det framstår vidare som god- tyckligt att begränsa granskningsperioden till två månader trots att det finns mer information som är relevant i ärendet utanför denna tidshorisont.

Kravet på fasta insättningsgränser är oproportionerligt

Tillämpningen av kravet på att spelare ska tvingas sätta fasta insättningsgränser är oproportionerligt. Under tiden för Spelinspektionens utredning ändrade Hillside, på inrådan av Spelinspektionen, frivilligt sitt system och anpassade sig till inspektionens tolkning av 14 kap. 7 § spellagen. Hillside har därmed vidtagit rättelse i enlighet med myndighetens begäran. Den praktiska skillnaden av denna förändring är dock för spelare försumbar. Detta innebär dock inte att Hillside vid något tillfälle har underlåtit att möjliggöra för kunder att sätta insättningsgränser eller för den delen underlåtit att uppmuntra därtill. Tvärtom, har Hillside frekvent påmint sina kunder om möjligheten att sätta insättningsgränser och uppmuntrat dem att aktivt begagna sig av verktyget.

Skillnaden mellan att registrera ”ingen gräns” – som dock i praktiken var beloppsbestämd till 500 miljoner kr – och en av spelare beloppsangiven gräns på en miljard, vilket hade varit förenligt med Spelinspektionens tolkning, är obefintlig för alla utom världens allra rikaste personer. Spelinspektionens tolkning medför alltså ingen egentlig effekt för spelarna – de som önskar spela för stora belopp kommer att kunna göra det. Inskränkningen av den fria rörligheten av tjänster är därför inte ägnad att förverkliga det mål som eftersträvas, det vill säga ett förstärkt konsumentskydd, och ska därmed bedömas som oproportionerligt. Det kan därmed inte ligga till grund för de allvarliga ingripanden som Spelinspektionen beslutat om.

Beslutet strider mot legalitetsprincipen och är oproportionerligt

De mycket höga krav som Spelinspektionen ställer på licenshavare för att uppfylla omsorgsplikten saknar dessutom lagstöd, särskilt i fråga om vilka åtgärder som ska vidtas och när de ska vidtas. Det saknas konkret stöd i spellagen för att spelbolag behöver följa upp kontakter i samband med höjda insättningsgränser, har en skyldighet att självmant begränsa kundens spelande, stänga av kunder

eller när eller inom vilken tid som åtgärder ska vidtas. Detta trots att en skyldighet för licenshavare att ensidigt begränsa spelare bör vara en sådan central bestämmelse som rimligen hade tagits in i spellagen. Spelansvarsreglerna är i lagen inriktade på att hjälpa kunder att minska sitt eget spelande. En skyldighet att, som Spelinspektionen menar, även ensidigt stänga av spelare medför, i brist på konkreta föreskrifter, svåra gränsdragnings- och tillämpningsproblem för licenshavarna. Frågan om en sådan skyldighet måste därför bedömas med försiktighet.

Beslutet saknar alltså lagstöd såvitt det baseras på antagandet att "när kundernas spelmönster inte har förbättrats har licenshavaren en skyldighet att självständigt begränsa kundens spelande för att motverka skador för den enskilde". Därutöver har Spelinspektionen varken styrkt eller ens motiverat antagandet att de fem spelare som slumpmässigt utvalts för granskning har lidit skada.

Spellagen är en ramlag och omsorgsplikten som den kommer till uttryck i lagen är allmänt hållen och lämnar ett betydande tolkningsutrymme. Spelinspektionen har, trots instruktion från lagstiftaren, varken i föreskrifter eller i sina tillsynsbeslut konkretiserat eller gett någon närmare vägledning om hur omsorgsplikten ska uppfyllas eller inom vilken tid. Rekvisitet "så fort det behövs" är inte lagstadgat och inte tydligt nog för att ligga till grund för ingripanden. Spelinspektionen har inte heller själv kunnat formulera konkreta handlingsdirektiv som licenshavare kan förhålla sig till för att säkerställa regelefterlevnad framöver. Av legalitetsprincipen följer att bristande förutsebarhet i lagen inte kan belastas den enskilde. Allmänt hållen lagstiftning utan närmare föreskrifter begränsar myndigheters möjligheter att använda vitesförelägganden för att komma till rätta med brister. Samma måste gälla vid beslut om sanktionsavgift som är en strängare och mer omedelbar sanktion än vitesförelägganden. Frågan om huruvida en sanktionsavgift är proportionerlig sammanhänger även med hur tydlig den underliggande bestämmelsen är. Ett förtydligande av det oklara rättsläget och det fortsatta arbetet för efterlevnad av lagen bör rimligen

ske i första hand genom vägledning och dialog och kan inte ske först i ett beslut som också innebär en skyldighet för den enskilde att betala en mycket hög sanktionsavgift.

Spelinspektionen har vidare inte agerat i enlighet med objektivitetsprincipen och har bland annat inkommit med nya grunder för det överklagade beslutet.

Spelinspektionen har inte fullgjort sitt utredningsansvar

Med anledning av Spelinspektionens preliminära slutsatser i tillsynsärendet stod det klart för Hillside att myndigheten inte fullt ut hade förstått hur Hillside's system för tidig detektion av problemspelande fungerade. Hillside begärde därför vid flera tillfällen att muntligen få presentera systemet. Detta nekade dock Spelinspektionen.

Enligt förvaltningslagen bör en enskild som vill lämna uppgifter muntligen få göra det. I ärendet var det inte obehövt att lämna uppgifter muntligen. Det aktuella systemet, som är ett avancerat IT-system, har stor betydelse för Hillside's omsorgsarbete och är svårt att beskriva uttömmande i skrift. Genom att utan saklig motivering neka Hillside möjligheten att muntligen beskriva systemet har Spelinspektionen försuttit sitt utredningsansvar.

Sanktionsavgiften ska sättas ned ytterligare

Spelinspektionen bestämde sanktionsavgiften till 0,73 procent av Hillside's bruttoomsättning. Högsta förvaltningsdomstolen har dock fastslagit att sanktionsavgiftens ramar sätts av licenshavarens nettoomsättning.

Sanktionsavgiften är ett ytterligare sätt att gradera allvarhetsgraden i en varning. I och med att Spelinspektionen anser att sanktionsavgiften bör bestämmas

till 52 miljoner kr har Spelinspektionen i princip skärpt den underliggande allvarlighetsgraderingen mångfaldigt, från 0,73 procent till 71,77 procent av den högsta tillåtna sanktionsavgiften. I enlighet med principen om reformatio in pejus kan sanktionsavgiften inte uppgå till ett högre belopp än 5 289 381 kr, vilket motsvarar 0,73 procent av Hillsides nettoomsättning.

Spelinspektionen har inte heller redovisat hur den ändrade sanktionsavgiften har beräknats eller angett några sakliga skäl för att avgiften är ett objektivet och proportionerligt ingripande. Någon vägledning till hur Spelinspektionen har kommit fram till beloppet står inte heller att finna i Spelinspektionens handlägningsstöd. Sanktionsavgiften måste därmed antas vara godtyckligt bedömd av Spelinspektionen.

Flera omständigheter talar mot att de påstådda överträdelserna motiverar ett så allvarligt ingripande som 72 procent av den maximala sanktionsavgiften. En så hög sanktionsavgift bör vara förbehållen de mest flagranta fallen, vid risk annars att allvarlighetsgraderingen går förlorad. Om Spelinspektionens sanktionsavgift godtas skulle även Högsta förvaltningsdomstolens avgörande i frågan förvägras fullt genomslag. Hillside har vidtagit systematiska löpande och omfattande åtgärder för att efterleva omsorgsplikten. Spelinspektionens anmärkningar avser huvudsakligen med vilken skyndsamt åtgärder vidtogs, vilket inte regleras i lag eller kommenteras i vägledning. Det ska beaktas att Hillside har samarbetat med och varit följsam under Spelinspektionens utredningar och skyndsamt upphört med de av Spelinspektionen påstådda överträdelserna. Spelinspektionen har därtill inte beaktat Hillsides finansiella ställning eller omständigheten att Hillsidekoncernen har delat upp sportvadslagningen och kommersiellt onlinespel i olika bolag, vilket sannolikt hade medfört en lägre grad av allvar i bedömningen av de påstådda överträdelserna.

Uppdelningen mellan omsorgsplikten och insättningsgränser

I en jämförelse med Spelinspektionens tidigare beslut om varning och sanktionsavgift förefaller ca 36 miljoner kr av den ändrade sanktionsavgiften i nu aktuellt fall avse omsorgsplikten och ca 16 miljoner insättningsgränser. Beloppen är oproportionerliga med hänsyn till att rättsläget dels är oklart, dels för att det avser en efterlevnadsbrist som inte resulterar i allvarliga konsekvenser för kunder.

Spelinspektionen

Omsorgspliktens omfattning

Spellagens omsorgsplikt innebär att licenshavare är skyldiga att på individnivå skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det. Spelbolagen ska alltså vidta individuellt anpassade spelansvarsåtgärder. Omständigheten att det inte finns några föreskrifter på myndighetsnivå som närmare reglerar omsorgsplikten innebär inte att licenshavare kan bortse från det ansvar som följer av lagstiftningen och den ledning avseende tolkningen av bestämmelsen som förarbetena ger. Spelinspektionen delar inte Hillsides uppfattning att detta skulle vara en mindre ändamålsenlig tolkning av omsorgsplikten än den Hillside har framfört.

Förarbetena ger stöd för att en korrekt tillämpning av omsorgsplikten förutsätter att spelbolagen gör riskbedömningar av spelarna. Hillside har lämnat in individuella riskbedömningar avseende de i målet granskade kunderna. Spelinspektionen har dock fört fram att dessa riskbedömningar inte överensstämmer med den höga risk som myndigheten anser har varit förknippade med respektive kunds spelande. Det är avsaknaden av tillräckliga spelansvarsåtgärder i förhållande till de granskade kunderna som utgör en överträdelse av omsorgsplikten, inte riskbedömningarna som sådana.

För att en restriktion ska fylla sitt syfte att skydda spelaren mot överdrivet spelande måste åtgärder vidtas i anslutning till att licenshavaren uppmärksammar att spelaren är i behov av hjälp. Av förvaltningsrättspraxis framgår att åtgärder på individnivå ska vidtas så fort det behövs. Att Spelinspektionen inte närmare har preciserat tiden inom vilken åtgärderna ska vidtas medför inte att beslutet saknar lagstöd.

Om en spelare höjer en insättningsgräns eller anger en högre gräns än 10 000 kr per månad ska licenshavaren kontakta spelaren i syfte att fullgöra sin omsorgsplikt enligt spellagen och spelförordningen (2018:1475). Omsorgsplikten omfattar även en skyldighet för licenshavare att motverka överdrivet spelande genom fortlöpande kontroll av spelbeteenden. För att kunna avgöra om åtgärder har gett effekt behöver kontakter följas upp inom ramen för den fortlöpande kontrollen av en spelares beteende. Om kontakterna inte gett tillräcklig effekt finns det anledning att vidta ytterligare spelansvarsåtgärder i det enskilda fallet.

Det finns därtill flera indikatorer på problematiskt eller överdrivet spelande, exempelvis höjningar av insättningsgränser, jagande av förluster och tid lagd på spelet. Spelinspektionen anser att det med tillräcklig tydlighet framgår av förarbeten till spellagen att licenshavare bör vara skyldiga att ge återkoppling på spelarens spelbeteende och vid behov tillämpa restriktioner samt tillträdesbegränsningar för spelare som har ett överdrivet spelande men inte vill stänga av sig själva från spel. Att ensidiga begränsningar innefattas i omsorgsplikten framgår av förarbetena till spellagen.

Hillsides arbete med omsorgsplikten

Eftersom Spelinspektionens granskning i det aktuella fallet har fokuserat på Hillsides agerande i praktiken gentemot fem granskade kunder har det Hillside angett om sitt övergripande spelansvarsarbete begränsad betydelse för pröv-

ningen i målet. Beslutsunderlaget är inte otillräckligt och enligt Spelinspektionens mening kan ett beslut av aktuellt slag grunda sig på stickprover under en begränsad period. Spelinspektionen har inte valt ut kunderna slumpvis, utan det handlar om ett riskbaserat urval av den grupp kunder som har förlorat mest pengar under granskningsperioden.

Såvitt avser de fem granskade kunderna vidhåller Spelinspektionen att Hillside's spelansvarsåtgärder har varit otillräckliga och har lett till att kunderna har kunnat fortsätta ett omfattande spelande trots att de har uppvisat ett riskbeteende. Det är inte antalet åtgärder, utan effekten av åtgärderna som är avgörande. Hillside har låtit det gå så långt att kunderna har förlorat mer än vad en kund rimligen klarar av.

Samtliga granskade kunder har under granskningsperioden förlorat stora summor och haft mycket höga eller inga insättningsgränser. Några av kunderna var unga och var därmed särskilt skyddsvärda. Avseende fler av kunderna har Hillside förhållit sig passivt trots eskalerande spelbeteende och stora förluster. Avseende en kund vidtogs inga spelansvarsåtgärder alls. Bristerna innebär att Hillside har gjort sig skyldig till en överträdelse av den lagstadgade omsorgsplikten.

De konstaterade bristerna är att betrakta som allvarliga. Samtliga granskade kunder har uppvisat ett överdrivet spelande. Det kan inte anses vara enstaka överträdelser av ringa karaktär.

Spelinspektionens utredningsskyldighet och handläggning

Under handläggningen av tillsynsärendet gjorde Spelinspektionen bedömningen att det framstod som obehövt med muntligt uppgiftslämnande om Hillside's system för tidig riskdetektion. Detta med anledning av att Spelin-

spektionens granskning av Hillsides uppfyllelse av omsorgsplikten har rört bolagets agerande gentemot fem kunder utifrån de flaggningar som systemet hade gjort. Spelinspektionen har inte ifrågasatt hur systemet fungerar varför en genomgång av det framstod som obehövligt.

Spelinspektionen kan inte se att det skulle ha uppkommit några missförstånd som har sin grund i bristande utredning under tillsynsärendet. Vad Hillside har uppgett talar snarare för att sakomständigheterna är tillräckligt utredda, även om det förekommer skilda uppfattningar mellan Spelinspektionen och Hillside om hur omständigheterna ska bedömas rättsligt.

Spelinspektionen har förhållit sig objektiv under ärendet och tillbakavisar att myndigheten spekulerat i sakförhållanden som inte utgjort del av beslutsunderlagen. Spelinspektionen har enbart bemött Hillsides argumentation i väsentliga delar.

Bestämmelser om insättningsgränser

Omständigheten att en licenshavare tillåter höga insättningsgränser innebär att andra indikatorer i spelmönstret måste övervakas särskilt noggrant.

Enligt Spelinspektionen måste bestämmelserna om insättningsgränser bedömas vara ett spelansvarsverktyg som fyller en viktig funktion. Enligt förarbetena är syftet med insättningsgränserna att minska risken för att spelare spelar för mer än vad som var tänkt från början genom att kräva att spelaren aktivt anger och bekräftar sin insats. Att bestämmelserna om insättningsgränser är ett viktigt spelansvarsverktyg har även bekräftats i praxis. Det kan därmed inte anses oproportionerligt att Spelinspektionen ingriper vid allvarliga överträdelser av de aktuella bestämmelserna.

Det är utrett att Hillsides system för insättningsgränser under perioden 1 januari 2019–18 april 2022 var konfigurerat så att alla kunder förutom de som kom tillbaka från självavstängning kunde välja ”ingen gräns” som insättningsgräns och att detta gällde per dag, vecka och månad. Detta har även använts av sex av de tio kunder som förlorat mest pengar under den granskade perioden. Spelinspektionen anser att Hillside genom sitt agerande har gjort sig skyldig till en överträdelse om bestämmelserna om insättningsgränser.

Överträdelsen har pågått under en längre tid och har varit systematisk, vilket påverkar allvarlighetsbedömningen i försvårande riktning. Eftersom det rör sig om en bestämmelse som är central för att skydda konsumenter är det fråga om en allvarlig överträdelse.

Varning och sanktionsavgiftens storlek

Eftersom Hillside har gjort sig skyldig till allvarliga överträdelser av spellagstiftningen har Spelinspektionen haft grund för att ingripa. Omständigheten att Hillside har rättat till bristerna avseende insättningsgränserna och i övrigt vidtagit vissa förbättringsåtgärder avseende spelansvarsarbetet har medfört att Spelinspektionen anser att en varning är tillräckligt ingripande. Överträdelsernas allvar motiverar en sanktionsavgift som verkar avskräckande. De beslutade åtgärderna har varit ett rimligt och proportionerligt svar på Hillsides överträdelser.

Överträdelsernas allvarlighetsgrad, särskilt i fråga om Hillsides överträdelse av bestämmelserna om insättningsgränser, motiverar en hög sanktionsavgift. Sanktionsavgifter enligt spellagen bestäms genom en sammantagen bedömning av flera omständigheter och fastställs till ett belopp, inte en procentsats av licenshavares omsättning. Beräkningen grundar sig inte på någon matematisk formel. Det finns ingen grund för att dela upp sanktionsavgiften avseende de

olika överträdelserna på det sätt som Hillside har gjort gällande. Även med beaktande av att taket för sanktionsavgiften sätts av en licenshavares nettoomsättning innebär en sanktionsavgift på 52 miljoner i detta fall inte att allvarlighetsgraden av överträdelserna höjs.

Av praxis framgår att det är licenshavarens ekonomiska förhållanden i form av storleken på omsättningen som bör beaktas när storleken på sanktionsavgiften bestäms. Bolagets ekonomiska ställning i form av vinstmarginal bör därmed inte beaktas särskilt. Att Hillside inom koncernen har delat upp sin verksamhet för sportvadslagning respektive kommersiellt onlinespel i olika bolag kan inte heller rimligtvis medföra att sanktionsavgiften ska sättas ned. Det finns inget i spellagstiftningen som ger stöd för Hillsides uppfattning i denna del. En sanktionsavgift på 52 miljoner kan inte anses oproportionerligt hög för ett bolag med ca 720 miljoner kr i nettoomsättning och i jämförelse med faktiskt jämförbara fall.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Rättslig reglering

Av 3 kap. 1 § spellagen framgår att spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivs på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll.

Detta innebär bland annat att

1. spelen ska ha ett starkt konsumentskydd,
2. det ska råda hög säkerhet i spelen,
3. de negativa konsekvenserna av spelande ska begränsas, och
4. spel inte ska användas som ett stöd för kriminell verksamhet.

Enligt 14 kap. 1 § spellagen ska en licenshavare säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iaktas i spelverksamheten för att skydda spelare mot

överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till det (omsorgsplikt). I omsorgsplikten ingår att motverka överdrivet spelande genom fortlöpande kontroll av spelbeteende. Licenshavare ska i en handlingsplan redovisa hur omsorgsplikten ska fullgöras.

Av 14 kap. 7 § spellagen följer att spelaren vid onlinespel ska ange en övre gräns för sina insättningar.

Enligt 11 kap. 3 § spelförordningen ska gränserna för insättningar och förluster enligt 14 kap. 7 § spellagen (2018:1138) anges per dag, vecka och månad. Om spelaren vill sänka en gräns ska ändringen gälla omedelbart. Om ändringen avser en höjning ska ändringen gälla tidigast efter 72 timmar.

Licenshavaren ska, enligt 11 kap. 5 § spelförordningen, säkerställa att angivna gränser enligt 3 och 4 §§ 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.

Av 18 kap. 12 § spellagen framgår att om förutsättningarna för licens eller tillstånd för spelprogramvara inte längre är uppfyllda, eller om en licens- eller tillståndshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt denna lag eller enligt föreskrifter eller villkor som meddelats med stöd av lagen, ska spelmyndigheten förelägga licens- eller tillståndshavaren att inom en viss tid vidta rättelse eller besluta om förbud, ändring av villkoren eller anmärkning. Om överträdelsen är allvarlig ska licensen eller tillståndet återkallas eller, om det är tillräckligt, varning meddelas. Spelmyndigheten får avstå från ingripande om en överträdelse är ringa eller ursäktlig, om licens- eller tillståndshavaren vidtar rättelse eller om någon annan myndighet har vidtagit åtgärder mot denne och dessa åtgärder bedöms tillräckliga.

Om en licens- eller tillståndshavare enligt denna lag har fått en anmärkning eller varning enligt 18 kap. 12 §, får spelmyndigheten, enligt 19 kap. 10 § spellagen, besluta att denne ska betala en sanktionsavgift.

Av 19 kap. 13 § framgår att sanktionsavgiften enligt 10 § ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av licens- eller tillståndshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Endast omsättning från licens- eller tillståndspliktig verksamhet enligt denna lag ska beaktas.

Enligt 19 kap. 15 § spellagen ska, när sanktionsavgiftens storlek enligt 13 eller 14 § beslutas, särskild hänsyn tas till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den har pågått. Spelmyndigheten får helt eller delvis avstå från att ta ut avgiften om överträdelsen är ringa eller ursäktlig eller om det annars med hänsyn till omständigheterna framstår som oskäligt att ta ut avgiften.

Av 23 § förvaltningslagen framgår att en myndighet ska se till att ett ärende blir utrett i den omfattning som dess beskaffenhet kräver.

Om en enskild part vill lämna uppgifter muntligt i ett ärende ska myndigheten, enligt 24 § förvaltningslagen, ge parten tillfälle till det, om det inte framstår som obehövt. Myndigheten bestämmer hur detta ska ske.

Förvaltningsrättens bedömning

Har Spelinspektionen fullgjort sitt utredningsansvar m.m. enligt förvaltningslagen?

Av förarbeten till förvaltningslagen (prop. 2016/17:180 s. 152) framgår bland annat följande avseende möjligheten att lämna muntliga uppgifter i ett ärende. Det är lämpligare att en ny bestämmelse utformas på ett för den enskilde mer fördelaktigt sätt. Det bör dock inte finnas någon ovillkorlig rätt att muntligt få

framföra omständigheter som i och för sig är relevanta för ett ärende. En myndighet bör till exempel inte tvingas ta tid och andra resurser i anspråk för att ta del av information som redan är känd. En förutsättning som knyter an till själva behovet av att få meddela sig muntligt bör därför byggas in i regeln.

Hillside har angett att bolaget vid flera tillfällen önskade att få muntligen presentera sitt system för tidig riskdetektion för Spelinspektionen, vilket Hillside nekades. Som framgår av ovan redovisade förarbetsuttalanden bör normalt en enskild part få lämna muntliga uppgifter i ett ärende. I målet har dock framkommit att Hillside under tillsynsärendets gång skriftligen har förklarat hur det aktuella systemet fungerade. De muntliga uppgifterna får därmed i det närmaste ses som ett förtydligande av i ärendet redan inkomna skriftliga uppgifter. Enligt förvaltningsrättens bedömning får därmed informationen som skulle lämnas redan vara att betrakta som känd.

Av Spelinspektionens beslut och yttranden till förvaltningsrätten framgår vidare att Spelinspektionens bedömning huvudsakligen har grundat sig på granskningen av Hillsides agerande i fem specifika kundfall. Spelinspektionen har inte ifrågasatt Hillsides system för tidig riskdetektion i sig. Även om det i viss mån kan anses vara en brist i handläggningen att Spelinspektionen utan närmare motivering har avslagit Hillsides begäran om att få lämna muntliga uppgifter anser förvaltningsrätten – mot bakgrund av skälen för Spelinspektionens beslut och att Hillside har fått möjlighet att göra en sådan presentation i förvaltningsrätten – att denna brist inte är av sådant slag att det överklagade beslutet ska undanröjas.

Spelinspektionens beslut uppfyller också kraven i förvaltningslagen på att ett beslut ska vara motiverat. Vidare har inte framkommit att Spelinspektionen förfarit på ett sätt som ger skäl att anta att inspektionen har brutit mot objektivitetsprincipen.

Fråga om överträdelser av omsorgsplikten i sig och i förhållande till granskade kundfall

Av förarbetena till spellagen (prop. 2017/18:220 s. 148) framgår bland annat följande. Var och en har ansvar för sitt spelande, men för vissa personer är förmägan att spela ansvarsfullt och kontrollerat begränsad. Spelberoendeproblematik ska tas på största allvar. De negativa effekterna av spelande ska motverkas. Det finns därför behov av olika former av spelansvarsåtgärder, såsom information och andra proaktiva åtgärder, från en licenshavare. Nödvändiga åtgärder bör vidtas för att ge spelarna största möjliga insyn i sina egna spelbeteenden. Detta kan exempelvis bestå i att skapa en modell för att på olika sätt visualisera spelkontot för spelaren samt att följa upp att spelarna sätter sina egna gränser för tid och insatser. Licenshavarna bör vidare vara skyldiga att ge återkoppling på spelarens spelbeteende samt tillämpa restriktioner och tillträdesbegränsningar. Licenshavarens arbete för att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande när det finns anledning till detta, som sammanfattningsvis bör benämnas omsorgsplikt, bör komma till uttryck i en handlingsplan.

I förarbetena (prop. 2017/18:220 s. 322) framgår även 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.

Omsorgsplikten som den kommer till uttryck i spellagen innehåller inte några konkreta handlingsdirekt för licenshavare. I praxis har dock angetts att bestämmelsen innefattar en skyldighet för licenshavaren att självmant begränsa en kunds spelande för att motverka sådana skador som ett överdrivet spelande kan innebära för den enskilde (se bland annat Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 maj 2024 i mål nr 2039-22).

Mot bakgrund av spellagens uttalade syften att skydda konsumenter och med hänsyn till vad som framgår i spellagens förarbeten och vägledning från Spelinspektionen kan omsorgsplikten inte heller anses vara så otydlig att det i förevarande fall inte skulle gå att bedöma om ett agerande är förenligt med den eller inte. Enligt förvaltningsrättens mening strider det därmed inte mot legalitetsprincipen att besluta om ett ingripande enligt spellagen med anledning av en överträdelse av omsorgsplikten.

Spelinspektionen har grundat sitt beslut i denna del huvudsakligen på en stickprovskontroll av de fem av Hillsides kunder som har förlorat mest pengar under perioden 17 oktober–17 december 2021. Spelinspektionen har även angett att det har funnits vissa brister i Hillsides ursprungliga handlingsplan som enligt Spelinspektionen har gett avtryck i Hillsides hantering av de granskade kunderna.

Förvaltningsrätten konstaterar inledningsvis att spellagen föreskriver en skyldighet för licenshavare att redovisa hur omsorgsplikten fullgörs i en handlingsplan. Det är ostridigt att Hillside har haft en sådan handlingsplan och att handlingsplanen har reviderats efter påpekanden från Spelinspektionen. Vissa brister i Hillsides handlingsplan har framhävts av inspektionen. Dessa har, såvitt kan utläsas av beslutet, inte i sig bedömts som sådana att Hillside enbart därom har åsidosatt sina åtaganden enligt spellagen, med undantag för i fråga om insättningsgränser, se nedan. Det har vidare inte framkommit eller åberopats att Hillsides övergripande arbete avseende spelansvar i sig – med undantag för den

nämnda bristen på insättningsgränser – utgör en sådan överträdelse av spel-lagen som ensamt motiverar en varning och sanktionsavgift. Frågan i denna del är därmed om Hillside kan anses ha brustit i omsorgsplikten utifrån bolagets hantering av de fem i målet granskade kunderna.

De granskade kunderna har förlorat mellan ca 259 000 och 386 000 kr under den aktuella perioden. Samtliga kunder har satt in och spelat för höga belopp under den granskade perioden och deras spelande har varit omfattande. Kunderna har haft höga eller inga insättningsgränser. Hillside har regelbundet skickat meddelanden till kunder i samband bland annat med större förluster och med anledning av frekvensen av insättningar. Enligt kundkortet har tonen i meddelandena eskalerat över tid efter kundernas ökade riskbeteende.

I samband med att kund 1 förlorade mer än 30 000 kr inom 28 dagar uppmanades kunden den 4 november 2021 att ta en time-out. I samband med detta granskades kontot manuellt. Kunderna 2 - 5 har mottagit pop up-meddelanden i samband med höga insättningar och förluster, med eskalering i ton och innehåll över tid. Kunderna 3 - 5 har efter den granskade perioden bedömts som hög risk, varefter de har varit föremål för manuell granskning. Dessa kunders konton har suspenderats eller begränsats, förhållandevis kort tid efter att kunderna har bedömts ha ett högriskbeteende, dock förhållandevis lång tid efter att kunderna först mottog meddelanden med varningar om höga förluster på kort tid och kunderna uppvisade ett överdrivet spelande.

Gemensamt för de granskade fallen är att kunderna har fortsatt kunna sätta in pengar och spela även efter att ett riskbeteende i form av överdrivet spelande, höga insättningar och stora förluster har uppmärksamrats av Hillside. I vissa fall har ärendena eskalerats till manuell granskning av spelarnas beteende först lång tid efter att kunderna har satt in och förlorat stora summor. I några av fallen mottog kunderna enbart ett pop up-meddelande efter att ha förlorat mer än 30 000 kr inom de senaste 28 dagarna, följt av fler pop up-meddelanden över

en tid. Tidigare ansvarsåtgärder har alltså till stor del bestått i meddelanden på sidan och pop up-meddelanden. I det fall där en av kunderna har bedömts ha en medelhög risk har kunden förpliktats att fullborda en självvrannsakan om spelproblem. Det bör dock beaktas att det inte är visat i målet att kunderna har förlorat mer pengar än de faktiskt har klarat av.

Även med hänsyn till detta anser förvaltningsrättens att omsorgsplikten, särskilt med beaktande av dess syfte att skydda konsumenter mot bland annat överdrivet spelande, ska tolkas på sådant sätt att när en licenshavare – med ledning i storleken av insättningar, förlustgränser, inloggningstid, förändrat spelbeteende och faktiska förluster – upptäcker att en viss kund har eller har utvecklat ett överdrivet spelande har en skyldighet att vidta åtgärder för att minimera risken för skada. Om inledande kontakter inte har någon effekt måste omsorgsplikten tolkas på sådant sätt att licenshavaren har en skyldighet att vidta mer ingripande åtgärder. Detta kan ske exempelvis genom manuell granskning av kundens spelande och tillträdesbegränsningar om granskningen ger för handen att kunden har ett problemspelande som kvarstår trots att spelaren själv har uppmanats att se över eller begränsa sitt spelande. När spelmönstret inte har förbättrats anser förvaltningsrätten alltså 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 (jämför Kammarrätten i Jönköpings dom den 27 maj 2024 i mål nr 2039-22).

För att omsorgspliktens syfte ska kunna uppfyllas kan en licenshavare, i de fall det blir aktuellt, inte dröja med att vidta mer omfattande granskning och, i förekommande fall, tillträdesbegränsningar av en spelare. Enligt förvaltningsrättens mening går detta att utläsa i förarbetenas uttalanden om att licenshavare har en skyldighet att följa spelares beteenden för att vid behov kunna begränsa spelandet. Förvaltningsrätten bedömer att lagstiftarens uttalanden om licenshavarens

skyldighet att utöva omsorgsplikten aktivt och att fortlöpande följa och kontrollera spelarens beteende ska tolkas som en skyldighet för licenshavaren att vidta åtgärder i samma takt som spelet sker. Om således en kund spelar mycket och/eller för stora belopp dagligen eller på veckobasis bör kontroller och uppföljning ske med samma frekvens. Om en kund uppvisar ett omfattande riskbeteende i förhållande till spel och den första uppmaningen till kunden att självständigt minska sitt spel inte har någon effekt kan det finnas anledning för licenshavaren att använda sig av tillträdesbegränsningar redan som en andra åtgärd. En licenshavare har därmed en skyldighet att vidta de åtgärder som krävs för att motverka överdrivet spelande så fort sådana åtgärder blir behövliga (se ovan angivna dom från Kammarrätten i Jönköping).

Som anges ovan framgår av utredningen att vissa av de granskade kunderna i samband med att de har förlorat stora summor – mer än 30 000 kr på en månad – på kort tid mottagit automatiserade meddelanden vid flera tillfällen. I flera av fallen har det dröjt en månad eller långt längre tid från det att ett sådant meddelande skickades till dess att eskalerade åtgärder vidtogs av Hillside.

De inledande kontaktåtgärder som vidtagits måste innebära att bolaget redan i ett tidigt skede har känt till att de granskade spelarna har haft ett överdrivet spelande. Detta spelande har därefter fortsatt. Hillside har därmed vid denna tidpunkt haft en skyldighet enligt 14 kap. 1 § spellagen att eskalera åtgärderna som har vidtagits enligt omsorgsplikten för att hjälpa spelarna att begränsa sitt spelande och de negativa konsekvenserna av detta. Manuell granskning av kundernas spelande, i de fall det har skett, har skett först en förhållandevis lång tid därefter.

Förvaltningsrätten ifrågasätter inte att Hillside's system för tidig riskdetektion är förhållandevis effektivt. Omständigheterna kring de fem granskade kundfallen talar dock med styrka för att Hillside, trots detta system, inte löpande – och därmed inte heller i tillräcklig tid – har vidtagit tillräckliga åtgärder för att

skydda dessa kunder från överdrivet spelande. Genom att kunderna har fortsatt kunna spela utan att mer ingripande åtgärder vidtogs från Hillsides sida, även när tydliga tecken på överdrivet spelande har förekommit, kan Hillside därmed inte anses ha uppfyllt sin omsorgsplikt enligt spellagen i förhållande till de granskade kunderna.

Särskilt om insättningsgränser

Av förarbeten till spellagen (prop. 2017/18:220 s. 153) framgår bland annat följande. För att minska risken för problemspelande bör spelaren aktivt ange och bekräfta sin insats. Det finns även behov att sätta gränser för insättningar, förlustgränser och inloggningstid för att säkerställa att spelaren får en överblick av och möjlighet att fatta aktiva beslut om sitt spelande. Regeringen bedömer att det för visst spel även i övrigt finns skäl att uppställa krav på ett aktivt ställningstagande från spelaren om gränser för spelandet. Mot denna bakgrund föreslår regeringen att det för onlinespel införs krav på att spelaren ska sätta gränser för hur stora insättningar denne vill kunna göra per dag, vecka och månad. Spelaren bestämmer därefter, inom gränserna, själv hur mycket han eller hon sätter in på sitt spelarkonto och på så vis minskar spelaren risken för att spela mer än vad som var tänkt från början.

Det är enligt spellagen och spelförordningen obligatoriskt för spelare att sätta en insättningsgräns. Av såväl förarbeten som lagstiftningens ordalydelse går det inte att dra någon annan slutsats än att insättningsgränserna är en central del av omsorgsplikten.

Av utredningen i målet framgår att det under en period inte har varit obligatoriskt för Hillsides kunder att ange insättningsgränser, förutom för de spelare som kom tillbaka från självavstängning. Flera av de kunder som särskilt har granskats av Spelinspektionen saknade helt insättningsgränser på en eller flera av dag-, vecko- eller månadsgränserna. Även om det har funnits en teknisk

gräns på 500 miljoner kr i Hillsides system anser förvaltningsrätten att omständigheten att det inte har varit obligatoriskt för kunder att sätta insättningsgränser är en överträdelse av spellagen och en brist i förhållande till omsorgsplikten.

Hillside har i korthet invänt att insättningsgränserna inte har någon faktisk effekt eftersom en kund i princip kan sätta en egen gräns som uppgår till ett mycket högt belopp. Som framgår av förarbetena är syftet med insättningsgränserna bland annat att spelaren själv aktivt ska ta ställning till sitt spelande. Vad Hillside har invänt medför enligt förvaltningsrätten därmed inte att överträdelserna av bestämmelserna om insättningsgränser kan bortses från.

Är överträdelserna att betrakta som allvarliga och 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).

En överträdelser allvar får bedömas mot bakgrund av hur viktig bestämmelsen som har överträtts är för att uppnå lagens syften, som de kommer till uttryck i 3 kap. 1 § spellagen (jämför HFD 2023 ref 25). 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. Ett av de bärande syftena med regleringen av spelverksamhet är att begränsa negativa konsekvenser av spelande (se rättsfallet HFD 2013 ref 25). En överträdelse av omsorgsplikten är att betrakta som allvarlig (se bland annat Kammarrätten i Jönköping dom den 15 oktober 2020 i mål nr 3745-19).

Under en förhållandevis lång period har det saknats obligatoriska insättningsgränser för Hillsides kunder, trots att detta är ett krav enligt spellagen. Insättningsgränsernas syfte är att begränsa de negativa konsekvenserna av spelande genom att tvinga spelaren att göra aktiva val om sitt eget spelande. Reglerna om insättningsgränser får därmed anses falla in inom omsorgsplikten och är, med hänsyn till spellagens syften, att betrakta som systemviktiga. Hillsides överträdelse av dessa regler får därmed vara att betrakta som allvarlig, även med beaktande av vad Hillside har angett. Förvaltningsrätten bedömer vidare att det inte kan anses oproportionerligt att lägga denna överträdelse till grund för ett ingripande. Enligt förvaltningsrättens mening föreligger det därmed skäl att meddela Hillside en varning redan på denna grund.

I fråga om de fem granskade kundfallen gör förvaltningsrätten följande bedömning.

Spelinspektionens beslut grundar sig på en granskning av vissa individuella kundfall. Det framgår inte av beslutet att Spelinspektionen har bedömt att Hillside övergripande rutiner i fråga om ansvarsfullt spelande, alltså enligt omsorgsplikten, har varit bristfälliga, med undantag för ovannämnda överträdelser

av bestämmelserna om insättningsgränser. Förvaltningsrätten har ovan konstaterat att Hillside får anses ha brustit i omsorgsplikten gentemot de granskade kunderna.

De aktuella överträdelserna – även om de avser ett stickprov av kunder – avser bestämmelser avseende omsorgsplikten och spelansvar, vilka motiveras av hänsyn till skyddet av konsumenters hälsa och för att motverka skador av spelande. Sådana överträdelser är att betrakta som allvarliga (se bland annat Kamrarrätten i Jönköpings dom den 15 oktober 2020 i mål nr 3745-19 och den 27 maj 2024 i mål nr 2039-22). Det har inte framkommit omständigheter som utgör skäl för att bedöma överträdelsen som ringa eller ursäktlig. Det har därmed funnits skäl för att meddela Hillside en varning även på denna grund.

Sanktionsavgiftens storlek

Av förarbeten till spellagen (prop. 2017/18:220 s. 352) framgår att sanktionsavgiftens storlek kan användas som ett sätt att ytterligare gradera det beslutade ingripandet. Även omständigheter som talar i mildrande riktning bör därför vägas in när avgiften bestäms. Sådana omständigheter kan enligt förarbetena vara att licenshavaren snabbt upphör med överträdelsen sedan den har påtalats av myndigheten eller samarbetar väl med myndigheten under utredningen.

Av förarbetena (prop. 2017/18:220 s. 235) framgår vidare att för att sanktionsavgiften ska ha en avskräckande effekt även på licenshavare med betydande ekonomiska resurser måste den kunna uppgå till höga belopp. Högsta förvaltningsdomstolen har angett att detta talar för att även en licenshavares ekonomiska förhållanden är en av de faktorer som bör beaktas vid bestämmandet av sanktionsavgiftens storlek. Också det faktum att taket för sanktionsavgiften i lagen inte anges som ett nominellt belopp, utan som en viss procent av licenshavarens omsättning, talar för att avsikten är att – utöver att ange ett tak – licenshavarens ekonomiska förhållanden i form av storleken på omsättningen

bör beaktas när storleken på sanktionsavgiften bestäms. Det är ett bolags nettoomsättning som utgör ramarna för sanktionsavgiften (se HFD 2023 ref 25).

Hillsides nettoomsättning för 2021 uppgick till ca 720 000 000 kr, vilket innebär att sanktionsavgiften får bestämmas till högst 72 000 000 kr. Spelinspektionen har vitsordat att sanktionsavgiften bestäms till 52 000 000 kr.

Som framgår ovan måste Hillsides förhållandevis höga omsättning vägas in i bedömningen av sanktionsavgiftens storlek. Vidare rör det sig i det aktuella fallet om överträdelser av centrala bestämmelser om spelansvar. Mot detta måste ställas att det inte har funnits en helt tydlig vägledning i fråga om omsorgsplikten i konkreta fall under den tidsperiod som Spelinspektionen har genomfört sin granskning. Även om detta inte förtar allvaret i överträdelserna bör det enligt förvaltningsrätten viktas in vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek, som en ytterligare allvarhetsgradering.

Vidare avser överträdelsen av de fem granskade kunderna en period på två månader, vilket får anses vara en förhållandevis kort tid, och frågan om Hillsides övergripande rutiner avseende spelansvar har såvitt framgår av beslutet inte haft avgörande betydelse för det nu överklagade beslutet. Hillside har även, såvitt framkommit, rättat sig efter Spelinspektionens synpunkter. Mot detta får ställas de konkreta överträdelsernas allvar i sig och att Hillside under en förhållandevis lång tid har överträtt bestämmelserna om obligatoriska insättningsgränser.

En sanktionsavgift med utgångspunkt i en procentandel – som Hillside har förespråkat – återspeglar inte överträdelsernas allvar eller Hillsides ekonomiska förhållanden. Det föreligger mot den bakgrunden inte hinder mot att bestämma en avgift till ett högre belopp än de ca. 5 000 000 kr som Hillside förordat. Det saknas vidare grund för att bestämma sanktionsavgiften till ett lägre belopp för

att även Hillsides systerbolag har varit föremål för beslut om varning och sanktionsavgift.

Sammantaget anser förvaltningsrätten att en sanktionsavgift om 40 000 000 kr är proportionerlig och rättvisande i förhållande till de i målet aktuella överträdelserna, Hillsides ekonomiska förhållanden och de ovan angivna omständigheterna i såväl mildrande som försvårande riktning. Överklagandet ska därmed bifallas delvis på så sätt att sanktionsavgiften ska bestämmas till 40 000 000 kr.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om hur man överklagar finns i bilaga 2 (FR-03).

[REDACTED]

Chefsrådman

I avgörandet har nämndemännen [REDACTED], [REDACTED]
[REDACTED] och [REDACTED] deltagit. Föredragande har varit [REDACTED].