

**KLAGANDE**

Videoslots Ltd, 502081-1849

Ombud: advokaterna [REDACTED]
CMS Wistrand Advokatbyrå Stockholm KB**MOTPART**

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 16 april 2025, se bilaga 1

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten avslår överklagandet.

DET ÖVERKLAGADE BESLUTET

Spelinspektionen beslutade den 16 april 2025 att ge Videoslots Ltd en varning och att bolaget ska betala en sanktionsavgift på 12 miljoner kr. Som skäl för beslutet angavs i korthet följande. Videoslots har brutit mot omsorgsplikten genom att bolaget inte har hjälpt sina kunder att minska sitt spelande när det har funnits anledning till det. Bolaget har inte vidtagit tillräckligt effektiva åtgärder för att motverka överdrivet spelande, har inte följt upp effekten av vidtagna åtgärder och har inte heller agerat tillräckligt skyndsamt. Överträdelsen är allvarlig. Mot bakgrund av bland annat de åtgärder som bolaget initierat med anledning av myndighetens iakttagelser bedöms dock en varning vara ett tillräckligt ingripande. Varningen ska förenas med en sanktionsavgift. Vid bedömningen av sanktionsavgiftens storlek beaktas överträdelsens allvar, hur

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

länge den har pågått, förmildrande och försvårande omständigheter samt bolagets nettoomsättning. Det är fråga om en allvarlig överträdelse, det finns en förmildrande och flera försvårande omständigheter och överträdelsen har pågått under lång tid. Efter en proportionalitetsavvägning ska sanktionsavgiften bestämmas till 12 miljoner kr. – Beslutet utan bilagor bifogas som bilaga 1.

YRKANDEN OCH GRUNDER M.M.

Videoslots yrkar i första hand att det överklagade beslutet upphävs, i andra hand att varningen ersätts med en anmärkning samt att sanktionsavgiften undanröjs, i tredje hand att sanktionsavgiften undanröjs, i fjärde hand att varningen ersätts med en anmärkning samt att storleken på sanktionsavgiften sätt ned och i femte och sista hand att storleken på sanktionsavgiften sätt ned.

Som grunder för sina yrkande anger bolaget – mycket kortfattat – följande. Eftersom omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen inte innehåller några konkreta handlingsdirektiv för licenshavare kan endast flagranta överträdelser leda till sanktioner. Spelinspektionens tolkning av omsorgsplikten har inte varit förutsebar för bolaget och strider mot legalitetsprincipen. Bolaget har dessutom inte överträtt omsorgsplikten på något sätt. Ingripandet har under alla omständigheter varit oproportionerligt i förhållande till bolaget.

Videoslots åberopar bland annat ett rättsutlåtande av Wiweka Warnling Conradson, bolagets handlingsplan enligt 14 kap. 1 § spellagen och Spelinspektionens utkast till föreskrifter och allmänna råd om spelansvar.

Spelinspektionen anser att överklagandet ska avslås.

Förvaltningsrätten har hållit muntlig förhandling. Vid förhandlingen hördes, på Videoslots begäran, Jesper Kärrbrink och Ewout Wierda som vittnen avseende bland annat Videoslotskoncernens arbete med omsorgsplikten. I målet finns

även en mycket omfattande skriftväxling, som i det följande endast återges översiktligt.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Omsorgsplikten och legalitetsprincipen

Bestämmelsen

I 14 kap. 1 § spellagen anges följande. En licenshavare ska säkerställa att sociala och hälsomässiga hänsyn iakttas 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.

Parternas huvudsakliga argument

Spelinspektionen grundar sitt beslut på att Videoslots har brutit mot 14 kap. 1 § spellagen. Inspektionen gör gällande att bestämmelsen, med ledning av bland annat förarbetsuttalanden, är tillräckligt tydlig för att kunna läggas till grund för ett ingripande och att denna uppfattning bekräftats i Kammarrätten i Jönköpings avgörande i mål nr 2039-22 (Mr Green-målet). Enligt inspektionen omfattar omsorgsplikten en skyldighet att skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska sitt spelande så fort det behövs. Vidare måste åtgärder följas upp och eventuellt trappas upp, och restriktioner och tillträdesbegränsningar ska tillämpas vid behov. Det är alltså, enligt Spelinspektionens uppfattning, inte tillräckligt med hjälp till självhjälp.

Videoslots gör gällande att legalitetsprincipen medför att kravet på en bestämmelses tydlighet måste ställas högt när det är fråga om ingripande myndighetsbeslut med sanktioner och att det överklagade beslutet saknar författningsstöd, eftersom sådan tydlighet saknas. Bolaget anger bland annat följande. 14 kap. 1 § spellagen är en portalparagraf som ger uttryck för den

övergripande innebörden av och målet med omsorgsplikten. Det finns, trots att lagstiftaren förutsatte att sådana skulle meddelas, inte några förtydligande föreskrifter som preciserar omsorgspliktens innehåll eller licenshavarnas skyldigheter. Det framgår med andra ord inte av lag eller andra föreskrifter vilka åtgärder en licenshavare är skyldig att vidta, i vilka situationer specifika åtgärder ska vidtas eller när i tiden olika specifika åtgärder ska vidtas. Förarbeten och underrättsavgöranden är inte bindande, och kan därför inte ta över betydelsen av lagen eller användas för att fastställa dess innehåll. Inte heller allmänna råd och vägledningar är bindande. De kan därför inte överträdas. Det finns inga prejudikat på området, och de tre domar som Spelinspektionen hänvisar till i sitt beslut meddelades efter granskningsperioden. Eftersom portalparagrafen inte innehåller några konkreta skyldigheter för licenshavarna har bolaget i god tro och efter sin professionella bedömning gjort en tolkning av vad som rimligen kan innefattas i kravet på omsorgsplikt.

Kammarrättsavgöranden om sanktionsavgift

Kammarrätten i Jönköping angav i den ovan nämnda domen i Mr Green-målet (mål nr 2039-22) att omsorgsplikten, så som den kommer till uttryck i 14 kap. 1 § spellagen, 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. I domen angav kammarrätten vidare att licenshavaren är skyldig att vidta de åtgärder som krävs för att motverka överdrivet spelande så fort sådana åtgärder behövs.

Kammarrätten i Stockholm angav i sin dom i mål nr 207-22 (Nasdaq Clearing) bland annat att en sanktionsavgift inte kan jämföras med en sanktion i straffrättslig mening, men att legalitetsprincipen har stor betydelse och förutsätter en restriktiv tolkning av sådana bestämmelser. Kammarrätten ansåg att det, i fråga om sådan sanktionsavgift som var aktuell i det målet, inte gick att ställa samma långtgående krav på tydlighet och precision som enligt HFD 2020 ref. 28 gäller för vitesförelägganden. Kammarrätten hänvisade till NJA 1994 s. 480

och konstaterade att Högsta domstolen i det avgörandet uttalade att legalitetsprincipen inte utgör ett hinder mot att en bestämmelse tolkas enligt vedertagna grundsatser så att dess rätta mening utröns.

Förarbetena

I förarbeten till spellagen anges följande. Var och en har ansvar för sitt spelande, men för vissa personer är förmågan 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 (prop. 2017/18:220 s. 148).

Vidare anges följande. 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 14 kapitlet spellagen. Vad omsorgsplikten i övrigt inbegriper kommer att med stöd av dessa bestämmelser, och meddelade föreskrifter på området, utvecklas i praxis (prop. 2017/18:220 s. 322).

Förvaltningsrättens bedömning i denna del

Att bestämmelsen i 14 kap. 1 § spellagen i sig medför skyldigheter för licenshavare att agera i vissa situationer är tydligt. Sålunda anges att en licenshavare ska skydda spelare mot överdrivet spelande och hjälpa dem att minska spelandet. Uttrycket *när det finns anledning till det* måste förstås som ett krav på licenshavaren att agera inom viss tid. Att licenshavaren ska ha *fortlöpande kontroll av spelbeteende* måste anses innefatta krav på kontinuerlig kontroll på individnivå, och att licenshavaren genom detta ska *motverka överdrivet spelande* måste anses innefatta en skyldighet att vidta verkningsfulla åtgärder när sådant spelande upptäcks.

Det anges visserligen inte direkt i lagtexten precis vilka åtgärder som ska vidtas eller exakt när detta ska ske. Förvaltningsrätten bedömer dock – även med beaktande av att det är fråga om en sanktion – att viss ledning kan hämtas från förarbetena, där det alltså bland annat anges att licenshavaren ska begränsa spelandet om det behövs. Det finns vidare fall där omständigheterna är så tydliga att det ändå kan konstateras att situationen faller inom tillämpningsområdet för 14 kap. 1 § som sådan, exempelvis om det – trots avsaknad av legaldefinition – är uppenbart att det föreligger ett överdrivet spelande. Förvaltningsrätten noterar här att kammarrätten i Mr Green-målet, som visserligen meddelades efter granskningsperioden i detta mål, kom till slutsatsen att bestämmelsen i sig är så tydlig att den kan läggas till grund för ett ingripande. Även med dessa utgångspunkter saknas dock exakta handlingsregler. Det går alltså inte att kräva att licenshavaren agerar på ett specifikt sätt vid en viss bestämd tidpunkt – däremot att denne agerar på något sätt inom en rimlig tid. Vid bedömningen av vad som är en rimlig tid ska enligt rätten beaktas att onlinespel kan ske dygnet runt och att spelare fort kan tappa kontrollen och förlora stora belopp.

Förvaltningsrättens uppfattning är alltså att bestämmelsen i 14 kap. 1 § spellagen är tillräckligt tydlig för att kunna ligga till grund för ett ingripande i vart

fall när det rör sig om en klar och tydlig överträdelse. Så kan enligt rättens mening vara fallet till exempel om det uppenbart har rört sig om ett överdrivet spelande som licenshavaren inte har upptäckt på grund av bristande kontroll av spelbeteendet, eller ett överdrivet spelande som licenshavaren känt till men underlåtit att inom rimlig tid vidta åtgärder mot för att skydda spelaren och hjälpa denne att minska sitt spelande.

Videoslots har brutit mot omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen

De granskade spelarna

Spelinspektionens beslut grundar sig på en närmare granskning av de spelansvarsåtgärder som Videoslots har vidtagit gentemot tolv spelare under perioden 1 januari–31 mars 2024. Fem av spelarna var i åldern 18–24 år och övriga sju var 25 år eller äldre. De granskade spelarna var de som hade förlorat mest pengar inom respektive ålderskategori under granskningsperioden.

Spelinspektionens uppfattning avseende överdrivet spelande

Spelinspektionen har, mot bakgrund av de tolv granskade kundernas spelmönster, insättningsmönster och stora förluster bedömt att samtliga har haft ett överdrivet spelande.

Videoslots uppfattning avseende överdrivet spelande

Videoslots menar att Spelinspektionens bedömning är svepande och kategorisk samt att den verkar utgå från enskilda riskindikatorer i stället för en helhetsbedömning av respektive kund. Bolaget anför bland annat följande. Bedömningen måste göras utifrån varje enskilt kundfall genom en sammanvägning av de olika riskindikatorerna. Spelinspektionens bedömning är bristfällig, bland annat eftersom inspektionen inte har beaktat att vissa kunder har gått med vinst före granskningsperioden, att kunderna självmant minskat sitt spelande, att vissa kunder vid kontakt med Videoslots förklarat att de har kontroll över sitt spelande eller att Videoslots har haft en lång affärsrelation med vissa kunder och därmed haft god insikt i kundernas spelmönster och eventuella riskindika-

torer. Spelinspektionen förefaller ha lagt stor vikt vid hur stora förluster de granskade kunderna har gjort, men för att få en mer rättvisande bild av kundernas spelbeteende över tid borde större vikt ha fästs vid den faktiska tiden som kunderna lagt på spelande. Eftersom en spelsession i många fall kan vara öppen i flera timmar utan att spelaren faktiskt aktivt spelar är det den faktiska speltiden som är relevant vid prövning av om en spelare uppvisar tecken på överdrivet spelande. En tillfällig ökning i spelaktiviteter i samband med en vinst är inte heller ett avvikande spelbeteende som i sig behöver indikera ökad risk för spelproblem. De riskindikatorer som Spelinspektionen hänvisar till för att bedöma om kundernas insättnings- och spelmönster talar för ett överdrivet spelande, dvs. kundernas spelmönster samt storleken på kundernas insättningar och förluster, kan visserligen vara relevanta för att upptäcka ett problemspelande. Det finns emellertid ingen reglering som i sig gör det otillåtet för kunder att spela flera gånger per dag, på natten eller flera gånger i veckan. Det finns inte heller något stöd för att licenshavare överlag, utan beaktande av omständigheterna i det enskilda fallet, inte får acceptera ett visst antal insatser eller att kunder inte själva ska kunna bestämma storleken på de insättningar de önskar göra. Det är först när en sammanvägning av sådana faktorer visar på ett problemspelande som det finns en aktivitetsplikt för licenshavaren. Att en spelare uppfyller en eller flera riskindikatorer innebär inte nödvändigtvis att det föreligger risk för överdrivet spelande. Videoslots riskbaserade förhållningssätt bygger på en bedömning av kundens profil och kundens beteende. Vad avser kundens profil beaktas bland annat kundens ålder, insättningar i förhållande till insatser, tillämpade insättnings- och förlustgränser och vissa genomsnitt avseende insättningar och speltid på rullande basis. Utifrån kundens spelbeteende identifierar Videoslots riskindikatorer och tecken på problemspelande. Riskindikatorerna omfattar åtminstone kundernas transaktionsnivåer, spenderad tid på spelande, personliga beteende (exempelvis i förhållande till Videoslots personal) och användning av verktyg för att själva begränsa eller i övrigt kontrollera sitt spelande.

Flera granskade kunder har haft ett överdrivet spelande

Begreppet *överdrivet spelande* är alltså inte definierat i spellagen. I förarbetena – som förvaltningsrätten bedömer kan ge ledning vid bedömningen – anges att begreppets innebörd bör avgöras med hänsyn till bland annat uppställda gränser för insättningar, förlustgränser, inloggningstid och förändrat spelbeteende m.m. Förvaltningsrätten anser att det härutöver är närmast självklart att det finns anledning att beakta faktiska insättningar och förluster i den mån de avser betydande belopp. Bestämmelsen i 11 kap. 5 § spelförordningen (2018:1475), som reglerar licenshavarens omsorgplikt i förhållande till spelarnas insättningsgränser, kan då tjäna till ledning i fråga om vad som ska anses vara en hög insättningsgräns, en hög insättning och en betydande förlust. Bestämmelsen får enligt rätten tolkas så att 10 000 kr allmänt sett är ett högt belopp att förlora på en månad.

Förvaltningsrätten konstaterar att de granskade spelarna har haft höga eller mycket höga insättningsgränser, mellan 250 000 kr och 300 000 000 kr per månad. Spelarna har också förlorat betydande belopp under granskningsperioden. De yngre spelarna, som omfattats av bolagets tröskelvärde för nettoförlust, förlorade mellan ungefär 30 000 kr och 45 000 kr. Spelarna över 24 år förlorade – med undantag av en kund, som gick med vinst under perioden – mellan ungefär 300 000 kr och 470 000 kr. De äldre spelarna förlorade alltså belopp som vida överstiger den beloppsgräns där bolaget behöver vidta omsorgsåtgärder enligt spelförordningen. Av utredningen i målet framgår vidare att samtliga granskade kunder under i vart fall delar av granskningsperioden har uppvisat ett sådant spelmönster som ska beaktas vid bedömningen av om spelandet är överdrivet. Förvaltningsrätten anser, utifrån vad som framgår av utredningen, att det är tydligt att samtliga granskade kunder har haft ett överdrivet spelande.

Videoslots åtgärder

Spelinspektionen anser att de åtgärder som bolaget har vidtagit inte har varit tillräckligt effektiva, att bolagets uppföljning inte har varit tillräcklig samt att bolaget har dröjt för länge med att vidta åtgärder och att följa upp dem.

Videoslots anger bland annat följande. Spelansvar är högt prioriterat i bolagets verksamhet och spelarnas välmående tas på största allvar. Betydande resurser har investerats i system och personella resurser för att effektivt kunna identifiera och analysera indikationer på problematiskt spelbeteende, identifiera spelare i behov av stöd samt genomföra åtgärder för att kunna hjälpa dessa spelare i ett tidigt skede. Bolaget har, baserat på mångårig egen erfarenhet och på forskning om spelarbeteende, även tagit fram en metod för förebyggande och motverkande av problemspelande och för efterlevnad av omsorgsplikten. Spelansvaret bedrivs utifrån bolagets handlingsplan som Spelinspektionen, förutom en numera ändrad formulering, inte har invänt mot. Bolaget har med fog uppfattat det som att Spelinspektionen har accepterat bolagets tolkning av omsorgsplikten i handlingsplanen. I syfte att åstadkomma en varaktig förändring för spelare som uppvisar indikationer på problemspelande är bolagets åtgärder i första hand inriktade på att hjälpa spelaren att förstå och ta kontroll över sitt spelande. Påtvingade restriktioner och tillträdesbegränsningar som inte är påkallade leder ofta till att restriktionerna kringgås genom spelande hos andra aktörer – med eller utan licens – vilket är problematiskt ur ett spelansvarsperspektiv. Bolaget har därför valt att inte ingripa mot riskspelare med avstängningar som ett första steg. Om dialog med en kund som har ett identifierat problemspelande inte leder till minskad spelaktivitet, eller kunden annars har vidtagit åtgärder för ett mer hållbart spelande, kan det dock vara nödvändigt att tillämpa mer ingripande åtgärder. I vissa fall, och som en sista utväg, kan det också vara nödvändigt att tillämpa avstängning. I förhållande till de tolv granskade kunderna har bolaget vidtagit åtgärder i form av bland annat popup-meddelanden med rekommendationer om att tillämpa spelbegränsningar och/eller pausa spelandet, mejl, telefonsamtal, veckovisa interna uppföljningar,

tvingande nettoförlustgräns för de fem unga spelarna, tvingande självutvärderingstester avseende spelbeteende samt spel- och insättningsblockeringar. Åtgärderna har varit effektiva och tillräcklig uppföljning har vidtagits inom den tid som rimligen kan krävas. Det tydligaste kvittot på detta är att samtliga granskade kunder över tid har minskat eller helt upphört med sitt spelande hos bolaget. Bolaget har även vidtagit motsvarande spelansvarsåtgärder, liksom flera fall av tillträdesbegränsningar, i förhållande till en mängd andra kunder under granskningsperioden. Det är oklart hur Spelinspektionen anser att bolaget borde ha agerat för att uppfylla omsorgsplikten.

Videoslots åtgärder har inte varit tillräckliga i alla delar

De yngre spelarna

Videoslots har tillämpat en tvingande nettoförlustbegränsning på 15 000 kr per månad för spelare i åldersgruppen 18–24 år. Fyra av de fem yngre spelarna nekades aktivt insättningar på grund av begränsningen. Tre av dem nekades även höjning av gränsen sedan de begärt sådan. De fem yngre spelarna har som mest förlorat strax under 45 000 kr under den tre månader långa granskningsperioden. Nettoförlustbegränsningen har alltså haft effekt och inneburit ett skydd för de aktuella spelarna. Spelansvaret har visserligen även andra aspekter än rent pekuniära. En nettoförlustbegränsning utesluter därför inte att även andra åtgärder kan behöva vidtas. Begränsningen medför dock, enligt rättens mening, att bolaget inte på ett klart och tydligt sätt har överträtt omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen i förhållande till de yngre spelarna.

De äldre spelarna

Vad gäller de sju spelarna över 24 år har Videoslots under granskningsperioden visserligen vidtagit spelansvarsåtgärder gentemot samtliga utom en. Följande kan dock noteras. Kund 6–8 utlöste riskindikatorer och förlorade vardera mer än 100 000 kr i januari. Kund 6 och 7 gick med förlust även i februari, om än med lägre belopp. Kund 8 gick med vinst i februari, men utlöste även då flera riskindikatorer. Inga åtgärder vidtogs dock för någon av de tre förrän i mars.

Kund 9 hade visserligen vunnit ett stort belopp innan granskningsperioden, men hade ett omfattande spel och förlorade 360 000 kr i januari och 120 000 kr i februari. Kunden klassificerades som hög risk i slutet av januari, och det bedömdes både då och i början av mars att vårdsamtal behövde genomföras. Ingen faktisk åtgärd vidtogs dock under granskningsperioden.

Kund 11 förlorade ungefär 167 000 kr i januari. Bolaget skickade ett mejl den 8 januari med anledning av stora förluster de senaste 30 dagarna. Kunden tilläts dock fortsätta spela utan begränsningar. Ett nytt mejl skickades den 10 februari, men kunden fortsatte att spela och förlorade ungefär 176 000 kr under februari. I mars – då kunden inte hade spelat på drygt två veckor – skickades ett popup-meddelande. Kund 11 tilläts alltså fortsätta spela trots att flera riskindikatorer utlösts och att bolaget noterat tecken på bristande kontroll, vilket medförde mycket höga förluster.

Kund 12 utlöste riskindikatorer i januari på grund av stora insatser under obekväma tider. En dag satte hen in sammanlagt 100 000 kr. Förlusten under januari var 56 000 kr. Den 13 februari skickade bolaget ett mejl för att diskutera förluster och betalningsförmåga. Ett till mejl skickades den 15 februari. Kunden tilläts fortsätta spela utan begränsningar och förlorade efter det första mejlet 200 000 kr. Kunden stängdes av den 18 mars eftersom hen inte hade verifierat sin betalningsförmåga.

Förvaltningsrätten anser, även med beaktande av vad Videoslots angett om vidtagna åtgärder, att det är tydligt att Videoslots vad gäller dessa kunder inte har vidtagit tillräckliga spelansvarsåtgärder. Bolaget har därmed brutit mot omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen, och det finns grund för att besluta om ingripande.

Överträdelseernas allvar och val av ingripande

I 18 kap. 12 § spellagen anges bland annat följande. Om förutsättningarna för licens eller tillstånd för spelprogramvara inte längre är uppfyllda, eller om en licens- eller tillståndshavare i övrigt åsidosätter sina skyldigheter enligt lagen 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 bland annat om en överträdelse är ringa eller ursäktlig eller om licenshavaren vidtar rättelse.

Spelinspektionen anser att brister i omsorgsplikten typiskt sett är en allvarlig överträdelse av spellagen. Inspektionen menar vidare att Videoslots överträdelse är allvarlig eftersom samtliga kunder har uppvisat ett överdrivet spelande och bolaget, trots kännedom om det överdrivna spelandet, inte har skyddat någon av kunderna tillräckligt och inte heller fortlöpande har kontrollerat spelandet eller följt upp åtgärder. Inspektionen anser att bedömningen bör ske i ljuset av att en spelare vid onlinespel kan förlora stora summor inom enstaka minuter och timmar.

Videoslots anför bland annat följande. Tillsyn ska i första hand ske genom vägledning, dialog och uppmaningar. Sanktioner ska tillgripas först om frivillig rättelse inte sker. Bolaget har inte kunnat förutse hur Spelinspektionen menade att omsorgsplikten ska förstås, utan har tolkat och tillämpat omsorgsplikten i god tro på det sätt som bolaget bedömt som det bästa för sina kunder och vidtagit omfattande åtgärder för att uppfylla omsorgsplikten. Bolaget har vidare frivilligt rättat sig genom omfattande förbättringsåtgärder. Spelinspektionen har inte kommunicerat missnöje före tillsynen. Samtliga tolv granskade kunders spelande har minskat, och bolaget har vidtagit begränsande åtgärder även i

förhållande till andra spelare. Mot denna bakgrund är ingripandet är i vart fall oproportionerligt.

I förarbetena till spellagen anges som exempel på allvarliga överträdelser att verksamhet bedrivs i strid med bestämmelserna om spelansvar. Som exempel på en ringa eller ursäktlig överträdelse nämns 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. Vidare anges att en anmärkning kan meddelas för mindre allvarliga överträdelser då det inte finns något att åtgärda (prop. 2017/18:220 s. 201 och s. 352). Kammarrätten i Jönköping har, mot bakgrund av bland annat intresset av att skydda av spelare med ett problematiskt spelande, bedömt att en överträdelse av omsorgsplikten är att betrakta som allvarlig (se kammarrättens domar i mål nr 3745-19 (SafeEnt) och 2039-22 (Mr Green)).

Med beaktande av vad som anges i förarbetena och kammarrättens domar bedömer förvaltningsrätten att Videoslots överträdelse är allvarlig. Det är alltså inte fråga om ett sådant fall där det är aktuellt med föreläggande, förbud, ändring av villkor eller anmärkning. Det finns inte heller skäl att bedöma Videoslots överträdelse som ringa eller ursäktlig. Det saknas därmed förutsättningar för att besluta om en mindre ingripande åtgärd än en varning.

Sanktionsavgiften

Eftersom bolaget ska meddelas en varning, får spelmyndigheten enligt 19 kap. 10 § spellagen även besluta om sanktionsavgift. 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).

Spelinspektionen har bestämt att Videoslots ska betala en sanktionsavgift och bestämt avgiften till 12 miljoner kr. Inspektionen bedömer att avgiften är rimlig och proportionerlig och anför bland annat att en sanktionsavgift ska verka avskräckande och vinsteliminering samt att den aktuella avgiften utgör en liten del av Videoslots nettoomsättning.

Videoslots anser att det är oklart hur Spelinspektionen har bestämt avgiftens storlek och anför därutöver bland annat följande. Bolaget har tolkat och tillämpat omsorgsplikten i god tro. Bolagets handlingsplan har granskats av Spelinspektionen utan att myndigheten har haft några invändningar. Åtgärderna som Videoslots har vidtagit har lett till minskat spelande hos samtliga tolv granskade kunder. Bolaget har frivilligt rättat sig och samarbetar aktivt med Spelinspektionen. Avgiften är i vart fall oproportionerlig.

Förvaltningsrätten bedömer att Spelinspektionen haft grund för att besluta om en sanktionsavgift. Förvaltningsrätten instämmer visserligen i Videoslots uppfattning att det inte är helt tydligt hur Spelinspektionen har bestämt avgiftens storlek. Avgiften ska dock bestämmas efter en sammantagen bedömning utifrån en mängd omständigheter, bland annat överträdelsens allvarlighet, förmildrande omständigheter och licenshavarens omsättning (19 kap. 15 § spellagen och prop. 2017/ 18:220 s. 352). Den kan alltså inte beräknas med en formel.

I Mr Green-målet bedömde kammarrätten att en avgift på 12 miljoner kr låg inom bedömningsutrymmet i det målet. Såvitt framgår av den domen var överträdelserna i det målet allvarligare än i detta mål. Samtidigt fanns liknande förmildrande omständigheter. Avgiften bestämdes till ungefär hälften av den maximala. Utifrån detta bedömer förvaltningsrätten att en sanktionsavgift på 12 miljoner kr i detta fall – motsvarande en något lägre andel av den maximala avgiften – är rimlig och inte oproportionerlig utifrån den sammantagna bedömning som ska göras.

Sammanfattning

Förvaltningsrätten anser att bestämmelsen om omsorgsplikt i 14 kap. 1 § spellagen är tillräckligt tydlig för att ligga till grund för ett sanktionsbeslut. Förvaltningsrätten bedömer vidare att Videoslots i flera fall har överträtt omsorgsplikten och att det därför finns grund för en sanktion. Sanktionen ska bestå av en varning och en sanktionsavgift på 12 miljoner kr. Överklagandet ska alltså avslås.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

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

Domare: rådmannen [REDACTED] samt nämndemännen [REDACTED],
[REDACTED] (skiljaktig, se nedan) och [REDACTED]

Föredragande: föredragande juristen [REDACTED]

[REDACTED] skiljaktiga mening

Jag är ense med majoriteten i samtliga frågor utom vad gäller sanktionsavgiftens storlek. Med beaktande av att Videoslots har vidtagit verksamma spelansvarsåtgärder i förhållande till de yngre spelarna anser jag att det finns skäl att bestämma avgiften till ett något lägre belopp än det som Spelinspektionen har beslutat. Utifrån de omständigheter som ska beaktas och den avgift som kammarrätten bestämde i Mr Green-målet bör avgiften bestämmas till 10 miljoner kr.