

Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti
Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund
Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund
Partistyrelsens kansli
105 60 Stockholm

Varning och sanktionsavgift – bristande kontroll över spelverksamheten

Beslut

1. Spelinspektionen meddelar Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti, organisationsnummer 8020003–1145, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund, organisationsnummer 802003–1269 och Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund, organisationsnummer 802003–1160 en varning.
2. Spelinspektionen beslutar att Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti, Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund och Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund ska betala en sanktionsavgift på 3 000 000 kronor.

Hur man överklagar, se [bilaga 1](#).

Allmänt om utredningen

Spelinspektionen inledde ett tillsynsärende mot Sveriges Socialdemokratiska Arbetareparti (SAP), Sveriges Socialdemokratiska Ungdomsförbund (SSU) och Sveriges Socialdemokratiska Kvinnoförbund (S-kvinnor) (licenshavarna) med anledning av de uppgifter som framkommit i Dagens Nyheters (DN) och i övrig medias granskning av Kombilotteriet, samt utifrån Konsumentverkets skrivelser med dnr 2024/1087, 2024/1086 och 2024/1088 gällande marknadsföringsmetoder som tillämpats vid telefonförsäljning av lotter. Syftet med tillsynen var att kontrollera hur licenshavarna efterlever de krav som framgår av spellagen gällande licenshavares ansvar för spelverksamhetens drift, spelansvar och konsumentskydd, specifikt angående uppdragsavtal och telefonförsäljning.

Beskrivning av ärendet

Konsumentverkets tillsyn

Spelinspektionen tog den 3 oktober 2024 del av Konsumentverkets tillsynsbrev till licenshavarna. Konsumentverket startade tillsyn mot licenshavarna med anledning av medierapportering i september 2024 om Sveriges Socialdemokratiska Arbetarepartis marknadsföring av lotter via telefonförsäljning.

I sitt tillsynsbrev konstaterade Konsumentverket att medias rapportering resulterade i en granskning av inkomna anmälningar. Utifrån granskade anmälningar gjorde Konsumentverket bedömningen att licenshavarna använde sig av aggressiva affärsmetoder i samband med telefonförsäljning av lotter och att marknadsföringen därmed stred mot 7 § marknadsföringslagen (2008:486) (MFL) och punkter i Bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder (svarta listan). Konsumentverket uppgav följande i sin bedömning. Konsumentverket såg särskilt allvarligt på att marknadsföringen riktade sig mot personer med hög ålder, som anses särskilt känsliga och utsatta för påträngande försäljningsmetoder. Telefonförsäljning är en sådan försäljningsmetod där konsumentgruppen kan ha svårt att uppfatta och förstå de erbjudanden som presenteras. Licenshavarna utnyttjade de omständigheter som förelåg i den aktuella säljmetoden genom att de i samtal agerade pådrivande och försökte övertala konsumenter att ingå avtal. Till följd av detta upplevde konsumenter att de behövde ta ställning till erbjudandet direkt och efter samtalet kände sig lurade. Licenshavarna utnyttjade medvetet omständigheterna i syfte att få konsumenter att köpa licenshavarnas produkter.

I sitt andra tillsynsbrev den 4 februari 2025 ansåg Konsumentverket att mot bakgrund av licenshavarnas utfästelse om att all marknadsföring av lotter via telefonförsäljning upphört samt licenshavarnas redogörelse för rutiner, kontroll och uppföljning av driften av Kombilotteriet, att ytterligare åtgärder i nuläget inte var nödvändiga i denna del. Konsumentverket understrykte att myndigheten ser särskilt allvarligt på överträdelser som upprepas. Upprepade överträdelser kan i högre utsträckning motivera rättsliga åtgärder från myndighetens sida.

Under handläggningen av det aktuella ärendet uppmärksammade Konsumentverket en ytterligare anmälan som gällde licenshavarnas marknadsföring av lotter genom brevlådereklam. Konsumentverket ansåg att marknadsföringen var utformad på ett sätt att det inte kunde anses stå klart för konsumenten att det rörde sig om just en prenumerationstjänst och inte ett engångserbjudande. Konsumentverket bedömde denna marknadsföring som vilseledande och därmed otillbörlig enligt 8 § och 10 § MFL.

Spelinspektionens tillsyn

Med anledning av det inträffade inledde Spelinspektionen tillsyn mot licenshavarna och skickade begäran om information till licenshavarna den 3 oktober 2024. Av begäran framgick att licenshavarna skulle inkomma med redogörelse och svar på frågor gällande licenshavarnas ansvar enligt 11 kap. 6 § spellagen samt kraven som ställs enligt 14 kap. 18 och 19 §§ spellagen gällande telefonförsäljning. Licenshavarna inkom med svar, därefter har Spelinspektionen begärt ytterligare komplettering från licenshavarna gällande rutiner för hur licenshavarna kontrollerar uppdragstagares arbete. Licenshavarna kom in med den begärda kompletteringen.

Spelinspektionen skickade begäran att inkomma med yttrande över de iakttagelser och den preliminära bedömning som Spelinspektionen har gjort i ärendet. Licenshavarna skulle även redogöra för sin syn på hur de uppgifter som framkommit i DN:s granskning och i övrig media gällande försäljning av lotter uppfyller kravet på måttfullhet enligt 15 kap. 1 § spellagen. Licenshavarna kom in med yttranden.

SAP, SSU och S-kvinnors yttranden

Licenshavarna har i yttranden till Spelinspektionen den 17 oktober 2024 och den 23 december 2024 i huvudsak anfört följande. Licenshavarna har anlitat bolaget Kombispiel i Sverige AB (Kombispiel) för att utveckla, driva och sälja de lotterier som omfattas av licenshavarnas licens, däribland Kombilotteriet. Kombispiel som är uppdragstagare har i sin tur anlitat externa telemarketingbolag för att sköta försäljning och marknadsföring av lotter till Kombilotteriet. De marknadsförings- och försäljningsåtgärder som har beskrivits i media och som har varit föremål för granskning hos Konsumentverket har utförts av telemarketingbolaget.

Kombispiel har genom uppdragsavtal givits ett helhetsuppdrag som operatör avseende Kombilotteriet. Det innebär att Kombispiel ansvarar för all drift, administration, säkerhet och produktion av lotteriet samt för att sköta ekonomi och redovisning. Kombispiel åtar sig enligt avtalet att utföra sitt uppdrag på ett professionellt och fackmannamässigt sätt i enlighet med gällande lagar och regler. I avtalet regleras vidare att det ska finnas en styrgrupp, i vilken licenshavarna ska ha majoritet, för att leda spelverksamheten och att Kombispiel ska utföra styrgruppens beslut. Styrgruppen ska hållas informerad om marknadsinsatser och samarbetspartner. SAP och SSU utser, i egenskap av ägare, styrelserna i A-lotterierna och Kombispiel, vilket möjliggör kontroll av och insyn över driften av spelverksamheten.

Licenshavarna har även redovisat åtgärder som vidtagits i syfte att förhindra att det i framtiden förekommer marknadsförings- och försäljningsmetoder som strider mot bestämmelser i marknadsföringslagen såsom att de avbröt samarbetet med underleverantören, fattade generellt beslut att inte anlita externa bolag för telefonförsäljning, bytte ut verkställande direktör och styrelseledamöter i Kombispiel. Kombispiel har fått i uppdrag att göra en genomlysning av spelverksamheten som bedrivs i anslutning till Kombilotteriet bl.a. en översyn av rutiner och strategier för marknadsföring av lotterier och spelverksamheten i stort.

Licenshavarna har lämnat in en redogörelse gällande informationskravet och kravet på skriftligt avtal som gäller vid telefonförsäljning av spel enligt 14 kap. 18 och 19 §§ spellagen.

I yttrandet över Spelinspektionens preliminära bedömning den 8 april 2025 har licenshavarna utöver det som har anförts tidigare i huvudsak uppgett följande.

Licenshavarna har tillsammans med uppdragstagaren Kombispiel arbetat fram rutiner för hur licenshavarna löpande ska kunna utöva nödvändig kontroll över Kombispels arbete. Dessa rutiner har under Spelinspektionens handläggningstid skärpts ytterligare. Licenshavarna vidtog omgående rättelse och initierade omfattande och effektiva åtgärder efter att brister påpekats i hanteringen av lotteriverksamheten.

Licenshavarna noterade att Spelinspektionens preliminära bedömning primärt byggdes på vad Konsumentverket vid olika tidpunkter anfört i samband med den tillsyn som Konsumentverket bedrev sedan den första skrivelsen den 3 oktober 2024. Därför har licenshavarna uppmärksammat Spelinspektionen på att Konsumentverket har ansett att ytterligare åtgärder inte var nödvändiga mot bakgrund av att den aktuella marknadsföringen hade upphört och avslutat ärendet.

Licenshavarna har gjort ett arbete för att vidta rättelse och säkerställa att de brister som påtalats inte riskerar att upprepas. Licenshavarna har arbetat frekvent med att omsätta åtgärderna i praktiken, i syfte att förbättra organisationen och komma till rätta med samtliga eventuella brister genom bl.a. att utse en särskild compliance officer samt att tydliggöra beslutsvägar och skriftliga rutiner.

Gällande frågan om hur licenshavarnas försäljning av lotter uppfyller kravet på måttfullhet i spellagen har licenshavarna uppgett i sitt yttrande den 6 maj 2025 att de uppgifter om marknadsföring och försäljning av lotter som presenterades i media står i strid med licenshavarnas värderingar. Licenshavarna har uppmärksammat att medias granskning inte ger en fullständig bild av hur spelverksamheten har bedrivits samt att licenshavarna vidtagit omgående genomgripande och effektiva förbättringsåtgärder, bl.a. att licenshavarna avbröt samarbete med underleverantör, fattade beslut om att inte längre anlita några externa telemarketingbolag samt tog fram tydligare beslutsvägar och skriftliga rutiner.

Tillämpliga bestämmelser

Spellagen

3 kap. 1 §

Spelverksamhet ska vara lämplig ur allmän synpunkt samt bedrivas på ett sunt och säkert sätt under offentlig kontroll. Detta innebär bl.a. 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.

4 kap. 1 §

Licens får ges endast till den som

1. bedöms ha den kunskap, erfarenhet och organisation som krävs för att driva verksamheten,
2. kan antas komma att driva verksamheten i enlighet med lag och andra författningar som reglerar verksamheten, och
3. i övrigt bedöms lämplig att driva verksamheten.

11 kap. 6 §

En licenshavare får uppdra åt någon annan att utföra arbete eller operativa funktioner i licenshavarens verksamhet enligt denna lag. Ett sådant uppdrag får ges om licenshavaren ansvarar för

1. den anförtrodda verksamheten mot spelaren,
2. att verksamheten drivs av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former, och
3. att uppdraget inte försämrar spelmyndighetens möjligheter att övervaka att licenshavaren följer de regler som gäller för verksamheten.

14 kap. 18 §

Om en licenshavare på eget initiativ kontakter en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal om spel enligt denna lag, ska konsumenten i början av samtalet informeras om licenshavarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och hans eller hennes relation till licenshavaren.

Med distansavtal avses detsamma som i lagen (2005:59) om distansavtal och avtal utanför affärslokaler.

14 kap. 19 §

Om ett avtal ska ingås till följd av en sådan kontakt som avses i 18 § första stycket, ska licenshavaren bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och varaktig form som är tillgänglig för konsumenten.

Ett avtal ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar licenshavarens anbud. Ett avtal som inte har ingåtts på detta sätt är ogiltigt och konsumenten är då inte skyldig att betala för något spel. Konsumenten ska informeras om detta i licenshavarens bekräftelse av anbudet.

15 kap. 1 §

Vid marknadsföring av spel till konsumenter ska måttfullhet iakttas.

18 kap. 12 §

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.

19 kap. 10 §

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

19 kap. 13 §

Sanktionsavgiften enligt 10 § ska uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av licens- eller tillståndshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

19 kap. 15 §

När sanktionsavgiftens storlek enligt 13 eller 14 § beslutas, ska 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.

Spelinspektionens bedömning**Utgångspunkter för prövningen**

Spelinspektionen konstaterar inledningsvis att licenshavarna har kommit in med beskrivning av hur de uppfyller informationskravet och kravet på skriftligt avtal som gäller vid telefonförsäljning av spel enligt 14 kap. 18 och 19 §§ spellagen. Spelinspektionen bedömer att licenshavarnas rutiner och processer gällande informationskravet och kravet på skriftligt avtal inte föranleder ytterligare åtgärder.

Enligt spellagen har licenshavarna ansvar för spelverksamhetens drift. Spelverksamheten ska bedrivas på ett sunt och säkert sätt, vilket bland annat innebär att spelen ska ha ett starkt konsumentskydd enligt 3 kap. 1 § 1 spellagen.

En förutsättning för licens är att det kan antas att licenshavaren kommer att bedriva spelverksamhet i enlighet med lag och andra författningar som reglerar verksamheten, vilket framgår av 4 kap. 1 § 2 spellagen. Av förarbetena framgår att bedömningen omfattar både bestämmelserna i spellagen och annan lagstiftning gällande t.ex. skatt, bokföring och marknadsföring (prop. 2017/18:220 s. 298).

En förutsättning för att en licenshavare ska få uppdra åt någon annan att utföra arbete eller operativa funktioner i licenshavarens verksamhet är, bland annat, att licenshavaren ansvarar för att verksamheten bedrivs under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former (11 kap. 6 § 2 spellagen). Det innebär att licenshavaren ska ha viss kontroll över hur uppdragstagaren sköter verksamheten. Syftet med bestämmelsen är att säkerställa att verksamheten

bedrivs enligt de regler och villkor som gäller för den och att en spelare inte ska försättas i en sämre situation genom ett uppdragsavtal än om licenshavaren själv hade skött verksamheten (prop. 2017/18:220 s. 135 och 316). Detta innebär att även om en licenshavare anlitar ett så kallat serviceföretag för att sköta dennes verksamhet är det fortfarande licenshavaren som har det fulla ansvaret för spelverksamhetens förenlighet med spellagen. Licenshavaren kan alltså inte avtala bort det ansvaret.

Enligt 15 kap. 1 § spellagen ska måttfullhet iakttas vid marknadsföring av spel till konsumenter. Denna bestämmelse syftar till att skydda konsumenter.

SAP, SSU och S-kvinnor har brutit mot spellagen

Av Konsumentverkets skrivelser avseende aggressiv marknadsföring vid telefonförsäljning av lotter framgår att Kombispels säljare har använt sig av aggressiva påtryckningsmedel, att konsumenter har mottagit fakturor utan föregående beställning samt att upprepade och oönskade kontakter har tagits trots att konsumenter undanbett sig marknadsföringen. Konsumentverket har bedömt att licenshavarna, genom detta tillvägagångssätt, har använt sig av aggressiva affärsmetoder och därmed brutit mot 7 § marknadsföringslagen samt punkter i Bilaga 1 till Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/29/EG om otillbörliga affärsmetoder (svarta listan). Konsumentverket har bedömt att detta utgör allvarliga överträdelser.

Mot bakgrund av att Konsumentverket funnit att SAP, SSU och S-kvinnor brutit mot de regler som Konsumentverket har att beakta i marknadsföringslagen bedömer Spelinspektionen att licenshavarna även brutit mot kravet på att spelverksamheten ska bedrivas i enlighet med de regler som gäller för verksamheten (4 kap. 1 § 2 spellagen).

Spelinspektionen anser att licenshavarna inte har haft en sådan kontroll som krävs för att verksamheten drivas av uppdragstagaren under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former och därmed har de grundläggande förutsättningar för att licenshavarna har fått uppdrag åt någon annan att utföra arbete i licenshavarnas spelverksamhet saknats (11 kap. 6 § 2 spellagen).

Som Spelinspektionen tidigare har konstaterat är det licenshavarna som har det fulla ansvaret för spelverksamheten inklusive den verksamhet som man har anförtrott uppdragstagare. Konsumentverkets bedömning att licenshavarna har använt sig av aggressiva affärsmetoder och därmed brutit mot marknadsföringslagen står fast trots att licenshavarna vidtagit rättelse. Mot bakgrund av vad som framkommit bedömer Spelinspektionen att licenshavarna har brutit mot bestämmelsen om måttfull marknadsföring (15 kap. 1 § spellagen).

Genom det som redogjorts för ovan får licenshavarna också anses ha brutit mot kravet på att spelverksamheten ska bedrivas på ett sunt och säkert sätt med ett starkt konsumentskydd (3 kap. 1 § spellagen).

SAP, SSU och S-kvinnor ska meddelas en varning

Vid valet av ingripande ska Spelinspektionen i första hand utgå från hur allvarlig överträdelsen är (prop. 2017/2018:220 s. 340). Ju större betydelse en bestämmelse har för att uppnå lagens syften (jfr kraven på spel i 3 kap. 1 § spellagen), desto allvarligare är en överträdelse av den (prop. 2017/18:220 s. 352).

Spelinspektionen bedömer att

- licenshavarna har brutit mot kraven att spelverksamheten ska bedrivas på ett sunt och säkert sätt med ett starkt konsumentskydd (3 kap. 1 § 1 spellagen),
- licenshavarna har brutit mot kraven att spelverksamheten ska bedrivas i enlighet med de regler som gäller för verksamheten (4 kap. 1 § 2 spellagen),
- licenshavarna har brutit mot bestämmelsen om måttfull marknadsföring (15 kap. 1 § spellagen), samt
- telefonförsäljningen av lotteriet inte bedrivits under kontrollerade och säkerhetsmässigt betryggande former (11 kap. 6 § 2 spellagen) varför rättsliga förutsättningar att uppdra åt någon annan att utföra denna inte funnits (11 kap. 6 §).

Spelinspektionen anser att syftet med samtliga bestämmelser som nu har överträtts är att skydda spelare. Överträdelserna är därför som utgångspunkt att bedöma som allvarliga (jfr prop. 2017/2018:220 s. 352).

I förmildrande riktning talar att överträdelserna nu har upphört. SAP, SSU och S-kvinnor har vidare samarbetat med Spelinspektionen i ärendet och kommit in med de uppgifter som Spelinspektionen har begärt. Samarbetet kan dock inte anses ha varit aktivt på ett annat sätt än vad man vanligen måste kunna förvänta sig av en förening som valt att driva licenspliktig verksamhet under tillsyn. Det är inte möjligt att fastställa hur länge överträdelserna har pågått. Spelinspektionen bedömer att de förmildrande omständigheterna inte överväger allvaret i överträdelserna. Överträdelserna är därför att bedöma som allvarliga.

Allvarliga överträdelser ska resultera i att licensen återkallas, om inte en varning anses tillräcklig. Varning bör användas om rättelse har skett eller om det, vid en framåtsyftande bedömning, finns anledning att anta att licenshavaren kommer att bedriva verksamheten på ett sätt som är förenligt med spellagen. Mot bakgrund av att licenshavarna har vidtagit åtgärder för att förhindra att överträdelserna upprepas, bland annat genom en översyn av rutiner och strategier för marknadsföring av lotterier och spelverksamheten i stort, bedömer Spelinspektionen att en varning är ett tillräckligt ingripande.

SAP, SSU och S-kvinnor ska betala sanktionsavgift om 3 000 000 kronor

När Spelinspektionen beslutar om varning får myndigheten även besluta att licenshavaren ska betala en sanktionsavgift. Sanktionsavgiften är ett ytterligare sätt att gradera allvarlighetsgraden i varningen.

Spelinspektionen får helt eller delvis avstå från att ta ut denna avgift om överträdelserna är ringa eller ursäktlig eller om det framstår som oskäligt att ta ut avgiften med hänsyn till omständigheterna. Överträdelserna i det aktuella ärendet är inte ringa eller ursäktliga. Spelinspektionen bedömer att det inte heller finns någon omständighet som talar för att det skulle vara oskäligt att ta ut en sanktionsavgift. SAP, SSU, S-kvinnor ska därför betala en sanktionsavgift.

När sanktionsavgiftens storlek ska bestämmas beaktar Spelinspektionen den bedömning som gjorts ovan under rubriken *SAP, SSU och S-kvinnor ska meddelas en varning* gällande de försvårande och förmildrande omständigheterna samt att överträdelserna är allvarliga.

Sanktionsavgiften ska sättas i relation till omsättningen i den licenspliktiga verksamheten det närmast föregående räkenskapsåret och bestämmas till ett belopp som uppgår till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av omsättningen. Licenshavarnas nettoomsättning för räkenskapsåret 2023 uppgick, enligt uppgifter från licenshavarna, till 137 459 918 kronor. Det innebär att sanktionsavgiften inte får fastställas till ett högre belopp än 13 745 992 kr.

Spelinspektionen bedömer sammantaget att sanktionsavgiften ska bestämmas till 3 000 000 kronor. Spelinspektionen anser att avgiften är proportionerlig i förhållande till överträdelsernas allvar.

Detta beslut har fattats av Spelinspektionens styrelse Claes Norgren, ordförande, Camilla Rosenberg, generaldirektör, Madelaine Tunudd, Fredrik Holmberg, Therese Mattsson och Jenny Cisneros Örnberg. Vid den slutliga handläggningen medverkade också chefsjuristen Johan Röhr, avdelningschefen Patrik Gustavsson, enhetschefen Anna Folkegård och utredande juristen Olga Rosenqvist, föredragande.

Camilla Rosenberg

Olga Rosenqvist