

**KLAGANDE**

Svenska Spel Sport & Casino AB, 559128-4731

Ombud: Advokaterna [REDACTED]
Advokatfirman Hammarskiöld & Co AB**MOTPART**

Spelinspektionen

ÖVERKLAGAT BESLUT

Spelinspektionens beslut den 25 mars 2024, bilaga 1

SAKEN

Varning och sanktionsavgift enligt spellagen (2018:1138)

FÖRVALTNINGSRÄTTENS AVGÖRANDE

Förvaltningsrätten bifaller överklagandet och upphäver Spelinspektionens beslut.

YRKANDEN M.M.

Spelinspektionen har beslutat att tilldela Svenska Spel Sport & Casino AB (Svenska Spel) en varning och förenat varningen med en sanktionsavgift om 100 000 000 kr. Som grund för beslutet har Spelinspektionen i korthet angett att Svenska Spel inte uppfyllt de skyldigheter som åligger bolaget enligt 14 kap. 1 § spellagen. Beslutet i sin helhet framgår av bilaga 1.

Svenska Spel yrkar

- I första hand att det överklagade beslutet i sin helhet ska upphävas,
- i andra hand att beslutet ska ändras på så sätt att varningen ska ersättas med en anmärkning och att beslutet om sanktionsavgift ska upphävas,

Avgörandet är elektroniskt undertecknat

alternativt att sanktionsavgiften ska sättas ned till ett väsentligt lägre belopp, och

- i tredje hand att beslutet om sanktionsavgift ska upphävas eller i vart fall sättas ned till ett väsentligt lägre belopp.

Svenska Spel åberopar som skriftlig bevisning tre handlingsplaner, en vetenskaplig artikel och ett rättsutlåtande.

Spelinspektionen anser att överklagandet ska avslås.

Förvaltningsrätten har den 21 maj 2025 hållit muntlig förhandling. Vid förhandlingen har förhör hållits med Axel Lyckberg och Lena Lassenius, båda på begäran av Svenska Spel.

VAD PARTERNA OCH VITTNENA HUVUDSAKLIGEN ANFÖR

Svenska Spel

Det överklagade beslutet och grunderna för överklagandet

Spelinspektionen har grundat sitt beslut på uppfattningen att Svenska Spel har brustit mot omsorgsplikten som den kommer till uttryck i 14 kap. 1 § spellagen. Spelinspektionen har i sin tillsyn granskat information avseende tio kunder under tvåmånadersperioden 17 oktober–17 december 2021 (granskningsperioden). Svenska Spel har dock uppfyllt de krav som går att utläsa ur 14 kap. 1 § spellagen i förhållande till de kunder som har omfattats av Spelinspektionens tillsyn. Spelinspektionen har inte visat att Svenska Spel har brustit i omsorgsplikten som den faktiskt kommer till uttryck i spelregelverket. Svenska Spel har fortlöpande kontrollerat spelbeteendet hos kunderna och vidtagit svarsåtgärder för att hjälpa spelarna att minska sitt spelande när det funnits an-

ledning till det. Eftersom det saknas kompletterande och konkreta regler i författning som klargör vilka åtgärder som ska vidtas och när, måste Svenska Spels åtgärder – i enlighet med legalitetsprincipen – anses tillräckliga vid prövning av om det funnits skäl för ingripande.

Legalitetsprincipen och omsorgsplikt

Legalitetsprincipen framgår av såväl grundlag som lag. En straffrättslig legalitetsprincip kommer även till uttryck i artikel 7 i Europakonventionen för de mänskliga rättigheterna (EKMR). Av legalitetsprincipen följer att alla myndighetsbeslut måste ha ett författningsstöd. Vidare krävs att myndighetens tolkning och tillämpning av rättsregeln har varit förutsebar för den enskilde och att beslutsprocessen har varit rättssäker. En myndighet får alltså inte gå utöver föreskrifters ordalydelse med stöd av exempelvis ändamålstolkningar. Av praxis framgår att detta innebär att det ska vara tydligt för den enskilde vad den förväntas göra eller inte göra. En myndighet kan alltså inte i ett enskilt fall ställa krav som inte följer direkt av tillämpliga författningar och sedan ingripa mot den enskilde för att denne inte har följt dessa krav. Av praxis framgår vidare att sanktionsavgifter ska jämföras med straffrättsliga ingripanden vad gäller de krav på bland annat rättssäkerhet, förutsebarhet och icke-retroaktivitet som följer av legalitetsprincipen.

Spelinspektionen har grundat sitt beslut i sin helhet på en bedömning att Svenska Spel har brustit i sina skyldigheter enligt 14 kap. 1 § spellagen. Detta är en allmän bestämmelse om omsorgsplikt. Spelinspektionen har inte gjort gällande att Svenska Spel har brustit i att uppfylla de faktiska och konkreta krav på spelansvarsåtgärder som framgår i övrigt av spellagen och spelförordningen.

14 kap. 1 § är en portalparagraf i vilken innebörden av omsorgspliktens olika delar inte specificeras. Det framgår till exempel inte direkt av lag vad som avses med begreppet ”överdrivet spelande”, eller vilka konkreta åtgärder som licenshavare ska vidta för att omsorgsplikten ska anses uppfylld. I förarbetena till spellagen övervägdes exempelvis en skyldighet att begränsa spelande, vilket togs bort från lagens slutliga utformning. I förarbetena förutsattes vidare att bestämmelserna om omsorgsplikt skulle kompletteras av preciserade villkor i föreskrifter på lägre nivå. Spelinspektionen har dock inte genom föreskrifter preciserat vad omsorgsplikten faktiskt innebär utan har snarare drivit rättsutvecklingen genom tillsynsbeslut, vilket – av de anledningar som framgår ovan – varken är lämpligt eller rättssäkert, särskilt när besluten har förenats med sanktioner. För att en eventuell överträdelse av omsorgsplikten ska kunna ligga till grund för ett ingripande krävs att de krav som följer av omsorgsplikten hade konkretiserats genom föreskrifter för att bli rättsligt bindande.

Den tolkning som Spelinspektionen har gjort i fråga om licenshavares långtgående skyldigheter att vidta tvingande åtgärder mot spelare stämmer alltså inte överens med lagstiftarens intentioner som det kommer till uttryck i lagstiftningsarbetet. Under alla förhållanden har Spelinspektionens tolkning av omsorgsplikten varit mycket svår för Svenska Spel att förutse.

I slutet av september 2021 utfärdade Spelinspektionen en vägledning som syftade till att ge stöd åt licenshavare i deras kontinuerliga arbete med omsorgsplikten. Vägledningen är inte rättslig bindande och har därför inte med tvingande verkan konkretiserat och kompletterat omsorgsplikten som den kommer till uttryck i 14 kap. 1 § spellagen. Även om Svenska Spel har tillmätt vägledningen stor betydelse publicerades den strax innan det nu aktuella tillsynsärendet inleddes. Svenska Spel har alltså haft väldigt kort tid på sig att anpassa sig efter Spelinspektionens vägledning. Spelinspektionen har även hänvisat till flera domstolsavgöranden. Omständigheterna i de ärendena har dock skiljt sig

från omständigheterna i det nu aktuella målet. Flera av de domar som Spelinspektionen hänvisat till meddelades dessutom efter att tillsynen av Svenska Spel inleddes. Det ska vidare framhållas att domarna inte är prejudicerande.

Trots avsaknaden av konkreta regler har Svenska Spel, utifrån vad som har kunnat utläsas av tillsynsbeslut, domar och en senare publicerad vägledning från Spelinspektionen gradvis kommit att tillämpa restriktioner och tillträdesbegränsningar i förhållande till samtliga granskade kundfall, i vart fall kort efter den tvåmånadersperiod som omfattas av Spelinspektionens granskning, och således flera år innan beslutet fattades. Svenska Spel har gjort vad bolaget har kunnat för att skyndsamt anpassa sin verksamhet efter Spelinspektionens vägledning och praxis, bland annat genom att införa tvingande restriktioner och tillträdesbegränsningar redan vid årsskiftet 2021/2022.

Sammantaget kan den långtgående tolkning av 14 kap. 1 § spellagen som Spelinspektionen har gjort i det nu överklagade beslutet inte utläsa ur författningstext. Svenska Spel kan därmed inte påföras en sanktion för att inte ha uppfyllt skyldigheter som inte framgår tydligt av regelverket. De åtgärder som Svenska Spel har vidtagit i förhållande till de granskade kunderna har varit tillräckliga för att uppfylla omsorgsplikten, som den kommer till uttryck i regelverket, och det har inte varit möjligt för Svenska Spel att avgöra vilka konkreta skyldigheter som bolaget har att efterleva för att leva upp till Spelinspektionens tolkning av omsorgsplikten. Spelinspektionens tolkning av omsorgsplikten har inte varit förutsägbar, och de eventuella senare klargöranden av omsorgsplikten som har gjorts var inte tillgängliga vid tiden för Spelinspektionens tillsyn.

Svenska Spels arbete med ansvarigt spelande

Svenska Spel har under lång tid arbetat noggrant med granskning och analys av spelbeteende för att identifiera tecken på överdrivet spelande. Detta arbete ligger till grund för de spelansvarsåtgärder som vidtas. Svenska Spel har verktyg

och system som analyserar spelares beteende utifrån flera variabler som av forskning har lyfts fram av betydelse vid spelansvarsarbete. Analysen medför att spelare kategoriseras i olika risknivåer. Riskprofilen uppdateras kontinuerligt, vilket syftar till att skapa incitament för kunder att vid behov minska sitt spelande. Svenska Spel har även ett system som övervakar spelare i realtid vid nätcasinospel. Detta system möjliggör för Svenska Spel att vid en direkt uppnådd gräns agera och kommunicera med varje spelare. Förluster över en viss nivå, 50 000 kr under en tolv månaders period, medför att spelaren stängs av och behöver genomföra ett självtest för att häva avstängningen.

Spelansvarsåtgärderna som har vidtagits kan delas in i tre huvudkategorier: Återkoppling på självtester och spelbeteende, restriktioner och tillträdesbegränsningar, och övriga åtgärder. Svenska Spels omsorgsarbete innefattar bland annat automatiska meddelanden, självtester, omsorgssamtal och kontakter med spelarna och särskilda samtal med vissa känsligare kundgrupper. Vid tiden för tillsynen gjorde Svenska Spel en undersökning av kundernas ekonomiska förmåga om de hade förlorat mer än 250 000 kr under en tolv månaders period. Kort tid efter granskningsperioden införde Svenska Spel kontroller av den ekonomiska förmågan för alla kunder som önskade sätta en insättningsgräns över 10 000 kr i månaden. Kunder som är under 20 år får inte sätta en högre insättningsgräns än 1 000 kr i månaden.

Sammantaget lever de rutiner och åtgärder som Svenska Spel har redovisat upp till samtliga krav som uttryckligen ställs enligt det tillämpliga regelverket. Svenska Spels ambition har alltid varit att följa detta regelverk med god marginal.

Överdrivet spelande och konkreta kundfall

Som regelverket är formulerat är det huvudsakligen upp till licenshavaren att definiera vad som avses med ett överdrivet spelande. Vid bedömningen av om

överdrivet spelande föreligger är det relevant att beakta flera omständigheter, bland annat om en kund har spelat för mer än den har råd med. Det är även viktigt att licenshavarna har en möjlighet att göra en helhetsbedömning under en något längre tid. Det är till exempel först efter en förhållandevis lång tid som det är möjligt att bedöma om en enskild spelare gör förluster på sitt spelande.

Svenska Spel anser att flera omständigheter talar emot att de tio granskade kunderna har haft ett överdrivet spelande. Granskningsperioden har dock varit för snävt avgränsad, vilket har lett till att Spelinspektionen inte har beaktat att det har vidtagits åtskilliga spelansvarsåtgärder såväl innan som efter granskningsperioden. Spelinspektionen har även underlåtit att beakta flera omständigheter som har varit relevanta vid bedömningen av de tio granskade kundernas spelbeteende, bland annat resultat av självtester, omsorgssamtal och omständigheten att tre av kunderna har gjort vinster på sitt spelande.

De nu aktuella kunderna har i självtester och under omsorgssamtal förklarat att de inte anser sig ha spelproblem. Samtliga kunder har haft insättningsgränser och ingen av kunderna har överskridit dessa. Kunderna 5, 6 och 7 har totalt sett gjort en vinst på sitt spelande innan granskningsperioden. Åtgärderna som Svenska Spel har vidtagit och som har byggts på frivillighet har i flera fall haft effekt genom att kunderna självmant tagit pauser från spelandet. Svenska Spel har bedömt att de frivilliga åtgärderna är de mest effektiva åtgärderna på lång sikt för ett mer hållbart spelande eftersom det leder till att kunderna själva får förståelse för sitt spelbeteende.

Svenska Spel har vidtagit omfattande spelansvarsåtgärder i förhållande till samtliga tio granskade kunder. Kunderna har fått ett stort antal automatiska meddelanden och informativa varningar om sina spelbeteenden, kunderna har varit föremål för omsorgssamtal och fått göra självtester. För vissa av kunderna har restriktioner tillämpats genom att direktmarknadsföring mot dem har stoppats. Vissa av kunderna har tillträdesbegränsats, det vill säga helt stoppats från

fortsatt spel. Under december 2021 och januari 2022 sänkte och låste Svenska Spel kundernas insättningsgränser. Vissa av kunderna har spärrats i samband med att Svenska Spel har genomfört utredningar av kundernas ekonomiska förmåga. Tre av kunderna stängdes av från fortsatt spel efter att den ekonomiska utredningen gav vid handen att kunderna inte hade de ekonomiska förutsättningarna att fortsätta spela. Samtliga kunder har övervakats noggrant och åtgärder har vidtagits i enlighet med Svenska Spels åtgärdsplan.

Sammantaget har Svenska Spel alltså i förhållande till samtliga tio granskade kunder fortlöpande övervakat och analyserat kundernas spelbeteenden, och har vidtagit flera individanpassade spelansvarsåtgärder. I enlighet med de tillämpliga bestämmelsernas ordalydelse och förarbeten till spellagen har Svenska Spel i första hand och så långt det är möjligt försökt skapa incitament för kunderna att självmant minska sitt spelande.

Det ska framhållas att det saknas uttryckligt författningsstöd för att Svenska Spel under de förhållanden som råder i målet skulle ha varit skyldigt att vidta de ytterligare åtgärder i form av restriktioner och tillträdesbegränsningar som Spelinspektionen har påstått. Det framgår inte heller av lag inom vilken tid sådana åtgärder ska vidtas. Svenska Spel har dock faktiskt vidtagit tvingande åtgärder i form av restriktioner och tillträdesbegränsningar, i vart fall direkt efter granskningsperioden.

Proportionalitetsprincipen och fråga om ingripande

Spelinspektionens beslut är under alla förhållanden oproportionerligt. För att ett beslut ska kunna anses proportionerligt måste ingripandet vara lämpligt, nödvändigt och den fördel som det allmänna anser sig vinna genom ingripandet måste stå i proportion till den skada som ingreppet orsakar den enskilde.

En sanktionsavgift bör utdömas först som ett sista alternativ när andra möjligheter till rättelse är uttömda. Eftersom 14 kap. 1 § spellagen är så allmänt hållen, kan inte överträdelser av bestämmelsen per automatik ses som allvarliga. Av förarbetena framgår vidare att en bedömning ska göras med hänsyn till omständigheterna i det enskilda fallet. Oklarheterna kring tillämpningen av bestämmelsen medför att Spelinspektionen bör bedöma frågan om ingripanden med försiktighet. Att påföra en sanktionsavgift om 100 miljoner kr kan inte anses vara en försiktig tillämpning och är olämpligt, i synnerhet med beaktande av det har saknats konkreta handlingsdirektiv för Svenska Spel att följa. Mot den bakgrunden kan inte de påstådda överträdelserna klassificeras som allvarliga, och under alla omständigheter hade det varit tillräckligt för Spelinspektionen att meddela en anmärkning för att Svenska Spel skulle vidta rättelse.

Den begränsade tillsyn som Spelinspektionen har gjort av Svenska Spels verksamhet ger inte en rättvisande bild av verksamheten och tar inte i beaktande spelansvarsåtgärder som vidtagits innan och efter granskningsperioden. Beslutet är även mot den bakgrunden oproportionerligt. Med hänsyn till att Svenska Spel skyndsamt har anpassat sin verksamhet till Spelinspektionens synpunkter har beslutet inte heller varit nödvändigt.

Svenska Spel har vidtagit rättelse såväl innan som efter tillsynsärendet. Flera åtgärder har redan vidtagits och ytterligare åtgärder kommer att vidtas framöver. Dessa åtgärder har beskrivits som positiva av Spelinspektionen och vidtogs i flera fall kort efter granskningsperioden. Som det får förstås anser Spelinspektionen att de senare vidtagna åtgärderna får anses uppfylla de krav som enligt Spelinspektionen följer av omsorgsplikten.

Beslutet, som enbart grundar sig på en begränsad tidsperiod, har sammantaget inte gett en rättvisande bild av Svenska Spels spelansvarsarbete. Under alla förhållanden är beslutet såvitt avser sanktionsavgiften och dess storlek därmed oproportionerligt. Någon sanktionsavgift bör därför inte utgå, eller i vart fall

bör sanktionsavgiften jämkas till 0 kr eller till ett väsentligt lägre belopp än 100 miljoner kr.

Sammanfattning

Sammantaget har Svenska Spel uppfyllt de krav som framgått av tillämpliga regler varför det saknas grund för ingripande enligt spellagen. Om förvaltningsrätten bedömer att en överträdelse av 14 kap. 1 § har skett bör den inte betraktas som allvarlig med hänsyn till det oklara rättsläget och de åtgärder Svenska Spel har vidtagit. Det bör också i förmildrande riktning beaktas att Svenska Spel redan innan tillsynen arbetade med att se över och skärpa sina spelansvarsåtgärder, i enlighet med Spelinspektionens synpunkter.

Spelinspektionen

Beslutet är förenligt med legalitetsprincipen

Omsorgsplikten i spelverksamhet följer direkt av spellagen. Kammarrätten i Jönköping har bedömt att omsorgsplikten, som den kommer till uttryck i 14 kap. 1 § spellagen, innefattar en skyldighet för licenshavare att självant begränsa en kunds spelande för att motverka sådana skador som ett överdrivet spelande kan innebära för den enskilde.

En licenshavares skyldigheter att på individnivå agera i nödvändig utsträckning utifrån konsumentens individuella behov följer direkt av bestämmelsen i 14 kap. 1 § spellagen och är ett uttryck för spellagens starka skyddssyften. Det krävs varken föreskrifter eller vägledning för att licenshavare ska upprätthålla omsorgsplikten. Den närmare innebörden beror på ett antal omständigheter på individnivå och styrs av konsumenters enskilda behov. Detta medför

att det är naturligt och lämpligt att omsorgspliktens närmare innebörd konkretiseras genom praxis. Omsorgsplikten framgår dock direkt av lag och har varit densamma under hela licensperioden.

Legalitetsprincipen innebär inte att lag eller föreskrifter på ett uttömmande sätt behöver ange exakt vilka omständigheter som ska läggas till grund för en bedömning av om en spelare har ett överdrivet spelande, eller vilka åtgärder som licenshavaren behöver vidta för att minska sitt spelande. Det är i stället licenshavaren som utifrån bolagets fortlöpande kontroll av spelbeteende i enskilda fall ska göra bedömningen och vid behov vidta effektiva åtgärder.

Det har i det aktuella fallet varit möjligt för Svenska Spel att förutse att bristen på tillräckliga åtgärder kopplade till de tio granskade kunderna kunde medföra sanktioner enligt gällande lagstiftning.

Omsorgsplikten

Det överklagade beslutet grundar sig på att omsorgsplikten, som den kommer till uttryck i 14 kap. 1 § spellagen, innebär att licenshavare har en skyldighet att:

1. Så fort det behövs vidta de åtgärder på individnivå som krävs för att motverka de skador som överdrivet spelande kan innebära för en enskild (inklusive tillträdesbegränsningar eller restriktioner). Med restriktioner och tillträdesbegränsningar avses bland annat åtgärder som direkt och konkret begränsar en spelares möjlighet att spela, antingen helt eller delvis.
2. Aktivt följa upp effekten av vidtagna åtgärder, och
3. Om uppföljningen visar att åtgärden inte gett tillräcklig effekt, så fort det behövs vidta ytterligare, ofta andra typer av, åtgärder i det enskilda fallet.

Omsorgsplikten innebär alltså en skyldighet att aktivt begränsa individers faktiska möjlighet att spela, om så krävs. Denna definition har befasts i praxis. Licenshavare har en skyldighet att utvärdera kunders spelbeteenden efter att en viss åtgärd vidtagits. Om en åtgärd för att minska spelande visar sig otillräcklig, måste mer ingripande åtgärder vidtas. Detta framgår tillräckligt tydligt av omsorgsplikten, och skyldigheterna för licenshavare har varit densamma sedan spellagen infördes.

De granskade kundfallen och vidtagna åtgärder

Svenska Spel har under granskningsperioden inte arbetat tillräckligt aktivt eller proaktivt vad avser bolagets omsorgsplikt, har inte följt upp vidtagna åtgärder och har inte satt in nödvändiga och individanpassade åtgärder i tid, inklusive restriktioner eller tillträdesbegränsningar.

Samtliga de tio granskade kunderna har uppvisat tecken på överdrivet spelande. Detta begrepp bör enligt förarbetena avgöras med hänsyn till bland annat spelarens uppställda gränser för insättning, förlustgränser, inloggningsstid och förändrat spelbeteende. Uppräkningen är dock inte uttömmande. En bedömning behöver göras i varje enskilt fall för att avgöra om ett överdrivet spelande föreligger.

Svenska Spel har känt till att spelarna haft ett överdrivet spelande i och med att flera av kunderna enligt Svenska Spels egen bedömning har haft en hög riskklass. Svenska Spel har i vissa fall under långa perioder tillåtit spelarna med tecken på överdrivet spelande att fortsätta sätta in pengar i verksamheten och fortsätta spela. I vissa fall har Svenska Spel skickat omkring hundra meddelanden till spelarna utan någon synbar effekt, och tillräckliga uppföljningar har inte gjorts. Alla granskade spelare har uppvisat några eller flera av följande indikatorer: De har haft höga insättningsgränser, gjort stora insättningar och stora

förluster, gjort flera insättningar per dygn, spelat ofta, spelat på natten, har tidigare stängt av sig själva från spel, haft lång inloggningstid och ökat sitt spelbeteende. Under granskningsperioden har spelarna förlorat mellan 267 774 kr och 596 860 kr.

De självtester och omsorgssamtal som Svenska Spel har genomfört kan inte ensamt legitimera ett fortsatt spelande när övriga indikatorer talar för att kunden har ett överdrivet spelande. Omständigheten att vissa spelare har gjort en vinst på sitt spelande innebär inte heller i sig att en spelare inte har en osund upptagenhet av spel. De sänkningar av insättningsgränser som Svenska Spel sedermera genomförde är positiva, men vidtogs för sent. Flera av åtgärderna som Svenska Spel anser ska beaktas har därtill skett efter granskningsperioden och omfattas därmed inte av bedömningen. Svenska Spel har sammantaget inte kunnat motverka de skador som överdrivet spelande kan ge.

Proportionalitetsprincipen och fråga om ingripande

Vid onlinespel kan stora summor förloras på mycket kort tid. Två månader utan erforderligt konsumentskydd kan därmed få väldigt negativa konsekvenser på individnivå. Granskningsperiodens längd har därmed varit både lämplig och tillräcklig.

Genom att förhålla sig så passiv till omsorgsplikten som Svenska Spel har gjort i relation till de granskade kunderna har bolaget inte kunnat motverka sådana skador som överdrivet spelande kan medföra. Den aktuella överträdelsen kan därför inte bedömas på annat sätt än allvarlig. En varning är därför en lämplig och nödvändig ingripandeåtgärd. För att understryka överträdelsens allvar har Spelinspektionen valt att förena varningen med en sanktionsavgift.

Med hänsyn till Svenska Spels höga nettoomsättning och för att sanktionsavgiften ska verka avskräckande och vinsteliminierande har en sanktionsavgift om

100 miljoner kr varit nödvändig. Sanktionsavgiften är mot denna bakgrund och med hänsyn till överträdelsens allvar proportionerlig. Vad Svenska Spel har angett om sitt fortsatta arbete med omsorgsplikten sedan tillsynen inleddes är positivt, men förändrar inte omständigheten att överträdelsen hade skett i tiden dessförinnan.

Vittnet Axel Lyckberg

Han arbetar på Svenska Spel med spelansvarsfrågor. Han har arbetat med spelansvar sedan oktober 2010, inledningsvis i ett bolag som hette Playscan som utvecklade ett verktyg för riskanalyser av spelbeteenden. Bolaget var ett dotterbolag till Svenska Spel, men uppgick sedermera i Svenska Spel.

Svenska Spel har varit en innovatör när det kommer till förebyggande åtgärder mot spelproblem och var tidiga med bland annat omsorgssamtal. Svenska spel har även tillämpat obligatoriska insättningsgränser sedan 2008, vilket sedan blev en del av den nya spelregleringen. Svenska spel har alltså arbetat med spelansvar sedan långt innan spellagen trädde i kraft, och det har alltid varit en prioriterad fråga från Svenska Spel. Svenska Spels spelansvarsarbete har sin grund i forskningen på området och uppdateras kontinuerligt.

Playscan är ett verktyg som följer spelbeteenden. Genom Playscan samlas speldata. Detta leder till att kunderna klassas i olika risknivåer. Klassningarna grundar sig på empiriska data. Nivåerna är grön för låg risk, gul för viss förhöjd risk och röd för hög risk. Att någon har en röd risknivå innebär att det är ungefär 20 procents sannolikhet att kunden själv skulle uppge sig ha spelproblem i ett självtest, mot 3–4 procent för den som har en grön risknivå. Det går alltså inte av riskklassningen i sig att dra slutsatsen att en kund har spelproblem.

Svenska Spel har länge använt självtester som ett spelansvarsverktyg. Självtesterna är en screening som kan liknas exempelvis vid att en vårdcentral ber en

patient berätta om sina alkoholvanor. Om en kund svarar att den har problem, ringer Svenska Spel upp kunden för ett omsorgssamtal och utreder om personen har ett problematiskt förhållande till spel.

Omsorgssamtalen är ett av de viktigaste verktygen som Svenska Spel har. Dessa samtal har stöd i forskningen. När förändringar sker genom sådana samtal så sker de genom kunden själv och man har kunnat se att det leder till att kunderna minskar sitt spelande även på andra spelsidor. Om man bara spärrar en spelare utan att licenshavaren når kunden eller kunden inte anser sig ha problem finns risk att kunden bara tar sitt spelande till en annan sida.

En person kan givetvis ljuga i självtesterna och i omsorgssamtalen. Svenska Spels kommunikatörer är dock utbildade i att ställa frågor som ska ge en bra bild av en persons spelbeteende. En person kan även vinna mycket pengar och ändå ha spelproblem, men det omvända förhållandet är också möjligt. Det går inte att svara på om en person har spelproblem helt utifrån objektiva faktorer, en utredning måste alltid göras innan man kan säga något med säkerhet.

Svenska Spel har även ett realtidssystem som kallas Gaming Care-system. Detta används särskilt för nätcasinospel i och med att sådana spel kan leda till stora förluster på kort tid. Genom systemet övervakas förluster automatiskt i realtid och stoppar spelet vid vissa förlustnivåer.

Svenska Spel har som ambition att uppfylla lagens krav med god marginal och följer därför rättsutvecklingen på området. I samband med att Spelinspektionen meddelade tillsynsbeslut om omsorgsplikten i augusti 2021 och publicerade sin vägledning i september 2021 ändrade Svenska Spel sin verksamhet i enlighet med besluten och vägledningen. Det var ett väldigt stort projekt som högprioriterades. Svenska Spel rullade ut förändringarna stegvis från november 2021–januari 2022.

På Svenska Spel har de upplevt att det är ett problem att omsorgsplikten bara har förtydligats genom tillsynsbeslut. Bolaget har därmed endast haft dåliga exempel att förhålla sig till, vilket har gjort det svårt att se exakt vad som behöver göras för att uppfylla omsorgsplikten. Det hade varit mycket lättare om Spelinspektionen hade haft en tydlig målbild som Svenska Spel hade kunnat uppfylla.

Vittnet Lena Lassenius

Hon arbetade som chefsjurist på svenska spel under perioden 2013–2025. Som chefsjurist har hon arbetat mycket med spelansvarsfrågor enligt såväl spellagen som de tidigare lagar som reglerade Svenska Spels verksamhet.

Svenska Spel ägs helt av staten och bolaget ska vara ett föredöme. Att ta frågorna om spelansvar på stort allvar är en del av Svenska Spels existensberättigande och det har varit en viktig del i bolagets strategibeskrivning. Svenska Spel arbetade med spelansvar även innan den nya lagstiftningen, med grund i forskningen och med samarbetspartners i andra länder.

Tanken med införandet av spellagen år 2019 var att staten skulle få bättre kontroll över spelbranschen. Innan lagen trädde i kraft fanns det många utländska aktörer som hade aggressiv marknadsföring och brister i sitt spelansvar. När omsorgsplikten infördes så skulle det medföra att de andra bolagen inte kunde locka till överdrivet spelande med erbjudanden och aggressiva kampanjer, och att de därmed skulle konkurrera på den svenska marknaden på samma villkor som Svenska Spel.

När spellagen infördes ansåg sig Svenska Spel ha alla verktyg och rutiner på plats som krävdes för att uppfylla omsorgsplikten enligt 14 kap. 1 § spellagen. Vissa anpassningar behövde såklart göras avseende de övriga reglerna i spelförfattningarna. I detta anpassningsarbete utgick Svenska Spel från lagtext, författningarna, i detta anpassningsarbete utgick Svenska Spel från lagtext, författningarna, spelförordningen och Spelinspektionens föreskrifter.

I ljuset av hur Svenska Spel och andra bolag arbetade kunde Svenska Spel inte se vad mer de skulle göra i fråga om spelansvar vid tiden för Spelinspektionens tillsyn. Det står förvisso i förarbetena till spellagen att restriktioner och tillträdesbegränsningar ska tillämpas. Det ansåg dock Svenska Spel att de gjorde, men Spelinspektionen tolkade dessa begrepp på ett helt annat sätt än Svenska Spel. Det hade underlättat om Spelinspektionen hade utfärdat föreskrifter, men det ville inte Spelinspektionen. Spelinspektionen ville i stället att omsorgsplikten skulle utvecklas i praxis.

I takt med att Spelinspektionen meddelade tillsynsbeslut och publicerade en vägledning avseende omsorgsplikten fick Svenska Spel en annan bild av vad som behövde göras. Förändringsarbetet genomfördes med hög prioritet och gick väldigt fort givet hur stor organisationen är och hur många system som behövde fungera sinsemellan. Förändringarna var implementerade i början av januari 2022, alltså något efter Spelinspektionens granskningsperiod.

Spelinspektionens preliminära tillsynsbeslut i december 2023 möttes av förvåning av Svenska Spel. Svenska Spel upplevde att Spelinspektionen ytterligare hade skärpt sin syn på omsorgsplikten, såväl i fråga om vilka åtgärder som skulle vidtas som hur fort de skulle vidtas. Det framstod som att Spelinspektionen flyttade gränserna hela tiden och det är fortfarande inte klart vad en licenshavare faktiskt behöver göra för att göra rätt.

Med hänsyn till hur Svenska Spel har arbetat med spelansvar hade bolaget rättat sig om bolaget bara hade fått tydlig information från Spelinspektionen om vad som förväntades. Det var inte nödvändigt att belägga Svenska Spel med en sanktionsavgift för få till stånd förändringar.

SKÄLEN FÖR AVGÖRANDET

Tillämpliga bestämmelser och relevanta omständigheter framgår av det överklagade beslutet, bilaga 1. Vissa relevanta bestämmelser kommer även redovisas löpande nedan.

Spelinspektionens beslut och ramen för förvaltningsrättens prövning

Spelinspektionen har meddelat Svenska Spel en varning och har förenat varningen med en sanktionsavgift om 100 miljoner kr med hänvisning till 18 kap. 12 § och 19 kap. 10 § spellagen. Beslutet har i korthet motiverats med att Svenska Spel har brustit i sin omsorgsplikt som den kommer till uttryck i 14 kap. 1 § spellagen. Spelinspektionen har inte grundat beslutet även på att Svenska Spel skulle ha överträtt någon annan bestämmelse i spellagen. De frågor förvaltningsrätten har att ta ställning till är därmed om det är visat att Svenska Spel vid tiden för Spelinspektionens tillsyn åsidosatte sina skyldigheter enligt 14 kap. 1 § spellagen, om denna överträdelse i sådant fall är att betrakta som allvarlig och om överträdelsen ska medföra ett ingripande i form av en varning och en sanktionsavgift.

Omsorgsplikten enligt 14 kap. 1 § spellagen

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.

Bestämmelsen i 14 kap. 1 § spellagen är en portalparagraf. I de övriga bestämmelserna i 14 kap. spellagen finns vissa konkretiserade spelansvars- och konsumentskyddsregler som licenshavare har att förhålla sig till. Ytterligare bestämmelser med konkretiserade spelansvarsåtgärder som licenshavare har att vidta återfinns i 11 kap. spelförordningen (2018:1475).

Av förarbetena till spellagen (prop. 2017/18:220 s. 148) framgår att 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.

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 (14 kap. spellagen). Vad omsorgsplikten i övrigt inbegriper kommer att med stöd av dessa bestämmelser, och meddelade föreskrifter på området, utvecklas i praxis.

På det sätt lagstiftaren uttryckt omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen kan ur bestämmelsen endast få konkreta och mätbara handlingsdirektiv för licenshavare utläsas. Kammarrätten i Jönköping har dock i dom den 27 maj 2024 i mål nr 2039-22 angett att bestämmelsen innefattar en skyldighet för licenshavaren att självant begränsa en kunds spelande för att motverka sådana skador som ett överdrivet spelande kan innebära för den enskilde.

Spelinspektionen har i september 2021 publicerat en vägledning avseende omsorgsplikten med syftet att ge stöd till licenshavare. I vägledningen anges bland annat exempel på indikatorer som kan vara tecken på överdrivet spelande.

Övriga utgångspunkter för bedömningen

Gällande rätt innebär att en licenshavare kan ha en skyldighet att tillämpa restriktioner och tillträdesbegränsningar för att uppfylla sin omsorgsplikt enligt spellagen, om omständigheterna i det individuella fallet kräver det för att motverka skadeverkningarna av överdrivet spelande. Dessa begrepp är dock inte närmare definierade i lag och det saknas bindande föreskrifter som konkretiserar licenshavares skyldigheter enligt 14 kap. 1 § spellagen. Vid tiden för Spelinspektionens tillsyn saknades vidare till stor del vägledning i form av domstolsavgöranden, och Spelinspektionens egen vägledning om omsorgsplikten hade publicerats endast en knapp månad innan den i målet aktuella granskningsperioden.

Av 5 § första stycket förvaltningslagen (2017:900) framgår att en myndighet endast får vidta åtgärder som har stöd i rättsordningen. Denna bestämmelse ger uttryck för legalitetsprincipen, vilken även är grundlagsfäst i 1 kap. 1 § Regeringsformen.

Påförandet av en sanktionsavgift är en administrativ sanktion som inte i sig kan jämföras med en sanktion i straffrättslig mening. Legalitetsprincipen har dock stor betydelse även inom den offentliga rätten, särskilt i fråga om beslut som är betungande för enskilda, och förutsätter en restriktiv tolkning av sådana bestämmelser (se Kammarrätten i Stockholms dom den 30 november 2022 i mål nr 207-22 och däri angivna rättsfall).

För att en sanktion ska kunna utgå, eller ett agerande ska kunna läggas den enskilde till last, bör det krävas att det är tydligt för den som ingripandet riktar sig mot vad denne ska göra eller underlåta att göra för att leva upp till kraven (jämför analogt rättsfallet HFD 2020 ref. 28, vilket avser frågan om vitesföreläggande).

Legalitetsprincipens tydlighetskrav anses normalt vara uppfyllt när en person av bestämmelsens ordalydelse, och i förekommande fall med stöd av domstolarnas tolkning, får kunskap om vilka handlingar eller vilken underlåtenhet som kan medföra ett ansvar enligt bestämmelsen (se rättsfallet NJA 2013 s. 842 och däri angivna rättsfall).

Av detta följer att en överträdelse av spelansvarsreglerna i spellagen kan läggas den enskilde till last på ett sådant sätt att sanktioner kan utgå, endast om det är tillräckligt tydligt för den enskilde vad denne har haft att göra för att undvika sanktionen, men har underlåtit att göra det. Detta innebär enligt förvaltningsrättens mening dock inte i sig att det i frågor om påförande av en varning och en sanktionsavgift enligt spellagen inte finns något utrymme för tolkningar.

Såvitt avser de olika konkreta spelansvarsåtgärderna som räknas upp i 14 kap. 2–19 §§ spellagen och 11 kap. spelförordningen får bedömningen av om överträdelser har skett anses vara förhållandevis okomplicerad. Bestämmelsen i 14 kap. 1 § spellagen är dock en portalparagraf som huvudsakligen ger uttryck för den övergripande innebörden och målen med omsorgsplikten.

I de förarbetsuttalanden som har refererats under avsnittet *Omfattningen av omsorgsplikten enligt 14 kap. 1 §* ges viss vägledning om vilka skyldigheter omsorgsplikten generellt innebär för licenshavarna. Lagstiftaren har dock förutsatt att omsorgspliktens närmare innebörd, det vill säga vilka faktiska krav som kan och ska ställas på licenshavarna i detta hänseende, ska utvecklas närmare i föreskrifter och praxis (se prop. 2017/18:220 s. 322). Spelinspektionen hade vid tiden för granskningsperioden dock inte meddelat några föreskrifter i frågan, och inspektionen har inte heller senare utfärdat några sådana regler med bindande verkan för aktörerna på spelmarknaden. Först en månad innan granskningsperioden publicerade myndigheten en vägledning, som dock inte utgör regler med tvingande effekt. Frågan om omsorgspliktens närmare innebörd hade vid den aktuella tidpunkten, och har inte heller i dagsläget, prövats av högsta instans. Bindande föreskrifter och praxis i fråga om omsorgspliktens konkreta omfattning saknas således.

Mot denna bakgrund måste bedömningen i målet - om Svenska Spels agerande under granskningsperioden inneburit att bolaget har brustit i omsorgsplikten som den kommer till uttryck i 14 kap. 1 § spellagen - präglas av försiktighet.

Har Svenska Spels åtgärder under granskningsperioden varit otillräckliga för att uppfylla omsorgsplikten enligt 14 kap. 1 § spellagen?

Spelinspektionens beslut grundar sig på en granskning av de tio av Svenska Spels kunder som har förlorat mest pengar på spel under perioden 17 oktober - 17 december 2021.

Av handlingarna i målet framgår att de aktuella kunderna under granskningsperioden bland annat har satt in, spelat för och förlorat förhållandevis stora belopp. I vissa fall har det rört sig om stora förluster på kort tid. En närmare redovisning av de olika kundfallen framgår av det överklagade beslutet, se bilaga 1.

Av det parterna har framfört i målet framgår i stora drag vilka spelansvarsåtgärder Svenska Spel har vidtagit avseende de aktuella kunderna under granskningsperioden. Svenska Spel har vidare förtydligat att vissa ytterligare spelansvarsåtgärder, bland annat i form av sänkta insättningsgränser och olika former av tillträdesbegränsningar, har genomförts efter att Spelinspektionen inledde sin tillsyn, och att arbetet med att implementera dessa ytterligare åtgärder pågick under granskningsperioden.

I korthet kan följande nämnas i denna del. Svenska Spel har under granskningsperioden skickat ett stort antal informativa meddelanden och varningar till de aktuella kunderna. Tre av kunderna har stängts av från spel i slutet av november eller mitten av december 2021. Ytterligare två kunder har stängts av från spel tillfälligt. Dessa mer ingripande åtgärder i form av tillträdesbegränsningar och restriktioner har skett efter förhållandevis stora förluster. I vissa fall har kunder stoppats från fortsatt spel i avvaktan på omsorgssamtal. Svenska Spel har även angett att vissa av kunderna totalt sett har gjort en vinst på sitt spelande, med beaktande av vinster från tiden innan granskningsperioden, och att ytterligare restriktioner och tillträdesbegränsningar tillämpades efter att Svenska Spel hade tagit till sig av Spelinspektionens syn på licenshavares skyldigheter enligt 14 kap. 1 § spellagen.

Enligt förvaltningsrättens mening talar de påvisbara omständigheterna, huvudsakligen de stora förlusterna, för att kunderna har haft ett överdrivet spelande. Begreppet överdrivet spelande är dock, som angetts ovan, inte närmare konkretiserat och är alltså föremål för en bedömning som även kan ta i beaktande omständigheter som inte framgår med samma tydlighet.

Vid tiden för tillsynen saknades konkreta handlingsdirektiv för licenshavarna att förhålla sig till i fråga om *vilka* åtgärder som behövde vidtas för att uppfylla omsorgsplikten i enlighet med 14 kap. 1 § spellagen, och *när* dessa åtgärder i

sådant fall skulle vidtas. Frågan om en överträdelse av den aktuella bestämmelsen har skett på ett sådant sätt att ett ingripande kan bli aktuellt bör därmed, som angetts ovan, bedömas med försiktighet och – i avsaknad av konkreta regler – i princip förbehållas de situationer där licenshavaren har åsidosatt sitt spelansvar på ett flagrant sätt. Exempel på detta skulle kunna vara att licenshavare inte har vidtagit några eller endast mycket begränsade spelansvarsåtgärder. Ett annat exempel skulle kunna vara att en licenshavare inte har implementerat några restriktioner eller begränsningar – varken i spelandet eller i fråga om insättningsgränserna – under en oskäligt lång tid, trots flera omständigheter som talar för att spelandet skett på ett överdrivet sätt. Det framgår inte av spelreglverket inom vilken tid olika åtgärder ska vidtas, varför detta får bedömas från fall till fall med beaktande av vikten av att minimera de potentiella skadeverkingarna för spelarna.

De spelansvarsåtgärder som Svenska Spel vidtog under den förhållandevis korta granskningsperioden avseende de tio kunderna har i viss utsträckning innefattat tillträdesbegränsningar och restriktioner. Såväl fler som mer ingripande åtgärder genomfördes kort efter granskningsperioden. Förvaltningsrätten har förståelse för Spelinspektionens synpunkter att det kan ifrågasättas om åtgärderna i samtliga fall har varit tillräckliga för att motverka skadeverkingarna av överdrivet spelande och om de har vidtagits tillräckligt snabbt.

Med hänsyn till avsaknaden av konkreta handlingsdirektiv i regelverket och frånvaron av annat tydligt tillämpningsstöd just vid den begränsade granskningsperiod som är i fråga måste bedömningen präglas av restriktivitet. Med denna utgångspunkt är det förvaltningsrättens bedömning att det i målet inte är visat att de spelansvarsåtgärder som Svenska Spel faktiskt vidtog under granskningsperioden var otillräckliga eller för sent vidtagna för att uppfylla omsorgsplikten i 14 kap. 1 § spellagen. Det är i vart fall inte visat att Svenska Spels åtgärder var så undermåliga att det är fråga om en allvarlig överträdelse i spel-

lagens mening. Förvaltningsrätten har särskilt beaktat att Svenska Spel har tillämpat restriktioner och tillträdesbegränsningar i viss utsträckning under granskningsperioden, och att bolaget kort efter denna period skärpte sina spelansvarsåtgärder.

Sammanfattning och slutsatser

Sammantaget är det inte visat i målet att Svenska Spel har brustit i sin omsorgsplikt enligt 14 kap. 1 § spellagen på ett sådant sätt att det utgör grund för ett ingripande enligt 18 kap. 12 § spellagen. Det har inte heller framkommit att Svenska Spel skulle ha överträtt någon annan bestämmelse i spellagen. Överklagandet ska därmed bifallas och det överklagade beslutet upphävas.

HUR MAN ÖVERKLAGAR

Information om överklagande finns i bilaga 2 (FR-03)

[REDACTED]
[REDACTED]

I avgörandet har även nämndemännen [REDACTED]
[REDACTED] deltagit. Föredragande har varit [REDACTED].