

Utvecklingen på spelmarknaden, och vidtagna åtgärder,
med anledning av det nya coronaviruset.
Slutredovisning enligt regeringens beslut
(Fi2020/01922/OU)

Innehåll

1	Inledning.....	4
1.1	Bakgrund	4
1.2	Uppdraget.....	4
2	Verksamhetsplan och prioriteringar	5
3	Utvecklingen på spelmarknaden.....	5
3.1	Omsättningen på den svenska spelmarknaden t.o.m. juni	5
3.2	Folkhälsan och konsumentskyddet.....	9
3.3	Spelpaus	10
4	Åtgärder för att väsentligt öka kunskapen hos allmänheten om möjligheten att stänga av sig från spel genom Spelpaus.se	11
5	Tillsynsåtgärder och andra aktiviteter avseende olicensierat spel	14
5.1	Förbudsföreläggande/polisanmälningar	14
5.2	Varningsmeddelanden.....	14
5.3	Internationell samverkan.....	15
6	Förslag till andra åtgärder på spelområdet mot bakgrund av den rådande situationen	16
6.1	Uppgiftsskyldighet – nödvändig för att kunna genomföra betalningsblockering	16
6.1.1	Banksekretessen och viss uppgiftsskyldighet.....	17
6.1.2	Lagreglerad uppgiftsskyldighet.....	18
7	Nödvändiga åtgärder för att hindra att spelare kringgår satta gränser för spelandet	20
7.1	Sammanfattning	21
7.2	Registrets innehåll och omfattning.....	22
7.3	Utredning och reglering	24
7.4	Offentlighet och sekretess.....	26

7.5	Tydliga gränser.....	26
7.6	Tid och resurser	27
7.7	Konsekvenser och alternativa åtgärder	27

1 Inledning

1.1 Bakgrund

Den 1 januari 2019 trädde den nya spellagen (2018:1138) ikraft. Lagen innebär i korthet att en licensmarknad har införts. Licens kan ges för bl.a. kommersiellt onlinespel, vilket är spel som inte tidigare har omfattats av den svenska spelregleringen. Onlinespel och vadhållning är konkurrensutsatta och licens kan ges till alla som uppfyller lämplighetskraven i den nya regleringen. Kanaliseringsgraden på den konkurrensutsatta marknaden, dvs. den andel av den totala nettoomsättningen på den delmarknaden som sker hos spelföretag med licens, har i Statskontoret tredje delrapport (april 2020)¹ uppskattats till 88 procent. Den nya regleringen innebär också nya krav på dem som tillhandahåller spel (licenshavare), bl.a. vad gäller omsorgsplikt och spelansvar. Det senare är av särskild vikt med hänsyn till det nu uppkomna läget.

1.2 Uppdraget

I regeringsbeslut den 23 april (Fi2020/01922/OU) fick Spelinspektionen med anledning av utbrottet av den nya coronaviruset i uppdrag att

- följa utveckling på spelmarknaden,
- vidta åtgärder för att väsentligt öka kunskapen hos allmänheten om möjligheten att stänga av sig från spel genom tjänsten Spelpaus.se,
- redovisa vilka tillsynsåtgärder och andra aktiviteter som myndigheten genomfört för att säkerställa att enbart spelföretag med nödvändig licens tillhandhåller spel i Sverige, och en bedömning av vad dessa aktiviteter lett till i form av minskad exponering av olicensierat spel mot den svenska marknaden,
- redovisa vilka åtgärder, inklusive ändringar i spellagen (2018:1138) eller förordning, som i det uppkomna läget behövs för att hindra olicensierat spel från att riktas online mot den svenska marknaden,
- redovisa nödvändiga åtgärder för att hindra att spelare kringgår satta gränser för spelandet, samt
- överväga om det finns behov av andra åtgärder på spelområdet mot bakgrund av den rådande situationen.

¹ Utvärdering av omregleringen av spelmarknaden. Delrapport 3: Första året med den nya spelregleringen (2020:8), s. 41.

Redovisningen ska enligt uppdraget ske månadsvis med första redovisningstillfälle den 18 maj och redovisa en lägesbild av hela uppdraget. Uppdraget ska slutredovisas senast den 1 september 2020. Spelinspektionen har delredovisat uppdraget den 18 maj, den 18 juni och den 17 juli.

Denna slutredovisning innehåller huvudsakligen uppdateringar av utvecklingen på spelmarknaden samt förslag till åtgärder avseende myndighetens rätt till informationsinhämtning (bl.a. rörande banksekretess) samt till nationellt register avseende spelgränser.

2 Verksamhetsplan och prioriteringar

Spelinspektionen kommer även fortsättningsvis att följa spelmarknadens utveckling mot bakgrund av den pågående coronapandemin. Myndighetens verksamhet fokuserar på spelansvarsfrågor och arbetet för att motverka spel som tillhandhålls i Sverige utan nödvändig licens. Att regelverket på spelmarknaden efterlevs av licensierade aktörer har högsta prioritet för myndigheten. I denna fråga är det också av vikt att andra myndigheter som berörs av spelregleringen samverkar med Spelinspektionen.

3 Utvecklingen på spelmarknaden

3.1 Omsättningen på den svenska spelmarknaden t.o.m. juni

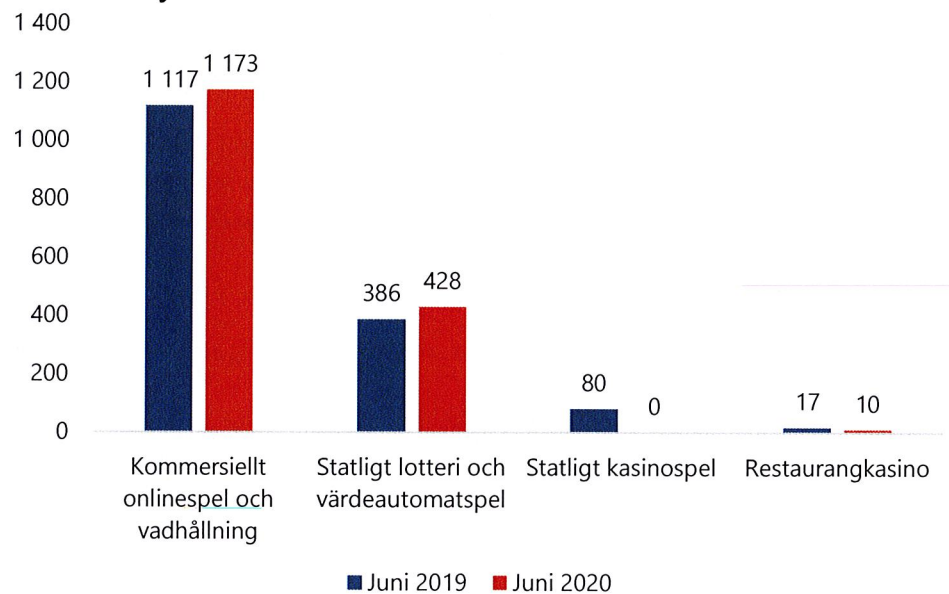
Omsättningen för licenskategorin kommersiellt onlinespel och vadhållning ökade med 5 procent i juni jämfört med juni 2019 (Diagram 1).² Statligt lotteri och värdeautomatspel ökade med 11 procent.³ Statligt kasinospel förekom inte under juni 2020 efter den tillfälliga nedstängningen 29 mars.

² Flera sportevenemang, inte minst seriespelet i de större europeiska fotbollsligorna, startade åter i juni. Uppgifter om spelskatt/omsättning saknades i skrivande stund för ett fåtal bolag.

³ Den omsättning för statligt lotteri och värdeautomatspel som kan härledas från spelskatten är svårtolkad, då stora vinstutbetalningar skapar stora svängningar.

Diagram 1

**Nettoomsättning per licenstyp i juni 2019 jmf juni 2020,
miljoner kronor**



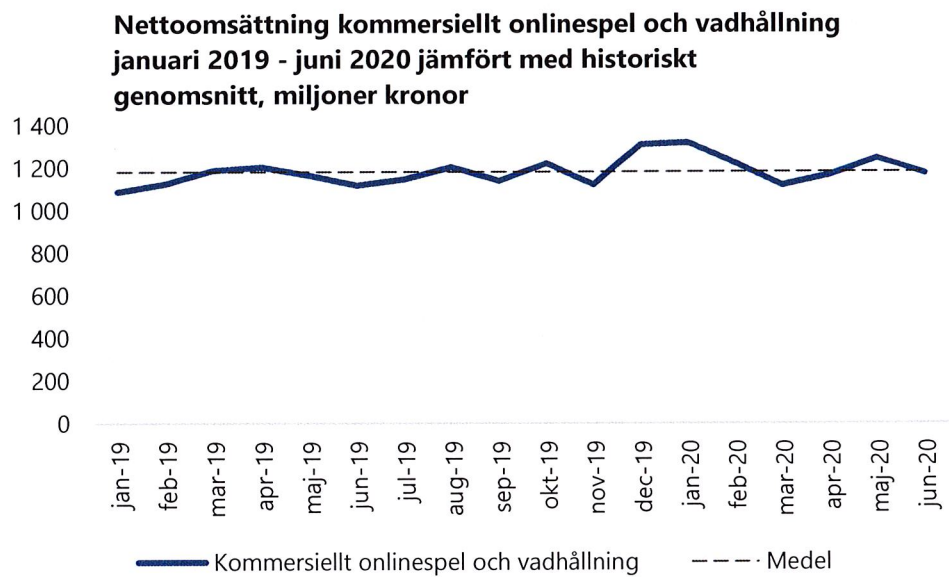
Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

Anm.: Månadsuppgifter om spel för allmännyttiga ändamål, till exempel rikslotterier, saknas.

Siffrorna är preliminära.

Omsättningen för kommersiellt onlinespel och vadhållning låg i juni i linje med det historiska genomsnittet (Diagram 2).

Diagram 2

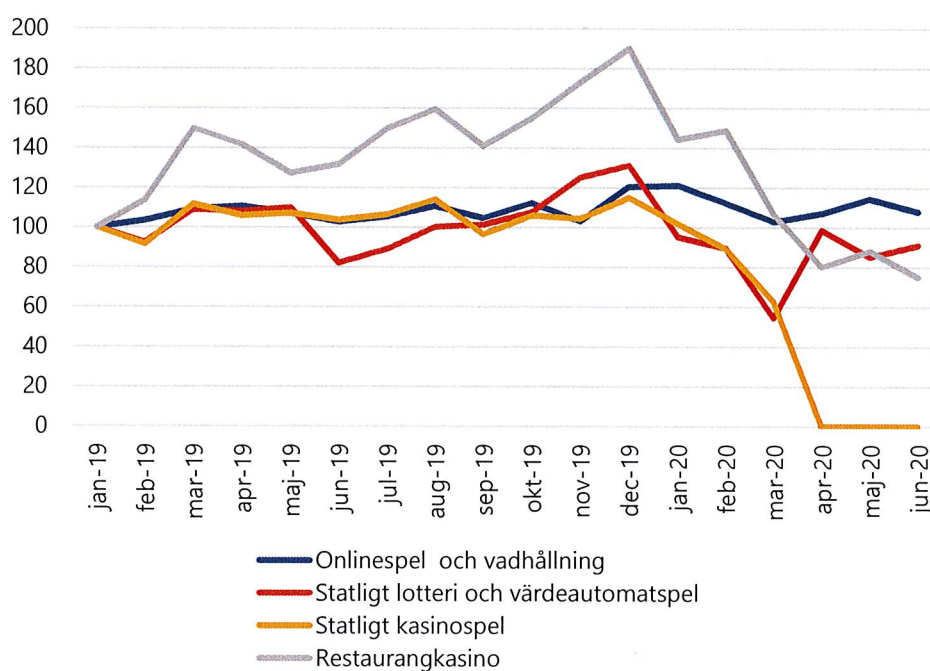


Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

Restaurangkasino och statligt kasinospel har minskat de senaste månaderna (Diagram 3).

Diagram 3

**Nettoomsättning per licenstyp januari 2019 - jun 2020,
Index (januari 2019=100)**

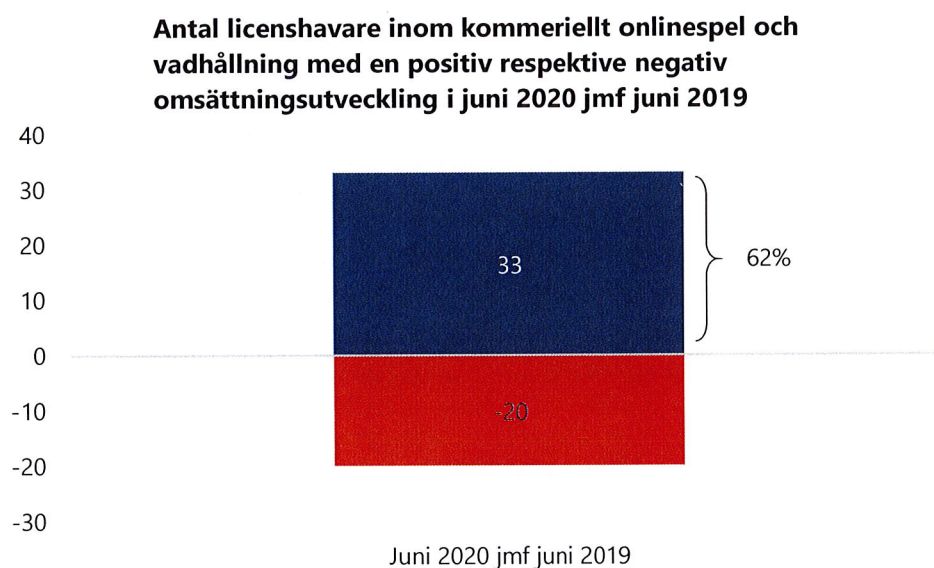


Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

Anm.: Nedgången i mars för statligt lotteri och värdeautomatspel förklaras främst av ett antal större vinstutbetalningar. Flera av bolagen med licens för restaurangkasino hade vid tidpunkten för denna rapport inte betalt spelskatt för juni.

62 procent av bolagen som hade licens för onlinespel och/eller vadhållning visade en tillväxt i juni 2020 jämfört med juni 2019 (Diagram 4).

Diagram 4



Källa: Skatteverket och Spelinspektionen

Anm.: Bolag som inte har betalat skatt under någon av månaderna ingår inte i jämförelsen.

3.2 Folkhälsan och konsumentskyddet

Stödföreningarna

Spelberoendes förenings lokalavdelningar Stockholm, Göteborg och Malmö samt Spelberoendegruppen har återkopplat sina iakttagelser för den gångna månaden.

Spelberoendes förening menar att hjälpsökandet brukar gå ner under somrarna och så har det varit i Stockholm och Göteborg även i år. I Göteborg har det varit i genomsnitt 1-2 nya kontakter i veckan och utöver det några återfall bland befintliga medlemmar. I Malmö har man inte märkt av någon minskning av kontakter under sommaren utan har haft ett fortsatt högt tryck. Fram till juli i år har föreningen haft 215 kontakter vilket är att jämföra med 209 under hela

2019. Spelberoendes förening Malmö ser ingen tydlig tendens att spelandet på olicensierade spel bland deras hjälpsökande skulle ha ökat under sommaren.

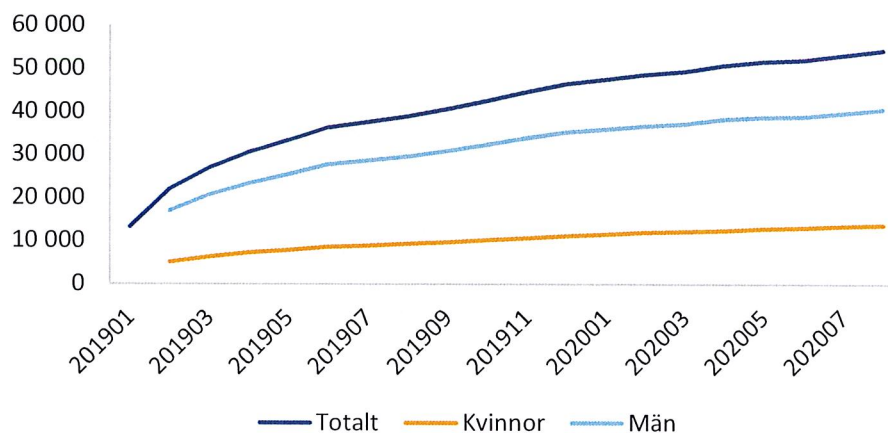
Spelberoendegruppen erfar att många som tagit kontakt under sommaren har angett att coronapandemins påverkan på den psykiska hälsan och ekonomin har förvärrat deras spelande. De märker även av en ökning av kontaktsökande som är avstängda via Spelpaus.se men som spelar på den olicensierade marknaden.

Spelinspektionen kommer under hösten att fortsätta att följa upp stödföreningarnas och stödlinjens iakttagelser med anledning av coronapandemin och övrigt som rör spelmarknaden. Arbetet med spelansvarsfrågor och uppföljning av regleringen på detta område är även fortsättningsvis en prioriterad del av myndighetens verksamhet.

3.3 Spelpaus

Antalet avstängda i Spelpaus.se fortsätter att öka. Under sommaren har antalet avstängda ökat med drygt 1 000 personer och uppgick den 12 augusti till 54 264 personer. Det är fortsatt flest män som stänger av sig i avstängningsregistret vilket illustreras i diagram 5 och ökningen är procentuellt ungefär lika stor mellan könen.

Diagram 5



4 Åtgärder för att väsentligt öka kunskapen hos allmänheten om möjligheten att stänga av sig från spel genom Spelpaus.se

Som Spelinspektionen informerat om i delrapport ett och två lanserade myndigheten en informationskampanj för Spelpaus.se den 15 juni, med en ungefärlig kampanjperiod på en månad. Den största delen av kampanjen utgjordes av tv-reklam och kampanjen kompletterades med kommunikation i sociala medier och som banners på digitala medieplattformar för att nå ut brett med informationen.

I kampanjen användes ett flertal budskap med syftet att uppmärksamma spelare och anhöriga på beteenden som tyder på problemspelande samt information om att det finns möjlighet att stänga av sig från spel.

Vid denna slutredovisning har Spelinspektionen ännu inte gjort en fullständig utvärdering och analys av kampanjen, men kan nedan presentera några nyckeltal som ger en sammanfattning av kampanjens genomslagskraft.

Mätningen visar att 41 procent av den vuxna befolkningen i Sverige har sett och kommit ihåg kampanjen. Enligt mätningen behövde mottagaren se budskapet två gånger för att minnas det. 78 procent av de tillfrågade tyckte att budskapet var tydligt och 70 procent fick ett positivt intryck av kampanjen (se diagram 6). Nästan hälften (47 procent) av de tillfrågade uppgav att kommunikationen fick dem att reflektera över spelmissbruk och överdrivet spelande (se diagram 7). Endast 4 procent kom ihåg att det var Spelinspektionen som var avsändaren. Det primära målet med kampanjen var att öka kännedomen om tjänsten Spelpaus.se, inte om Spelinspektionen. Avsändarkopplingen var underordnad, även om den var önskvärd.

Diagram 6

Budskapsförståelse

-Hur tydligt tycker du att budskapet i kampanjen är?

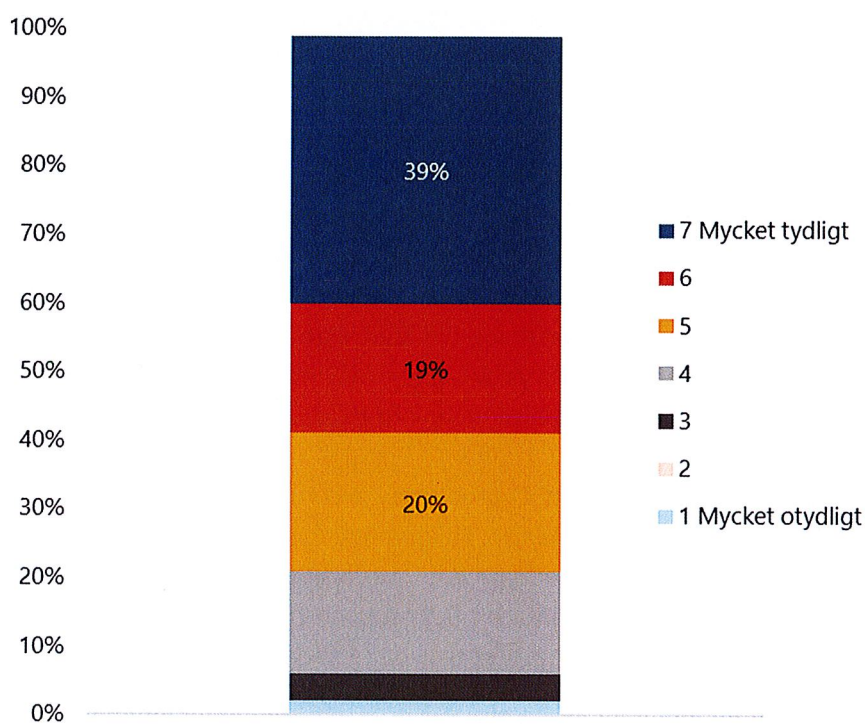
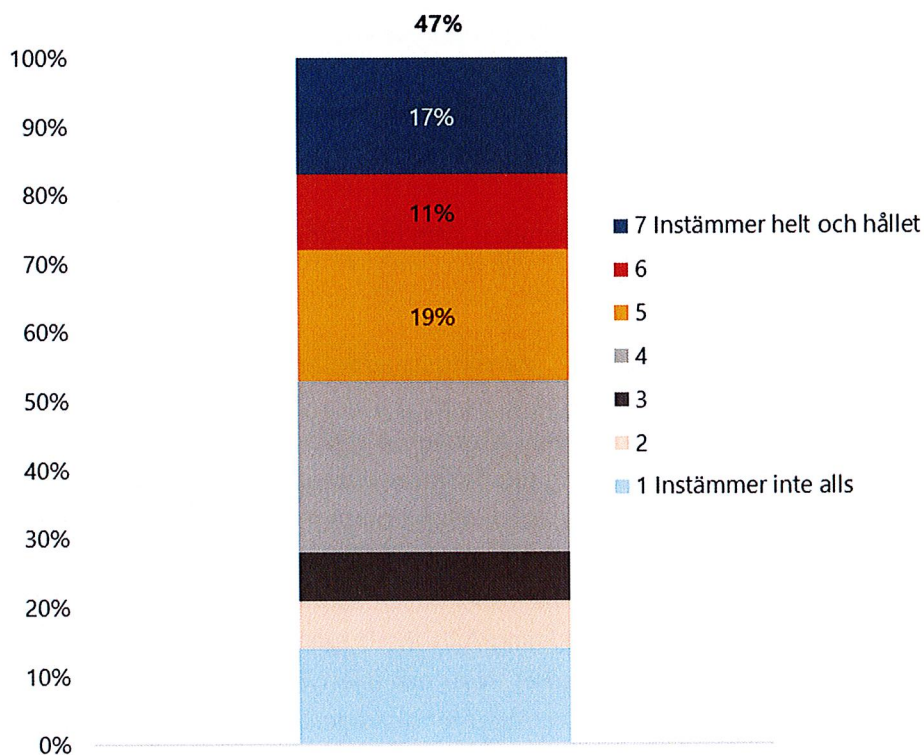


Diagram 7

Genomslag

-Efter att ha sett kampanjen, hur väl instämmer du i följande påstående? "Kommunikationen får mig att fundera över spelmissbruk/överdrivet spelande"



Efter att ha analyserat den fullständiga kampanjmätningen kommer Spelinspektionen att besluta om form, kanaler och budskap för kommande informationsinsatser.

5 Tillsynsåtgärder och andra aktiviteter avseende olicensierat spel

5.1 Förbuds föreläggande/polisanmälningar

Sedan den förra redovisningen i juli har Spelinspektionen inte meddelat några ytterligare förbuds förelägganden. Myndigheten har därmed hittills under året totalt meddelat förbuds förelägganden i 23 ärenden. Sammanlagt omfattar dessa ärenden ett drygt hundratal websidor.

I samtliga ärenden där ett förbuds föreläggande meddelats, har Spelinspektionen även gjort en polisanmälan.

Spelinspektionen kommer även fortsättningsvis att prioritera arbetet mot olicensierat spel.

5.2 Varningsmeddelanden

Myndigheten har tittat närmare på regleringen av varningsmeddelanden och hur den förhåller sig till bl.a. proportionalitetsprincipen och kravet att förelägganden ska vara möjliga att efterleva. Utredningen har genomförts mot bakgrund av de synpunkter som tidigare har framförts mot regleringen samt för att säkerställa att Spelinspektionen har den information som behövs för att kunna meddela verkningsfulla förelägganden vid behov. Möten har genomförts med Konsumentverket, Post- och telestyrelsen samt IT&Telekombolagen. Nedan redogör vi i korthet för de frågeställningar som vi har tittat på.

Tekniken

Att upprätta varningsmeddelanden kan vara förenat med tekniska svårigheter. De tekniska svårigheterna beror på vilken teknisk lösning som väljs samt att regelverket är nytt för internetleverantörerna. Myndigheten känner inte heller till att någon internetleverantör idag har ett färdigt system som gör det möjligt att upprätta varningsmeddelanden. Upprättande av varningsmeddelanden bedöms dock vara tekniskt genomförbart. Exempelvis kan varningsmeddelanden upprättas på en webbplats som internetleverantörerna själva skapar.

Varningsmeddelandet måste alltså inte upprättas på den webbplats där spel utan licens erbjuds.

Marknaden för internetleverantörer

Marknaden för internetleverantörer består av ett hundratal aktörer som i sin tur erbjuder både fast och mobilt bredband eller endast en av dessa tjänster. Internetleverantörernas marknad domineras däremot av ett fåtal större aktörer. Förelägganden om varningsmeddelande behöver därför inte meddelas mot alla aktörer för att nå ut till en majoritet av internetanvändarna. Det är dock inte möjligt att säkerställa att alla som spelar på en olovlig spelsajt får del av varningsmeddelandet. Det beror nämligen på vilken internetleverantör som den enskilde spelaren använder. Det bedöms inte praktiskt genomförbart eller resursmässigt försvarbart att rikta förelägganden mot samtliga hundratalet internetleverantörer avseende varje olovlig spelsajt myndigheten upptäcker.

Fortsatta åtgärder

Spelinspektionen avser att under hösten fortsätta arbetet med att ta fram underlag för förelägganden i enskilda fall. En bedömning måste då göras av om det finns särskilda skäl att förelägga om varningsmeddelande, vilket krävs enligt spellagen. Ett föreläggande om varningsmeddelande ska också föregås av kommunikation enligt förvaltningslagen. Spelinspektionen behöver ta ställning till både vilken/vilka webbsidor som ska omfattas av ett föreläggande och vilka internetleverantörer som ska föreläggas. Frågan om vilken tid som krävs för implementering i ett enskilt fall behöver också utredas. Spelinspektionen behöver också förbereda sig resursmässigt på efterkommande domstolsprocesser. Det går därför inte i dagsläget att säga med någon säkerhet när det första föreläggandet kommer att meddelas.

5.3 Internationell samverkan

Spelinspektionen har för närvarande en dialog med den Nederländska licens- och tillsynsmyndigheten för spel om pengar (Kansspelautoriteit) om ingående av ett samarbetsavtal (s.k. Memorandum of Understanding) rörande tillsyn. Avsikten är att få till stånd ett avtal under hösten.

Spelinspektionen har under sommaren även inlett en dialog med spelmyndigheten på Curaçao (Curaçao Gaming Control Board) i fråga om de bolag med licens på Curaçao som tillhandhåller spel i Sverige.

6 Förslag till andra åtgärder på spelområdet mot bakgrund av den rådande situationen

6.1 Uppgiftsskyldighet – nödvändig för att kunna genomföra betalningsblockering

För att kunna agera mot olaglig spelverksamhet får Spelinspektionen bland annat hos förvaltningsrätten ansöka om att en betaltjänstleverantör enligt lagen (2010:751) om betaltjänster ska åläggas att blockera elektroniska betalningstransaktioner till och från ett konto som används eller kan komma att användas för förmedling av insatser eller vinster till eller från en spelverksamhet utan nödvändig licens enligt spellagen (se 18 kap. 26 § spellagen [2018:1138]).

För att kunna ansöka om en betalningsblockering hos förvaltningsrätten krävs att myndigheten har tillgång till uppgifter om vilken betaltjänstleverantör som förmedlar betalningstransaktioner till och från en spelverksamhet.

Spelinspektionen har meddelat ett antal förbudsförelägganden mot bolag som på olika sätt riktar sig mot den svenska marknaden utan att inneha nödvändig licens för detta. På vissa av dessa spelbolags webbsidor finns det information om vilka betalningsalternativ som aktuellt bolag har.

I andra fall kan Spelinspektionen sakna uppgift om vilken betaltjänstleverantör som faktiskt förmedlar elektroniska betalningstransaktioner. Dessa uppgifter har många gånger bankerna. Uppgifter om vilken betaltjänstleverantör som en bankkund har kan vara föremål för sekretess enligt 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank- och finansieringsrörelse där det stadgas att enskildas förhållanden till kreditinstitut inte obehörigen får röjas (s.k. banksekretess).

I ett ärende där Spelinspektionen saknat uppgifter om betaltjänstleverantör begärde myndigheten att få ta del av uppgifter om vilken bank det berörda spelbolaget använde från Bankgirocentralen med stöd av 18 kap. 26 § spellagen

och med hänvisning till att tillhandahållandet av uppgifterna inte kan anses vara ett obehörigt röjande. Bankgirocentralen ansåg sig dock förhindrad att lämna efterfrågad information mot bakgrund av banksekretessen. Spelinspektionen hade i aktuellt fall endast uppgift om bankgironummer, vilket framgick av en faktura som en enskild person lämnat in till myndigheten.

6.1.1 Banksekretessen och viss uppgiftsskyldighet

Sekretessen i 1 kap. 10 § lagen om bank och finansieringsrörelse är inte absolut eftersom inte varje, utan endast obehörigt röjande av kundinformation är förbjudet.

I vissa fall är instituten skyldiga att lämna myndigheter vissa begärda uppgifter. Enligt 16 kap. 10 a § föräldrabalken är en bank skyldig att på begäran lämna överförmyndaren de uppgifter som behövs för överförmyndarens tillsynsverksamhet. I 1 kap. 10 a § lagen om bank- och finansieringsrörelse finns en erinran om denna uppgiftsskyldighet. Vidare finns det en bestämmelse i 1 kap. 11 § nämnda lag om uppgiftsskyldighet på begäran av förundersökningsledare eller åklagare i vissa fall. Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i elektronisk form.

Någon uttrycklig särskild bestämmelse för något institut att lämna uppgifter som efterfrågas av Spelinspektionen finns inte. Spelinspektionen bedömer visserligen att 18 kap. 4 § spellagen, som avser skyldigheten att lämna uppgifter som behövs för Spelinspektionens tillsyn, bör kunna användas även i förhållande till banker och andra betaltjänstleverantörer. För att säkerställa att Spelinspektionen snabbt och enkelt kan få uppgifter som behövs för en ansökan om betalningsblockering anser inspektionen dock att en specifik bestämmelse avseende detta ändamål bör införas. Risken är annars att instituten hamnar i svåra avvägningar och tolkningar av olika lagars förhållande till varandra, vilket skulle kunna leda till rättsprocesser avseende Spelinspektionens rätt att få ut uppgifter. Utan en tydlig uppgiftsskyldighet krävs annars att institutet ifråga, vid en bedömning, anser att det kan lämna begärd information utan att det kan anses som ett obehörigt röjande. Som redovisats ovan har Bankgirocentralen inte ansett att begärda uppgifter kan lämnas ut.

6.1.2 Lagreglerad uppgiftsskyldighet

Spelinspektionen anser att det kan vara svårt och problematiskt att i varje enskilt fall behöva argumentera för att det inte ska anses vara ett obehörigt röjande på det sättet som avses. Det kan också tänkas att svaren på en begäran från myndigheten kan dröja då varje institut behöver bedöma om efterfrågade uppgifter kan lämnas. Vidare kan resultatet på begäran bli olika då vissa institut anser sig förhindrande att lämna uppgifter medan andra anser sig oförhindrade att efterkomma begäran. Spelinspektionen skulle också kunna förelägga instituten formellt enligt 18 kap. 4 § och på så vis möjligen få en domstolsprövning av bestämmelsens tillämplighet. Detta kan dock antas vara en lång och komplicerad väg.

Precis som angetts ovan inskränks reglerna om banksekretess i viss utsträckning genom uttryckliga lagbestämmelser, som innebär en skyldighet för en bank eller andra finansiella institut att lämna vissa uppgifter till vissa myndigheter. Banksekretessen kan alltså brytas för att tillgodose viktiga informations- och kontrollbehov för samhället. En inskränkning av detta skydd till förmån för ett samhällsekonomiskt intresse kan vara motiverat i vissa fall. Vid en sådan inskränkning måste det samhällsekonomiska intresset vägas mot bankkunders intresse av skydd (se prop. 1986/87:12 s. 211 f och prop. 2002/03:139 Del 2 s. 477).

Spellagens bestämmelser har ett konsumentskyddande intresse och syftar bl.a. till att beakta sociala skyddshänsyn, konsumentintressen och att motverka riskerna för problemspelande, (se prop. 2017/18:220 s. 165). Det rör sig därför i detta fall om ett viktigt samhälleligt skyddsintresse, om än ett annat intresse än det som nämns i föregående stycke. Betalningsblockering är en åtgärd som syftar till att bidra till att kanalisera spelandet till aktörer som har licens i Sverige. Det är Spelinspektionens uppfattning att det får anses motiverat att sekretessen vid en ansökan om betalningsblockering får ge vika. För att Spelinspektionen överhuvudtaget ska kunna ansöka om betalningsblockering hos förvaltningsrätten krävs att myndigheten har tillgång till de uppgifter som behövs för att förvaltningsrätten ska kunna meddela ett tillräckligt tydligt och precist föreläggande. Spelinspektionen föreslår därför att det införs en

uppgiftsskyldighet för vissa institut genom en ny paragraf, 18 kap. 26 a §, i spellagen enligt följande

”Oberoende av vad som framgår i 1 kap. 10 § lagen (2004:297) om bank finansieringsrörelse ska sådan information som behövs för en ansökan om betalningsblockering enligt 18 kap. 26 § lämnas ut efter föreläggande från spelmyndigheten.

Uppgifterna ska lämnas ut utan dröjsmål och i den form spelmyndigheten begär.”

Det bör vara Spelinspektionen som avgör vilka uppgifter som myndigheten behöver och som instituten ska lämna. Dessa ska alltså inte göra någon självständig prövning av vilka uppgifter som behövs för en ansökan om betalningsblockering.

Som angetts ovan finns det en upplysning i lagen om bank och finansieringsrörelse om att det finns en uppgiftsskyldighet för bankerna gentemot överförmyndare (1 kap. 10 a §).

Spelinspektionen anser inte att det behöver införas en upplysningsbestämmelse, motsvarande den som finns beträffande uppgiftsskyldigheten gentemot överförmyndare. Det som talar för ett sådant införande är att det tydligt skulle framgå att uppgiftsskyldigheten enligt spellagen har företräde framför banksekretessen. Spelinspektionen noterar emellertid att det förekommer att banksekretessen får stå tillbaka även när andra myndigheter begär uppgifter, utan att en erinran om detta finns i lagen om bank- och finansieringsrörelse (se t.ex. 4 kap. 15 § utsökningsbalken som stadgar uppgiftsskyldighet för tredje man, däribland banker, för sådant som kan vara av betydelse för bedömning av utmätningsbar egendom).

Spelinspektionen anser att det även bör införas ett krav på skyndsamhet och att uppgifterna ska lämnas i den form myndigheten begär. Skyndsamhetskravet understryker det viktiga i att instituten prioriterar uppgiftslämnandet till Spelinspektionen. Av förarbetena till lagen om bank och finansieringsrörelse framgår att det varje år görs ca 50 000 framställningar till finansiella företag om utlämnande av uppgifter av det aktuella slaget (uppgifter som begärs av

åklagare eller undersökningsledare, Spelinspektionens notering). Det finns för närvarande inte något enhetligt sätt vare sig för de brottsutredande myndigheterna att begära in uppgifterna eller för de finansiella företagen att lämna desamma. Följden av detta är att hanteringen av framställningarna varierar hos såväl de brottsutredande myndigheterna som de finansiella företagen i fråga om uppgifternas struktur och format samt vad gäller överföringssätt och innebörden av använda begrepp. I de fall uppgifterna t.ex. enbart lämnas skriftligen riskerar den manuella bearbetningen av materialet att ta stora resurser i anspråk hos såväl de finansiella företagen som de brottsutredande myndigheterna. Till detta kommer att svarstiden hos de olika finansiella företagen varierar kraftigt. Enligt uppgift från de brottsutredande myndigheterna är svarstider på över två månader inte ovanliga (prop. 2017/18:291 s. 36). Uppgifter bör därför lämnas ut till Spelinspektionen på det sätt myndigheten begär.

Även om Spelinspektionen inte är en brottsutredande myndighet finns det behov av att myndigheten får de begärda uppgifterna skyndsamt. De uppgifter som ligger till grund för en ansökan om betalningsblockering kan bli obsoleta under tiden frågorna prövas i domstol. Det berörda spelbolaget kan t.ex. byta betaltjänstleverantör, webbsidor och konton. Om betalningsblockeringen ska få någon effekt krävs det därför ett skyndsamt agerande från alla berörda aktörer.

Spelinspektionen anser även att myndigheten bör kunna förelägga instituten att vid vite enligt 18 kap. 24 § spellagen komma in med de uppgifter som begärs av Spelinspektionen.

7 Nödvändiga åtgärder för att hindra att spelare kringgår satta gränser för spelandet

Av uppdraget till Spelinspektionen framgår det att myndigheten ska redovisa nödvändiga åtgärder för att hindra spelare från att kringgå satta gränser för spelandet. I bakgrunden anges att spelregleringens bestämmelser om gränssättning gäller enbart hos en spellicenshavare till skillnad från en avstängning i Spelpaus.se som gäller för samtliga licenshavare. Detta medför att de gränser som regeringen beslutat genom den tillfälliga förordningen endast gäller per licenshavare.

Spelinspektionen redogör nedan för ett antal frågeställningar som behöver utredas och åtgärder som behöver vidtas för att ett nationellt register för spelgränser ska kunna inrättas. Registret omfattning och innehåll berörs, liksom vilken tid som behövs för de olika åtgärderna.

Spelinspektionen har redan i tidigare rapportering tydliggjort sin bedömning att det inte är möjligt att införa ett nationellt register för spelgränser under den tid som den tillfälliga förordningen gäller. Utgångspunkten för Spelinspektionens redovisning är därför att ett sådant register skulle vara en långsiktig åtgärd och att målet är att minska de skadliga effekterna av spelande på lång sikt, snarare än som en följd av den pågående pandemin.

7.1 Sammanfattning

Dagens gränser för insättningar, förluster och inloggningstid gäller per spelbolag. En spelare kan ha spelkonton hos olika bolag och kan därför enkelt spela för mer än 5 000 kr per vecka. Det finns idag inte något register som möjliggör kontroll av hur mycket en spelare med flera spelkonton hos olika spelbolag sammanlagt har satt in på alla spelkonton. Det är heller inte möjligt att på kort tid införa någon typ av nationellt register över insättnings- och förlustgränser. Ett sådant register kräver en omfattande utredning och lagändringar. Ett sådant system skulle innefatta stora mängder känslig data, både känsliga personuppgifter och uppgifter som omfattas av affärssekretess. Införandet av ett sådant register medför att det allmänna i realtid bevakar enskildas enskilda angelägenheter och registrerar deras handlande. En ordentlig analys och konsekvensutredning, som prövar förslagets konsekvenser och lämplighet enligt regeringsformen, Europeiska konventionen om skydd för de mänskliga rättigheterna (Europakonventionen) och EU-rätten skulle därför behövas.

Datasystem som behövs för att samla in alla nödvändiga uppgifter måste upphandlas, skapas och driftsättas. Det betydande antalet registrerade människor och antalet transaktioner/förfrågningar kommer att ställa stora krav på ett sådant system. När det gäller tider för upphandling behöver tiden för en eventuell överprövning tas i beaktande. Alla spelbolag behöver också ges

möjlighet att anpassa sina egna datasystem till ett sådant system och tid att koppla samman systemen. Spelinspektionen skulle även med stor sannolikhet behöva anställa mer personal och skapa en organisation för att hantera ett sådant system. Det är Spelinspektionens uppfattning att alternativa åtgärder bör övervägas.

7.2 Registrets innehåll och omfattning

Antalet registrerade spelare

För att få en uppfattning om hur omfattande ett nationellt register för spelgränser skulle kunna bli har Spelinspektionen tittat på förfrågningar i Spelpaus.se. Kontroller mot Spelpaus.se ska göras varje gång en spelare registreras hos en licenshavare och varje gång en spelare loggar in i ett spelsystem hos en licenshavare. Varje dygn sker det totalt ca 2 miljoner inloggningsförfrågningar i Spelpaus.se. Av förfrågningarna till Spelpaus.se kan det utläsas att det är ca 1,3 miljoner personer, dvs. unika spelare, som varje dygn spelar på onlinespel eller vadhållning. Det finns ingen statistik och information angående gruppen som spelar mer än en gång per dygn. Gruppen är uppskattningsvis betydligt mindre än 1,3 miljoner. En rimlig uppskattning är därför att ett begränsningsregister behöver ha kapacitet för att behandla personuppgifter och transaktioner för minst 2 miljoner personer.

Uppgifter i registret

Ett dataregister innehållande alla insättningar, förluster och inloggningstider kommer att kräva att en utredning i detalj analyserar vad som måste och får registreras och vilka skyldigheter som ska åligga spelbolagen när det gäller att säkerställa en hög efterlevnad av gränserna. Hur omfattande registret blir är alltså beroende av ett flertal, nu okända, faktorer. Spelinspektionens redogörelse nedan är därför en grov uppskattning utan detaljer.

En jämförelse med Spelpaus.se

Inledningsvis kan en jämförelse göras med det nationella självavstängningsregistret, Spelpaus.se, som regeringen nämner i uppdraget. I Spelpaus.se registreras när någon stänger av sig uppgifter om personnummer, tid för avstängning och dess längd. Alla förfrågningar som licenshavare gör avseende personer som är registrerade i Spelpaus.se registreras, t ex vid

inloggningsförsök för spel eller innan utskick av direktreklam. Den enda uppgiften som lämnas ut när spelbolag skickar förfrågningar till registret är om registrering och spel får tillåtas eller inte samt om direktreklam kan skickas ut. Svaret är detsamma oavsett vilken licenshavare som frågar. Det kan beskrivas som ett "av eller på system", som endast svarar ja eller nej. Ett nationellt register för spelgränser skulle vara betydligt mer avancerat och innehålla betydligt fler uppgifter. En annan stor skillnad är att enskilda frivilligt registrerar sig själva i Spelpaus.se. Det är inte möjligt att registrera någon med tvång. Det är alltså den enskilde som själv bestämmer om hen registreras i Spelpaus.se. De enskilda har på så sätt kontroll över registreringen. Ett nationellt register för spelgränser skulle omfatta alla som spelar och spelarna skulle inte själva bestämma över registreringen.

Uppgifter i ett register för spelgränser

Ett register för spelgränser behöver innehålla omfattande information om de transaktioner som alla spelare gör på den del av spelmarknaden som berörs av registret. Det gäller insättningar, förluster och inloggningstider. Ett unikt konto måste skapas för varje spelare. När en spelare önskar sätta in pengar måste saldot på kontot i registret kontrolleras innan insättningen kan accepteras. Motsvarande procedur skulle behöva gälla för förlustbegränsningen vid värdeautomatspel. Inloggningstiderna skulle också behöva registreras. Samtliga transaktioner och inloggningar skulle behöva registreras i realtid. Registret skulle därför behöva ha kapacitet att lagra en ansenlig mängd data. Det kommer också vara väsentligt att det tydliggörs hur inloggningstiden ska mätas, se vidare om det nedan.

Säkerhet och kontroll

Registret behöver vara användarvänligt, ha mycket hög tillgänglighet (redundans) och vara mycket säkert för yttre hot och angrepp. Uppgifterna i registret kan vara av stort intresse för obehöriga. Det behöver sannolikt finnas en möjlighet för en spelare att enkelt se hur stora insättningar/förluster som hen har gjort totalt och hur länge hen har varit inloggad totalt hos samtliga licenshavare där hen är registrerad. En fråga är om även varje licenshavare ska ha tillgång till dessa, relativt känsliga, uppgifter.

Det är rimligt att anta att Spelinspektionens förmåga att i efterhand kontrollera spelbolagens efterlevnad av spelgränserna kommer att ha stor inverkan på om målet kommer att uppnås. Lagstiftaren behöver därför göra avvägningar mellan önskemålet att registret utformas för att i så stor utsträckning som möjligt underlätta för kontroll och tillsyn och ingreppet i enskildas personliga integritet.

7.3 Utredning och reglering

Den närmare utformningen av ett nationellt register för spelgränser behöver utredas noggrant innan det införs. I en sådan utredning behöver ett flertal aspekter finnas med. Nedan följer en kort redogörelse för några av de mest centrala aspekterna som en sådan utredning behöver omfatta.

Grundläggande rättigheter

Resultatet av de avvägningar och vägval som görs under lagstiftningsarbetet kommer att avgöra hur stor påverkan på den personliga integriteten som ett färdigt register kommer att få. Det är troligt att en stor grupp spelare inte vill bli registrerade och/eller bli begränsade i sitt spelande. Det är därför viktigt att utredningen säkerställer att regleringen utformas på ett sådant sätt att den är förenlig med regeringsformen (se särskilt 2 kap. 6 § andra stycket) samt artikel 8 i Europakonventionen.

Dataskyddsförordningen

Ett nationellt register för spelgränser skulle behöva innehålla omfattande och detaljerad information om enskilda spelare och deras transaktioner på spelmarknaden. Uppgifterna skulle utgöras av både ekonomisk information och information om spelande.

Personuppgiftsbehandling angående licensierat spel regleras idag i 17 kap. spellagen. Spelinspektionen är personuppgiftsansvarig för självavstängningsregistret och för den personuppgiftsbehandling som myndigheten i övrigt utför enligt spellagen. Licenshavarna (spelbolagen) är personuppgiftsansvariga för den behandling de gör för att fullgöra sina skyldigheter enligt bl.a. spellagen. Införande av ett nationellt register för spelgränser kommer att medföra behov av ändringar och tillägg i spellagen

angående personuppgiftsbehandling. En analys behöver t ex göras av om det finns behov av en utökning av sökförbudet som regleras i 17 kap. 7 § spellagen.

Konsekvensbedömning

Datainspektionen anförde under utredningen av den nya spellagen omfattande kritik angående bristande analyser avseende behandling av personuppgifter, se prop. 2017/18:220 s 174. Datainspektionen framhöll att det saknades närmare redovisningar av de behandlingar av personuppgifter som skulle utföras samt att integritetsriskerna och konsekvenserna för enskilda inte hade analyserats. Regeringen konstaterade att noggranna analyser krävdes innan en systematisk behandling av personuppgifter inleddes, se prop. 2017/18:220 s 174f. Regeringen besvarade Datainspektionens kritik med att spellagen var en ramlag och att en stor del av detaljerna kommer att beslutas av regeringen och spelmyndigheten. Det innebar enligt regeringen att en fullständig konsekvensanalys, för att vara meningsfull, kunde utföras först i ett senare skede och inte under lagstiftningsprocessen.

Den personuppgiftsbehandling som behöver ske med anledning av ett nationellt register för spelgränser kommer sannolikt att vara så ingripande i den personliga integriteten att det kommer att krävas ett uttryckligt och relativt detaljerat lagstöd för vad som ska registreras i registret. Registret kommer att vara betydligt mer omfattande, både avseende antalet registrerade och uppgifterna om varje registrerad person. Spelinspektionen bedömer därför att en noggrann konsekvensanalys angående personuppgiftsbehandlingen skulle behöva göras redan under utredningen.

De registrerades rättigheter

En utredning avseende ett nationellt register för spelgränser behöver beakta och säkerställa att registret regleras på ett sådant sätt att det blir möjligt att tillgodose de registrerades rättigheter enligt dataskyddsförordningen. Särskilt intressant i sammanhanget är rätten till information om alla registreringar samt rätten till registerutdrag.

7.4 Offentlighet och sekretess

Spelinspektionen bedömer att ett nationellt register för spelgränser som drivs av en statlig myndighet kommer att vara en allmän handling i tryckfrihetsförordningens (TF) mening. Uppgifterna i registret kommer därför kunna begäras ut av enskilda. Uppgifterna ska därmed också registreras och arkiveras, om inte särskilda regler införs. Spelinspektionen bedömer att kravet på registrering inte skulle vara möjligt att uppfylla och att registret därför skulle behöva undantas från det. Särskilda regler om gallring behöver också införas, där såväl intrånget i den personliga integriteten beaktas som kravet på en effektiv tillsyn och möjlighet till ansvarsutkrävande.

Uppgifterna i ett nationellt register för spelgränser skulle vara känsliga för såväl spelarna som licenshavarna och behöver därför omgärdas av stark sekretess. Den närmare utformningen av sådana bestämmelser behöver utredas. Behovet av att kunna lämna ut uppgifter ur registret till andra tillsynsmyndigheter behöver därvid beaktas.

7.5 Tydliga gränser

Det behövs mycket tydliga regler för de gränser som ska gälla för licensierade bolag och vad som får registreras angående enskilda spelare. Spelinspektionen ger här några exempel på frågeställningar utifrån dagens reglering.

I dagsläget saknas det regler som anger hur länge en spelare får vara passivt inloggad i ett spelsystem. Det är därför möjligt att låta spelaren vara inloggad även när hen inte spelar under en längre tid. Införandet av en obligatorisk gräns för inloggningstid genom den tillfälliga förordningen kan antas medföra att tiden som spelare normalt är inloggade utan att spela kommer att begränsas av spelbolagen. Om det införs ett nationellt register avseende total inloggningstid behöver inloggningstiden regleras närmare. Här ska det även noteras att det är möjligt att samtidigt vara inloggad hos mer än ett spelbolag. Det skulle därför behövas regler som anger hur inloggningstiden då ska beräknas.

Det finns idag inget krav på att en spelare ska ha olika spelkonton hos en licensinnehavare för att på så sätt särskilja insättningar avseende olika

spelformer. Idag kan ett spelkonto alltså användas till både kommersiellt onlinespel och till vadhållning, vilket innebär att det kan bli svårt att avgöra vilka insättningar som har varit avsedda för vilket spel. Den tillfälliga förordningen kan även här antas medföra att spelbolagen vidtar åtgärder för skilja olika typer av insättningar. Om det införs en nationell insättningsgräns för hur mycket en spelare sammanlagt får sätta in för kommersiellt onlinespel behöver det därför utredas om det behövs förändringar i regleringen av spelkonton.

7.6 Tid och resurser

En utredning om ett nationellt register behöver också titta på konsekvenser i form av ökade kostnader för Spelinspektionen och andra aktörer. Spelinspektionen skulle få ökade kostnader för drift av systemet samt tillsyn kopplat till systemet. Registret skulle sannolikt medföra att Spelinspektionen behöver anställa mer personal. Det är också sannolikt att registret skulle leda till vissa rättstvister, vilket är resurskrävande. Konsekvenser för licenshavarna i form av ökade kostnader behöver också utredas.

Den utredning som behöver göras kommer att vara relativt omfattande. Spelinspektionen bedömer att det är rimligt att anta att en sådan utredning kommer att ta åtminstone ett år. Därefter ska utredningens förslag beredas. Först efter att lagar finns på plats kommer det vara möjligt att påbörja införandet av systemet. Med beaktande av inspektionens erfarenheter från utveckling och driftsättande av Spelpaus.se är det rimligt att utgå ifrån att det kommer att ta minst ett år att upphandla och färdigställa ett register som uppfyller de förväntade kraven. Det ska här beaktas att en upphandling kan komma att överklagas. Spelbolagen måste därefter få en rimlig tid för att anpassa sina egna datasystem. Det är därför uteslutet att införa ett sådant register under den tid som den tillfälliga förordningen gäller. En uppskattning är att det skulle ta sammanlagt i vart fall tre år, från det att en utredning tillsätts till dess ett register kan finnas på plats.

7.7 Konsekvenser och alternativa åtgärder

Som Spelinspektionen har redogjort för ovan kommer att nationellt register för spelgränser att innehålla mycket känslig och omfattande information av olika

slag avseende ett mycket stort antal spelare och spelbolag. Införandet av ett sådant register kommer att kräva en omfattande utredning. Alla led, utredning, upphandling, införande, drift m.m., kommer att vara resurs- och tidskrävande. Innan beslut om införande av ett sådant register tas är det därför centralt att en noggrann bedömning görs av vilka effekter ett sådant register kan antas ha på folkhälsan. Det kan endast anses motiverat att införa ett sådant register om de positiva effekterna på folkhälsan på goda grunder kan antas vara stora.

Det är viktigt att inte heller glömma att det redan idag finns ett regelverk som kräver att licenshavarna vidtar åtgärder för att säkerställa att spelare inte spelar osunt och över sina tillgångar. Spelinspektionen har för avsikt att tydliggöra vad omsorgsplikten innebär mer i detalj, dvs. vilka krav som ställs på licenshavarna. Ett sådant tydliggörande tillsammans med en väl avvägd tillsyn bör kunna minska det osunda spelandet hos licenshavare.

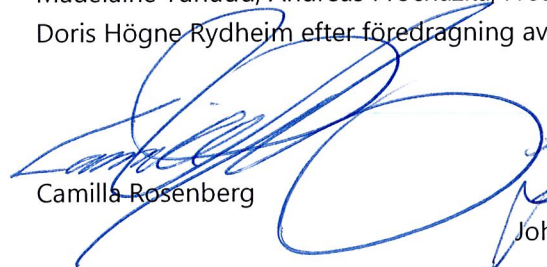
Andra alternativa åtgärder bör också utredas. Spelinspektionen har i tidigare avrapportering, den 18 maj, nämnt Finansinspektionens förslag på skuldregister som särskilt intressant. En bättre och säkrare kreditprövning kan antas få stor betydelse för problemspelande samtidigt som det också skulle få positiva effekter på fler områden i samhället. Dessutom skulle det ha betydelse även för de spelare som annars skulle välja att spela på olicensierat spel.

Även negativa konsekvenser av och risker med ett register behöver beaktas. Internet är fritt och även om Spelinspektionen och andra myndigheter vidtar åtgärder för att minska det olicensierade spelet kommer spelare även fortsättningsvis kunna välja att spela hos olicensierade spelbolag. Det är rimligt att anta det finns spelare som inte kommer att acceptera att bli registrerade eller bli hindrade i sitt spelande. Det bör därför noga utredas om och hur ett införande av ett nationellt register för spelgränser kan komma att påverka spelarnas inställning till att välja olicensierat spel.


Ett register för spelgränser kommer att innehålla känslig information om enskilda och affärshemligheter. Informationen i registret kan vara av stort intresse för mindre seriösa spelbolag. Det kan därför finnas risker som behöver beaktas och utredas vidare. Det kan t.ex. finnas en risk att enskilda utsätts för

påtryckningar att lämna ut uppgifter om sig själva från registret. Även Spelinspektionens personal kan utsättas för påtryckningar.

Denna slutredovisning har beslutats av Spelinspektionens styrelse Per Håkansson ordförande, Camilla Rosenberg generaldirektör, Håkan Wall, Madelaine Tunudd, Andreas Prochazka, Fredrik Holmberg och Doris Högne Rydheim efter föredragning av chefsjuristen Johan Röhr.



Camilla Rosenberg



Johan Röhr

