



Föreningen för digitala fri- och rättigheter

ORG.NR 802461-0852 – [HTTPS://WWW.DFRI.SE](https://www.dfri.se) – DFRI@DFRI.SE

Stockholm 2016-01-25

Skrivelse till utredningen om omreglering av spelmarknaden (Fi 2015:11)

DFRI är en ideell och partipolitiskt obunden förening som verkar för främjandet av digitala rättigheter. Vi värnar om yttrandefrihet, transparens och informationsfrihet, personlig integritet och människors rätt att själva bestämma över sin personliga information och digitala fotspår. I den nedanstående texten presenterar DFRI sin syn på vilka åtgärder som effektivt kan stoppa olicensierade aktörer, och i vilken utsträckning man behöver göra undantag från de mänskliga rättigheterna för att uppnå ett effektivt spelansvar.

Bakgrund

I *Omreglering av spelmarknaden* har utredningen fått i uppdrag att ”undersöka vilka åtgärder, utöver de som föreslagits av Främjandeförbudsutredningen, som kan behöva vidtas för att effektivt stoppa olicensierade aktörer från att agera på den svenska spelmarknaden och lämna nödvändiga författningsförslag.” I utredningsdirektivet uppmanas utredaren vidare att ”bedöma om undantag från personuppgiftslagens regler behöver och kan göras” i syfte motverka att ”problemspelande uppstår”, och för preventiva spelansvarsåtgärder så som ”olika former av registreringar av spelares beteenden”. Detta ska göras mot bakgrund av reformarbetet för dataskydd inom EU som avslutades i december 2015.¹

Kommittédirektiv 2015:95, s. 14

Utredningsdirektiven lyfter fram ”blockering av hemsidor och förbud mot att förmedla betalningar mellan konsumenter och spelbolag som saknar behöriga tillstånd, samt skärpta marknadsföringskrav” som exempel på styrmedel som kan användas för att stoppa olicensierade aktörer.

Kommittédirektiv 2015:95, s. 10-11.

EU-kommissionen påtalade 2012 att accessblockering till spelsajter på internet är ett problematiskt tillvägagångssätt för att råda bot på problemet med olagliga spelsajter.² Dels är de metoder som kan användas för accessblockering ofta lätta att kringgå, dels innebär det yttrandefrihetsavvägningar som är svåra. I Sverige blir det ytterligare problem eftersom Konstitutionsutskottet en gång (då gällandes bilder på barn som utsatts för sexuellt våld) uttalat att grundlagen inte medger lagstiftning som tillåter staten förbjuda vissa former

Kommittédirektiv 2015:95, s. 3

COM/2012/0596 final, s. 9.

2009/10:KU14.

¹ Se tills vidare Europaparlamentets konsoliderade text på http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2015/12-17/4_consolidated_text_EN.pdf

² COM/2012/0596 final, tillgänglig på: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/SV/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012DC0596&from=EN>

av information.³ EU-kommissionen påtalade 2012 att det saknas gemensamma europeiska metoder för att hindra betaltjänstförmedling till olagliga speltjänster och att detta skulle utforskas vidare.

COM/2012/0596 final, s. 9.

I en större utredning från 2014 klassificerar PwC åt EU-kommissionen olika typer av åtgärder mot olagliga spelsajter som "preventiva" och "reaktiva".⁴ Att accessblockera är en "preventiv åtgärd" som används i nio medlemsstater, och kräva hävning av betaltjänstförmedling är en "reaktiv åtgärd". Bara fyra medlemsländer (och Norge) har infört eller planerar att införa hävning av betaltjänstförmedling.

FINAL STUDY REPORT
MARKT/2013/094/E3/ST/OP, s. 63.
Ibid., s. 67.

Ibid., s. 70.

Ekonomiska och sociala nackdelar med accessblockering

Det finns två nackdelar med att förlita sig på preventiva åtgärder som accessblockering. Lagkrav på accessblockering kommer tvinga internetleverantörer att investera i accessblockeringsverktyg. Sommaren 2014 varnade två turkiska civilsamhällsorganisationer i Dagens samhälle för att försäljning av svenska företaget Netcleans accessblockeringslösningar till turkiska internetleverantörer hotade yttrandefrihet och åsiktsfrihet i Turkiet.⁵ Den första nackdelen är att man uppmuntrar en marknad för svenska produkter som hotar yttrande- och åsiktsfrihet. Den andra nackdelen är att man skapar en internationell association till svensk export med sådant som hotar yttrande- och åsiktsfrihet.

Svenska dagbladet, 2 juli 2014.

Svenska dagbladet, 4 juli 2014.

FN:s högkommissarie för mänskliga rättigheter har i juni 2014 uppmärksammat att lagstiftning kan leda till en teknisk utveckling som inte gynnar de mänskliga rättigheterna – att förlita sig på accessblockering som lagupprätthållande åtgärd platsar i den kategorin av lagstiftning, även om representanten vid tillfället uttalade sig om massövervakning.⁶

A/HRC/27/37, para. 42 och 49.

Hävning av betaltjänstförmedling som alternativ

Spelutredningen bör i stället titta närmare på det som EU-kommissionen klassar som "reaktiva åtgärder". Den främsta nackdelen med reaktiva åtgärder är att det politiska intresset är lågt – vilket skulle kunna åtgärdas av utredningen.

Betaltjänstmarknaden har tre marknadsled: 1) Betaltjänstförmedlaren som gör det möjligt för slutkonsument att genomföra betalningar till tjänsteleverantören, 2) tjänsteleverantören som tillhandahåller den för slutkonsumenten aktuella tjänsten (i detta fall spel), och 3) slutkonsumenter, som önskar erhålla tjänster från tjänsteleverantören medelst betalning till denna. "Hävning av betaltjänst" innebär att betaltjänstförmedlaren slutar hjälpa tjänsteleverantören få betalt av slutkonsumenter.

³Dokumentet finns tillgängligt på: https://www.riksdagen.se/sv/Dokument-Lagar/Utskottens-dokument/Betankanden/Tryck--och-yttrandefrihetsfrag_GX01KU14/

⁴PwC för EU-kommissionen, Study on the role of regulators for online gambling. Tillgänglig på: <http://bookshop.europa.eu/en/study-on-the-role-of-regulators-for-online-gambling-pbKM0414027/>

⁵Länkarna till artiklarna återfinns på: <http://www.svd.se/netclean-maste-svara-om-turkisk-censur-samt> <http://www.svd.se/netclean-bidrar-till-att-montera-ned-demokratien>

⁶The right to privacy in the digital age - Report of the Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights hittas i OHCHR:s dokumentdatabas, tillgänglig på: http://ap.ohchr.org/documents/alldocs.aspx?doc_id=23880

Att häva betaltjänstförmedlingen till olagliga speltjänster är enkelt i förhållande till redan rådande marknadsvillkor – det står redan i betaltjänstförmedlarnas avtal med kunderna att kunderna inte får ägna sig åt olaglig verksamhet. De behöver inte utveckla nya tekniska lösningar för att bli av med kunder som inte följer avtalen. En möjlig internationell förlaga kan vara Norge⁷ som infört ett system för betaltjänstblockering 2010.

MARKT/2013/094/E3/ST/OP, s. 70.

Utredningen behöver titta närmare på följande frågeställningar:

FÖRHÅLLANDE TILL UTLANDBASERADE TJÄNSTER

Lotteriinspektionens relation till utländska betaltjänstförmedlare. Definiera de utländska förmedlarnas skyldigheter. En möjlig ingång är EU:s nya momslagstiftning som öppnar för en definition av tjänsteleverans baserad på var slutkonsumenter befinner sig.

MÖJLIGHETER ATT ÖVERKLAGA

Hur man ger möjligheter för betaltjänstförmedlarnas kunder att överklaga hävning (jfr situationer då nätbutiker tillhandahåller i och för sig lagliga produkter och tjänster men får sina betaltjänster hävda av moraliska, snarare än juridiska, skäl).⁸ En lösning är att blockering av betaltjänster bara genomförs efter beslut av Lotteriinspektionen samt/eller av Lotteriinspektionen utsedda gode män.

TRANSPARENS

Om hävning följer på beslut av Lotteriinspektionen är det en enkel åtgärd att offentliggöra vilka speltjänster som fått sina betaltjänster hävda. Dessa kan publiceras i listformat, till exempel på Lotteriinspektionens hemsida. Ett annat, för insyn sämre, alternativ är att förlita sig på ”självreglering” (dvs, att betaltjänstförmedlarna själva förväntas ta initiativ till att agera så snabbt som möjligt på misstänkt olovlig spelverksamhet).⁹ Om man väljer ett ”självreglerande” system där betaltjänstförmedlare själva ska upphäva förmedling om de misstänker att tjänsteleverantören ägnar sig åt olovlig spelverksamhet, bör krav ställas på betaltjänstförmedlarna att rapportera vilka tjänster som blockerats till Lotteriinspektionen. Därefter kan hävningarna offentliggöras. Sedan bör tjänsteleverantörer vars betaltjänstförmedling hävts olovligen (t ex för att de inte levererar speltjänster, eller för att de har rätt tillstånd) genom Lotteriinspektionen överklaga hävningsbeslutet.

Notera i detta sammanhang särskilt nackdelarna med självreglering som exemplifieras i Europarådets dokument CommDH/IssuePaper(2014)1.

Notera att momsregler, men också lagstiftning mot terroristbekämpning och bedrägeribekämpning, redan innefattar en skyldighet (och ett intresse) för betaltjänstförmedlare att verifiera var användarna av betaltjänster befinner sig, varför lagupprätthållande åtgärder inom betaltjänstförmedling inte kan förväntas påverka användarnas mänskliga rättigheter negativt i förhållande till utgångsläget.

⁷Se ovan, fotnot 4.

⁸Se t ex <http://www.svt.se/kultur/banker-stoppar-kop-av-skrackfilm>

⁹Notera att Europarådets kommissionär för mänskliga rättigheter Nils Muižnieks särskilt varnar för oavsiktliga konsekvenser för de mänskliga rättigheternas efterlevnad om stater i för hög utsträckning förlitar sig på självreglering i sitt ställningstagandepapper om rättssäkerhet på internet och i de större digitala sammanhanget. Dokumentet finns tillgängligt på: <https://wcd.coe.int/ViewDoc.jsp?id=2268589>

Jämförelse mellan betaltjänsthävning och accessblockering

I fall som gäller bilder på barn som utsatts för sexuellt våld finns system för samverkan mellan betaltjänstförmidlare, civilsamhälle och stat i både USA och Europa.¹⁰ De har haft stor framgång i att motverka kommersiella tjänster för tillhandahållande av bilder på sexuellt våld.¹¹ Betaltjänster för kommersiella tjänster kan hävas på mindre än fyra timmar, medan accessblockering kan dröja längre än en månad för att få effekt.¹² Medan kampen mot spridning av bildmaterial innehållande sexuellt våld har en icke-kommersiell dimension som motiverar åtgärder utöver betaltjänstblockering kan man inte anta att olagliga speltjänster kommer att ha icke-kommersiella mål (dvs, poängen med verksamheten är att speltjänsten ska tjäna pengar på spelarna). Betaltjänstblockering kan antas vara tillräckligt för att motverka all den olagliga verksamhet som staten rimligen har ett intresse av att stävja.

FCACP.

Se bl a FCACP, 2008; FCACP, 2011, CEOP 2010.

MOGiS e.V., 2009.

Spelansvarsåtgärder och personuppgiftsskydd

I *Omreglering av spelmarknaden* uppmanas utredaren att "bedöma om undantag från personuppgiftslagens regler behöver och kan göras" i syfte motverka att "problemspelande uppstår", och för preventiva spelansvarsåtgärder så som "olika former av registreringar av spelares beteenden". Detta ska göras mot bakgrund av reformarbetet för dataskydd inom EU som avslutades i december 2015.¹³ DFRI ser inte att det behövs särskilda undantag från dataskyddslagstiftningen för att uppnå utredningens mål. Vi förordar en tydlig definition av vad "spelansvarsåtgärder" är, så att speltjänstleverantörer kan tillämpa dataskyddsförordningens vanliga principer och regler vid utformandet av dessa åtgärder.

Kommittéedirektiv 2015:95, s. 10-11.

EU:s dataskyddsförordning innehåller en dataminimeringsprincip, och en ändamålsbegränsningsprincip. Dessa principer gäller all databehandling. Vidare finns i den allmänna uppgiftsförordningen möjlighet för till exempel speltjänster att behandla personuppgifter om detta krävs för att de ska uppnå lagstadgade krav på verksamheten.

Artikel 5(1)(c).

Artikel 5(1)(b).

Artikel 6(1)(c).

DFRI föreslår att spelansvaret begränsas till enskilda användare av specifika leverantörers tjänster. I utredningen *En framtida spelreglering* föreslås att spelansvarsåtgärder kan vara "att hjälpa spelaren att sätta gränser för spelutgifterna, få korrekt information om hur spelet fungerar och vinstchanser, och inte dölja utan i stället klart visa, i den mån det är möjligt, hur mycket spelaren har spelat för, under hur lång tid, och hur stor vinsten eller förlusten är." Vidare återges exempel på tyska sociala riktlinjer för spelansvar, i en uttöm-

SOU 2008:124, s. 160.

SOU 2008:124, s. 188.

¹⁰För de europeiska och svenska banksamarbetena, se <http://www.financialcoalition.se/Pages/what-do-we-do.aspx> eller <http://www.europeanfinancialcoalition.eu/private10/images/document/21.pdf>.

¹¹http://www.missingkids.com/en_US/documents/FCACP_Technology_Challenges.pdf och http://www.missingkids.com/en_US/documents/FCACP_Trends.pdf; http://www.ceop.police.uk/documents/efc%20strat%20asses2010_080910b%20final.pdf

¹²Se delkapitel 8 om livslängd på olika hemsidor: <http://www.cl.cam.ac.uk/~rnc1/takedown.pdf>, via <https://mogis.info/archive/eu/se/>

¹³Se tills vidare Europaparlamentets konsoliderade text på http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2015/12-17/3_consolidated_text_EN.pdf

mande lista. DFRI är kritiska till spelansvarsåtgärder som ger leverantörer skyldigheter att kartlägga sina kunders personlighetsaspekter. Även aggregerad data om och kartläggning av spelkunders vanor bör begränsas till vad som är nödvändigt för att utöva spelansvaret.

Avslutning

Hävning av betaltjänstförmedling är ett snabbare sätt att komma till bukt med olaglig verksamhet än vad accessblockering är, och kräver mycket färre strukturella förändringar i de olika näringslivsaktörernas befintliga verksamhet. Till skillnad från accessblockering kan hävning av betaltjänster inte förväntas ha negativ inverkan på svensk export, på den allmänna globala tekniska utvecklingen, eller på utövandet av mänskliga rättigheter. De problem som behöver undersökas är relaterade till hur interaktionen mellan betaltjänstförmedlare och tillsynsmyndigheter ska äga rum, samt hur överklagan av hävning ska ske i de fall då en tjänsteleverantör anser sig ha berövats betaltjänster utan skäl.

Undantag från personuppgiftsskyddet bör inte vara lagstiftarens utgångspunkt för någon verksamhet. Istället bör man inom dataskyddets ramar titta på hur verksamheter som är samhällsrelaterade önskvärda kan skötas inom ramarna för individens utövande av de mänskliga rättigheterna.

Föreningen för digitala fri- och rättigheter

Patrik Wallström
Ordförande

Appendix

Till spelutredningens uppdrag hör inte att utvärdera meriterna i dataskyddslagstiftning och de mänskliga rättigheterna till privatliv och dataskydd som finns i EU:s stadga och Europarådets konvention. DFRI vill därför tillägga en text som motiverar vår mening att leverantörer inte bör ges skyldigheter att kartlägga kunders personlighetsaspekter, samt vår ståndpunkt att aggregerad data om och kartläggning av spelkunders vanor bör begränsas till vad som är nödvändigt för att uppnå målsättningen med spelansvaret.

Kartläggning av personlighetsaspekter och individers vanor sker idag i stor omfattning på internet.¹⁴ Resultaten av sådana kartläggningar används för marknadsföring eller annan beteendepåverkan.¹⁵ Begreppet *nudging* har även fått en politisk innebörd, där kartläggning av individers vanor kan användas för att få individer att bete sig ”korrekt” eller öka individers acceptans för politiska projekt.¹⁶ Man använder ofta beteckningen *profiler* (handlingen att sortera in individer i kategorier baserat på en ”profil” som utgörs av tidigare handlingsmönster, ursprung, identitet, o.s.v.) för att beskriva denna kartläggning.

Speltjänstleverantörer kan antas vilja rikta marknadsföring. Detta är tillåtet enligt dataskyddslagstiftningen, men det förefaller olämpligt att spelansvarsåtgärder utformas så att de riskerar bidra till riktningssarbetet. *Nudging* kan uppfattas som en lockande politisk strategi vid utformandet av statens roll i spelansvaret, men inverkar också kulturellt likriktande på samhället. Det är en manipulativ strategi som står i kontrast till exempelvis offentliga informationskampanjer.

Utanför utredningens område ligger också möjligheten att titta närmare på nätbaserade autenticeringstjänster. De flesta former av e-legitimation som används av offentlig och privat sektor innehåller idag element av kartläggning. De vanligast använda e-legitimationsteknologierna idag är standardiserade på ett sådant sätt att legitimationsleverantören *vet* när vem legitimerar sig, och i vilket syfte. Problemformuleringen är i dessa fall att spelkundens interaktioner med sin tjänstleverantör lagras hos en för interaktionen utomstående part (legitimationsleverantören). Det innebär en risk för att marknadsföring riktas mot problemgrupper på grund av deras beteende, då legitimationsleverantörer inte omfattas av spelansvar. Omvänt kan det innebära en risk för att spelkunder ges sämre kreditvärdighet på grund av sitt beteende.

Se i fotnötterna särskilt D-CENT, Morozov, Hildebrandt.

¹⁴Hildebrandt, Mireille, Gutwirth, Serge (red.). *Profiling the European Citizen: Cross-Disciplinary Perspectives*. Springer Verlag, 2008; Zuiderveen Borgesius, Frederik J., *Improving privacy protection in the area of behavioural targeting*, doktorsavhandling, Universiteit van Amsterdam, 2014. Tillgänglig på <http://dare.uva.nl/record/1/434236>; Schrage, Michael. *Big Data's Dangerous New Era of Discrimination*, Harvard Business Review, 29 januari 2014; Bria, Francesca, Clavell, Gemma Galdon, Ruiz, Javier, Zaala, José María, Fitchner, Laura, Halpin, Harry. *D-CENT: Research on digital identity ecosystems*, NESTA, 2015.; Federal Trade Commission, 2016. *Big Data: A Tool for Inclusion or Exclusion?*

¹⁵Datatilsynet (Norge), 2015. *The Great Data Race: How commercial utilisation of personal data challenges privacy*; för en teknisk beskrivning se O'Reilly Radar. *How browsers get to know you in milliseconds*. Tillgänglig på <http://radar.oreilly.com/2014/12/how-browsers-get-to-know-you-in-milliseconds.html>

¹⁶Rainford, Paul, Tinkler, Jane *Designing for nudge effects: how behaviour management can ease public sector problems*. LSE Research Online, 2011; Morozov, Evgeny. *The Real Privacy Problem*. Tillgänglig på: <http://www.technologyreview.com/featuredstory/520426/the-real-privacy-problem/>

Förutom Hildebrandt-Gutwirth-boken är samtliga referenser i fotnötterna tillgängliga på nätet. Här har samtliga direktlänkar inte återgivits av plats skull, och bara sådana länkar återges som inte nödvändigtvis är lätta att på egen hand finna genom internetsökningar. Notera att Harvard Business Review är en betaltjänst med begränsat antal visningar av artiklar per användare och månad.