

Regeringskansliet,
Finansdepartementet

Remiss av utkast till spelförordning

Inledning och sammanfattning

Datainspektionen har granskat utkastet till spelförordning utifrån myndighetens uppgift att verka för att människor skyddas mot att deras personliga integritet kränks genom behandling av personuppgifter. Yttrandet är begränsat till mer övergripande frågor av väsentlig betydelse för den enskildes personliga integritet.

Datainspektionen anser att den föreslagna regleringen är för oprecis för att utgöra en rättslig grund för väsentliga delar av den behandling av personuppgifter som förutsätts ske. Vidare anser Datainspektionen att det krävs analyser utifrån EU:s dataskyddsförordning och regeringsformen innan den nya regleringen kan tillåtas träda i kraft. Kompletterande föreskrifter från spelmyndigheten kan endast i begränsad omfattning läka dessa brister. Mot den bakgrunden avstyrker Datainspektionen förslaget.

Utkastet till spelförordning bygger på ett förslag till ny spellag (prop. 2017/18:220). Detta förslag bygger i sin tur på betänkandet En omreglerad spelmarknad (SOU2017:29) som Datainspektionen tidigare lämnat flera synpunkter på (myndighetens diarienummer 1015-2017). Datainspektionen står fast vid dessa synpunkter, samt lämnar följande kompletterande eller förtydligande synpunkter.

Generella synpunkter

Utkastet till spelförordning saknar en analys av hur de föreslagna bestämmelserna kommer att påverka enskildas personliga integritet. Det finns inga beskrivningar av de behandlingar av personuppgifter som

bestämmelserna innebär eller vilka överväganden som ligger till grund för förslagen.

Den aktuella regleringen innebär bland annat krav på systematisk övervakning av spelbeteenden, upprättande av spelarprofiler, analyser och konstateranden av om spelaren har ett misstänkt eller identifierat problemspelande samt dokumentation av kontakter som tagits med spelare på grund av problemspelande. Datainspektionen konstaterar att det därmed kommer att bli fråga om en integritetskänslig behandling av personuppgifter som också med nödvändighet och inte endast undantagsvis kommer att innefatta känsliga personuppgifter. Detta kräver noggranna överväganden utifrån dataskyddsförordningens bestämmelser om bland annat rättslig grund, känsliga personuppgifter, profilering, konsekvensbedömning avseende dataskydd och skyldigheten att i förväg samråda med Datainspektionen i vissa fall.

Datainspektionen konstaterar att den föreslagna spelregleringen genom bestämmelsen om kontrollrutiner innebär att licenshavarna kommer att behöva behandla personuppgifter om lagöverträdelse som avses i dataskyddsförordningen artikel 10, utan att vare sig den föreslagna spellagen, eller spelförordningen ger dem ett rättsligt stöd för att behandla sådana personuppgifter. Det innebär att för licenshavarnas behandling av personuppgifter om lagöverträdelse gäller de begränsningar som följer av dataskyddsförordningen samt bestämmelserna i lag respektive förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Det innebär att det kommer att krävas stöd i antingen generella föreskrifter eller beslut i enskilda fall från Datainspektionen. Som Datainspektionen framfört i det tidigare remissyttrandet, bör licenshavarnas rätt eller skyldighet att behandla personuppgifter som rör lagöverträdelse enligt spelregleringen inte göras beroende av myndighetsföreskrifter eller beslut i enskilda fall.

De rättsliga grunder i dataskyddsförordningen som skulle kunna ge stöd för den aktuella behandlingen av personuppgifter är en rättslig förpliktelse eller en uppgift av allmänt intresse enligt artikel 6.1. c respektive e.

Dataskyddsförordningen ställer vissa krav på den nationella regleringen för att dessa rättsliga grunder ska kunna tillämpas. Datainspektionen anser att såväl personuppgiftsbehandlingen som verksamhetens karaktär i nu aktuellt fall kräver att den rättsliga grunden är mer preciserad och därmed gör intrånget förutsebart (jämför förarbetena till den nya dataskyddslagen, prop. 2017/18:105 s. 51). Datainspektionen anser att vare sig uppdraget eller behandlingen av personuppgifter enligt regleringen - i vart fall i väsentliga delar - är tillräckligt tydlig och precis för att i enlighet med kraven i

dataskyddsförordningen kunna läggas till grund för att behandla personuppgifter. Eftersom regleringen innebär ett betydande intrång i form av övervakning och kartläggning av enskildas personliga förhållanden måste dessutom kraven i regeringsformen 2 kap. 6 § följas. Enligt Datainspektionens mening saknas de analyser som regeringsformen 2 kap. 6 § förutsätter ska ske. Möjligheten att genom mer preciserade föreskrifter från spelmyndigheten läka dessa brister och därmed kunna ge en rättslig grund för behandlingen är mot denna bakgrund begränsad. Den föreslagna regleringen innebär således enligt Datainspektionen att behandlingen av personuppgifter i väsentliga delar kommer att sakna en rättslig grund.

Utöver dessa generella synpunkter lämnar Datainspektionen följande synpunkter på de specifika förslagen till bestämmelser.

9 kap. Licenshavares samarbetspartner

1 § punkten 2 b)

Bestämmelsen innebär bland annat att licenshavaren ska intyga att en internationell samarbetarpartner uppfyller vissa krav med koppling till penningtvätt och finansiering av terrorism. Datainspektionen vill i sammanhanget upplysa om att licenshavare som ska följa bestämmelsen måste beakta bestämmelserna i dataskyddsförordningen samt lag och förordning med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning, såvitt bland annat avser personuppgifter om lagöverträdelser.

2 §

Bestämmelsen innebär att spelmyndigheten får besluta om vilka jurisdiktioner utanför EES som en licenshavare får utöva internationella samarbeten i. Datainspektionen vill upplysa om att EU:s dataskyddsförordning innehåller regler som begränsar möjligheten att överföra personuppgifter till tredje land, det vill säga utanför EU- och EES-området.

3 § punkten 3

Bestämmelsen om att en ansökan om registrering av spelombud ska innehålla uppgifter som visar att de personer som avses i bestämmelsen är lämpliga som spelombud, är vagt formulerad. Det går inte att utläsa vilka personuppgifter som behöver behandlas. Datainspektionen anser att föreskriften är alltför opreciserad och otydlig för att kunna utgöra en rättslig förpliktelse som gör det nödvändigt för en licenshavare att behandla personuppgifter om spelombud eller företrädare för spelombud. Eftersom

det är oklart vilken behandling av personuppgifter som kan bli aktuell, är det inte möjligt att ta ställning till om eller i vilken omfattning som kompletterande föreskrifter från spelmyndigheten skulle kunna läka bristen och därmed ge en rättslig grund för behandlingen.

11 kap. Spelansvar

1, 2 och 5 §§

Bestämmelserna anger bland annat att licenshavaren ska ha fastställda rutiner för kontakt med spelare i de fall problemspelande har identifierats eller misstänks, samt dokumentera varje spelansvarsåtgärd som vidtas. Mot bakgrund av att åtgärderna ska dokumenteras och att licenshavarna kommer att behöva ha stöd i dataskyddsförordningen för behandlingen av personuppgifter anser Datainspektionen att bestämmelserna är för otydliga. Det är oklart vad kontakten med spelaren innebär i praktiken eller vad kontakten ska leda till, vilka omständigheter som kan ligga till grund för att konstatera ett misstänkt eller identifierat problemspelande hos en spelare, vilka så kallade spelansvarsåtgärder som kan vidtas i olika fall, samt därmed vilken behandling av personuppgifter som kan bli aktuell. Datainspektionen ifrågasätter om kompletterande föreskrifter från spelmyndigheten skulle kunna läka bristen och därmed ge en rättslig grund för att behandla personuppgifter i samband med spelansvarsåtgärder.

9 och 12 §§

Datainspektionen anser att bestämmelserna om självavstängning är otydliga. Det framgår inte hur licenshavarnas kontroller enligt 9 § ska gå till, eller vilken behandling av personuppgifter som kan aktualiseras.

Vidare föreslås i 12 § att en anmälan om självavstängning till spelmyndigheten ska innehålla ett uttryckligt samtycke till avstängningen. Regeringen har i förarbetena till förslaget till spellag bedömt att något samtycke från spelaren inte krävs för behandling av personuppgifter i syfte att hantera självavstängningar (prop. s. 180). För att undvika att blanda ihop samtycke som ett rättsligt stöd för att behandla personuppgifter, med den enskildes möjlighet att genom en uttrycklig begäran stänga av sig från spel enligt spellagen bör man enligt Datainspektionen – för att inte riskera att vilseleda den enskilde bland annat om dennes möjlighet att ångra sig – i detta sammanhang använda ett annat uttryck än samtycke.

12 kap. Behandling av personuppgifter

Det framgår inte varför vissa bestämmelser om behandling av personuppgifter har samlats i ett särskilt kapitel, trots att bestämmelser i andra kapitel också avser behandling av personuppgifter.

1-3 §§

Om avsikten med bestämmelserna är att i enlighet med uttalandena i förarbetena till spellagen (prop. s 181 f och s. 188 f) begränsa vilka uppgifter som får behandlas i samband med självavstängning och vad uppgifterna i självavstängningsregistret får användas till anser Datainspektionen att det bör förtydligas. Det framgår inte klart om det endast är sådana identitetsuppgifter som framgår av förslaget som får behandlas. Det framgår inte heller klart att självavstängningsregistret bara får användas för de ändamål som framgår av förslaget. Vad gäller förslaget till bestämmelse i 3 § anser Datainspektionen att det behöver utredas om och i vilken utsträckning som en licenshavare, för att fullgöra de skyldigheter som följer av de angivna bestämmelserna i förslaget till spellag, behöver behandla personuppgifter på ett sådant sätt att dataskyddsförordningen blir tillämplig på den behandlingen.

4 §

Även vad gäller bestämmelsen att ett spelombud får behandla personuppgifter ur självavstängningsregistret endast i egenskap av personuppgiftsbiträde åt licenshavaren anser Datainspektionen att det behöver utredas om och i vilken utsträckning som en licenshavare respektive ett spelombud behöver behandla personuppgifter ur självavstängningsregistret på ett sådant sätt att dataskyddsförordningen blir tillämplig på den behandlingen. Vidare förutsätter bestämmelsen att spelombuden inte har ett eget behov av att behandla personuppgifter ur självavstängningsregister. Om ett spelombud behandlar personuppgifter i egenskap av personuppgiftsbiträde krävs att licenshavarna upprättar biträdesavtal med respektive spelombud som uppfyller kraven i dataskyddsförordningen. Datainspektionen har i det tidigare remissyttrandet pekat på ett behov av att låta fler uppgifter skyddas av sekretess och tystnadsplikt samt att dataskyddsförordningen när det gäller känsliga personuppgifter föreskriver att nationell rätt i vissa fall ska fastställa tystnadsplikt (artikel 9.2. i).

5 §

Bestämmelsen innebär att behandling av personuppgifter vid hantering av självavstängning ska ske automatiserat men får behandlas manuellt om det föreligger särskilda skäl. Det framgår inte klart vad som avses, särskilt mot

bakgrund av att även så kallad manuell behandling av personuppgifter som ingår i eller kommer att ingå i ett register omfattas av dataskyddsförordningen.

6 §

Bestämmelsen innebär en skyldighet för licenshavare att spara personuppgifter så länge som det behövs för att spelmyndigheten ska kunna utöva sin tillsyn enligt spellagen, dock längst i fem år. Datainspektionen anser att det kan ifrågasättas om bestämmelsen är förenlig med dataskyddsförordningen. Datainspektionen anser att den föreslagna bestämmelsen är alltför otydlig för att kunna ge ett rättsligt stöd för att spara personuppgifter. Vidare anser Datainspektionen att det kan ifrågasättas om bestämmelsen är förenlig med dataskyddsförordningens princip om lagringsminimering enligt artikel 5.1.e. Denna princip innebär att personuppgifter inte får sparas under en längre tid än vad som är nödvändigt för de ändamål för vilka personuppgifterna behandlas. Det är oklart hur bestämmelsen förhåller sig till ändamålsbestämmelserna i spellagen.

Detta yttrande har beslutats av enhetschefen Catharina Fernquist efter föredragning av juristen Katarina Högquist. Vid den slutliga handläggningen har även chefsjuristen Hans-Olof Lindblom deltagit.

Catharina Fernquist, 2018-06-14 (Det här är en elektronisk signatur)