



















Kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning finns i lagen (2018:218) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning (dataskyddslagen) och förordningen (2018:219) med kompletterande bestämmelser till EU:s dataskyddsförordning. Av 1 kap. 2 § dataskyddslagen framgår att bestämmelserna i EU:s dataskyddsförordning och dataskyddslagen även gäller vid behandling av personuppgifter som utgör ett led i en verksamhet som inte omfattas av unionsrätten. Enligt 2 kap. 2 § dataskyddslagen får personuppgifter behandlas med stöd av artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning. För att en sådan uppgift av allmänt intresse ska anses finnas är det tillräckligt att det framgår av författningen att en viss behandling av personuppgifter är tillåten.

Med stöd av artikel 29 i Europaparlamentets och rådets direktiv 95/46/EG av den 24 oktober 1995 om skydd för enskilda personer med avseende på behandling av personuppgifter och om det fria flödet av sådana uppgifter, inrättades en europeisk rådgivande och oberoende arbetsgrupp med uppgift att skydda enskilda avseende behandling på personuppgifter. Arbetsgruppen, som 2018 ersatts av den europeiska dataskyddsstyrelsen, har utfärdat vägledande riktlinjer på dataskyddsområdet.

## 4.3 Omsorgsplikten enligt spellagen

### 4.3.1 En skyldighet att motverka överdrivet spelande

Aktörer med svensk spellicens måste uppfylla högt ställda krav på spelverksamheten. Enligt 14 kap. 1 § spellagen ska en licenshavare 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 (den s.k. omsorgsplikten). I omsorgsplikten ingår att motverka överdrivet spelande genom fortlöpande kontroll av spelbeteende. Licenshavare ska i en handlingsplan redovisa hur omsorgsplikten ska fullgöras. Omsorgsplikten syftar till att skydda spelarnas liv, hälsa och ekonomi samt indirekt även de anhöriga till spelarna (prop. 2017/18:220 s. 149). Regeringen har bemyndigat Spelinspektionen att meddela föreskrifter om handlingsplanen och vilka åtgärder licenshavaren behöver vidta för att uppfylla kraven i 14 kap. 1 § spellagen (21 kap. 13 § 1 spellagen och 16 kap. 10 § 2 och 4 spelförordningen [2018:1475]).

Omsorgsplikten är ett av de viktigaste verktygen för att minska skadeverkningarna från spel (prop. 2021/22:242 s. 53 och 54). Spelinspektionen har publicerat en vägledning om omsorgsplikten i syfte att ge stöd till licenshavarna vid genomförandet av bestämmelsen. Vägledningen har tagits fram i samråd med bl.a. spelbranschen, Folkhälsomyndigheten och organisationer som erbjuder stöd till spelare och anhöriga. Vägledningen är inte uttömmande, utan ska ses som ett stöd i det kontinuerliga arbetet med omsorgsplikten. I vägledningen anges bl.a. hur en fortlöpande kontroll av spelbeteende bör gå till och hur licenshavarna bör agera när de upptäcker riskfyllt spelande.



oklarheterna har minskat i fråga om avtal som ingås. Det har blivit tydligare för konsumenten när näringsidkarens syfte är att ingå ett bindande avtal, och vem som i sådana fall är avtalspart. Det har också blivit lättare för konsumenten att bedöma avtalets innehåll. Enligt utredningens bedömning finns det för närvarande inte anledning att vidta ytterligare lagstiftningsåtgärder för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning. Utredningen bedömer även att det saknas behov av att utvidga skriftlighetskravet till att omfatta fler varor och tjänster.

#### 4.5 Sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av penningtvättslagen

I samband med genomförandet av Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/849 av den 20 maj 2015 om åtgärder för att förhindra att det finansiella systemet används för penningtvätt eller finansiering av terrorism, om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning (EU) nr 648/2012 och om upphävande av Europaparlamentets och rådets direktiv 2005/60/EG och kommissionens direktiv 2006/70/EG (det fjärde penningtvättsdirektivet), i fortsättningen kallat penningtvättsdirektivet, utvidgades tillämpningsområdet för den svenska penningtvättsregleringen till att omfatta i princip alla tillhandahållare av spel. Direktivet har i huvudsak genomförts i svensk rätt genom lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism (penningtvättslagen). Som en del av penningtvättsregleringen finns även i spellagen vissa särskilda bestämmelser om penningtvätt och spel.

Enligt 1 kap. 2 § första stycket 15 penningtvättslagen gäller lagen för fysiska och juridiska personer som driver spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen. Spelinspektionen har enligt 18 kap. 2 § spellagen tillsyn över att sådan verksamhet följer penningtvättslagen.

Sanktionerna vid överträdelser av penningtvättslagstiftningen ska vara effektiva, proportionella och avskräckande (artikel 58.1 i penningtvättsdirektivet). I 18 kap. 17–22 §§ spellagen finns bestämmelser om ingripanden vid överträdelser av penningtvättslagen. Vid sådana ingripanden ska bestämmelserna i 7 kap. 13–24 §§ penningtvättslagen tillämpas. De nämnda paragraferna i penningtvättslagen innehåller bestämmelser om tillsynsåtgärder, sanktionsavgifter och viten. En sanktionsavgift ska enligt 7 kap. 14 och 15 §§ penningtvättslagen fastställas till det som är högst av antingen två gånger vinsten som gjorts till följd av överträdelser, eller ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

Sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel skiljer sig från sanktionsavgiften vid överträdelser av spellagen. Enligt 19 kap. 13 § första stycket spellagen ska en sanktionsavgift uppgå till lägst 5 000 kronor och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret.

## 5 En rätt för licenshavare att behandla personuppgifter inom ramen för omsorgsplikten

**Regeringens förslag:** En licenshavare ska ha rätt att behandla personuppgifter från upprättade spelarprofiler och varje spelares spelbeteende inom ramen för sitt arbete med att motverka överdrivet spelande.

En licenshavare ska även få behandla sådana uppgifter om hälsa som spelaren själv lämnar till licenshavaren och uppgifter om spelarens ekonomi för att kunna vidta spelansvarsåtgärder och motverka överdrivet spelande.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Integritetsskyddsmyndigheten*, *Lunds universitet*, *Spelinspektionen* och *Statskontoret*, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. Enligt *Branschföreningen för onlinespel (BOS)* är omsorgsplikten den mest centrala delen av konsumentskyddet i den svenska spelregleringen och det får därför inte råda några tveksamheter kring att licenshavare har rätt att behandla uppgifter om spelares ekonomi och hälsa inom ramen för denna. *Kronofogdemyndigheten* konstaterar att skulder kopplade till spel har varit mer vanligt förekommande i ansökningar om skuldsanering under de senaste åren. Enligt myndigheten kan förslaget bidra till att minska riskerna att hamna i ett spelmissbruk och bidra till att motverka överskuldsetting. *Folkhälsomyndigheten* anser att förslaget är proportionerligt och nödvändigt för att nå det spelpolitiska målet. Myndigheten vill dock att det även införs ett gemensamt insats- och förlusttak för alla licensierade bolag, samt en bestämd gräns för hur stora summor en person kan spela för.

Några av remissinstanserna vill att förslaget förtydligas på olika sätt. *AB Svenska Spel*, *Intresseföreningen för Sveriges allmännyttiga lotterier (Svalo)* och *Spelbranschens riksorganisation (Sper)* anser att förslaget bör förtydligas, så att det inte finns någon tvekan om att behandling av uppgift om hälsa är tillåtet oavsett om uppgiften lämnas av en spelare själv eller framkommer som resultat av ett spelbolags analys av spelbeteende. Bland andra *Paf International p.l.c. (Paf)* och *Sper* önskar även ett förtydligande av bestämmelser kring lagring av personuppgifter efter avslutat kundförhållande. *Paf* anser vidare att det bör förtydligas att frivilligt lämnade uppgifter även kan omfatta uppgifter där spelaren har svarat på spelbolags frågor inom ramen för spelbolagets arbete att uppfylla omsorgsplikten samt andra uppgifter som framkommer som ett resultat av spelbolagets analys och kontroll av spelbeteende. *ComeOn Group* anser att Spelinspektionens vägledning om omsorgsplikten bör uppdateras med anledning av förslaget. Enligt bolaget bör det även förtydligas om en licenshavare kan förlita sig på det som en kund påtalar om sin hälsa eller om det även krävs t.ex. läkarintyg. Bolaget önskar vidare vägledning om hur en licenshavare rent praktiskt ska göra för att uppfylla omsorgsplikten i olika uppräknade situationer. *UC AB* anser att en licenshavare i sitt arbete med omsorgsplikten, utöver uppgifter om en spelares ekonomi, kan ha behov av annan information som finns i kreditupplysningsregister, såsom om en spelare

har en förvaltare. Bolaget anser även att det skulle vara värdefullt att klargöra att en licenshavares uppfyllande av omsorgsplikten utgör ett legitimt behov enligt 9 § kreditupplysningslagen (1973:1173).

*Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG)* tillstyrker att personuppgifter om hälsa och ekonomi ska få användas för att vidta spelansvarsåtgärder i enlighet med spellagen. ATG avstyrker dock att personuppgifter om hälsa och ekonomi ska användas för att motverka överdrivet spelande, eftersom detta begrepp enligt bolaget inte är definierat. Enligt bolaget är det oklart vad behandling för att motverka överdrivet spelande innebär och vilka uppgifter det kan bli fråga om. Enligt ATG framgår det inte heller vilket undantag i artikel 9.2 i EU:s dataskyddsförordning som ska tillämpas för att känsliga personuppgifter om hälsa ska få behandlas.

### **Skälen för regeringens förslag**

*Inom ramen för en licenshavares arbete med omsorgsplikten får vissa personuppgifter behandlas*

Spellicenshavarna är personuppgiftsansvariga för den behandling av personuppgifter som de utför för att fullgöra sina skyldigheter enligt spellagen. En licenshavare får behandla personuppgifter bl.a. om det är nödvändigt för att enligt spellagen och föreskrifter som har meddelats i anslutning till lagen granska och analysera uppgifter från upprättade spelarprofiler och varje spelares spelbeteende för att kunna vidta spelansvarsåtgärder (17 kap. 2 § och 5 § 6 spellagen).

Av förarbetena framgår att en licenshavare inte får erbjuda spel till en spelare förrän en spelarprofil har upprättats. I spelarprofilen ska spelaren sätta gränser för sitt eget spelande vad gäller tid och pengar. Licenshavaren ska övervaka att spelarna inte överskrider sina satta gränser. Det har därför ansetts att rätten till behandling av personuppgifter för ändamålet att granska och analysera uppgifter från spelarprofiler och varje spelares spelbeteende bör framgå av spellagen (prop. 2017/18:220 s. 184). Licenshavarnas möjligheter att behandla personuppgifter i detta syfte har således begränsats till att granska och analysera och har kopplats till spelarprofilen.

*Det finns ett behov av att komplettera bestämmelsen om tillåten personuppgiftsbehandling*

Som Statskontoret konstaterar i sin utvärdering av omregleringen av spelmarknaden krävs det att licenshavarna har en god kännedom om sina kunder för att uppfylla det spelansvar som de har enligt spellagen (Statskontorets rapport 2022:5 s. 178). Behandling av personuppgifter är därför av central betydelse för möjligheterna att ta spelansvar och motverka problemspelande. Det är bl.a. viktigt att licenshavarna, för att kunna motverka problemspelande, kan följa utvecklingen av spelarnas spelbeteende och vidta nödvändiga åtgärder för att motverka spelproblem (prop. 2017/18:220 s. 179).

Den nuvarande möjligheten i spellagen att behandla personuppgifter är kopplad till behovet för licenshavare att kunna vidta spelansvarsåtgärder (17 kap. 5 § 6 spellagen). I omsorgsplikten ingår dock också att motverka överdrivet spelande genom fortlöpande kontroll av spelbeteende. Det handlar således inte enbart om ett behov av att behandla uppgifter i syfte

att vidta konkreta spelansvarsåtgärder. Detta innebär att det i dagsläget finns en osäkerhet kring vilka personuppgifter som licenshavarna får behandla inom ramen för sitt arbete med omsorgsplikten. Denna osäkerhet begränsar även Spelinspektionens möjligheter att ställa krav på licenshavarnas omsorgsplikt. Ett flertal licenshavare har också efterfrågat ett förtydligande från myndigheten i detta avseende. Enligt regeringen finns det därför skäl att överväga att komplettera den aktuella bestämmelsen så att det klart framgår att personuppgiftsbehandling är tillåten i en licenshavares arbete med omsorgsplikten, dvs. såväl vid den fortlöpande kontrollen av spelbeteende som vid vidtagandet av konkreta spelansvarsåtgärder.

*Licenshavare kan behöva behandla uppgifter om hälsa och ekonomi i arbetet med omsorgsplikten*

En förutsättning för att licenshavarna ska kunna göra fullständiga riskbedömningar av sina kunder, och i förlängningen vidta individuellt anpassade spelansvarsåtgärder, är att de får behandla nödvändiga och ibland känsliga personuppgifter. Behandling av sådana uppgifter är nämligen avgörande för licenshavares möjligheter att uppnå en god kännedom om sina kunder, vilket är en förutsättning för att ta spelansvar och motverka problemspelande. Det förekommer visserligen att licenshavare redan i dag behandlar personuppgifter, såsom uppgifter om en spelares ekonomi, med stöd av artikel 6.1 b i EU:s dataskyddsförordning. Den aktuella artikeln rör dock endast behandling av personuppgifter till följd av ett avtal, och förutsätter att personuppgiftsbehandlingen är nödvändig, antingen för att fullgöra avtalet med den registrerade eller för att vidta åtgärder på begäran av den registrerade innan avtalet ingås.

Enligt vad Spelinspektionen framför i sin skrivelse är det inte tydligt om licenshavare får hämta in och behandla andra uppgifter, som inte klart ingår i spelarprofilen, i arbetet med omsorgsplikten. Även Statskontoret menar att spellagen inte ger licenshavare tydligt stöd för att behandla uppgifter om spelarnas ekonomi och hälsa (Statskontorets rapport 2022:5 s. 41). Enligt bl.a. BOS är omsorgsplikten den mest centrala delen av konsumentskyddet i den svenska spelregleringen och det får därför inte råda några tveksamheter kring att licenshavare har rätt att behandla uppgifter om spelares ekonomi och hälsa inom ramen för omsorgsplikten. Mot denna bakgrund finns det skäl att överväga om licenshavarna, inom ramen för arbetet med omsorgsplikten, bör få behandla ytterligare personuppgifter i form av uppgifter om hälsa eller ekonomi.

För att licenshavarna ska kunna vidta nödvändiga åtgärder för att motverka överdrivet spelande behöver de, förutom en möjlighet att följa utvecklingen av spelarnas spelbeteende (17 kap. 5 § 6 spellagen), även kunna hämta in eller på annat sätt behandla uppgifter om en spelares ekonomiska förutsättningar. Som *Kronofogdemyndigheten* konstaterar har skulder kopplade till spel om pengar ökat i ansökningar om skuldsanering. En licenshavare kan vid kontakt med en spelare få kännedom om att denne lånat pengar för att spela eller inte har råd att betala mat och hyra, vilket är starka indikationer på att spelaren spelar över sina tillgångar. För att kunna avgöra om en spelare spelar för mer än vad denne har råd med behöver licenshavare ibland också kunna hämta in uppgifter om spelarens inkomst från t.ex. Skatteverket eller ett kreditupplysningsbolag. Licens-

havaren kan också, inom ramen för sitt arbete med att motverka penningtvätt och finansiering av terrorism (18 kap. 2 § spellagen och 1 kap. 2 § 15 penningtvättslagen), redan ha fått ta del av uppgifter om en spelares ekonomi. Sådana uppgifter kan även behöva behandlas inom ramen för licenshavarens arbete med omsorgsplikten.

För att en licenshavare ska kunna skydda en spelares hälsa behöver licenshavaren även kunna behandla uppgifter från spelaren som tyder på att denne har problem med sitt spelande eller uppgifter om spelarens hälsotillstånd i övrigt, t.ex. att spelaren befinner sig i ett sådant tillstånd som medför en förhöjd risk för spelproblem. Spelproblem används ofta som ett samlingsbegrepp för att beskriva sociala, ekonomiska eller hälsomässiga negativa konsekvenser av spel om pengar (SOU 2020:77 s. 169 och prop. 2016/17:85 s. 10). Riskfaktorer för spelproblem kan vara t.ex. psykisk ohälsa, ekonomisk stress, permitteringar och arbetslöshet, social isolering, spelande på spel med hög riskpotential, beroende av alkohol eller narkotika, impulsivitet eller suicidtankar (se t.ex. prop. 2016/17:85 s. 16, Socialstyrelsen, *Behandling av spelmissbruk och spelberoende – Kunskapsstöd med nationella rekommendationer till hälso- och sjukvården och socialtjänsten*, 2017, s. 10 och 11 samt Folkhälsomyndigheten, *Fördjupad analys av utvecklingen av spelproblem kopplat till spridningen av covid-19 – Återrapportering av ett regeringsuppdrag*, 2021, s. 6).

Eftersom uppgifter om hälsa är särskilt integritetskänsliga bör licenshavare inte få behandla andra personuppgifter än sådana som är nödvändiga för uppfyllande av omsorgsplikten. Om licenshavaren anser att spelarens spelbeteende, i förekommande fall tillsammans med uppgifter om dennes ekonomi eller uppgifter som spelaren själv lämnat om sin hälsa, är sådant att det finns skäl att ifrågasätta hur spelaren mår i förhållande till sitt spelande bör detta i normalfallet vara tillräckligt för att licenshavaren ska vara skyldig att vidta begränsningsåtgärder. Det finns därför inget behov för licenshavare att kunna hämta in uppgifter om spelares hälsa från någon annan källa för att fullgöra sin omsorgsplikt.

Enligt regeringen finns det således, i likhet med vad majoriteten av remissinstanserna anser, ett behov av att utvidga den aktuella bestämmelsen i 17 kap. 5 § 6 spellagen så att den även omfattar behandling av sådana uppgifter om hälsa som spelaren själv lämnar och uppgifter om spelarens ekonomi.

### *Den rättsliga grunden i EU:s dataskyddsförordning för personuppgiftsbehandlingen*

Av artikel 5.1 b i EU:s dataskyddsförordning framgår att personuppgifter endast får samlas in för särskilda, uttryckligt angivna och berättigade ändamål. Regeringen har angett att det framstår som naturligt att i en speciallag som riktar sig mot en särskilt angiven verksamhet direkt ange för vilka ändamål personuppgifter får behandlas på det mer avgränsade område som lagen avser att täcka (prop. 2008/09:96 s. 40).

För att behandling av personuppgifter ska vara förenlig med EU:s dataskyddsförordning krävs att det finns en rättslig grund för behandlingen. En sådan rättslig grund kan enligt artikel 6.1 i förordningen bl.a. vara att behandlingen är nödvändig för att fullgöra en rättslig förpliktelse som åvilar den personuppgiftsansvarige (c) eller att behandlingen är nödvändig för att

utföra en uppgift av allmänt intresse eller utgör ett led i den personuppgiftsansvariges myndighetsutövning (e). En licenshavares arbete med omsorgsplikten får anses utgöra en uppgift av allmänt intresse. Behandlingen är även nödvändig för att fullgöra licenshavarens rättsliga förpliktelser enligt spellagen.

Det är inte tillräckligt att behandlingen av personuppgifter är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse för att denna rättsliga grund ska kunna användas. Enligt artikel 6.3 i EU:s dataskyddsförordning ska grunden för behandlingen även fastställas i unionsrätten eller en medlemsstats nationella rätt som den personuppgiftsansvarige omfattas av. Detta framgår även av 2 kap. 2 § dataskyddslagen, som tydliggör att personuppgifter får behandlas med stöd av artikel 6.1 e i förordningen, om behandlingen är nödvändig för att utföra en uppgift av allmänt intresse som följer av lag eller annan författning, av kollektivavtal eller av beslut som har meddelats med stöd av lag eller annan författning.

I artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning finns vidare bestämmelser om behandling av s.k. känsliga personuppgifter. Uppgift om att någon har ett spelberoende eller spelmissbruk kan anses vara en uppgift som rör hälsa och en sådan uppgift skulle således kunna vara en känslig personuppgift (prop. 2017/18:220 s. 180). Behandling av känsliga personuppgifter är som huvudregel förbjuden. Enligt artikel 9.2 i förordningen är dock behandling av sådana uppgifter tillåten efter samtycke av den registrerade. Detta gäller dock inte om unionsrätten eller nationell rätt föreskriver att förbudet inte kan upphävas av den registrerade. Behandling av känsliga personuppgifter får vidare ske bl.a. om behandlingen är nödvändig av hänsyn till ett viktigt allmänt intresse, på grundval av unionsrätten eller medlemsstatens nationella rätt. En förutsättning är att den nationella rätten står i proportion till det eftersträvade syftet, är förenlig med det väsentliga innehållet i rätten till dataskydd och att den innehåller bestämmelser om lämpliga och särskilda åtgärder för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen.

#### *Spellagens reglering om personuppgiftsbehandling bör kompletteras*

En utgångspunkt för den svenska spelregleringen är att de negativa konsekvenserna av spelande ska motverkas och att spelproblematik ska tas på allvar. Detta är viktigt eftersom konsekvenserna för personer som tappar kontrollen över sitt spelande kan bli allvarliga och orsaka sociala, hälsomässiga och ekonomiska skadeverkningar. Som framgår av avsnitt 4.3 ska omsorgsplikten skydda spelarnas liv, hälsa och ekonomi, och indirekt även de anhöriga till spelarna. Spelaren ska skyddas mot överdrivet spelande och få hjälp att minska sitt spelande när det finns anledning till det. För att kunna fånga upp spelare som kan antas ha ett riskfyllt spelande ska licenshavaren övervaka spelarnas spelbeteende och göra en individuell riskbedömning. Den individuella riskbedömningen är avgörande för vilken typ av åtgärd som kan anses tillräcklig för att skydda spelaren mot överdrivet spelande (jfr prop. 2017/18:220 s. 184).

Det finns således ett viktigt allmänt intresse av att kunna vidta åtgärder för att skydda spelare mot överdrivet spelande. Intresset av att skydda den enskildes hälsa bedöms i detta sammanhang vara större än behovet av skydd för den personliga integriteten. Sådan behandling av personuppgifter



gifter som är nödvändig inom ramen för licenshavarnas arbete med omsorgsplikten omfattas emellertid i dagsläget inte av något av de nuvarande tillåtna ändamålen som återfinns i 17 kap. 5 § spellagen. Det finns därför behov av att komplettera regleringen i denna paragraf så att det framgår att en licenshavare får behandla personuppgifter om det är nödvändigt för att granska och analysera uppgifter från upprättade spelarprofiler och varje spelares spelbeteende för att kunna motverka sådant överdrivet spelande som avses i 14 kap. 1 § spellagen. Regleringen behöver även kompletteras så att en licenshavare får behandla sådana uppgifter om hälsa som spelaren själv lämnar till licenshavaren och uppgifter om spelarens ekonomi för att kunna vidta spelansvarsåtgärder och motverka sådant överdrivet spelande som avses i 14 kap. 1 § spellagen.

Det aktuella förslaget innebär endast en uttrycklig rätt att behandla personuppgifter i licenshavarnas arbete med skyldigheten att enligt omsorgsplikten bl.a. skydda spelare mot överdrivet spelande, och medför således inte några nya uppgifter för licenshavarna. Till skillnad från *ATG* konstaterar regeringen att det saknas anledning att undanta rätten till personuppgiftsbehandling från att omfatta licenshavarnas redan gällande skyldigheter enligt omsorgsplikten.

En licenshavares omsorgsplikt är en sådan uppgift av allmänt intresse som avses i artikel 6.1 e i EU:s dataskyddsförordning. Det är nödvändigt att behandla uppgifter om en spelares hälsa och ekonomi för att utföra denna uppgift. Genom kompletteringen av 17 kap. 5 § spellagen kommer grunden för behandlingen att vara fastställd i nationell rätt i enlighet med artikel 6.3 i förordningen. Genom förslaget kommer även rätten att behandla känsliga personuppgifter om hälsa att vara fastställd i nationell rätt i enlighet med artikel 9.2 g i förordningen. Begränsningen av behandlingen till aktuella personuppgifter bedöms vidare utgöra en sådan lämplig åtgärd för att säkerställa den registrerades grundläggande rättigheter och intressen som krävs enligt artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning. Utöver detta innehåller spellagen även ett förbud mot att vid behandling av personuppgifter utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på sådana personuppgifter som avses i bl.a. artikel 9.1 i förordningen (17 kap. 10 § spellagen).

Av den föreslagna bestämmelsen framgår, som bl.a. *AB Svenska Spel*, *Sper* och *Svalo* efterfrågar, att både uppgifter om hälsa som en spelare själv lämnar till en licenshavare och sådana uppgifter som framkommer vid en analys och kontroll av en spelares spelbeteende kommer att vara möjliga att behandla i syfte att vidta spelansvarsåtgärder och motverka överdrivet spelande. Uppgifter som en spelare frivilligt lämnar vid frågor inom ramen för ett spelbolags arbete med omsorgsplikten kommer, i likhet med vad *Paf* efterfrågar, att omfattas av rätten till personuppgiftsbehandling. Även sådana uppgifter lämnas nämligen av spelaren själv.

Det ingår inte att inom ramen för detta lagstiftningsärende ta ställning till andra åtgärder, t.ex. i form av ett gemensamt insats- och förlusttak, en bestämd gräns för spelande, bestämmelserna kring lagring av personuppgifter efter avslutat kundförhållande eller rätten för licenshavare att behandla andra uppgifter om en spelare, som bl.a. *Folkhälsomyndigheten*, *Paf*, *Sper* och *UC AB* efterfrågar. Det faller vidare utanför det aktuella ärendet att, som *UC AB* efterfrågar, förtydliga om en licenshavares uppfyllande av omsorgsplikten utgör ett legitimt behov enligt 9 § kreditupp-

lysningslagen. Det är en fråga för rättstillämpningen att ta ställning till gällande rätt och bedöma om så är fallet. När det gäller önskemålet från *ComeOn Group* om att Spelinspektionens vägledning om omsorgsplikten bör uppdateras och att det bör förtydligas hur en licenshavare kan uppfylla omsorgsplikten är detta en fråga för myndigheten.

#### *Identifierade risker med personuppgiftsbehandlingen*

När uppgifter om ekonomi och hälsa behandlas finns dessa uppgifter tillgängliga för viss personal hos licenshavaren. Det finns därmed en risk att den personal som har tillgång till uppgifterna missbrukar dessa uppgifter eller att de används av licenshavarna på ett otillbörligt sätt, t.ex. i motsatt syfte för att förmå sårbara spelare att spela mer. Det finns också en risk att personuppgifterna sprids på ett felaktigt sätt och exponeras för personal som inte har rätt att ta del av uppgifterna. Tillgången till uppgifterna är emellertid en förutsättning för att licenshavaren ska kunna vidta nödvändiga spelansvarsåtgärder och motverka överdrivet spelande. Tillgången till personuppgifter kommer dock att begränsas till vad var och en behöver för att kunna fullgöra sina arbetsuppgifter enligt spellagen (17 kap. 3 § spellagen). Det kommer inte heller att vara tillåtet att utföra sökningar i syfte att få fram ett urval av personer grundat på uppgifter om hälsa (17 kap. 10 § spellagen).

En licenshavare ska spara uppgifter så länge som det behövs för att Spelinspektionen ska kunna utöva sin tillsyn enligt spellagen (13 kap. 3 § spelförordningen). Vid Spelinspektionens tillsyn över en licenshavares arbete med omsorgsplikten kan myndigheten få tillgång till uppgifter om en spelares ekonomiska förhållanden och hälsa. Av 17 kap. 4 § spellagen framgår att sådan behandling av personuppgifter är tillåten hos myndigheten. Detta betyder i sin tur att uppgifterna kan begäras ut hos myndigheten med stöd av offentlighetsprincipen. Dessa personuppgifter är emellertid föremål för absolut sekretess, eftersom uppgifterna rör den som har trätt i affärsförbindelse med ett spelbolag (30 kap. 23 § första stycket 2 offentlighets- och sekretesslagen [2009:400] samt 9 § första stycket offentlighets- och sekretessförordningen [2009:641] och punkt 21 i bilagan till samma förordning, jfr Kammarrätten i Jönköpings dom den 4 februari 2014 i mål nr 3311-13). Åtkomsten till sådana uppgifter hos Spelinspektionen begränsas vidare så att det endast är de som behöver dem i sitt arbete som kan ta del av dem.

De enda uppgifter om hälsa som licenshavarna behöver, och som därmed ska få behandlas enligt förslaget, är sådana som lämnas av spelaren själv. Detta begränsar integritetsintrånget kraftigt. Den som själv lämnar sådana uppgifter till en licenshavare kan vidare antas förutsätta att uppgifterna ska tas emot och beaktas av licenshavaren.

#### *Personuppgiftsbehandlingen bedöms vara proportionerlig*

En del av de personuppgifter som omfattas av förslaget, t.ex. uppgifter om en spelares ekonomi, behandlas redan av licenshavarna i andra syften. Förslaget innebär att uppgifterna nu kommer att behandlas i ytterligare ett syfte, vilket i första hand kommer att påverka personer som ligger i riskzonen för spelproblem. I den senaste befolkningsundersökningen om spel bedömdes 4,3 procent av befolkningen ha någon risk för spelproblem enligt kategorierna viss risk, förhöjd risk eller spelproblem. De som tillhör

den sista kategorin, dvs. spelproblem, uppgår till 0,5 procent (Swedish longitudinal gambling study, Swelogs, 2021). Det är således endast en liten andel av den totala befolkningen som bedöms komma att påverkas av det aktuella förslaget om personuppgiftsbehandling.

Det kan i vissa fall finnas behov av att behandla sådana känsliga personuppgifter som avses i artikel 9 i EU:s dataskyddsförordning. Förslaget syftar dock till att minska de negativa konsekvenserna av spelande. Konsekvenserna för personer som tappar kontrollen över sitt spelande kan bli allvarliga och orsaka sociala, hälsomässiga och ekonomiska skadeverkningar. Omsorgsplikten syftar dessutom till att, utöver att skydda spelarnas liv, hälsa och ekonomi, även skydda de anhöriga till spelarna (prop. 2017/18:220 s. 149 och prop. 2021/22:242 s. 53). Intresset av att skydda den enskildes hälsa bedöms därför i detta sammanhang vara större än behovet av skydd för den personliga integriteten.

De personuppgifter som föreslås få behandlas bedöms vara adekvata, relevanta och inte för omfattande i förhållande till de ändamål för vilka de behandlas (jfr artikel 5.1 c i EU:s dataskyddsförordning). Det bedöms vidare i spelregleringen finnas regler som är tillräckliga för att säkerställa att uppgifterna överförs på ett säkert sätt samt för att tillgången till uppgifterna ska kunna begränsas till de personer som behöver uppgifterna för att fullgöra sina arbetsuppgifter (jfr artikel 5.1 f i EU:s dataskyddsförordning).

Sammantaget innebär detta enligt regeringen att de integritetsrisker som följer av förslaget är begränsade, och inte mer omfattande än vad som är nödvändigt för att nå syftet. Bland andra *Kronofogdemyndigheten* bedömer att förslaget kan bidra till att minska riskerna för spelproblem och bidra till att motverka överskuldssättning. Förslaget bedöms därmed, i likhet med vad bl.a. *Folkhälsomyndigheten* anser, utgöra en proportionerlig inskränkning i integritetsskyddet. *Integritetsskyddsmyndigheten* har inte haft något att erinra mot den föreslagna regleringen.

## 6 Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel

**Regeringens förslag:** En licenshavare som på eget initiativ kontaktar en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal om spel om pengar ska i början av samtalet informera konsumenten om licenshavarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och hans eller hennes relation till licenshavaren.

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

Ett avtal ska ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar licenshavarens anbud. Ett avtal som inte har ingåtts på detta sätt ska vara ogiltigt och konsumenten ska då inte vara skyldig att betala

för något spel. Konsumenten ska informeras om detta i licenshavarens bekräftelse av anbudet.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Branschföreningen för onlinespel, ComeOn Group, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Helsingborgs tingsrätt, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Myndigheten för delaktighet, Polismyndigheten, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt och Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Kronofogdemyndigheten* konstaterar att spel om pengar kan vara särskilt lockande för konsumenter, inte minst för särskilt sårbara grupper, samt att överdrivet spelande kan leda till negativa konsekvenser för konsumenten, dennes anhöriga och i ett längre perspektiv även för samhället i stort. Enligt myndigheten kommer skriftlighetskravet att leda till ett stärkt konsumentskydd samtidigt som det minskar risken för att spelproblem uppstår. *Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst* anser att förslaget ökar transparensen vid tecknande av avtal om spel. Även om många spel- och lotteritjänster är relativt lätta att säga upp har många konsumenter enligt föreningen okunskap kring att de ingått tjänsten. Enligt föreningen kan kostnaden för ett par månaders abonnemang spela stor roll för vardagsekonomin för ekonomiskt svaga hushåll. *Allmänna reklamationsnämnden (ARN)* välkomnar förslaget, eftersom det minskar risken för tvister som rör frågan om ett bindande avtal har träffats genom telefonförsäljning. *Konsumentvägledarnas förening* är positiv till förslaget och förutsätter att de hinder som kravet kan innebära för ideella organisationer kan överbyggas genom tekniska lösningar. Enligt föreningen väger fördelarna med kravet över eventuella hinder. *Aktiebolaget Trav och Galopp* har inga principiella invändningar mot förslaget, men menar att antalet tvister kan komma att öka när konsumenter använder sig av möjligheten att reklamera med hänvisning till formkraven.

*Konsumentverket* framhåller att myndigheten får in anmälningar om allvarliga överträdelser i form av t.ex. påträngande försäljningsmetoder och vilseledande marknadsföring, som kan resultera i ofrivilliga avtal om lotterier. Enligt Konsumentverket bör skriftlighetskravet kombineras med en möjlighet för myndigheten att ingripa vid överträdelser och krav på att sådan information som anges i 2 kap. 2 § distansavtalslagen ska lämnas innan ett avtal ingås. *Karolinska institutet* anser att det utöver förslaget bör införas ett obligatoriskt förlusttak som gäller allt registrerat spel inom licenssystemet för att minska de negativa skadeverkningarna av spel om pengar. *Spelinspektionen* anser att skriftlighetskravet bör omfatta även aktörer som tillhandahåller spel i Sverige utan nödvändig licens och utformas på ett sådant sätt att Konsumentverket ges möjlighet att ingripa vid överträdelser. *Kammarrätten i Jönköping* anser att det bör övervägas att ta in den föreslagna regleringen i distansavtalslagen. *Förvaltningsrätten i Linköping* anser att det är lämpligt att införa regleringen i spellagen, men menar att förslaget innebär en viss begränsning i den information som ska lämnas till konsumenter jämfört med distansavtalslagens regler. *Uppsala universitet* anser att det inte bör anges att ett avtal som inte har ingåtts i enlighet med skriftlighetskravet är ogiltigt, eftersom det avviker från rådande

civilrättslig begreppsanvändning. Enligt myndigheten bör det i stället anges att ett sådant avtal inte är bindande.

Några remissinstanser, bl.a. *AB Svenska Spel* och *IOGT-NTO/Miljonlotteriet*, avstyrker förslaget. *Spelbranschens riksorganisation (Sper)* konstaterar att den enda speltjänst som för närvarande säljs per telefon är lotterier som tillhandahålls av ideella organisationer, och att sådana lotterier endast innebär en låg risk för att utveckla spelproblem. Enligt organisationen säkerställer den nuvarande lagstiftningen på området redan ett gott konsumentskydd. *Folkspel ideell förening* anser att det inte finns några skäl som motiverar ett skriftlighetskrav och menar att ett sådant krav skulle motverka det riksdagsbundna målet att allmännyttig ideell verksamhet ska ges goda förutsättningar till finansiering genom intäkter från spel. Enligt *Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier* försvårar förslaget möjligheten för civilsamhällets lotterier att generera överskott till goda allmännyttiga ändamål. *Nordic Lottery AB* menar att ett krav på skriftligt accept utan tvekan skulle slå mot försäljningen, genom att göra rekryteringen mer kostsam och därmed urholka överskotten till förmånstagarna. Enligt bolaget är det viktigare att i stället aktivt förhindra aktörer som saknar licens från att bedriva telefonförsäljning mot svenska konsumenter. Enligt *Lunds universitet* framstår det som omotiverat och onödigt byråkratiskt att frånga huvudregeln att muntliga avtal är bindande för en avtalstyp som av allt att döma inte förorsakar några större bekymmer. Myndigheten anser att de negativa konsekvenser ett skriftlighetskrav kan tänkas få för ideella organisationer väger tyngre än den lilla betydelse kravet kan förväntas ha ur ett konsumentskyddsperspektiv. *Svenska Postkodföreningen* anser att förslaget strider mot riksdagens spelpolitiska mål och att det saknas skäl för att införa ett skriftlighetskrav. Om förslaget ändå genomförs anser föreningen att försäljning till befintliga kunder bör undantas från kravet.

## Skälen för regeringens förslag

### *Utredningen om en uppföljning av skriftlighetskravet*

Utredningen Ett moderniserat konsumentskydd konstaterar i sitt betänkande En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning (SOU 2021:79 s. 8, 9 och 63–67) att den enda speltjänst som för närvarande säljs per telefon är lotterier som tillhandahålls av ideella organisationer. De uppgifter som utredningen har inhämtat från såväl myndigheter som intresseorganisationer visar att konsumentproblemen vid sådan försäljning är små. De avtal som ingås är normalt inte bundna under viss tid och är enkla att säga upp. Det rör sig vidare om förhållandevis begränsade belopp. Lotterierna har också generellt sett bedömts ha låg risk att utveckla spelproblem. Utredningen framhåller vidare att spellagen innehåller särskilda regler om spelansvar och marknadsföring. Enligt utredningen säkerställer spelregleringen redan ett gott konsumentskydd och bedömningen görs därmed att det saknas behov av en utvidgning av skriftlighetskravet till spel om pengar. Vid bedömningen väger utredningen även in att ett skriftlighetskrav skulle kunna få negativa effekter för allmännyttig ideell verksamhet att få finansiering genom intäkter från spel.

Av de remissinstanser som uttalar sig om utredningens bedömning om telefonförsäljning av spel instämmer flertalet, bl.a. *Sper* och *Postkodföre-*

ningen, i bedömningen. Spelinspektionen framhåller att myndigheten får få klagomål per år gällande telefonförsäljning av allmännyttans lotterier, men att myndigheten vid sidan av dessa får in tips och klagomål om telefonförsäljning från spelbolag som saknar nödvändig licens. SPF Seniorerna, Konsumentvägledarnas förening och Stockholms universitet delar inte utredningens bedömning. Stockholms universitet anser att det, även om telefonförsäljningen på området är liten, saknas anledning att avstå från att ge svaga grupper det skydd som skriftlighetskravet innebär.

#### *Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar bör införas*

Huvudregeln enligt svensk rätt är att avtal kan ingås formlost. Från denna huvudregel finns ett fåtal undantag där det av olika skäl har ansetts motiverat att ställa upp ett formkrav vid ingående av avtal. Ett skriftligt formkrav kan t.ex. motiveras av att ett avtal har stora ekonomiska och personliga konsekvenser och att det därför är viktigt att parterna noga överväger avtalets konsekvenser. Ett exempel är fastighetsköp (4 kap. 1 § jordabalken). Ett annat skäl för att ha ett skriftligt formkrav kan vara att det skapar större klarhet, inte bara när det gäller att bedöma om det finns ett avtal utan också i fråga om avtalets innehåll och dess närmare innebörd. Formkravet har på detta vis ett värde från bevissynpunkt och förebygger tvister. Ett formkrav har även ansetts motiverat från konsumentskyddssynpunkt (prop. 2017/18:129 s. 23 och 24).

Telefonförsäljning är en speciell typ av försäljningskanal, där marknadsföring och försäljning sker samtidigt och där konsumenten oförberedd får ta ställning till erbjudanden utan att ha reella möjligheter att närmare överväga konsekvenserna. Problem kopplade till telefonförsäljning har varit uppmärksammade under en längre tid. Det handlar bl.a. om svårigheter för konsumenter att förstå villkoren i samband med telefonförsäljning och ofrivillig avtalsbindning. Problemen vid telefonförsäljning är inte begränsade till någon viss typ av produkt eller tjänst eller till någon särskild bransch. Det som upplevs som problem är inte heller endast kopplat till oseriös verksamhet. Problemen som förekommer är i stället ofta kopplade till en överrumplande och ibland pressande försäljningssituation (se t.ex. prop. 2017/18:129 s. 16 och 17 och SOU 2021:79 s. 25 och 26).

Det har vidare visat sig att konsumenter ofta har svårt att ta till vara sina rättigheter när detta kräver ett aktivt agerande. När ett avtal påstås ha ingåtts muntligen på telefon hamnar konsumenten, även om han eller hon har rätten på sin sida, ofta i ett underläge och måste invända mot påståendet om att avtal har ingåtts eller mot det närmare innehållet i avtalet (prop. 2017/18:129 s. 21).

Vid all telefonförsäljning finns det i praktiken ett betydande utrymme för missförstånd och en risk för att konsumenter fattar beslut som inte är väl övervägda. Införandet av ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning i distansavtalslagen har fått positiva effekter från konsumentskyddssynpunkt, bl.a. på det sättet att oklarheter när det gäller ingående av avtal har minskat och att konsumenter är mer nöjda med sina köp (SOU 2021:79 s. 44 och 63). En del av det riksdagsbundna målet för spelpolitiken är att spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94).

Spel om pengar är, som *Kronofogdemyndigheten* konstaterar, särskilt lockande för konsumenter, inte minst för särskilt sårbara grupper. Överdrivet spelande kan vidare leda till negativa konsekvenser både för konsumenten själv och för dennes anhöriga, och i ett längre perspektiv även för samhället i stort. Den enda speltjänst som säljs per telefon är lotterier som tillhandahålls av ideella organisationer. Även om telefonförsäljningen på spelområdet är liten och antalet tvister om avtal som har träffats genom telefonförsäljning är få, finns det starka skäl att ge svaga grupper det skydd som de behöver. Som *Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst* konstaterar kan ett felaktigt ingånget avtal om lotterier få stora konsekvenser för ekonomiskt svaga hushåll. Att det, som *Konsumentverket* konstaterar, förekommer påträngande telefonförsäljning, och att oförberedda konsumenter under samtalet inte fullt ut förstår att de ingår avtal eller annars förmår freda sig och säga nej till erbjudanden, är enligt regeringen ett problem som bör tas på allvar. Det finns därför anledning att se över skyddet för konsumenterna vid telefonförsäljning. Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar skulle enligt regeringen stärka konsumentskyddet även på spelmarknaden, och därmed ligga i linje med vad som anges i det riksdagsbundna målet för spelområdet om ett starkt konsumentskydd. Det skulle även, i likhet med vad *ARN* konstaterar, kunna minska risken för tvister om sådana avtal.

En annan del av det riksdagsbundna målet är att spelmarknaden ska ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. Licenshavare för allmännyttigt spel bör således även framöver ha möjlighet att bedriva konkurrenskraftig verksamhet med hjälp av telefonförsäljning. Det är samtidigt viktigt att konsumenter har möjlighet att fatta välgrundade beslut i samband med sådan försäljning. Utgångspunkten med ett skriftlighetskrav är att skapa förutsättningar för en välfungerande marknad där det råder bättre balans mellan konsumenters och licenshavares intressen. Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 uttalat att förtroendet för spelmarknaden behöver öka (prop. 2023/24:1 utg.omr. 17 avsnitt 18). Ett skriftlighetskrav är en åtgärd som kan bidra till att förstärka förtroendet för spelmarknaden i stort.

Ett formkrav vid telefonförsäljning av spel skulle visserligen innebära att det blir något krångligare att ingå avtal. Om avtalet inte kan ingås under telefonsamtalet, utan kräver en aktiv åtgärd från konsumenten, finns det en risk för att en del av köpen inte fullföljs. Denna risk ska dock inte överdrivas. Eftersom telefonförsäljning är ett område med betydande problem ur ett konsumentskyddsperspektiv skulle ett skriftligt formkrav kunna leda till att konsumenten får så fullständig information som möjligt om ett avtals innebörd. Det skulle också leda till större klarhet i bevishänseende för parterna om att avtal har ingåtts och vad som gäller mellan dem. Ett skriftlighetskrav skulle inte minst tydliggöra att ansvaret för att agera vid oklarheter kring ett avtal inte kan läggas över på konsumenten. Det bedöms inte vara rimligt att konsumenter, som inte själva har tagit initiativ till telefonsamtalet, ska riskera att hamna i en sådan situation.

Mot denna bakgrund bör det enligt regeringen, till skillnad från vad bl.a. *Lunds universitet* och *Spelbranschens riksorganisation* anser, införas ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar. Eftersom distansavtalslagen inte omfattar spel om pengar bedömer regeringen, till skillnad från *Kammarrätten i Jönköping*, att regleringen inte bör placeras

i den lagen. Regleringen bör i stället placeras i 14 kap. spellagen, som bl.a. reglerar licenshavarnas skyldigheter att vidta spelansvarsåtgärder, hur spelen får utformas och vilken information om spelet som ska hållas tillgänglig för spelare och myndigheter.

Enligt regeringen bör, till skillnad från vad *Svenska Postkodföreningen* anser, befintliga kundrelationer inte undantas från det föreslagna skriftlighetskravet. Samma behov av konsumentskydd gör sig gällande även i en sådan försäljningssituation. Det bedöms inte rimligt att dessa konsumenter, som inte heller på egen hand har tagit initiativ till telefonsamtalet, ska ha ett sämre konsumentskydd än nya kunder.

Det saknas beredningsunderlag för att, som *Spelinspektionen* efterfrågar, införa ett skriftlighetskrav som omfattar aktörer som tillhandahåller spel i Sverige utan nödvändig licens. Regeringen konstaterar dock att dessa aktörer saknar rätt att tillhandahålla spel i Sverige och att telefonförsäljning i en sådan situation innebär att aktören i strid med spellagen riktar sig till den svenska marknaden (3 kap. 3 § jämförd med 1 kap. 2 § samt 19 kap. 1–3 §§ spellagen). Flera lagstiftningsåtgärder har vidtagits för att stärka arbetet mot olaglig spelverksamhet (se t.ex. prop. 2022/23:33). Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 dessutom föreslagit en utökning av Spelinspektionens anslag, för att bl.a. utöka arbetet mot olaglig spelverksamhet (prop. 2023/24:1 utg.omr. 17 avsnitt 18).

Det saknas vidare beredningsunderlag för att, i likhet med vad Konsumentverket och Spelinspektionen efterfrågar, ge Konsumentverket möjlighet att ingripa vid överträdelser av det föreslagna skriftlighetskravet. Konsumenterna kommer dock att ha möjlighet att bestrida avtal som ingåtts i strid med kravet. Genom att göra skriftlighetskravet till en del av spellagstiftningen ges vidare möjlighet för Spelinspektionen att ingripa vid eventuella överträdelser, t.ex. genom att meddela förelägganden eller varningar enligt de förutsättningar som anges i 18 kap. 12 § spellagen. Det saknas även underlag för att, som *Karolinska institutet* efterfrågar, införa ett obligatoriskt förlusttak för spel inom licenssystemet.

#### *Skriftlighetskravets omfattning och innebörd*

En utgångspunkt vid införandet av ett skriftlighetskrav i spellagen bör enligt regeringen, i likhet med vad som var fallet vid införandet av motsvarande krav i distansavtalslagen, vara att åstadkomma en enkel och tydlig reglering för att undvika tillämpningssvårigheter. En annan utgångspunkt bör vara att avgränsa skriftlighetskravet till att omfatta fall där konsumenten har ett tydligt behov av skydd (prop. 2017/18:129 s. 26–33). För att uppnå dessa syften, och samtidigt värna enhetligheten mellan de konsumentskyddande lagstiftningarna, bör det nu aktuella skriftlighetskravets omfattning och innebörd överensstämma med motsvarande krav i distansavtalslagen.

Mot denna bakgrund bör en licenshavare som på eget initiativ kontaktar en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal om spel om pengar i början av samtalet vara skyldig att informera konsumenten om licenshavarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt med konsumenten och hans eller hennes relation till licenshavaren. Om ett avtal ska ingås till följd av en sådan kontakt, bör licenshavaren vidare bekräfta sitt anbud i en handling eller i någon annan läsbar och var-



aktig form som är tillgänglig för konsumenten. Ett avtal bör därefter ingås genom att konsumenten efter samtalet skriftligen accepterar licenshaverens anbud. Ett avtal som inte har ingåtts på detta sätt bör vara ogiltigt, vilket konsumenten bör informeras om i bekräftelsen av anbudet. Det föreslagna skriftlighetskravet i spellagen motsvarar, till skillnad från vad *Förvaltningsrätten i Linköping* menar, skriftlighetskravet i distansavtalslagen. Regeringen konstaterar vidare i detta sammanhang att förslaget inte syftar till att, som även Konsumentverket efterfrågar, införa övriga krav på avtal som finns i distansavtalslagen.

Enligt regeringen är det viktigt att den aktuella regleringen utformas i så nära anslutning till motsvarande reglering i distansavtalslagen som möjligt, så att det blir tydligt att det inte finns någon skillnad i de olika regleringarnas omfattning. Det bör därför, på samma sätt som i distansavtalslagen och till skillnad från vad *Uppsala universitet* anser, i lagtexten uttryckligen anges att ett avtal som inte har ingåtts i enlighet med kravet är ogiltigt.

Med distansavtal bör avses detsamma som i distansavtalslagen.

## 7 En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen

**Regeringens förslag:** Sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel ska uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst till det högsta av

- tio procent av tillhandahållarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret beräknat på samma sätt som vid överträdelser av spellagen,
- två gånger den vinst som tillhandahållaren gjort till följd av överträdelserna, om beloppet går att fastställa, eller
- ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i penningtvättslagen.

Sanktionsavgiften ska tillfalla staten.

**Promemorians förslag** överensstämmer med regeringens.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Allmänna reklamationsnämnden, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Folkspel ideell förening, Helsingborgs tingsrätt, Karolinska institutet, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Konsumentvägledarnas förening, Myndigheten för delaktighet, Nordic Lottery AB, Polismyndigheten, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Svenska Postkodföreningen, Uppsala universitet, Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst och Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har inga synpunkter på förslaget. *Kronofogdemyndigheten* anser att den föreslagna justeringen av sanktionsavgiften utgör en verkningsfull åtgärd i bekämpningen av kriminell verksamhet i samband med spel om

pengar. *Branschföreningen för onlinespel* anser att överträdelser av penningtvättslagen är en av de allvarligaste överträdelserna och att förslaget ger en viktig signal till spelmarknaden. Enligt *Lunds universitet* framstår det som orimligt att en mindre förseelse med nuvarande system kan bestraffas strängare än en allvarligare. *Kammarrätten i Jönköping* anser att det bör övervägas att reglera sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen i 19 kap. spellagen för att skapa en bättre tillgänglighet och överskådlighet. *Spelinspektionen* efterfrågar utökade möjligheter för myndigheten att ingripa vid överträdelser som inte bedöms vara allvarliga, systematiska eller upprepade. I de fall överträdelsen inte bedöms som allvarlig, upprepade eller systematisk är myndigheten i dag begränsad till att utfärda ett föreläggande om rättelse. *Förvaltningsrätten i Linköping* menar att begreppet tillhandahållare av spel inte förekommer i spellagen, men anser att begreppet inte bör medföra några oklarheter i det aktuella sammanhanget.

Några remissinstanser, bl.a. *Intresseföreningen Sveriges allmännyttiga lotterier* och *IOGT-NTO/Miljonlotteriet*, avstyrker förslaget. *Spelbranschens riksorganisation* menar att den licensierade spelbranschen tar ansvaret för att förhindra att spelverksamhet utnyttjas för penningtvätt på stort allvar. Enligt organisationen uppnås syftet med penningtvättslagen redan utan den föreslagna justeringen av sanktionsavgiften. *Aktiebolaget Trav och Galopp (ATG)* anser att den nuvarande sanktionsavgiftens nivå uppfyller penningtvättsdirektivets krav på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. Enligt ATG saknas det en problembeskrivning som visar att det faktiskt är ett problem med en skillnad mellan maxbeloppen för sanktionsavgifterna enligt spellagen respektive penningtvättslagen. ATG efterfrågar i stället utökade möjligheter för Spelinspektionen att ingripa vid överträdelser som inte bedöms vara allvarliga, systematiska eller upprepade. *AB Svenska Spel* menar att en sanktionsavgift kan ha direkta och indirekta negativa effekter för licenshavare och att sanktionsavgiften därmed redan har en effektiv och avskräckande effekt oavsett sanktionsavgiftens storlek. *ComeOn Group* menar att förslaget medför att spelbolag särbehandlas på ett negativt sätt och bestraffas hårdare jämfört med bankväsendet samt kredit- och finansinstitut. Enligt bolaget är förslaget inte proportionerligt.

### **Skälen för regeringens förslag**

#### *Det svenska genomförandet av penningtvättsdirektivets bestämmelser om sanktionsavgifter*

Penningtvättsdirektivet innehåller två sanktionssystem, ett för kreditinstitut och finansiella institut och ett för verksamhetsutövare som bedriver icke-finansiell verksamhet. Spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen hör till det senare systemet. Det som skiljer dessa båda system åt är nivån på de sanktionsavgifter som ska tillämpas. Om det rör sig om ett kreditinstitut eller ett finansiellt institut ska den maximala sanktionsavgiften enligt artikel 59.3 vara minst fem miljoner euro eller tio procent av den totala årsomsättningen enligt den senaste tillgängliga redovisning som godkänts av ledningen. För de icke-finansiella aktörer som omfattas av direktivets tillämpningsområde ska den maximala sanktionsavgiften enligt artikel 59.2 e vara minst två gånger den vinst som

har erhållits genom överträdelsen, om det går att fastställa denna vinst, eller minst en miljon euro. Denna skillnad motiveras i skäl 59, där det anges att spännvidden av sanktionerna och åtgärderna bör vara så stor att medlemsstaterna och behöriga myndigheter kan beakta skillnaderna mellan ansvariga enheter, särskilt skillnaderna mellan kreditinstitut och finansiella institut och andra ansvariga enheter, när det gäller storlek, egen-skaper och verksamhetens natur.

Penningtvättsdirektivet är ett minimidirektiv och i artikel 59.4 anges uttryckligen att medlemsstaterna får ge behöriga myndigheter befogenhet att påföra administrativa sanktionsavgifter som överstiger de belopp som anges i direktivet. Vid det svenska genomförandet av penningtvättsdirektivet har dock möjligheten att höja taket för sanktionsavgiften inte utnyttjats. För samtliga icke-finansiella aktörer tillämpas därmed den sanktionsnivå som följer av direktivet (se t.ex. 4 kap. 9 § fastighetsmäklarlagen [2021:516], 27 a § pantbankslagen [1995:1000], 32 k § revisorslagen [2001:883] och 8 kap. 7 § tredje stycket rättegångsbalken).

I propositionen Ytterligare åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism anges att det vid genomförandet av ett enskilt direktiv är viktigt att ta hänsyn till de aktuella reglernas syfte, i det här fallet en effektiv bekämpning av penningtvätt och finansiering av terrorism. En annan, delvis motstridig utgångspunkt, är att inte införa regler som riskerar att hämma en väl fungerande inre marknad för finansiella tjänster. Dessutom bör inte strängare regler än vad som är motiverat med hänsyn till syftet med regleringen införas. Vid genomförandet av direktivet gjordes en avvägning mellan dessa utgångspunkter (prop. 2016/17:173 s. 175).

#### *Sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen bör justeras*

Spelinspektionen har möjlighet att anpassa valet av ingripande vid överträdelser av penningtvättslagen efter överträdelsens art. Myndigheten får t.ex. ingripa genom att utfärda ett föreläggande om att vidta rättelse. Om en överträdelse är allvarlig, upprepad eller systematisk får myndigheten vidare förelägga den som tillhandahåller spelet att upphöra med verksamheten eller, om myndigheten har meddelat licens, återkalla licensen. Det finns dock också i en sådan situation en möjlighet för myndigheten att i stället meddela en varning om det är tillräckligt. En sådan varning kan förenas med en sanktionsavgift (18 kap. 18 och 19 §§ spellagen). Spelinspektionen ska vid val av ingripande ta hänsyn till hur allvarlig överträdelsen är och hur länge den pågått. Om tillhandahållaren av spelet tidigare har begått en överträdelse ska det beaktas i försvårande riktning (18 kap. 21 § spellagen och 7 kap. 13 § penningtvättslagen).

Begreppet tillhandahållare av spel förekommer, till skillnad från vad *Förvaltningsrätten i Linköping* menar, genomgående i spellagens reglering av penningtvättsöverträdelser (se 18 kap. 17–22 §§ spellagen). Av regleringen följer vidare att den tillsyn som Spelinspektionen har över penningtvättslagen omfattar sådan spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spellagen (18 kap. 2 § spellagen).

Sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel skiljer sig från sanktionsavgiften vid överträdelser av spellagen. Enligt 19 kap. 13 § första stycket spellagen ska en sanktionsavgift vid överträdelser av spellagen uppgå till lägst

5 000 kronor och högst tio procent av licenshavarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Spelinspektionen har i en skrivelse konstaterat att sanktionsavgiften vid överträdelse av penningtvättslagen till följd av denna skillnad många gånger är lägre än sanktionsavgiften vid överträdelse av spellagen. Myndigheten har därför föreslagit att sanktionsavgiften vid överträdelse av penningtvättslagen ska justeras, så att avgiften ska kunna uppgå till samma högsta belopp som vid överträdelse av spellagen (Fi2019/04324).

I propositionen Åtgärder för att säkerställa en sund och säker spelmarknad bedömde regeringen att den nuvarande sanktionsavgiftens nivå vid överträdelse av penningtvättslagen tillsammans med risken för andra ingripande åtgärder, fick anses uppfylla penningtvättsdirektivets krav på effektiva, proportionella och avskräckande sanktioner. Regeringen konstaterade dock, i likhet med vad Spelinspektionen framför, att det ändå kan finnas behov av att justera dagens sanktionsavgiftsnivå vid överträdelse av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel (prop. 2022/23:33 s. 57). Regeringen har i budgetpropositionen för 2024 uttalat att det är en prioriterad fråga att allvarliga problem på spelmarknaden som t.ex. penningtvätt förhindras samt att sanktionerna vid sådana överträdelse ska vara avskräckande och effektiva (prop. 2023/24:1 utg.omr. 17 avsnitt 18).

Samordningsfunktionen för åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism, som leds av Polismyndigheten, anger i rapporten Nationell riskbedömning av penningtvätt och finansiering av terrorism i Sverige 2020/2021 att spelmarknaden är en sektor med en hög risk för penningtvätt (A052.211/2021). Ett känt tillvägagångssätt är att ett spelkonto används för att dölja ursprunget för medel från kriminell verksamhet eller för att förvara brottsvinster. När uttag senare görs från spelkontot uppfattas dessa som legitima utbetalningar och kan därför användas som förklaring till pengarnas ursprung. Europeiska kommissionen har den 27 oktober 2022 höjt sin riskvärdering för penningtvätt och terroristfinansiering av kommersiellt onlinespel och vadhållning till högsta nivå, nivå 4 (rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om bedömningen av risker för penningtvätt och finansiering av terrorism som påverkar den inre marknaden och berör gränsöverskridande verksamhet, COM(2022) 554 final). Anledningen till höjningen är spelsektorns snabba ekonomiska tillväxt och tekniska utveckling. Även Svenska Bankföreningen har i en hotbildsbedömning för Sveriges banker (publicerad i maj 2023) konstaterat att spelsektorn medför en hög risk för penningtvätt. Enligt föreningen behöver verksamheter med risk för penningtvätt och finansiering av terrorism omfattas av samma reglering och tillsyn. Om banker ska kunna tillhandahålla konton till högriskverksamheter behöver regleringen och kontrollen av dessa enligt föreningen stärkas betydligt.

En del av det riksdagsbundna målet för spelpolitiken är att spel om pengar inte ska kunna missbrukas för kriminell verksamhet (prop. 2018/19:1, bet. 2018/19:KrU1, rskr. 2018/19:94). Ett effektivt system för åtgärder mot penningtvätt är centralt i motverkandet av organiserad brottslighet. Regeringen har därför i budgetpropositionen för 2024 föreslagit en ökning av Spelinspektionens anslag, för att bl.a. utöka arbetet mot olaglig spelverksamhet (prop. 2023/24:1 utg.omr. 17 avsnitt 18). Inom spelsektorn tillhandahålls det tjänster som typiskt sett kan vara attraktiva för att

försöka tvätta pengar, bl.a. med anledning av tillgången till spelkonto, många och snabba transaktioner, olika betalsätt och att kundförhållandena ingås på distans. Med hänsyn till detta är det enligt regeringen även viktigt att det finns tillräckligt effektiva och avskräckande ingripandemöjligheter. Det är en otillfredsställande ordning att vissa överträdelser av spellagen kan leda till högre sanktionsavgifter än överträdelser av penningtvättslagen, trots att de senare överträdelserna i många fall kan vara att anse som allvarigare. Regeringen anser, till skillnad från ATG, att denna skillnad i de olika sanktionsavgifternas storlek riskerar att felaktigt kunna tolkas som att en följsamhet till penningtvättslagens bestämmelser är ett mindre prioriterat ansvarsområde för tillhandahållarna.

Ett sanktionsbeslut kan, i likhet med vad *AB Svenska Spel* konstaterar, även ge upphov till andra negativa konsekvenser, t.ex. i form av avslut av verksamhetsviktiga tjänster. Sådana följdkonsekvenser kan uppstå till följd av att andra verksamhetsutövare som också omfattas av penningtvättsregelverket, t.ex. banker, efter en riskklassificering av tillhandahållarens verksamhet vidtar de åtgärder som krävs för att uppfylla sina respektive skyldigheter enligt regelverket. Enligt regeringen bör det inte tillmätas någon betydelse att ett sanktionsbeslut kan leda till sådana konsekvenser.

Regeringen anser således att det finns skäl att justera sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen. Bestämmelser om ingripanden vid penningtvätt eller finansiering av terrorism finns i 18 kap. spellagen. I kapitlet görs flera hänvisningar till penningtvättslagen, bl.a. till vilka omständigheter som särskilt ska beaktas vid sådana ingripanden. För att regleringen av sådana ingripanden även fortsättningsvis ska hållas samlad anser regeringen, till skillnad från *Kammarrätten i Jönköping*, att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen även framöver bör regleras i 18 kap. spellagen.

Det saknas beredningsunderlag för att, som ATG och *Spelinspektionen* efterfrågar, införa utökade möjligheter för myndigheten att ingripa vid överträdelser som inte bedöms vara allvarliga, systematiska eller upprepade.

*Sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen bör kunna uppgå till samma högsta nivå som vid överträdelser av spellagen*

Enligt penningtvättsdirektivet ska den maximala sanktionsavgiften för sådana icke-finansiella aktörer som omfattas av direktivets tillämpningsområde uppgå till minst två gånger den vinst som har erhållits genom överträdelserna eller minst en miljon euro. För att uppfylla direktivets minimikrav bör denna miniminivå även fortsättningsvis gälla för överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel.

Peningtvättsdirektivet innebär däremot inget hinder mot att den maximala sanktionsavgiften skulle kunna uppgå till ett högre belopp än vad som följer av direktivet. Som tidigare anförts anges det tvärtom uttryckligen att medlemsstaterna får ge behöriga myndigheter befogenhet att påföra högre administrativa sanktionsavgifter. För att sanktionerna vid överträdelser av penningtvättslagen ska kunna vara tillräckligt avskräckande anser regeringen att sanktionsavgiften bör kunna uppgå till högst tio procent av tillhandahållarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Omsättningen bör beräknas på samma sätt som vid beslut om en sanktions-

avgift vid överträdelser av spellagen (se 19 kap. 13 § första stycket spellagen). Med omsättning avses därför omsättningen i tillhandahållarens intäktsredovisning, dvs. det som i redovisningen benämns nettoomsättning (HFD 2023 ref. 25).

När sanktionsavgiftens storlek fastställs bör det även fortsättningsvis tas särskild hänsyn till sådana omständigheter som anges i penningtvättslagen (7 kap. 13 och 16 §§ penningtvättslagen). Sanktionsavgiften bör vidare, i likhet med vad som gäller i dag, tillfalla staten.

## 8 Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser

**Regeringens förslag:** Lagändringarna ska träda i kraft den 1 april 2024.

Äldre föreskrifter ska fortfarande gälla för överträdelser av penningtvättslagen som har skett före ikraftträdandet.

**Regeringens bedömning:** Skriftlighetskravet vid telefonförsäljning av spel om pengar bör tillämpas endast vid avtal som ingås efter ikraftträdandet. Det behövs inte någon övergångsbestämmelse om detta.

Det finns inte behov av några övergångsbestämmelser för rätten till personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen.

**Promemoriornas förslag och bedömning** överensstämmer i huvudsak med regeringens. I promemoriorna föreslås att ändringarna gällande personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen ska träda i kraft den 1 januari 2024 och att ändringarna gällande ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel och en justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen ska träda i kraft den 1 april 2024.

**Remissinstanserna:** Majoriteten av remissinstanserna, bl.a. *Allmänna reklamationsnämnden, Branschföreningen för onlinespel, Ekobrottsmyndigheten, Finansinspektionen, Folkhälsomyndigheten, Förvaltningsrätten i Linköping, Helsingborgs tingsrätt, Integritetsskyddsmyndigheten, Karolinska institutet, Kommerskollegium, Konkurrensverket, Konsumentverket, Konsumentvägledarnas förening, Kronofogdemyndigheten, Lunds universitet, Myndigheten för delaktighet, Paf International p.l.c., Polismyndigheten, Spelinspektionen, Statskontoret, Stockholms tingsrätt, Svea hovrätt, Svenska Postkodföreningen, Uppsala universitet, Yrkesföreningen för budget- och skuldrådgivare i kommunal tjänst och Åklagarmyndigheten*, tillstyrker eller har inga synpunkter på promemoriornas förslag och bedömningar. *AB Svenska Spel* anser att bestämmelserna om rätten för licenshavare att behandla personuppgifter i syfte att fullgöra omsorgsplikten bör träda i kraft så snart som möjligt.

**Skälen för regeringens förslag och bedömning:** Eftersom de föreslagna ändringarna syftar till att skydda konsumenterna på den svenska spelmarknaden och bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar är det, i likhet med vad *Svenska Spel* anför, angeläget att de kan träda i kraft så snart som möjligt. När det gäller förslaget om ett skriftlig-

hetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar behövs samtidigt viss tid för licenshavarna att anpassa sina rutiner och för tillsynsmyndigheten att informera om de nya reglerna. Mot denna bakgrund, och med hänsyn till de återstående stegen i lagstiftningsprocessen, bör lagändringarna enligt regeringen träda i kraft den 1 april 2024.

Förslaget om en justerad sanktionsavgift vid överträdelse av penningtvättslagen innebär att vissa överträdelse av lagen kan komma att leda till en högre sanktionsavgift än vad som är möjligt i dag. Det bedöms därmed inte möjligt att beslut om en sanktionsavgift ska kunna meddelas med tillämpning av de nya bestämmelserna om beslutet grundas på omständigheter som har inträffat före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna. Äldre föreskrifter bör därför fortfarande gälla för överträdelse som har skett före ikraftträdandet av de nya bestämmelserna.

Av allmänna principer följer att nya avtalsrättsliga lagregler tillämpas endast för avtal som ingås efter ikraftträdandet. Det innebär att avtal som har ingåtts före ikraftträdandet av nya krav således är giltiga även om de inte uppfyller de nya kraven. Denna ordning bör enligt regeringen gälla även för förslaget om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar och det behövs därför ingen särskild övergångsbestämmelse (jfr prop. 2017/18:129 s. 35).

Lagändringarna om en rätt till personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen bedöms inte vara sådana att de motiverar särskilda övergångsbestämmelser.

## 9 Konsekvenser

### 9.1 Konsekvenser för aktörerna på den svenska spelmarknaden

#### **Personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen**

Syftet med den föreslagna regleringen om personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen är att stärka konsumentskyddet på spelområdet genom att förbättra förutsättningarna för licenshavarnas arbete med att förhindra att personer som har eller ligger i riskzonen för spelproblem lockas att spela.

En del av det riksdagsbundna målet för spelpolitiken är att de negativa konsekvenserna av spelande ska minskas och att det ska råda hög säkerhet i spelen. Spel om pengar ska vidare omfattas av ett starkt konsumentskydd. Förslaget bedöms kunna öka konsumentskyddet, samtidigt som det minskar risken för att spelproblem uppstår. Förslaget bedöms inte stå i strid med någon del av det spelpolitiska målet.

Förslaget berör de företag som har licens enligt spellagen. För närvarande har 58 aktörer licens för kommersiellt onlinespel och 47 aktörer licens för vadhållning. Utifrån tillgänglig statistik saknas det uppgifter som möjliggör en bedömning av förslaget utifrån licenshavarnas olika storlek. Även om det fanns sådana uppgifter skulle det dock inte påverka bedöm-

ningen av det aktuella förslagets konsekvenser. Förslaget innebär nämligen endast en uttrycklig rätt att behandla personuppgifter och medför inte några nya uppgifter för licenshavarna. Förslaget bedöms inte påverka konkurrensförhållandena på den svenska marknaden, t.ex. mellan licenshavare, eller innebära några administrativa kostnader av betydelse. Ingen licenshavare bedöms på grund av det aktuella förslaget behöva omvärdera sitt deltagande i marknaden. Förslaget bedöms inte heller medföra något behov av särskilda informationsinsatser.

Om inte de föreslagna ändringarna görs kommer licenshavarna inte heller fortsättningsvis ha rätt att behandla personuppgifter om spelares ekonomi och hälsa inom ramen för sitt arbete med omsorgsplikten. Att licenshavarna inte har en sådan rätt försvårar deras arbete med att minska risken för spelproblem. Detta skulle inte överensstämja med det spelpolitiska målet.

### **Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel**

Syftet med förslaget om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar är att stärka konsumentskyddet på spelområdet. Som anføres i avsnitt 6 är en del av det riksdagsbundna målet för spelpolitiken att spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd. Det aktuella förslaget bedöms leda till ett stärkt konsumentskydd, samtidigt som det minskar risken för att spelproblem uppstår.

En annan del av målet för spelpolitiken är att spelmarknaden ska ge goda förutsättningar för allmännyttig ideell verksamhet att erhålla finansiering genom intäkter från spel. Som anføres i avsnitt 6 är den enda speltjänst där det i dag förekommer telefonförsäljning lotterier som tillhandahålls av ideella organisationer. För närvarande har 50 aktörer licens för allmännyttigt lotteri. Utifrån tillgänglig statistik saknas det uppgifter som möjliggör en bedömning av förslaget utifrån licenshavarnas olika storlek. Även om det fanns sådana uppgifter skulle det dock inte påverka bedömningen av det aktuella förslagets konsekvenser. En minskad försäljning som beror på att konsumenten har haft möjlighet att göra ett medvetet val är vidare inte något negativt. Att konsumenten har möjlighet att göra ett sådant val är tvärtom något som eftersträvas med förslaget om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar.

Skriftlighetskravet syftar till att skapa goda förutsättningar för båda parter att göra informerade val och att säkerställa att avtal som ingås är resultatet av vad parterna har kommit överens om. Ett skriftlighetskrav handlar om att införa ytterligare moment i försäljningen, framför allt en skriftlig accept från konsumenten, innan ett avtal kan anses ha ingåtts. Detta ger konsumenten ett angeläget rådrum innan avtal ingås, vilket ger konsumenten möjlighet att reflektera över sina val, rådfråga sin omgivning, överväga sin ekonomi m.m. Förslaget kommer för konsumenter att innebära en ökad klarhet när det gäller avtalet. När konsumenten får möjlighet att överväga ett erbjudande innan han eller hon blir bunden av det, ökar konsumentens förutsättningar att göra medvetna val. Effekten bör bli att konsumenter i högre utsträckning blir nöjda med sina köp, vilket leder till att konsumenter inte behöver ägna tid åt att försöka få kontakt med företag för att ångra ett avtal. Konsumenter kommer även i mindre utsträckning än i dag att



behöva lägga ned tid på att försöka ta sig ur ofrivilliga avtal. Förslaget tydliggör vidare att ansvaret att agera för att tillvarata sina rättigheter i praktiken inte läggs över på konsumenten (jfr prop. 2017/18:129 s. 21).

Det föreslagna skriftlighetskravet kan leda till vissa administrativa kostnader för företag som bedriver telefonförsäljning. Det kan handla om initiala kostnader t.ex. för att ordna system för hantering av avtal och för införande av nya rutiner i verksamheten. Det föreslagna skriftlighetskravet innebär dock inget krav på pappershantering eller egenhändigt undertecknande. Konsumentens accept av licenshavarens anbud kan ske genom t.ex. e-post eller sms och även licenshavarens bekräftelse av anbudet kan skickas elektroniskt. Kommunikationen mellan parterna kan därmed normalt ske snabbt, smidigt och billigt. Den ordning som nu föreslås motsvarar dessutom det skriftlighetskrav som redan gäller vid telefonförsäljning enligt distansavtalslagen, varför de företag som anlitas för att bedriva telefonförsäljning redan i dag bör ha anpassat sina system utifrån detta. Förslaget bedöms således för dessa aktörer vara förenat med mycket små administrativa kostnader, som till stor del bedöms vara initiala.

De licenshavare som är aktiva på den svenska marknaden bedöms ha förmåga att uppfylla det nya kravet. Kravet ska gälla på samma sätt både för stora och små licenshavare. Det kan vara så att större licenshavare har bättre förutsättningar än vissa små licenshavare att anpassa sina system för att skicka anbudsbekräftelser och ta emot accepter elektroniskt. Förslaget bedöms dock i övrigt inte särskilt påverka små licenshavare i förhållande till stora licenshavare eller ha någon negativ inverkan på konkurrensen. Ingen aktör bedöms på grund av det aktuella förslaget behöva omvärdera sitt deltagande i marknaden.

## **En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen**

Som anges i avsnitt 7 är en del av det riksdagsbundna målet för spelpolitiken att spel om pengar inte ska kunna missbrukas för kriminell verksamhet. Syftet med den föreslagna regleringen är att genom effektiva och avskräckande åtgärder mot penningtvätt bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar. Förslaget bedöms få positiva konsekvenser för arbetet mot kriminell verksamhet på spelområdet och det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms inte stå i strid med någon del av det spelpolitiska målet.

Förslaget berör de som tillhandahåller spel enligt spellagen. För närvarande har 58 aktörer licens för kommersiellt onlinespel och 47 aktörer licens för vadhållning. Utifrån tillgänglig statistik saknas det uppgifter som möjliggör en bedömning av förslaget utifrån tillhandahållarnas olika storlek. Även om det fanns sådana uppgifter skulle det dock inte påverka bedömningen av det aktuella förslagets konsekvenser. Förslaget innebär endast att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen justeras och att avgiften framöver kan komma att uppgå till högre belopp än i dagsläget. Förslaget medför inte några nya uppgifter för den som tillhandahåller spel. Förslaget bedöms inte ha någon påverkan på konkurrensförhållandena mellan tillhandahållarna, t.ex. till följd av deras olika storlek, eller innebära några administrativa kostnader av betydelse. Förslaget inne-

bär däremot att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen bättre kommer att kunna anpassas utifrån tillhandahållarnas omsättning. Det innebär således att förslaget på så sätt tar hänsyn till tillhandahållarnas olika storlek genom att större aktörer kommer att få betala en högre avgift. Ingen aktör bedöms på grund av det aktuella förslaget behöva omvärdera sitt deltagande i marknaden.

## 9.2 Konsekvenser för staten

### **Personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen**

Spelinspektionen har tillsynsansvaret över spellagen och Integritets- skyddsmyndigheten har tillsynsansvaret över föreskrifter som kompletterar EU:s dataskyddsförordning. Förslaget innebär endast en uttrycklig rätt för licenshavare att behandla personuppgifter. Förslaget medför inte några nya uppgifter för myndigheterna och bedöms därmed inte ha några direkta ekonomiska konsekvenser för myndigheterna.

Aktörerna på den svenska spelmarknaden håller sig aktivt och på egen hand uppdaterade om nya krav på spelmarknaden. För att berörda aktörer ska få del av information om de nya reglerna bedöms det därför vara tillräckligt att Spelinspektionen publicerar information om dessa på sin webbplats.

Förslaget bedöms inte heller påverka det allmänna i övrigt.

### **Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel**

Syftet med förslaget om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar är att stärka konsumentskyddet på spelområdet. Som anförs i avsnitt 6 är en del av det riksdagsbundna målet för spelpolitiken att spel om pengar ska omfattas av ett starkt konsumentskydd. Det aktuella förslaget bedöms leda till ett stärkt konsumentskydd, samtidigt som det minskar risken för att spelproblem uppstår.

Införandet av ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar bedöms bidra till större klarhet när det gäller avtal som ingås. En effekt av detta bör bli att konsumenterna mer sällan vänder sig med förfrågningar och klagomål till myndigheter, framför allt till Spelinspektionen och Konsumentverket, när det gäller telefonförsäljning. Förslaget bör, både genom en ökad tydlighet och genom skärpta bestämmelser om formerna för telefonförsäljning, även bidra till färre tvister i domstol och vid Allmänna reklamationsnämnden.

Aktörerna på den svenska spelmarknaden håller sig aktivt och på egen hand uppdaterade om nya krav på spelmarknaden. För att berörda aktörer ska få del av information om de nya reglerna bedöms det därför vara tillräckligt att Spelinspektionen publicerar information om dessa på sin webbplats.

Förslaget bedöms inte medföra några ökade kostnader för det allmänna.

## **En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen**

Som anges i avsnitt 7 är en del av det riksdagsbundna målet för spelpolitiken att spel om pengar inte ska kunna missbrukas för kriminell verksamhet. Syftet med den föreslagna regleringen om en justerad sanktionsavgift är att genom effektiva och avskräckande åtgärder mot penningtvätt bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar. Förslaget bedöms få positiva konsekvenser för arbetet mot kriminell verksamhet på spelområdet och det brottsförebyggande arbetet. Förslaget bedöms inte stå i strid med någon del av det spelpolitiska målet.

Spelinspektionen har tillsynsansvaret över att aktörerna på spelmarknaden följer reglerna i spellagen och penningtvättslagen. Det aktuella förslaget innebär endast att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen kan komma att uppgå till högre belopp än i dagsläget. Förslaget medför inte några nya uppgifter för myndigheten och bedöms inte få några ekonomiska konsekvenser för myndigheten.

Aktörerna på den svenska spelmarknaden håller sig aktivt och på egen hand uppdaterade om nya krav på spelmarknaden. För att berörda aktörer ska få del av information om de nya reglerna bedöms det därför vara tillräckligt att Spelinspektionen publicerar information om dessa på sin webbplats.

Förslaget bedöms inte heller påverka det allmänna i övrigt.

### **9.3 Övriga konsekvenser**

Förslagen bedöms inte medföra några andra konsekvenser än vad som anges i avsnitt 9.1 och 9.2. Förslagen bedöms således exempelvis inte ha någon betydelse för den kommunala självstyrelsen, för den offentliga servicen i olika delar av landet eller för möjligheten att nå de integrationspolitiska målen. Förslagen bedöms inte heller medföra några effekter för sysselsättningen, miljön eller samhället i övrigt. Förslagen påverkar vidare kvinnor och män på samma sätt och bedöms inte medföra några ekonomiska eller andra effekter för jämställdheten mellan kvinnor och män. Andelen män med problemspelande är dock högre än andelen kvinnor (SweLogs 2021). Förslaget om en uttrycklig rätt till personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen kan därför antas beröra män i högre grad än kvinnor, eftersom män i högre grad kommer att vara föremål för åtgärder med anledning av licenshavarnas arbete med omsorgsplikten.

### **9.4 Alternativa åtgärder är inte tillräckliga**

#### **Personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen**

Ett alternativ till förslaget om en uttrycklig rätt till personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen är att licenshavarnas rätt att behandla personuppgifter inte tydliggörs. En konsekvens av detta

är att det även fortsättningsvis kommer att vara tveksamt om licenshavarna kommer att kunna behandla uppgifter om en spelares ekonomiska förutsättningar eller beakta spelarens hälsotillstånd i arbetet med att motverka överdrivet spelande. Den föreslagna rätten till personuppgiftsbehandling bedöms vara motiverad utifrån syftet att stärka konsumentskyddet på spelområdet.

### **Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel**

Ett alternativ till förslaget om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar skulle kunna vara en mer effektiv tillsyn eller självreglering av spelbranschen. De generella problemen med telefonförsäljning skulle dock inte lösas enbart genom mer effektiv tillsyn eller informationsinsatser. Det bedöms inte heller tillräckligt med åtgärder som syftar till att få till stånd en ökad självreglering inom spelbranschen, eftersom det alltid finns oseriösa aktörer som inte skulle omfattas av sådana överenskommelser. För att uppnå det efterfrågade syftet av ett stärkt konsumentskydd bedöms det därför nödvändigt att införa ett skriftlighetskrav i spellagen. Vid en avvägning mellan de olika intressen som gör sig gällande bedöms det alltså vara motiverat att införa ett skriftligt formkrav för att stärka konsumentskyddet vid telefonförsäljning.

### **En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen**

Ett alternativ till förslaget om en justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen skulle vara att låta de högsta nivåerna för sådana sanktionsavgifter vara oförändrade. En konsekvens av detta är att skillnaden mellan sanktionsavgifterna vid överträdelser av penningtvättslagen och spellagen skulle kvarstå. Det innebär att sanktionsavgiften vid överträdelser av penningtvättslagen riskerar att inte vara tillräckligt effektiv och avskräckande för de större tillhandahållarna av spel på den svenska spelmarknaden. Den föreslagna justeringen av sanktionsavgiften bedöms vara motiverad utifrån syftet att bekämpa kriminell verksamhet i samband med spel om pengar.

## **9.5 Förslagen är förenliga med EU-rätten**

### **Personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen**

Av avsnitt 5 framgår att förslaget om en uttrycklig rätt till personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen bedöms vara förenligt med EU:s dataskyddsförordning. Även i övrigt bedöms förslaget vara förenligt med det EU-rättsliga regelverket.

## Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel

Frågan om hur ett avtal ingås är i regel något som bestäms i nationell rätt. Den EU-reglering som ligger till grund för distansavtalslagen hindrar inte att ett skriftlighetskrav införs vid köp av varor eller tjänster utanför lagens tillämpningsområde, om det bedöms finnas ett praktiskt behov av åtgärden och den är motiverad från konsumentskyddssynpunkt (SOU 2021:79 s. 64). Ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar syftar till att skydda konsumenterna i de försäljningssituationer som framstår som mest problematiska från konsumentsynpunkt. Det aktuella förslaget bedöms vara väl avvägt i förhållande till de konsekvenser det sammantaget kommer att få. Inte heller i övrigt bedöms EU-rätten utgöra något hinder mot att införa ett skriftlighetskrav.

## En justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen

Som anføres i avsnitt 7 ska den maximala sanktionsavgiften för sådana icke-finansiella aktörer som omfattas av penningtvättsdirektivets tillämpningsområde vara minst två gånger den vinst som har erhållits genom överträdelsen eller minst en miljon euro. Förslaget om en justerad sanktionsavgift vid överträdelser av penningtvättslagen har utformats för att uppfylla dessa minimikrav. Den justerade sanktionsavgiften innebär endast att det införs ytterligare en alternativ gräns för den maximala sanktionsavgiften, som innebär att avgiften även kan uppgå till tio procent av tillhandahållarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret. Justeringen innebär att avgiften i vissa fall kommer att kunna uppgå till ett högre belopp än vad som är möjligt i dag. Medlemsstaterna får ge behöriga myndigheter befogenhet att påföra högre administrativa sanktionsavgifter. Regeringen anser således, i likhet med *Lunds universitet*, att förslaget om en justerad sanktionsavgift är förenligt med EU-rätten.

## 9.6 Förslagen behöver inte anmälas till Europeiska kommissionen

Av artikel 2.2 h i Europaparlamentets och rådets direktiv 2006/123/EG av den 12 december 2006 om tjänster på den inre marknaden (det s.k. tjänstedirektivet) följer att tjänster på spelområdet inte omfattas av tjänstedirektivets tillämpningsområde. Förslag till tekniska föreskrifter ska dock enligt Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2015/1535 av den 9 september 2015 om ett informationsförfarande beträffande tekniska föreskrifter och beträffande föreskrifter för informationssamhällets tjänster (anmälningsdirektivet) anmälas till Europeiska kommissionen. Tekniska föreskrifter är enligt artikel 1.1 f i anmälningsdirektivet bl.a. krav på varors egenskaper eller provning, begränsningar av varuanvändning, bestämmelser om återvinning av varor samt vissa förbudsbestämmelser. Tekniska föreskrifter kan även vara regler för etablering av e-tjänsteleverantörer eller leverans av e-tjänster.

Förslaget om en uttrycklig rätt till personuppgiftsbehandling inom ramen för omsorgsplikten enligt spellagen innebär endast att det i spellagen införs ändamålsbestämmelser för licenshavares möjligheter att behandla personuppgifter inom ramen för det sedan tidigare lagstadgade arbetet med att vidta spelansvarsåtgärder och motverka överdrivet spelande. Förslaget medför således inte några krav på produkter och informationssamhällets tjänster. Det aktuella förslaget bedöms mot denna bakgrund inte aktualisera någon anmälningsskyldighet enligt anmälningsskyldighetsdirektivet.

Förslaget om ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning utgör en civilrättslig reglering och bedöms inte aktualisera anmälningsskyldighetsförfarandet enligt anmälningsskyldighetsdirektivet. Kommerskollegium delar i sitt remissvar över betänkandet En uppföljning av skriftlighetskravet vid telefonförsäljning (SOU 2021:79) bedömningen att införandet av ett skriftlighetskrav vid telefonförsäljning av spel om pengar inte är anmälningsskyldigt.

Skyldigheten att anmäla förslag till tekniska föreskrifter omfattar inte föreskrifter som endast genomför en bindande rättsakt från EU. Anmälningsskyldigheten gäller då endast om föreskrifterna skiljer sig från eller går utöver vad som gäller enligt rättsakten. Förslaget om en justerad sanktionsavgift bedöms inte gå utöver vad som gäller enligt penningtvättsdirektivet, som uttryckligen anger att medlemsstaterna får ge behöriga myndigheter befogenhet att påföra högre administrativa sanktionsavgifter än vad som anges i direktivet. Förslaget bedöms därför inte behöva anmälas enligt anmälningsskyldighetsdirektivet.

*Kommerskollegium*, som administrerar dessa anmälningsskyldighetsförfaranden, och *Uppsala universitet* delar bedömningen att de aktuella förslagen inte behöver anmälas till Europeiska kommissionen.

## 10 Författningskommentar

### Förslaget till lag om ändring i spellagen (2018:1138)

#### 14 kap.

##### *Telefonförsäljning*

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

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

Paragrafen, som är ny, reglerar informationskrav som gäller vid telefonförsäljning av spel om pengar. Övervägandena finns i avsnitt 6.

Av första stycket framgår att en licenshavare som på eget initiativ kontaktar en konsument via telefon i syfte att ingå ett distansavtal om spel om pengar i början av samtalet ska informera konsumenten om licenshavarens identitet, syftet med samtalet och namnet på den person som är i kontakt











**21 a §** En sanktionsavgift vid ingripande enligt 18–20 §§ ska uppgå till lägst 5 000 kronor och som högst till det högsta av

1. tio procent av tillhandahållarens omsättning det närmast föregående räkenskapsåret beräknat i enlighet med vad som anges i 19 kap. 13 §,

2. två gånger den vinst som tillhandahållaren gjort till följd av överträdelsen, om beloppet går att fastställa, eller

3. ett belopp i kronor motsvarande en miljon euro.

När sanktionsavgiftens storlek fastställs, ska särskild hänsyn tas till sådana omständigheter som anges i 7 kap. 13 och 16 §§ lagen (2017:630) om åtgärder mot penningtvätt och finansiering av terrorism.

Avgiften tillfaller staten.

I paragrafen, som är ny, regleras sanktionsavgiftens storlek vid överträdelser av penningtvättslagen som görs av en tillhandahållare av spel, dvs. sådan spelverksamhet som bedrivs med licens eller registrering enligt spelagen. Övervägandena finns i avsnitt 7.

I *första stycket* regleras det lägsta respektive det högsta belopp som en sanktionsavgift vid ingripande enligt 18–20 §§ ska uppgå till. Samma begränsningar gällande lägsta och högsta belopp gäller oavsett om tillhandahållaren är en fysisk eller en juridisk person.

Första punkten har ingen tidigare motsvarighet och innebär att sanktionsavgiften kan komma att uppgå till samma belopp som vid andra överträdelser enligt spellagen. I 19 kap. 13 § regleras hur omsättningen ska beräknas (se prop. 2017/18:220 s. 234–236, 351 och 352, jfr HFD 2023 ref. 25).

Andra respektive tredje punkten motsvarar vad som i dag gäller enligt 21 §, genom hänvisningen till 7 kap. 14 och 15 §§ penningtvättslagen (prop. 2017/18:220 s. 343 och prop. 2016/17:173 s. 555 och 556).

Enligt *andra stycket* ska det vid fastställande av sanktionsavgiftens storlek tas särskild hänsyn till sådana omständigheter som anges i 7 kap. 13 och 16 §§ penningtvättslagen. Detta motsvarar vad som gäller i dag enligt 21 §, genom hänvisningen till 7 kap. 16 § penningtvättslagen (prop. 2017/18:220 s. 343 och prop. 2016/17:173 s. 554–557).

Av *tredje stycket* framgår att avgiften tillfaller staten.

## **Ikraftträdande- och övergångsbestämmelser**

1. Denna lag träder i kraft den 1 april 2024.

2. De nya bestämmelserna i 18 kap. 21 a § tillämpas inte på överträdelser som har skett före ikraftträdandet.

3. För överträdelser som har skett före ikraftträdandet gäller 18 kap. 21 § i den äldre lydelsen.

Ikraftträdande- och övergångsbestämmelserna behandlas i avsnitt 8.

Av *första punkten* framgår att lagen träder i kraft den 1 april 2024.

Det följer av allmänna principer att den typ av nya avtalsrättsliga bestämmelser som återfinns i 14 kap. 18 och 19 §§ bara tillämpas på avtal som ingås efter ikraftträdandet. Vid avtal som har ingåtts dessförinnan gäller alltså inte de nya kraven avseende skriftlighet och information (jfr prop. 2017/18:129 s. 51).

Enligt *andra punkten* ska de nya bestämmelserna i 18 kap. 21 a § inte tillämpas på överträdelser som har skett före ikraftträdandet och enligt

















