

Nätsäkerhetsavdelningen
Staffan Lindmark
08-678 57 36
staffan.lindmark@pts.se

Finansdepartementet
103 33 Stockholm

Remissyttrande avseende "En framtida spelreglering"

Post- och telestyrelsen (PTS) har enligt 1 § förordningen (2007:951) med instruktion för Post- och telestyrelsen ett samlat ansvar inom området för elektronisk kommunikation. PTS har med utgångspunkt från myndighetens verksamhetsområden följande synpunkter.

PTS har inga synpunkter på generella spelregleringsfrågor såsom grundläggande spelproblematik, de mest riskabla spelen, tillstånds- och tillsynsmodeller, reglering av marknadsföring m.m. Myndigheten begränsar därför sitt yttrande till den i utredningen föreslagna skärpningen avseende främjandeförbudet som i korthet innebär ett krav på Internetleverantörer att blockera kommunikation till vissa IP-adresser och domännamn.

Sammanfattning

PTS har förståelse för behovet av förändrad spelreglering för att tillvarata och stärka de sociala skyddsaspekterna och motverka spelberoende och kriminalitet. Myndigheten anser dock, vad gäller utredningens förslag i den del som avser blockering av kommunikation till vissa IP-adresser att

- blockeringens effekt kan ifrågasättas ur ett praktiskt perspektiv,
- hanteringen kommer att medföra kostnader för marknadens aktörer,
- de EG-rättsliga förutsättningarna för sådan reglering inte är till fullo utredda samt att
- regleringen kan medföra inskränkningar i enskildas yttrandefrihet och att det råder osäkerhet om sådana inskränkningar står i proportion till regleringens syfte.

PTS avstyrker därför utredningens förslag i denna del.

Den föreslagna blockeringens effekt kan ifrågasättas

Inledningsvis vill PTS peka på ett antal praktiska problem med det föreslagna främjandeförbudet riktat mot svenska Internetleverantörer.

Internet byggs på en arkitektur som i grunden utformats för att vara robust och kunna upprätthålla hög tillgänglighet även vid svåra påfrestningar, såsom avbrott i delar av nätet. Tekniken är byggd för att säkerställa att alla datorer som är anslutna till Internet ska ha möjlighet att kommunicera med varandra. Internet har således inte någon inbyggd funktionalitet för att hantera blockering mellan valda delar i nätet.

Såsom konstaterats i utredningen kommer det sannolikt att finnas ett flertal sätt för svenska Internetanvändare att kringgå blockeringen och på så vis kunna nyttja de otillåtna speltjänsterna:

Enligt utredningens förslag ska såväl IP-adresser som domännamn tillhörande otillåtna utländska speltjänster blockeras. Vad gäller blockering av domännamn kommer denna dock endast att få effekt i förhållande till de användare som nyttjar svenska DNS-servrar för uppslag. Skulle en blockering av vissa domännamn införas torde denna kunna kringgå genom att användare, med en enkel inställning i datorn, istället nyttjar en DNS-server placerad i utlandet.

För att kringgå blockeringen av IP-adresser är det bl.a. möjligt för användare att skaffa en virtuell Internetuppkoppling via någon av de anonymiseringstjänster som erbjuds från olika länder. Sådana tjänster innebär vanligen att all kommunikation från användaren kanaliseras via tillhandahållaren av anonymiseringstjänsten, vilket medför att mottagaren av kommunikationen inte kan avgöra varifrån trafiken härrör. När en anonymiseringstjänst placerad i utlandet används, blir effekten även den att användaren kan nå tjänster och information som är tillgänglig i det land där anonymiseringstjänsten finns, utan att eventuella begränsningar i användarens land får någon effekt.

Även de utländska spelföretag vars tjänster önskas blockerade torde söka vägar att försvåra blockeringen. Såsom konstateras i utredningen finns det möjlighet att använda sig av tekniker som med korta intervall byter speltjänstens IP-adress. Genom att förse användare med en särskild klientprogramvara, som automatiskt hanterar de snabba bytena av IP-adress, kommer användarna inte att märka av förändringarna och därför att uppleva oavbruten tillgång till speltjänsten, så länge inte listan över blockerade IP-adresser kan uppdateras i samma takt. Det är enligt PTS bedömning inte osannolikt att ett flertal av de utländska spelföretagen kommer att utveckla, eller redan idag har utvecklat, denna form av klienter, vilket därmed skulle minimera effekten av blockeringen.

Såvida inte blockeringen utvidgas till att även omfatta t.ex. anonymiseringstjänster, utländska DNS-servrar och andra tjänster som kan främja ett kringgående av den nu föreslagna blockeringen (sammantaget åtgärder som skulle medföra omfattande inskränkningar av den i grunden öppna tillgången till Internet), är det enligt PTS mening troligt att blockeringen endast kommer att få reell effekt gentemot användare som nyttjar utländska speltjänster sällan, medan de som har ett större intresse av spel och att nå de utländska tjänsterna (och som torde utgöra den grupp som primärt berörs av spelregleringens skyddsändamål) kommer att finna sätt att fortsätta spela på ungefär samma villkor som idag.

PTS kan även förutse svårigheter vad gäller den praktiska hanteringen hos den myndighet som ansvarar för att upprätthålla en lista över domännamn och IP-adresser som ska blockeras. Om de utländska spelföretagen, på det sätt som beskrivits ovan, sätter i system att flytta speltjänsterna mellan olika IP-adresser och domännamn, kräver detta att myndigheten har resurser att konstant bevaka dessa förändringar för att kunna uppdatera spärrlistan i samma takt. Att, såsom uppges vara fallet i det italienska systemet, endast uppdatera listan en gång per månad torde medföra att listan ständigt kommer att vara till stora delar inaktuell.

Blockering kommer att medföra kostnader för marknadens aktörer

För att möjliggöra sådan blockering som utredningen föreslår krävs sannolikt icke försumbara investeringar av samtliga Internetleverantörer i Sverige. Leverantörerna måste dels bygga upp ett system för att hantera den faktiska blockeringen eller omdirigeringen av webbttrafik till de otillåtna spelsidorna, från samtliga svenska kunder. Dels krävs sannolikt uppbyggnad av system för att med automatik hämta uppdateringar av den spärrlista som ligger till grund för blockeringen från den myndighet som ansvarar för att upprätthålla listan.

Enligt vad PTS erfar kommer den föreslagna blockeringen att skilja sig mot den blockering som idag sker på frivillig basis vad avser webbplatser med barnpornografiskt innehåll, dels genom att omfattningen och uppdateringsfrekvensen för spärrlistan blir större och dels genom att antalet anrop till blockerade webbplatser kommer att bli väsentligt fler. Det kommer sannolikt att vara väsentligt för Internetleverantörerna att blockering eller omdirigering kan ske utan att nätets kapacitet och funktion i övrigt påverkas, vilket ställer höga krav på blockeringsfunktionens tekniska implementation. Kostnaderna kan bli särskilt kännbara för mindre Internetleverantörer.

Vidare krävs att blockeringen införs på en sådan nivå i näten som medger att trafik som förmedlas från utländska kunder eller andra operatörer inte påverkas. Detta kan medföra att blockeringen behöver införas relativt nära accessnivån

för de svenska kunderna, vilket torde öka antalet blockeringspunkter i nätet och därmed även kostnaderna för införande och underhåll.

Vidare torde Internetleverantörerna påverkas ekonomiskt av en ökad tillströmning av samtal till kundtjänsten. Utredningen förutspår att över 300 000 konsumenter kommer att beröras av blockeringen och en andel av dessa kommer sannolikt att kontakta Internetleverantören med anledning av blockeringen. Genom att omdirigera kunder som försöker nå de blockerade webbplatserna till en webbplats med information om blockeringen, torde förvisso antalet samtal till kundtjänsten minska, men det är sannolikt att belastningen på kundtjänsten med anledning av blockeringen kommer att vara märkbar för flertalet Internetleverantörer.

De EG-rättsliga förutsättningarna för blockering av IP-adresser är oklara

Fri rörlighet för tjänster inom EU är grundläggande inom gemenskapsrätten och den fria rörligheten ska i princip gälla för all ekonomisk verksamhet, varifrån den än bedrivs inom unionen. Utredningen synes dock, med hänvisning till EG-domstolens praxis, ha dragit slutsatsen att den föreslagna blockeringen utgör en tillåten inskränkning av den fria rörligheten.

Av den praxis som utredningen hänvisar till, framgår att EG-domstolen i flera avgöranden har accepterat olika former av inskränkningar i nationell lagstiftning, som syftar till att begränsa medborgarnas spelande eller att kanalisera spelandet till vissa statligt kontrollerade spel. PTS vill dock påpeka att något fall som liknar det förbud mot förmedlande av kommunikation till utländska spelföretag som utredningen föreslår, inte har varit föremål för EG-rättslig prövning. Såvitt framgår av utredningen har i dagsläget liknande restriktioner endast införts i en medlemsstat, Italien, och det har ännu inte prövats om dessa restriktioner står i överensstämmelse med EG-rätten.¹

Det kan, enligt PTS mening, med hänsyn till främst två faktorer, ifrågasättas om den föreslagna regleringen uppfyller de i EG-rättslig praxis fastslagna förutsättningarna för att tillåta inskränkningar i den fria rörligheten. Det kan vidare ifrågasättas om den i väsentlig utsträckning bidrar till de sociala skyddshänsyn som utgör den främsta grunden för den svenska spelregleringen.

För det första sker spel över Internet, till skillnad från t.ex. spel på spelautomater eller i fysiska spelbutiker, typiskt sett från den spelandes hem. Tillgängligheten till de olika speltillhandahållarna är således inte beroende av geografiska avstånd, lokalers öppethållande och liknande faktorer. Av detta

¹ Det bör dock påpekas att EU-kommissionen den 12 oktober 2006 inledde ett fördragsbrottsärende mot Italien med anledning av blockeringen av webbsidor.

följer också att tillgängligheten inte nämnvärt står i relation till utbudet av speltillhandahållare. Att med olika medel kanalisera spelet till endast en eller ett fåtal tillhandahållare på Internet, torde därför inte medföra någon väsentlig begränsning i tillgängligheten till spel och därmed inte heller till ett minskat spelande.

För det andra medför den föreslagna regleringen inte endast blockering av speltjänsterna som sådana, utan av hela de webbplatser där speltjänsterna finns. För att illustrera det problematiska med detta kan en jämförelse göras med de butiker som i många fall utgör ombud för de traditionella formerna av spel och lotterier i Sverige. Utöver rena speltjänster, säljs i sådana butiker ofta även t.ex. tidskrifter med tips och råd till de spelande samt andra närliggande varor och tjänster. På motsvarande vis kan det tänkas att webbplatser som erbjuder spel även tillhandahåller närliggande information, produkter och tjänster. Att, såsom föreslås, blockera tillgången för svenska Internetkunder till hela webbplatsen kan, i jämförelsen med den fysiska spelbutiken, motsvaras av att förhindra presumtiva svenska kunder från att kliva över tröskeln till butiken och därmed även förhindra innehavaren från att nå fram till dessa kunder med sina övriga erbjudanden. Mot bakgrund av detta förhållande skulle den föreslagna regleringen kunna anses gå utöver vad som är nödvändigt för att uppnå dess målsättning och därmed stå i strid med EG-rätten. Detta synes dock inte i tillräcklig grad ha uppmärksammats av utredningen.

Mot bakgrund av det ovan anförda och med beaktande av att det, enligt uppgift i utredningen, för närvarande pågår en fördragsöverträdelsetalan mot Sverige som har sin grund i de restriktioner som finns redan i dagens lagstiftning, menar PTS att det vore olyckligt att i dagsläget införa reglering som ytterligare skärper inskränkningarna av den fria rörligheten för tjänster inom EU, med mindre än att sådan reglering med stor säkerhet står i överensstämmelse med gällande EG-rätt.

I utredningen konstateras att det i samtliga medlemsstater finns nationella regler som avser att kontrollera medborgarnas spelande ur ett folkhälsoperspektiv. Samtidigt torde en stor andel av de utländska spelföretag, vars tjänster det föreliggande förslaget avser att blockera, ha sitt hemvist i en medlemsstat. Det kan ifrågasättas om det inte ur ett långsiktigt perspektiv vore mer ändamålsenligt att sträva efter harmonisering av spelregleringen inom EU än att med mer eller mindre effektiva tekniska lösningar söka upprätthålla den nationella regleringen.

Proportionalitet i förhållande till enskildas fri- och rättigheter

Utredningen menar att endast rent kommersiell verksamhet och den trafik som är nödvändig för att uppnå syftet med främjandeförbudet kommer att omfattas

Kommunikationsmyndigheten PTS

Post- och telestyrelsen

Postadress:
Box 5398
102 49 Stockholm

Besöksadress:
Birger Jarlsgatan 16
www.pts.se

Telefon: 08-678 55 00
Telefax: 08-678 55 05
pts@pts.se

av den föreslagna blockeringen. Vidare framförs att någon annan trafik inte påverkas och att blockeringen därför inte är i strid med grundlagens eller internationella konventioners skydd för mänskliga fri- och rättigheter. Som PTS konstaterat ovan medför dock blockeringen att berörda spelföretags information, opinionsbildning och tillhandahållande av andra (fullt legitima) varor och tjänster riskerar att omfattas av blockeringen, då dessa vanligen torde tillhandahållas inom ramen för samma webbplatser som speltjänsterna. Mot detta kan förvisso invändas att berörda företag har möjlighet att skilja ut det legitima innehållet och lägga detta på webbplatser med andra domännamn och IP-adresser. Bortsett från de kostnader sådana åtgärder kan medföra, kan det dock även tänkas att företagets möjligheter att nå ut med sitt budskap till svenskar minskar, då de t.ex. härigenom kan vara tvungna att använda mindre intuitiva domännamn för sådana icke-blockerade webbplatser.

Som konstaterats ovan kommer spelföretagens användning av IP-adresser för de otillåtna speltjänsterna sannolikt att förändras i snabb takt. Om den myndighet som upprätthåller listan över adresser att blockera inte tillräckligt snabbt avför de IP-adresser och domännamn som inte längre nyttjas för speländamål från listan, finns risken att de som tar över sådana IP-adresser eller domännamn kommer att omfattas av blockeringen, trots att de inte tillhandahåller några otillåtna speltjänster.

Mot bakgrund av risken för att den föreslagna regleringen medför begränsningar i bl.a. enskildas yttrandefrihet på sätt som inte till fullo beaktats i utredningen, kan det, enligt PTS mening, inte uteslutas att regleringen, med beaktande av grundläggande fri- och rättigheter, går längre än vad som är motiverat med hänsyn till dess bakomliggande syfte.

I sammanhanget bör också uppmärksammas att lagreglerad blockering av detta slag idag inte förekommer ens avseende några former av brottsliga aktiviteter som kan utföras över Internet. Då spel på utländska speltjänster inte har kriminaliserats, framstår därför de begränsningar, som blir följden av den föreslagna blockeringen, som mycket långtgående.

Utredningens slutsatser

I utredningen redogörs för det italienska systemet med blockering av IP-adresser och domännamn. Utredningen presenterar härvid statistik som talar för att antalet blockerade webbplatser liksom antalet blockerade sökningar konstant ökar. Det framgår dock inte av utredningen i vilken utsträckning det italienska systemet har uppnått eftersträvad effekt.

Vidare konstaterar utredningen att det finns stora möjligheter för användare att kringgå den föreslagna blockeringen och att den tidigare s.k. Lotteriutredningen

på grund av dessa möjligheter inte funnit tillräckliga skäl att ålägga Internetleverantörerna att blockera trafik till utländska spelsidor. Trots detta finner utredningen att den föreslagna metoden ”med kirurgisk precision” kommer att blockera tillgången till utländska speltjänster.

Slutligen saknas, enligt PTS mening, en komplett analys av regleringens överensstämmelse med EG-rätten. Utredningen synes härvid anse att blockering av IP-adresser i allt väsentligt ska bedömas på samma sätt som det föreslagna förbudet mot förmedling av betalningstransaktioner, trots skillnader vad gäller t.ex. risken för att de föreslagna inskränkningarna går längre än att enbart förhindra tillhandahållande av de tjänster som omfattas av regleringens skyddsändamål.

PTS bedömning

PTS ifrågasätter inte behovet av förändrad spelreglering för att tillvarata och stärka de sociala skyddsaspekterna och motverka spelberoende och kriminalitet. Med anledning av vad som anförts ovan avstyrker dock PTS utredningens förslag, såvitt avser införande av en skyldighet för Internetleverantörer att blockera kommunikation till vissa IP-adresser och domännamn.

Marianne Treschow
Generaldirektör

Yttrandet har beslutats av generaldirektören Marianne Treschow. I ärendets slutliga handläggning har även tf avdelningschefen Stefan Grinneby och juristen Staffan Lindmark (föredragande) deltagit.