

Allsherjar- og menntamálanefnd Alþingis
Alþingi
Kirkjustræti
101 Reykjavík
netfang: nefnasvid@althingi.is

Reykjavík, 11. apríl 2016

Umsögn Íslenskrar getspá og Íslenskra getrauna um frumvarp til laga um spilahallir, 51. mál.

Íslenskri getspá og Íslenskum getraunum (hér nefnd „umsagnaraðilarnir“) hefur verið boðið að veita umsögn um frumvarp til laga um spilahallir, sbr. 51. mál á 145. löggjafarþingi 2015 - 2016. Umsagnaraðilarnir eru sérleyfishafar til að starfrækja tilteknar tegundir happdrætta í samræmi við lög nr. 35/2005 um happdrætti, sbr. lög nr. 59/1972 um getraunir og lög nr. 26/1986 um talnagetraunir.

Umsagnaraðilarnir hafa sýnt lagabreytingum sem tengjast löggjöf um starfsemi happdrætta mikinn áhuga og hafa ætíð lagt áherslu á að vinna með stjórnvöldum að öllum málum sem horfa til framfara á íslenskum happdrættismarkaði. Umsagnaraðilarnir hafa í gegnum tíðina lagt áherslu á að stjórnvöld og löggjafinn sýndu ákveðið frumkvæði við að efla löggjöf og eftirlit á þessu sviði. Í þessu sambandi hafa umsagnaraðilarnir sérstaklega lagt áherslu á að forvarnir séu eflar og aðgengi takmarkað að óheimilum fjárhættuspilum hér á landi.

Umsagnaraðilarnir eru andvígir því að fyrirbyggjandi lagafrumvarp verði að lögum. Afar mikilvægt er að hvers konar löggjöf um happdrættismál sé vel ígrunduð og áður en gerðar verða veigamiklar breytingar á fyrirkomulagi happdrættismála, eins og stefnt er að með frumvarpinu, þurfa að liggja fyrir ítarlegar rannsóknir um happdrættismarkaðinn og áhrif væntanlegra breytinga. Í umsögn þessari verður fyrst og fremst horft til almennra þátta og þeirrar meginbreytingar sem frumvarpið felur í sér á íslenskum happdrættismarkaði en ekki verður farið ítarlega yfir einstakar efnisgreinar frumvarpsins þótt ástæða væri til.

1. Happdrætti og samfélagsmál

a. Grundvallarbreyting á fyrirkomulagi happdrættismála

Ef fyrirbyggjandi frumvarp verður að lögum myndi það fela í sér að einkaaðilum yrði veitt heimild til að reka happdrætti í hagnaðarskyni. Slíkt fæli í sér grundvallarbreytingu á íslenskum happdrættismarkaði þar sem samstaða hefur verið um að rekstur happdrætta sé í höndum aðila sem standa að öflun fjár fyrir samfélagsleg málefni. Raunar er frumvarpið beinlínis í andstöðu við 1. mgr. 3. gr. laga nr. 38/2005 um happdrætti, þar sem segir að happdrætti megi einungis reka „í þeim tilgangi að afla fjár til almannaheilla hér á landi, svo sem þjóðfélags-, líkna-, og menningar-, íþróttar-, eða góðgerðarmála, svo og til alþjóðlegs mannúðarstarfs.“ Allur ágóði umsagnaraðilanna rennur þannig til frjálsra félagasamtaka á Íslandi, þ.m.t. Íþróttar- og Ólympíusamband Íslands, Öryrkjabandalag Íslands og Ungmennafélag Íslands, sem aðild eiga að umsagnaraðilunum.

Umsagnaraðilarnir telja varhugavert að setja happdrættismálefni í hendur einkaaðila sem hafa ríka hvata til að hagnast sem mest á happdrættisstarfsemi. Í núverandi fyrirkomulagi felst að rekstur happdrætta er falinn ábyrgum aðilum sem hafa það að markmiði að bæta samfélagið. Slíkir aðilar leggja sig fram um að koma í veg fyrir neikvæðar afleiðingar sem kunna að vera samfara starfsemi ýmis konar happdrætta, s.s. spilafíkn og peningabætti, sbr. einnig nánar hér síðar. Umsagnaraðilarnir telja að með því að setja happdrætti í hendur einkaaðila sem hafa hagnað að markmiði sé veruleg hættu á að ábyrgð verði ekki sýnd í þessum efnunum. Aðilar sem starfa að samfélagslegum málefnum eru líklegri til að sýna ábyrgð í þessum efnunum. Umsagnaraðilarnir eru t.a.m. í fremstu röð í heiminum á sviði vottunar um ábyrga spilun. Ör þróun á alþjóðlegum happdrættismarkaði kallar á að fyrirtæki sem starfa á markaðnum leggi sig fram um að tileinka sér nýjungar í ábyrgri spilun og öryggismálum.

b. Tekjuskerðing rekstraraðila happdrætta og eigenda þeirra

Umsagnaraðilar telja að rekstur spilahallar muni óhjákvæmilega koma við rekstur annarra aðila sem bjóða upp á happdrættisstarfsemi hér á landi. Erfitt er raunar að leggja mat á áhrif frumvarpsins að þessu leyti þar sem afar óljóst er hvaða starfsemi verður á grundvelli frumvarpsins en ætla má að leyfishafar muni ganga eins langt og þeir geti í þeim efnum. Tekjuskerðing umsagnaraðilanna mun koma beint við þá aðila sem standa að þeim, þ.e. Íþrótt- og Ólympíusamband Íslands, Öryrkjabandalag Íslands og Ungmennafélag Íslands. Tekjur sem þessir aðilar reiða sig á í gegnum aðild sína að umsagnaraðilunum stendur undir verulegum hluta tekna þeirra og auk undirfélaga. Í þessu ljósi leggja umsagnaraðilarnir ríka áherslu á, að áður en stigið verður skref í þá átt sem frumvarpið boðar, að fram fari ítarleg rannsókn á öllum happdrættismarkaðnum þar sem einnig yrði tekið tillit til starfsemi erlendra vefsíðna hér á landi og annarrar ólöglega fjárhættuspila.

2. Spilahallir samkvæmt frumvarpinu

a. Spilahallir á Norðurlöndunum

Í frumvarpinu kemur fram að við samningu frumvarpsins hafi verið höfð til hliðsjónar samsvarandi löggjöf á Norðurlöndunum, þá einna helst dönsk löggjöf. Með þessu gefa frumvarpshöfundar til kynna að á Norðurlöndunum sé almennt sambærilegt fyrirkomulag og boðað er í frumvarpinu. Mikilvægt er að benda á að í Noregi hafa spilahallir ekki verið leyfðar og í Svíþjóð og Finnlandi eru spilahallir reknar til stuðnings samfélagslegum málefnum af ábyrgum aðilum. Af Norðurlöndunum er það því einungis Danmörk sem farið hefur þá leið sem boðuð er í frumvarpinu. Sé til staðar vilji hjá löggjafanum til að heimila starfsemi spilahallar á Íslandi væri að mati umsagnaraðilanna mikilvægt að fara vel yfir hvernig til hefur tekist með slíka starfsemi á Norðurlöndunum og líta þannig til þeirra fyrirmýnda sem eru í Svíþjóð og Finnland fremur en þess fyrirkomulags sem komið hefur verið á fót í Danmörku.

b. Leyfishafi og starfsemi

Ef á annað borð kæmi til skoðunar að starfrækja spilahöll á Íslandi er að mati umsagnaraðilanna mikilvægt að umræða fari fram um það hvaða heimildir til stendur að veita, til hverra og í hvaða tilgangi. Öðruvísi verður ekki tryggt að markmiðum um ábyrga spilun verði náð og hvort þeir neikvæðu þættir sem fylgt geta fjárhættuspili vegi þyngra en þýðing þess að heimila tiltekna starfsemi og tryggja tilteknum aðilum tekjur með fjáröflun. Hingað til hefur þetta verið gert með lögum þannig að það sé í höndum löggjafans hverjum eru veittar einstakar heimildir og nákvæmlega útfært í hverju heimildirnar eru fólgnar.

Skilyrði leyfisveitingar samkvæmt frumvarpinu eru afar óljós. Þá kemur fram í bráðabirgðaákvæði að aðeins sé heimilt að gefa út eitt rekstrarleyfi á grundvelli laganna. Efni frumvarpsins er afar óljóst um hvaða starfsemi mun verða spilahöll heimil. Frumvarpið er þannig afar óljóst um samspil við önnur lög, s.s. happdrættislög nr. 38/2005 og einstök sérlæg um sérleyfi einstakra aðila, sbr. lög nr. 59/1972 og 26/1986. Þannig er ekki ljóst hvort spilahöll, samkvæmt frumvarpinu, yrði heimilað að bjóða upp á happdrætti sem annað fyrirtæki hefur nú þegar sérleyfi til að starfrækja á hér á landi. Umsagnaraðilarnir telja afar brýntað tryggt sé að ekki verði mögulegt að bjóða upp á happdrætti sem umsagnaraðilarnir hafa sérleyfi á, ella kynni ríkið að sæta ábyrgð vegna brota á gildandi sérleyfum.

c. Peningaþvætti o.fl.

Ekki verður hjá því komist að benda á þá hættu sem rekstur spilahallar, samkvæmt frumvarpinu, myndi skapa fyrir peningaþvætti og aðra ólöglega starfsemi sem kann að þrífast í skjóli spilahalla. Almennt er álitnið að sérstök hættu sé á því að veðmálastarfsemi sé notuð til peningaþvættis. Þetta er sérstaklega varhugavert í spilahöllum þar sem reiðufé er notað til að kaupa spilapeninga. Þær varúðarráðstafanir sem frumvarpið gerir ráð fyrir eru afar léttvægar og ólíklegar til að varna því að spilahallir verði notaðar í þessum tilgangi. Svo virðist sem engin

rannsókn hafi farið fram hjá frumvarpshöfundum um þessi efni en nauðsynlegt er að mati umsagnaraðila að kynna sér vel alþjóðlegar reglur og staðla sem notaðir eru til að koma í veg fyrir peningabætti áður en ráðist verður í rekstur spilahalla.

Ekki verður heldur horft framhjá því að samhliða hættu á peningabætti getur ýmis önnur ólögleg og óæskileg starfsemi þrífist, s.s. vændi og fíkniefnaviðskipti. Ekki verður séð að neinar rannsóknir eða skoðun hafi verið gerð á þessari áhættu en slíkt er að mati umsagnaraðilanna afar brýnt áður áður en starfsemi spilahallar verður heimiluð hér á landi. Mikilvægt er að búa starfseminni þá umgjörð að komið verði í veg fyrirhvers konar óæskileg áhrif sem af spilahöllum kann að stafa.

d. Spilafíkn

Spilafíkn er þekkt vandamál í samfélaginu og nauðsynlegt er að þeim sem veitt er heimild til reksturs happdrætta séu meðvitaðir um slíkt vandamál og sýni ábyrgð þannig að þeir hafi það að markmiði í starfsemi sinni að takmarka neikvæðar afleiðingar fjárhættuspila. Með því að löggjafinn feli ábyrgum aðilum rekstur happdrættisstarfsemi hér á landi, eins og verið hefur, er ennfremur stuðlað að því að þeir sem sækjast í að spila happdrætti geri það í hjá aðila sem hefur verið viðurkenndur af löggjafanum og sýnir ábyrgð í þessum efnum. Aðilar sækja þá síður þjónustu þeirra sem ekki gæta að þessum málum, s.s. erlendra aðila sem bjóða þjónustu sína með ólöglegum hætti hér á landi.

Umsagnaraðilar telja umfjöllun frumvarpsins um spilafíkn nokkuð léttvæga og ekki sé unnt að fullyrða að spilafíkn muni ekki aukast samhliða starfsemi spilahallar. Rétt er að benda á að gerðar hafa verið ítarlegar rannsóknir um spilafíkn hér á landi, m.a. af Daníel Þór Ólasyni, dósent í sálfræði. Ekki er vísað til slíkra rannsókna í frumvarpinu og ekki er unnt að sjá að við samningu þess hafi verið stuðst við viðurkenndar rannsóknir um þessi málefni. Spilahöll, samkvæmt frumvarpinu, mun væntanlegabjóða upp á framboð af peningaspilum sem ekki hefur verið í boði hér á landi áður með löglegum hætti, svo sem póker, rúlettu og 21. Þessir leikir hafa ýmis þau einkenni sem sérstök ástæða er til að gjalda varhug við og rannsóknir hafa tengt meira við spilavanda en aðrar tegundir happdrætta.

3. Frekari rannsóknir.

Umsagnaraðilar eru ekki með umsögn sinni að lýsa því yfir að þeir séu andvígir því að spilahöll verði komið á fót á Íslandi í framtíðinni. Eins og vikið hefur verið að hér að framan er nauðsynlegt, áður en afstaða er tekin til stofnunar spilahallar, að fram fari ítarleg rannsókn á íslenska happdrættismarkaðnum og áhrifum spilahallar. Í þessu sambandi er bent á að á vettvangi innanríkisráðuneytisins er starfrækt fastanefnd á sviði happdrættismála sem m.a. hefur það hlutverk að gera tillögur til ráðherra um framkvæmd vísindarannsókna um spilafíkn, ólögleg fjárhættuspil o.fl. Auk þess hefur nefndin það hlutverk að gera tillögur til ráðherra um réttarbætur á sviði happdrættismála. Umsagnaraðilar telja að ef vilji löggjafans stendur til þess að heimila stofnun spilahallar þá sé rétt að fela nefndinni að vinna nauðsynlega undirbúningsvinnu þannig að nægilegar upplýsingar og rannsóknir liggi til grundvallar áður en lög verða sett um spilahallir.

Að lokum vilja umsagnaraðilarnir nota tækifærið og benda á að þeir hafa lengi barist fyrir því að löggjafinn grípi til ráðsana til að sporna við ólöglegri starfsemi happdrætta hér á landi. Einkum happdrætta sem boðið er upp á í gegnum netið. Tilvalið er samhliða frekari rannsóknum á happdrættismarkaðnum að meta umfang slíkrar starfsemi hér á landi og taka til skoðunar hvernig unnt er að hindra að slíkt starfsemi þrífist.

Að lokum ítreka umsagnaraðilar þá afstöðu að þeir eru andvígir því að frumvarpið verði að lögum.

Með bestu kveðjum / Best regards,

Stefán Konráðsson

framkvæmdastjóri - CEO