

Nefndasvið Alþingis  
Austurstræti 8-10  
150 Reykjavík  
[nefndasvid@althingi.is](mailto:nefndasvid@althingi.is)

11. apríl 2016

**Efni: Umsögn Íslandsspila um frumvarp til laga um spilahallir, 51. mál – 145. löggjafarþing 2015-2016.**

## 1. INNGANGUR: AFSTAÐA GAGNVART FRUMVARPI Í STUTTU MÁLI.

1. Á yfirstandandi þingi hefur verið lagt fram frumvarp af hálfu 12 þingmanna um að heimila starfsemi spilahalla hér á landi (hér eftir: frumvarp). Íslandsspil sf. (hér eftir: umsagnaraðili) varar við afleiðingum þess að frumvarpið verði að lögum. Umsagnaraðili – sem er handhafi sérleyfis til að veita happdrættisþjónustu, sbr. 1. mgr. 1. gr. laga nr. 73/1994 um söfnunarkassa – telur fyrst og fremst að óráðlegt sé að hverfa frá þeirri stefnu sem er hornsteinn þeirrar löggjafar sem gildir um happdrætti hér á landi, þ.e. að allur hagnaður af slíkri starfsemi renni til góðgerðarstarfsemi og þjóðþrifamála.

2. Að teknu tilliti til þeirrar afstöðu að ágóði af spilastarfsemi eigi ekki að renna til einkaadila þá er rétt að taka fram að umsagnaraðili telur þá röksemd sem liggur að hluta til að baki frumvarpinu, sem felst í því að takmarka skaðleg áhrif fjárhættuspila með því að bjóða lögmæta þjónustu sem staðgönguvöru fyrir ólögmæt spil, vera málefnalega. Þessi hugmynd er í raun ein af hornsteinum núverandi löggjafar. Sé löggjafinn þeirrar skoðunar að útfæra hugmyndina að breyttum raunveruleika spilahegðunar og bjóða Íslendingum þjónustu spilahalla telur umsagnaraðili nauðsynlegt að vanda vel til verka og huga að því hvernig slík markmið yrðu best samþætt við önnur markmið happdrættislöggjafarinnar og að hin lögmæta þjónusta verði í raun skaðminni heldur en sú ólögmæta. Það hefur hins vegar að mati umsagnaraðila ekki verið gert.

3. Áréttað er að allar breytingar á sviði happdrættislöggjafar kalla á vel ígrundað mat á þeim þáttum sem skipta máli við að halda aftur af skaðlegum áhrifum spilunar. Hér að neðan er fjallað sérstaklega um núverandi lagaumhverfi, þ.e. sérlög sem veita aðilum leyfi til starfrækslu happdrætta og lög nr. 38/2005 um happdrætti sem setja almenna lagaumgjörð utan um slíka starfsemi (kaflí 2). Þá verður sérstaklega farið yfir þau grunnsjónarmið sem liggja að baki happdrættislöggjöfni og þar með er lagður grundvöllur að þeirri gagnrýni sem fylgir í síðari köflum umsagnarinnar – þar sem útskýrð er sú afstaða umsagnaraðila að frumvarpið sé í andstöðu við umræddar meginreglur og þær hugmyndir sem liggja þeim að baki.

4. Umsögnin fjallar einnig um þær takmarkanir sem EES-samningurinn hefur á það svigrúm sem til staðar er við útfærslu happdrættislöggjafar hér á landi. Til þess að lengd umsagnarinnar fari ekki úr hófi verður ekki mikil almenn umfjöllun um það efni; þess má þó geta að tilkoma EES-samningsins hefur haft þá þýðingu að aðildarríkin hafa þurft að gera upp við sig hvaða vernd þau vilja bjóða þegnum sínum fyrir þeim samfélagslegu meinum sem leiða af óhóflegu framboði happdrætta og fyrir þau ríki sem vilja veita hátt stig verndar veitir samningurinn þeim aðhald í þeim efnum. Áhersla umfjöllunarinnar frá sjónarhorni Evrópuréttarins verður:

- *Annars vegar* á þá áhættu sem felst í því að frumvarpið verði að lögum fyrir happdrættislöggjöfina hér á landi, þ.e. á starfsemi þeirra aðila sem hafa leyfi til að starfa á grundvelli sérlaga. Sú hættu stafar af því að ef horfið verður frá þeirri meginreglu að ágóða happdrætta verði einungis ráðstafað í þágu þjóðþrifamála þýðir það að erfiðara verður að réttlæta takmarkanir gagnvart einkaadilum um aðgang að markaði fyrir aðrar gerðir happdrætta (kaflar 3.1-3.2).
- *Hins vegar* verður áherslan á þá augljósu annmarka sem eru á þeim takmörkunum sem frumvarpið felur í sér í skilningi fjórfrelsis EES-réttarins, þ.e. ekki er að finna réttlætingu í frumvarpinu fyrir því að tækt sé að veita einungis eitt leyfi til reksturs spilahallar (kaflí 3.3)

og þá er jafnframt ekki að finna nægjanlega skýr skilyrði og gegnsæja málsmeðferð til að gera upp á milli umsækjanda um leyfi til að reka spilahöll (kaflí 3.4).

5. Þá mun einnig hér að neðan verða fjallað um einstök efnisatriði frumvarpsins. Þar á meðal verður sérstaklega vikið að því að ólíkt því sem mætti halda við lestur greinargerðar þá setur frumvarpið ekki með nokkru móti reglur sem eru til þess fallnar að takmarka netspilun (kaflí 4.1).

6. Að mati umsagnaraðila felast sérstök áhyggjuefni í umfjöllun í greinargerð með frumvarpi um tvo megin áhættuþættina sem tengjast mögulegri starfsemi spilahalla hér á landi, þ.e. möguleika á aukinni spilafíkn og tækifærum til peningabættis. Svo virðist sem lítil áhersla hafi verið á að rannsaka þessa þætti við undirbúning frumvarpsins:

- Í tilviki peningabættis virðist vera algjör skortur á hugsun um hvernig efnislega reglur um þetta efni eigi að virka heldur virðast reglur hafa verið þýddar í brotakenndri mynd (kaflí 4.2).
- Í tilviki spilafíknar er af hálfu umsagnaraðila bent á aukna áhættu tengda því að láta rekstur ávanabindandi leikja í hendur einkaaðila þar sem takmarkið er að hámarka arðsemi starfseminnar. Þá er bent á að skortur virðist á reglum sem eru tækar til þess að takmarka áhættuna af spilafíkn í frumvarpinu og má í dæmaskyni benda á að ekki er að finna reglur sem takmarka auglýsingar af hálfu spilahallar eða koma í veg fyrir að spilahöll láni gestum spilahallar fjármuni til að halda áfram að spila eftir að þeir hafa tapað peningum sínum (kaflí 4.3).

7. Ítreka má það mat umsagnaraðila að það skortir mjög á að tekið hafi verið tillit til framangreindra þátta með fullnægjandi hætti við smíði frumvarpsins. Sá skortur þýðir að ekki hafa verið færð gild rök fyrir því að ráðlegt sé að leyfa starfsemi spilahalla hér á landi.

8. Þá er hér að neðan gerð tilraun til að leiðrétta ákveðinn misskilning sem lýtur að dómi Hæstaréttar frá 11. júní 2008 í máli nr. 577/2008 (kaflí 4.4). Þrátt fyrir að frumvarpið lúti ekki að netspilun telur umsagnaraðili nauðsynlegt að áréttta valdheimildir íslenskra stjórnvalda til þess að stemma stigu við slíkri spilun. Aukinheldur verður sérstaklega fjallað um óskýra lagaskilareglu frumvarpsins sem virðist mega skilja á þann veg að hún heimili rekstaraðila spilahalla að bjóða upp á þjónustu sem aðrir aðilar hafa einkaleyfi til að veita samkvæmt núgildandi lögum (kaflí 4.5).

9. Einnig verða gerðar athugasemdir við þá lýsingu sem er að finna í greinargerð um að frumvarpið byggji á Norrænni fyrirmynd (4.6). Að mati umsagnaraðila felur frumvarpið fyrst og fremst í sér þýðingu á dönskum lögum; en þó eru gerðar undantekningar og má þar í dæmaskyni nefna að frumvarpið gerir það að skilyrði, ólíkt dönskum lögum, að leyfishafi sé einkahlutafélag eða hlutafélag, og þar með eru starfandi sérleyfishafar útilokaðir frá því að sækja um leyfi til reksturs spilahallar.

10. Þá er umsagnaraðili ósammála því sem haldið er fram í greinargerð með frumvarpi um að lögleiðing á starfsemi spilahalla komi ekki til með að hafa í för með sér minnkun á spilun í söfnunarkössum (kaflí 4.7). Þvert á móti blasir við tekjuskæring við handhöfum sérleyfa; þ.m.t. umsagnaraðila.

11. Rétt er að undirstrika það mat umsagnaraðila að markmiðum happdrættislöggjafarinnar verður betur náð fram með því efla eftirlit og stemma stigu við ólögumatri spilun á netinu heldur en að koma á fót spilahöll. Verði ráðist í endurbætur á löggjöfnni – sem að mati umsagnaraðila verður að teljast brýnt – kæmi til greina að skoða til viðbótar framangreindum atriðum hvort að mögulega ætti að leyfa rekstur spilahalla. Slíkt mat þyrfti að taka fjölmarga þætti til ítarlegrar skoðunar. Ef það væri, að teknu tilliti til vel ígrundaðs mat á áhættuþáttum, talið ráðlegt að leyfa slíkan rekstur er það mat umsagnaraðila að eðlilegt væri að fela slíkan rekstur þeim aðilum sem nú þegar eru handhafar rekstrarleyfa á grundvelli sérlaga.

12. Áður en hafist er handa á efnislegri umfjöllun og greiningu á efni frumvarpsins er rétt af hálfu umsagnaraðila að útskýra hér að neðan er ekki að finna tillögur um úrbætur eða tilgreiningu á smávægilegum ágöllum. Af hálfu umsagnaraðila verður reynt að draga fram þann djúpa hugmyndafræðilega ágreining sem er til staðar á milli þeirra grunnhugmynda sem hafa hingað til hafa legið að baki happdrættislöggjöfnni og ríkt hefur almenn sátt um.<sup>1</sup> Lögð er áhersla á að mjög mikilvægir hagsmunir eru í húfi eins og nánar verða gerð skil hér að neðan.

1.

<sup>1</sup> Slíkar hugmyndir voru áður sameiginlegar flestum Evrópuríkjum; en aukið frjálsræði í viðskiptum hefur leitt til þess að mörg ríki hafa afnumið þær ströngu reglur sem áður giltu um happdrætti. Sjá í þessu samhengi upphaf

## 2. NÚVERANDI RÉTTARÁSTAND.

13. Í frumvarpinu fer lítið fyrir greiningu á núverandi löggjöf um happdrætti (eða fjárhættuspil) og er því rétt að útskýra í stuttu máli grunnatriði þeirrar löggjafar.<sup>2</sup> Rétt er að taka fram að samkvæmt núgildandi lögum hefur hugtakið happdrætti verið notað yfir þá starfsemi þar sem „vinningur er valinn að nokkru eða öllu leyti með tilviljunarkenndum hætti eða vinningur ræðst af úrslitum keppni eða atburðar“, sbr. 1. gr. laga nr. 38/2005 um happdrætti, og nær hugtakið því yfir þá starfsemi sem frumvarpið gerir ráð fyrir að fari fram innan spilahalla, sbr. 1. tl. 3. gr. frumvarpsins, sem og einnig önnur fjárhættuspil.<sup>3</sup>

14. Samkvæmt 2. mgr. 2. gr. laga nr. 38/2005 um happdrætti er óheimilt að reka happdrætti þar sem spilað er um peninga eða peningaígildi nema samkvæmt sérstakri lagaheimild. Sex slík sérlög eru í gildi:

- Lög nr. 18/1959 um vöruhappdrætti fyrir Samband íslenskra berkla sjúklinga.
- Lög nr. 13/1973 um happdrætti Háskóla Íslands.
- Lög nr. 59/1972 um getraunir.
- Lög nr. 16/1973 um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna.
- Lög nr. 26/1986 um talnagetraunir.
- Lög nr. 73/1994 um söfnunarkassa.

15. Að ofangreindum happdrættum undanskildum er bannað að reka happdrætti og veðmálastarfsemi þar sem peningar eru lagðir undir eða peningaígildi, og auk þess er sú háttsemi refsiverð ef maður hefur slíka starfsemi að atvinnu eða hefur tekjur að því að láta slíka starfsemi fara fram í húsnæði sem hann hefur umráð yfir, sbr. 183. og 184. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

16. Lengi hefur ríkt sátt um það lagaumhverfi sem happdrættum hefur verið skapað hér á landi. Að baki lögnum er það markmið að takmarka sem mest þau samfélagslegu mein sem fylgja veðmálum en á sama tíma hefur aðilum sem fjármagna góðgerðar- og samfélagsleg málefni verið veitt leyfi. Lýsa má verndarhagsmunum að baki löggjöfinni með eftirfarandi hætti:

- *Í fyrsta lagi* er það siðferðislegt sjónarmið að það sé ekki rétt að einkaaðilar notfæri sér í góðaskyni þann eiginleika fólks að stunda fjárhættuspil.<sup>4</sup>

1. 

---

álits Gulmans lögsögumanns í máli *Schindler* bræðranna (sem var fyrsta málið sem Evrópudómstóllinn fékk sem varðaði happdrætti) mál nr. C-275/92 [1994] ECR I-1039, mgr. 1: *In the legal systems of all the Member States there is a fundamental prohibition on lotteries and other forms of games of chance. The reasons for the prohibitions are broadly the same. Lotteries and games of chance are activities which, for ethical and social reasons, should not be permitted. Citizens should be protected against the dangers that may stem from the urge to gamble and there is a significant risk of criminality in this field. ... But at the same time in all Member States there are to a greater or lesser extent exceptions from that prohibition. That is because it may be appropriate to permit some measure of gambling, partly to meet the citizens' desire to gamble and partly to prevent unlawful gambling. It is possible to lay down requirements concerning permitted forms of gambling in such a way as to limit the risk of criminality. [...]*

<sup>2</sup> Sjá nánar um þetta efni skýrslu nefndar um framtíðarskipan happdrættismála á Íslandi (8. mars 1999) <[https://www.innanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/skyrslur\\_til\\_radherra/nr/685](https://www.innanrikisraduneyti.is/utgefid-efni/skyrslur_til_radherra/nr/685)>.

<sup>3</sup> Sjá nánar skýringar í greinargerð með 1. gr. frumvarps til laga nr. 38/2005 um happdrætti.

<sup>4</sup> Úr skýringum með 3. gr. frumvarps til laga nr. 38/2005 um happdrætti: *Meginkrafan er að til happdrætta á Íslandi sé stofnað til að efla nánar skilgreinda starfsemi innan lands eða alþjóðlegt mannúðarstarf. Með ákvæðinu er vísað til þeirrar hefðar sem mótað hefur við úthlutun á happdrættisleyfum í árunna rás. Er mikils virði að fá þá hefð staðfestu af löggjafanum. Ákvæðið byggist á því almenna sjónarmiði að þessi starfsemi sé háð leyfi með vísan til markmiða með henni sem þjóna almannaheill. Sjá til samanburðar forúrskurð Evrópudómstólsins 2010 í sameinuðum málum nr. C-447/08 and C-448/08 *Sjöberg and Gerðin* [2010] ECR I-6921, mgr. 43: *Considerations of a cultural, moral or religious nature can justify restrictions on the freedom of gambling operators to provide services, in particular in so far as it might be considered unacceptable to allow private profit to be drawn from the exploitation of a social evil or the weakness of players and their misfortune. According to the scale of values held by each of the Member States and having regard to the discretion available to them, a Member State may restrict the operation of gambling by entrusting it to public or charitable bodies.**

- *Í öðru lagi* að berjast gegn spilafíkn sem er alvarlegt samfélagslegt mein.<sup>5</sup>
- *Í þriðja lagi* að halda uppi almannareglu, þ.m.t. að koma í veg fyrir að fjárhættuspil verði hluti af skipulagðri glæpastarfsemi og sérstaklega að koma í veg fyrir að hægt sé að nota fjárhættuspil til að stunda peningaþvætti.<sup>6</sup>
- *Í fjórða lagi* er rík ástæða til þess að vernda neytendur þegar kemur að fjárhættuspilum.<sup>7</sup>

17. Í ljósi þess rökstuðnings sem er að finna í greinargerð með frumvarpi þar sem talað er um ólögmæta veðmálastarfsemi sem sambærilega starfsemi og þá starfsemi sem rekin er af þeim aðilum sem hafa leyfi til að veita happdrættisþjónustu á grundvelli íslenskra laga, er rétt að benda sérstaklega á að þeir rekstraradilar safna fé til styrktar þjóðþrifamálum. Slíkir adilar hafa ekki sambærilegan hvata til að reyna að hámarka arðsemi af spilastarfsemi og einkaadilar. Enda er það skýr afstaða löggjafans að rekstur happdrætta í gróðaskyni sé óheimil, sbr. 2. mgr. 2. gr. laga nr. 38/2005 um happdrætti, þar sem segir að einungis sé heimilt að veita leyfi til reksturs happdrættis að uppfylltu skilyrði 1. mgr. 3. gr. laganna, en þar kemur fram að einungis sé leyfilegt að veita aðilum sem hafa það að markmiði að afla fjár til almannaheilla leyfi til að reka happdrætti.

18. Að mati umsagnaraðila er rétt að taka fram að sú grunnregla að ávinningi af rekstri happdrætta skuli ráðstafað til aðila sem gegna mikilvægum hlutverkum í íslensku samfélagi undirbyggir önnur markmið laganna; þ.e. það fyrirkomulag er til þess fallið að vernda almannareglu, neytendur og þar með takmarka spilafíkn.

### 3. UM ÁLITAEFNI TENGD FRUMVARPINU FRÁ SJÓNARHORNIN EVRÓPURÉTTAR.

#### 3.1 Frumvarpið hefur fjárhagslegt markmið.

19. Líkt og að framan greinir er ávinningi af rekstri happdrætta hér á landi einungis ráðstafað til þjóðþrifa mála; t.d. Rauða krossins á Íslandi, Slysavarnafélagsins Landsbjargar, SÁÁ, til uppbyggingar ædstu menntastofnunar landsins, í að styðja við íþróttastarf og öryrkja.<sup>8</sup> Þrátt fyrir að happdrætti séu afar mikilvæg fyrir framangreinda starfsemi, og þar með félagslega innviði samfélagsins, er sú fjármögnun ekki eitt af ríkjandi sjónarmiðum að baki löggjöfinni. Frekar má lýsa þessari fjármögnun sem hliðarafurð sem kemur til vegna þeirrar stefnu stjórnvalda að einkaadilum sé ekki heimilt að hagnast á fjárhættuspilum á siðferðislegum grundvelli (sbr. umfjöllun í kafla 2 að framan).<sup>9</sup>

20. Þótt að orðalag frumvarpsins gefi á köflum annað til kynna er ljóst að frumvarpið hefur fyrst og fremst fjárhagslegt markmið. Þeirri afstöðu til stuðnings má t.d. benda á að í fyrstu málsgrein II. kafla almennra athugasemda í greinargerð koma fram þrjú atriði sem eiga að fela í sér þá hagsmuni sem liggja að baki lögleiðingu spilahalla. Fyrstu tvö atriðin eru efling ferðamannaþjónustu og tekjuaukning fyrir ríkissjóð. Í seinustu setningu málsgreinarinnar kemur fram að framangreind atriði „fel[i] ekki aðeins í sér hvata fyrir

1.

<sup>5</sup> Sjá athugasemdir við 5. og 6. gr. frumvarps til laga nr. 38/2005 um happdrætti.

<sup>6</sup> Sjá til samanburðar forúrskurð í C-275/92 *Schindler* [1994] ECR I-1039, mgr. 60: *...lotteries involve a high risk of crime or fraud, given the size of the amounts which can be staked and of the winnings which they can hold out to the players, particularly when they are operated on a large scale [...]; C-42/07 Liga Portuguesa de Futebol Profissional and Bwin International* [2009] ECR I-7633, mgr. 64: *... the fight against crime may constitute an overriding reason in the public interest that is capable of justifying restrictions in respect of operators authorised to offer services in the games-of-chance sector. Games of chance involve a high risk of crime or fraud, given the scale of the earnings and the potential winnings on offer to gamblers.*

<sup>7</sup> Þar af leiðandi lúta þau happdrætti sem eru leyfð ströngum reglum. Í dæmaskyni má líta reglugerðar 320/2008 um söfnunarkassa þar sem kveðið er m.a. sérstaklega á um staðsetningu kassa (4. gr.), hámarksfjárhæð sem hægt er að leggja undir í hverjum leik (6. gr.) og hámarksvinninga (7. gr.).

<sup>8</sup> Í tilviki umsagnaraðila rennur arður af söfnunarkössum til þriggja félagasamtaka: Rauða krossins (64%), Slysavarnafélagsins Landsbjargar (26,5%) og SÁÁ (9,5%). Sjá nánar heimasíðu félagsins: <<http://www.islandsspil.is/>>.

<sup>9</sup> Sjá til samanburðar dómur EFTA-dómstólsins 14. mars 2007 í máli ESA gegn Noregi (*Gaming Machines*) í máli E-1/06 sem er birtur á bls. 8 í dómasafni fyrir árið 2007, mgr. 39.

lagasetningu heldur mark[i] þau að nokkru tilgang lagasetningarinnar.“ Það ætti því að vera nokkuð óumdeilt að helsta markmið lagasetningarinnar er fjárhagslegt.<sup>10</sup>

21. Happraætti eru starfsemi sem falla undir fjórfrelsi Evrópuréttarins og þar með meginregluna um afnám hindrana í viðskiptum innan EES-svæðisins.<sup>11</sup> Af hálfu stofnana Evrópusambandsins (og þar með EFTA-hliðar EES-samstarfsins) hafa þó ekki verið settar reglur sem samræma kröfur til slíkrar starfsemi. Sökum skorts á samræmingu og þeirrar staðreyndar að til staðar er mikill munur á reglum um happraætti á milli Evrópuríkja, sem skýrist að stórum hluta af mismunandi menningu þeirra, hefur aðildarríkjum verið eftirlátið svigrúm til þess að meta þá vernd sem þau telja nauðsynlega á þessu sviði.<sup>12</sup> Ein af þeim réttlætningarástæðum sem hefur verið metin málefnaleg af hálfu Evrópudómstólanna (Evrópudómstólnum og EFTA-dómstólnum) er sú meginregla sem er í gildi á öllum Norðurlöndunum, nema Danmörku, að einkaaðilum er ekki leyft að starfrækja happraætti.<sup>13</sup>

22. Verði horfið frá framangreindri meginreglu og einkaaðilum leyft að starfrækja happraætti – í þessu tilviki í formi reksturs spilahalla – munu þær hindranir sem nú þegar eru til staðar fyrir einkaaðila að bjóða upp á happraætti hér á landi vera metnar með ólíkum hætti með hliðsjón af rétti annarra aðila til að bjóða þjónustu hér á landi og stofnsetja sig á grundvelli EES-samningsins, sbr. 31. gr. og 36. gr. samningsins, sbr. lög nr. 2/1993 um Evrópska efnahagssvæðið, líkt og nánar verður gerð grein fyrir í næsta undirkafla.

### 3.2 Frumvarpið ógnar lögmæti happraættismarkaðarins í heild sinni.

23. Líkt og að framan greinir þá yrðu algjör straumhvörf hvað varðar happraættislöggjöf hér á landi ef að frumvarpið yrði samþykkt. Horfið væri frá þeirri grunnreglu að ágóða af slíkrri starfsemi væri einungis ráðstafað í þágu þjóðþrifamála og við það myndi lagalegur grundvöllur löggjafarinnar breytast í skilningi Evrópuréttar.

24. Þegar metið er hvort að tiltekin hindrun, líkt og t.d. sér- eða einkaleyfi fyrir tiltekna aðila, uppfylli skilyrði þess að teljast lögmæt gagnvart fjórfrelsinu, er litið til þess hvaða verndarhagsmunir séu að baki löggjöfinni, þ.e. markmið ráðstöfunarinnar, hvort að ráðstöfunin sem felur í sér umrædda hindrun sé tæk til þess að ná markmiðinu, hvort að hún gangi lengra en nauðsynlegt er til þess að ná því markmiði og hvort að aðrar ráðstafanir séu tækar sem gangi skemur í skilningi þess að takmarka frelsi í viðskiptum.<sup>14</sup> Þá er einnig skilyrði að ráðstöfunin feli ekki í sér mismunun gagnvart erlendum aðilum.<sup>15</sup> Hér er vert að undirstrika að ríki hafa sjálfðæmi um hvaða stig af vernd þau bjóða þegnum sínum gagnvart áhættum af happraættum, þ.e. hversu langt þau vilja ganga í að takmarka eða leyfa veðmálstarfsemi.<sup>16</sup>

1.

<sup>10</sup> Sjá einnig umfjöllun í skýringum við 5. tl. 6. gr. frumvarpsins sem gerir það að skilyrði að leyfishafi hafi yfir að ráða nægjanlegum fjölda ferðamanna: *Skilyrðið samrýmist hugmyndum um það markmið að með stofnun spilahalla sé ekki hvað síst verið að efla samkeppnismöguleika landsins, eða einstakra borga, þegar kemur að því að veita ferðamönnum aukna afþreyingarmöguleika hér á landi...* Sbr. einnig umfjöllun í skýringum við 11. gr. frumvarpsins þar sem það er lagt fyrir ráðherra að meta: *hvort arðsemi hafi verið af rekstri fyrir þjóðfélagið...*

<sup>11</sup> Sjá m.a. *Schindler* (n.mgr. 6) mgr. 19; *Gaming Machines* (n.mgr. 9) mgr. 25.

<sup>12</sup> Sjá m.a. forúrskurði Evrópudómstólsins í málum C-124/97 *Läärä* [1999] ECR I-6067, mgr. 35-36; C-67/98 *Zenatti* [1999] ECR I-7289, mgr. 33-34; *Liga Portuguesa* (n.mgr. 6) mgr. 58.

<sup>13</sup> Sjá tilvísun í *Sjöberg and Gerðin* í n.mgr. 4.

<sup>14</sup> Sjá m.a. forúrskurði Evrópudómstólsins í málum nr. C-176/11 *HIT Hoteli*, EU:C:2012:454, mgr. 31 og 39; *Läärä* (n.mgr. 12) mgr. 31 og 39; C-360/04 *Placanica and Others* [2007] ECR I-1891, mgr. 49.

<sup>15</sup> Sbr. forúrskurður Evrópudómstólsins í máli C-55/94 *Gebhard* [1995] I-4165, mgr. 37: *...national measures liable to hinder or make less attractive the exercise of fundamental freedoms guaranteed by the Treaty must fulfil four conditions: they must be applied in a non-discriminatory manner; they must be justified by imperative requirements in the general interest; they must be suitable for securing the attainment of the objective which they pursue; and they must not go beyond what is necessary in order to attain it...*

<sup>16</sup> Sjá ráðgefandi álit EFTA dómstólsins frá 29. ágúst 2014 í máli nr. E-24/13 sem er á bls. 732 í dómsafni 2014 (*Casino Admiral*), mgr. 49-50: *Moral, religious and cultural factors, as well as the morally and financially harmful consequences for the individual and for society associated with gaming, may serve to justify a margin of discretion for the national authorities, sufficient to enable them to determine what is required in order to ensure consumer protection and the preservation of public order. [...] The EEA States are free to set the objectives of their policy on gaming and, where appropriate, to define in detail the level of protection sought, provided that they comply with the requirements under the case law of the Court with regard to their proportionality...* Sjá

25. Eins og gefur skilja kemur það reglulega fyrir að ríki grípa til ráðstafanna sem fela í sér hindranir gagnvart tilteknu undirsviði happdrætta, t.d. gagnvart netspilun eða tilteknum leikjum. Innan EES-svæðisins grípa þeir aðilar sem missa, eða verða af, markaðsaðgangi oft til þess ráðs að láta reyna á lögmæti slíkra ráðstafanna fyrir dómstólum. Mat dómstóla á því hvort að slík ráðstöfun sé lögmæt (sbr. sjónarmið sem rakin eru í mgr. 24 að framan) felur í sér frekar tæknilegt próf þar sem skoðuð eru heilstætt þau lagalegu atriði sem tengjast happdrættum í viðkomandi ríki.<sup>17</sup> Undirliggjandi er sú spurning hvort að í raun og veru sé um ráðstöfun sem er sett til verndar almenningi eða hvort um sé að ræða ráðstöfun sem tiltekið ríki hefur sett til að vernda stöðu sína gagnvart tekjum af happdrættisstarfsemi.

26. Eitt af þeim atriðum sem er gefið vægi við mat á því hvort að hindrun í tilviki happdrætta sé réttlætanagerleg er það sem kallað hefur verið kerfisbundið samræmi (e. systematic consistency),<sup>18</sup> þ.e. að ef það er ósamræmi í því hvernig nálgun löggjafar er með hliðsjón af yfirlýstum markmiðum hennar eru líkur á því að ráðstöfun sé ekki nauðsynleg og uppfylli þar með ekki skilyrði þess að vera réttlætanagerleg hindrun gagnvart frjálsum flæði framleiðsluþátta innan EES-svæðisins.<sup>19</sup> Ef að einkaaðilum yrði leyft að reka spilahallir hér á landi – og að því er virðist með frekar frjálsum hætti samanborið við önnur lönd (sjá umfjöllun að neðan) – er hættu á að í framhaldinu verði litið svo á að það teljist ómálaefnalegt að heimila ekki einkaaðilum að bjóða upp á minna áhættubindandi leiki á þeim sviðum þar sem nú starfa sérleyfishafar.<sup>20</sup> Yrði það ekki einungis þess valdandi að minnka þá fjármuni sem veitt er til ýmissa þjóðþrifamála, heldur væri einnig líklegt að það myndaðist samkeppni á þessum markaði. Slík samkeppni getur aftur orðið þess valdandi að tíðni og magn spilunar aukist og þar af leiðandi samfélagsleg vandamál tengd starfseminni.<sup>21</sup>

1. \_\_\_\_\_  
einnig *Placanica* (n.mgr. 14) mgr. 48; *Liga Portuguesa* (n.mgr. 12) mgr. 59; *Sjöberg and Gerdin* (n.mgr. 4) mgr. 37; forúrskurður Evrópudómstólsins í máli nr. C-347/09 *Dickinger and Ömer* [2011] ECR I-8185, mgr. 46-47.

<sup>17</sup> Benda má að neytendavernd, almannaregla og þar með barátta gegn skipulagðri glæpastarfsemi og barátta við spilafíkn hafa verið taldar gildar se, réttlætanagerlæstaræður fyrir hindrunum á sviði happdrætta, sbr. t.d. forúrskurðar Evrópudómstólsins í máli C-46/08 *Carmen Media Group* [2010] ECR I-8149 mgr. 55.

<sup>18</sup> Sjá m.a. forúrskurði Evrópudómstólsins í málum nr. C-243/01 *Gambelli and Others* [2003] ECR I-13031, mgr. 67; C-470/11 *Garkalns SLA v Rīgas dome*, EU:C:2012:50, mgr. 37; *Sjöberg and Gerdin* (n.mgr. 4) mgr. 40.

<sup>19</sup> Sjá t.d. forúrskurð Evrópudómstólnum í máli nr. C-390/12 *Robert Pflieger and Others*, EU:C:2014:281, mgr. 49: *In particular, it is for that court to satisfy itself, having regard inter alia to the actual rules for applying the restrictive legislation concerned, that the legislation genuinely meets the concern to reduce opportunities for gambling, to limit activities in that area and to fight gambling-related crime in a consistent and systematic manner.*

<sup>20</sup> Sjá t.d. *Carmen Media* (n.mgr. 17) mgr. 67-68: *In the present case, after stating that bets on competitions involving horses and automated games can be exploited by private operators which hold an authorisation, the referring court has also established that, in regard to casino games and automated games, even though such games present a higher risk of addiction than bets on sporting competitions, the competent public authorities are pursuing a policy of expanding supply. Thus, the number of casinos has risen from 66 to 81 between 2000 and 2006, while the conditions under which automated games may be exploited in establishments other than casinos, such as gaming arcades, restaurants, cafes and places of accommodation, have recently been the subject of major relaxations. [...] In that respect, on the basis of such findings, it must be acknowledged that the referring court may legitimately be led to consider that the fact that, in relation to games of chance other than those covered by the public monopoly at issue in the main proceedings, the competent authorities thus pursue policies seeking to encourage participation in those games rather than to reduce opportunities for gambling and to limit activities in that area in a consistent and systematic manner has the effect that the aim of preventing incitement to squander money on gambling and of combating addiction to the latter, which was at the root of the establishment of the said monopoly, can no longer be effectively pursued by means of the monopoly, with the result that the latter can no longer be justified having regard to Article 49 EC.*

<sup>21</sup> Sjá *Garkalns* (n.mgr. 18) mgr. 45: *It is also common ground that, unlike the introduction of free, undistorted competition in a traditional market, the presence of that kind of competition in the very specific market of games of chance, that is to say, between several operators authorised to run the same games of chance, is liable to have detrimental effects owing to the fact that those operators would be led to compete with each other in inventiveness in making what they offer more attractive and, in that way, increasing consumers' expenditure on gaming and the risks of their addiction.;* *Gaming machines* (n.mgr. 9) para. 44: *However, when assessing the consistency of the contested legislation, it is, in the light of the overriding legislative motivation of fighting gambling addiction, essential to put the focus on games with comparable effects with respect to creating such addiction. Whether and to which extent a given game can lead to the gambling addiction must be evaluated by taking into account the*

### 3.3 Að teknu tilliti til þeirra röksemda sem teft er fram í frumvarpinu er ekki tækt að bjóða einungis upp á eitt leyfi.

27. Af hálfu umsagnaraðila er bent á að umræða um frumvarpið hefur verið með þeim hætti að ákveðinn misskilningur virðist vera til staðar um efni þess. Efni frumvarpsins hefur þannig verið stillt upp með þeim hætti að til staðar verði einokun; þar sem einungis eitt leyfi verði veitt til reksturs spilahallar.<sup>22</sup> Hér verður að benda á að skilyrði um að einungis eitt leyfi verði gefið út er að finna í bráðabirgðaákvæði (bráðabirgðaákvæði II) og efnisleg umfjöllun í frumvarpinu virðist miða við að fleiri leyfi verði gefin út. Þá segir jafnframt í skýringum við framangreint ákvæði að það komi til með að verða endurskoðað að nokkrum árum liðnum.

28. Burtséð frá framangreindu er ljóst að fjöldatakmörkun á rekstrarleyfum spilahalla telst hindrun við stofnsetningarrétt og þjónustufrelsi í skilningi EES-samningsins.<sup>23</sup> Þær réttlættingarástæður sem bent er á umfjöllun um bráðabirgðaákvæði II í greinargerð eru ekki tækar til þess að réttlæta slíka takmörkun. Í skýringum við ákvæðið segir *annars vegar* að ekki sé rekstrarlegur grundvöllur fyrir fleiri en eitt rekstrarleyfi; en um er að ræða efnahagslega forsendu sem margdæmt fái ekki staðist þess að takmarka frelsi til efnahagslegrar starfsemi innan EES-svæðisins.<sup>24</sup> Þá er *hins vegar* bent á að nauðsynlegt sé að fara hægt í sakirnar og auðvelda bæði ráðherra og lögreglu að sinna eftirlitshlutverki sínu. Þrátt fyrir að umsagnaraðilum sé ekki kunnugt um að beinlínis hafi reynt á sambærilega röksemd verður að teljast nánast útilokað að hún sé tæk til þess að hindra stofnsetningarrétt sem verndaður er samkvæmt EES-samningum sem og þjónustufrelsi.<sup>25</sup>

29. Með tilliti til löggæslu þá er eftirlit með spilahöllum sennilega langt frá því að vera verkefni sem telst einstaklega flókið. Helstu áhættuþættir sem tengjast spilahöllum frá því sjónarhorni tengjast peningþvætti, en afar lítil áhersla er á slík verkefni í umfjöllun frumvarpsins (sjá nánar kafla 4.2 að neðan). Að mati umsagnaraðila fælust ráðstafanir sem ætlað væri að takmarka áhættu af peningþvætti að stórum hluta í ferlum og þjálfun af hálfu rekstraraðila sem er ætlað að auðkenna peningþvætti og skýrum reglum um hvernig bregðast ætti við grunsemdum um athæfi af því tagi. Slíkt ætti að krefjast vandaðs undirbúnings en ætti hvorki að teljast sérstaklega flókið eða kalla á einhverskonar aðlögun líkt og mögulega er gefið í skyn í frumvarpi.

30. Það er hins vegar afstaða umsagnaraðila að ef það er vilji til þess að koma á fót spilahöll hér á landi eigi að skoða framboð í öðrum Evrópulöndum. Með hliðsjón af sjónarmiðum um að framboð eigi að vera hóflegt, og fyrst og fremst hugsað til að beina eftirspurn frá áhættusamari og ólögmaetum spilum þá má telja

1. \_\_\_\_\_  
*specific circumstances, including its features, its presentation, the reaction of its potential consumers and the broader socio-cultural environment.*

<sup>22</sup> Úr umræðum 85. fundar 145. löggjafarþingi, ummæli flutningsmanns Willum Þórs Þórissonar: *Farið er í einokun til þess að geta haldið eftirlitsþættinum skýrum og einföldum og það séu engin frekari skrefstigin fyrr en reynsla er komin á þetta. Komið hefur fram í rannsóknum sem snúa að þeim vanda sem spilafíkn er, að slík einokun sé til bóta.*

<sup>23</sup> Sjá t.d. *Casino Admiral* (n.mgr. 16) mgr. 48 og forúrskurður Evrópudómstólsins í máli nr. C-64/08 *Criminal proceedings against Ernst Engelmann* [2010] ECR I-8219, mgr. 44; *Placanica* (n.mgr. 14) mgr. 50-51.

<sup>24</sup> Sjá t.d. forúrskurð Evrópudómstólsins í máli nr. C-212/08 *Zeturf Ltd v Premier ministre* [2011] ECR I-5633, mgr. 52: *Indeed, it is settled case law that economic grounds are not included in the grounds listed in Articles 45 EC and 46 EC and do not constitute an overriding reason in the public interest capable of justifying a restriction on the freedom of establishment or the freedom to provide services...;* og forúrskurð Evrópudómstólsins í sameinuðum málum nr. C-72/10 og 77/10 *Costa and Cifone*, EU:C:2012:80, mgr. 59: *As regards possible justifications for such unequal treatment, it is settled law that grounds of an economic nature, such as the objective of ensuring continuity, financial stability or a proper return on past investments for operators who obtained licences under the 1999 tendering procedure, cannot be accepted as overriding reasons in the public interest, justifying a restriction of a fundamental freedom guaranteed by the Treaty [...]* Sjá enn fremur *Gambelli* (n.mgr. 18) mgr. 61 og dóma sem þar er vísað til.

<sup>25</sup> Sjá til samanburðar *Zeturf* (n.mgr. 24) mgr. 48: *It should be recalled, in that context, that the mere fact that the authorisation and control of a certain number of private operators may prove more burdensome for the national authorities than supervision of a single operator is irrelevant. Indeed, it is apparent from the case-law of the Court that administrative inconvenience does not constitute a ground that can justify a restriction on a fundamental freedom guaranteed by European Union law [...]* Sjá einnig forúrskurð Evrópudómstólsins í máli C-409/06 *Winner Wetten* [2010] ECR I-8015, mgr. 69.

líklegt að raunin yrði að hér væri ráðlegt að hafa einungis eina spilahöll sem væri einnig í hóflegri stærð, eða aðeins fleiri sem væru þá enn minni að stærð.<sup>26</sup> Sérstaklega er bent á að slík lagasetning þyrfti að leggja til grundvallar eiginlegt mat á þeim raunverulegu áhættuþáttum sem til staðar eru og vera ætlað til þess að takmarka þá.<sup>27</sup>

### 3.4 Þeir mælikvarðar sem lagðir eru til grundvallar til að velja á milli umsækjanda um leyfi til rekstur spilahalla uppfylla ekki kröfur Evrópuréttarins.

31. Til viðbótar því að umsagnaradili telji að með hliðsjón af röksemdum sem er að finna í greinargerð með frumvarpi sé ekki tækt að bjóða einungis upp á eitt leyfi til rekstur spilahallar (sbr. kafli 3.3 að framan) þá telur hann að líklegt sé að þau matskenndu skilyrði sem stillt er upp í frumvarpinu, sem grundvöllur af veitingu slíks leyfis, séu of almenn og brjóti því gegn fjórfrelsisákvæðum EES-samningsins.

32. Í skýringum með ákvæði til bráðabirgða II kemur fram að það sé í höndum ráðherra að meta hvaða aðili uppfylli þau skilyrði til rekstrurs spilahallar sem koma fram í 6. gr. frumvarpsins best ef fleiri en einn aðili sæki um slíkt leyfi. Afar fátæklegar leiðbeiningar er að finna um þetta atriði í frumvarpinu, þar kemur t.d. ekki fram hvenær opnað skuli fyrir umsóknir og ekki er að finna skyldu til þess að auglýsa ferlið á EES-svæðinu. Þá er rétt að benda á að flest skilyrðin sem er að finna í framangreindu ákvæði eru skilyrði sem aðili annað hvort uppfyllir eða ekki; frekar en hægt sé að leggja mat á hvort að hann uppfylli þau misvel.

33. Af þeim atriðum sem tiltekin eru í 6. gr. frumvarpsins sem skilyrði leyfisveitingar fyrir rekstri spilahallar koma að mati umsagnaradila einungis tvö til greina við mat á því hvort að umsækjandi uppfylli skilyrði misvel (að því gefnu að fleiri en einn aðili uppfylli öll skilyrði ákvæðisins), þ.e. fjöldi ferðamanna sem viðkomandi hefur yfir að ráða (5. tl. 1. mgr. ákvæðisins) og fjárhagslegir burðir til þess að reka spilahöll (4. tl. 1. mgr. ákvæðisins). Þrátt fyrir að hægt sé að leggja einhvers konar hlutlægan mælikvarða á þessi atriði eru þau að mati umsagnaradila ekki tæk til þess að leggja mat á hvaða aðili sé best fallinn til þess að reka spilahöll (og sérstaklega með tilliti til þeirra markmiða sem liggja að baki núverandi happdrættislöggjöf).<sup>28</sup>

34. Að teknu tilliti til framangreindra sjónarmiða (mgr. 33) er af hálfu umsagnaradila einnig dregið í efa að skilyrði 6. gr. frumvarpsins, að teknu tilliti til bráðabirgðaákvæðis II, fái samræmst þeim kröfum sem gera má til takmarkanna á atvinnufrelsi út frá meginreglum íslensk stjórnskipunar- og stjórnsýsluréttar.<sup>29</sup> Nefna mætti mörg sjónarmið því til stuðnings, en í dæmaskyni má tilgreina eftirfarandi:

- Það ætti að vera nokkuð einfalt að tilgreina hversu mikla fjármuni umsækjandi þyrfti að hafa til ráðstöfunar svo að honum yrði treyst fyrir rekstri spilahallar.

1.

<sup>26</sup> Í dæmaskyni má vísa til *Engelmann* málsins (n.mgr. 23) þar sem kemur fram það mat austurríska stjórnvalda að miða við fjölda spilahalla í Austurríki við eina spilahöll fyrir hverja 750.000 íbúa. Sambærilegar röksemdir hafa verið taldar málefnalegar í dómaframkvæmd sé þeim raunveru ætlað að takmarka tækifæri til happdrættisþjónustu með kerfisbundnum hætti, sbr. t.d. *Placanica* (n.mgr. 14) 53 og *Carmen Media* (n.mgr. 17) mgr. 84.

<sup>27</sup> Sbr. t.d. *Zeturf* (n.mgr. 24) mgr. 70: *In the context of that assessment, it is for the national court to determine, in particular, whether, first, criminal and fraudulent activities linked to gambling and, second, gambling addiction might have been a problem in France at the material time and whether the expansion of authorised and regulated activities would have been capable of solving such a problem [...]. In particular, the Court has stated that if a Member State wishes to rely on an objective capable of justifying an obstacle to the freedom to provide services arising from a national restrictive measure, it is under a duty to supply the court called upon to rule on that question with all the evidence of such a kind as to enable the latter to be satisfied that the said measure does indeed fulfil the requirements arising from the principle of proportionality...* Sjá einnig forúrskrúð Evrópudómstólsins í máli C-98/14 *Berlington Hungary Tanácsadó*, EU:C:2015:386, mgr. 71: *...a policy of controlled expansion of gambling activities can only be regarded as being consistent if, first, criminal and fraudulent activities linked to gambling and, secondly, addiction to gambling could have been a problem in Hungary at the material time and if the expansion of authorised and regulated activities could have solved that problem [...];* og *Dickinger and Ömer* (n.mgr. 16) mgr. 67.

<sup>28</sup> Í raun virðast skilyrði 6. gr. frumvarpsins bara mæla hvaða aðili hefur í hyggju að reisa stærstu spilahöllina, sem út frá verndarsjónarmiðum verður að teljast óráðlegur mælikvarði.

<sup>29</sup> Sjá almennt umfjöllun um kröfur er varða skerðingu atvinnufrelsis í grein Páls Hreinssonar, „Lagaheimild reglugerða“ (2015) 65 *Tímarit lögfræðinga* 143.



- Það að binda atvinnuleyfi á einu sviði við einhverskonar yfirburðastöðu á öðru, þ.e. að umsækjandi ráði yfir óskilgreindum fjölda ferðamanna (5. tl. 1. mgr. 6. gr. frumvarps), verður væntanlega seint talið málefnalegt skilyrði. Enda óljóst hvernig sú staða getur spád fyrir um raunverulegan fjölda gesta í framtíðinni, en spilahöllin yrði væntanlega opin öllum ferðamönnum.

35. Í samhengi við skilyrði 6. gr. frumvarpsins er rétt að vekja athygli á ráðgefandi álit EFTA dómstólsins frá 29. ágúst 2014 í máli nr. E-24/13 (sjá n.mgr. 16) í svoköllu *Casino Admiral* máli. Þar tók dómstóllinn til skoðunar skilyrði sem stjórnvöld í Liechtenstein höfðu sett vegna sérleyfis þar í landi til reksturs spilahalla út frá meginreglum EES réttar.<sup>30</sup> Dómurinn fjallar að stórum hluta um mælikvarða sem útbúnir voru af hálfu framkvæmdarvaldsins til þess að gefa atriði sem tiltekin voru í lögum um þetta efni mismunandi vægi. Engu að síður er mikilvæga leiðsögn að finna í dómnum um þær kröfur sem almennt má gera til sérleyfa á þessu sviði.<sup>31</sup>

36. Í stuttu máli þá kemur fram í áliti EFTA dómstólsins í *Casino Admiral* málinu að af þjónustufrelsis- og stofnsetningarákvæðum EES-samningsins leiði ákveðnar kröfur til þeirra skilyrða sem settar eru fyrir sérleyfi og málsmeðferðar við veitingu slíks leyfis. Nauðsynlegt er að slíkt leyfi sé auglýst þannig að þeir aðilar innan EES-svæðisins sem hafi mögulega áhuga á að sækja um geti kynnt sér hvaða skilyrði þeir þurfa að uppfylla.<sup>32</sup> Til að eiginleg samkeppni geti farið fram um leyfið þarf ferlið að vera opið og gegnsætt. Leyfisveitingin sjálf þarf að fara fram á grundvelli hlutlausra og hlutlægra mælikvarða sem þurfa að vera aðgengilegir umsækjendum fyrirfram. Því á að vera tryggt að engrar mismununar verði vart og að leyfisveiting fari fram á málefnalegum forsendum en byggji ekki á frændsemi eða vinnahygli.<sup>33</sup> Sambærilegar kröfur er að finna í dómaframkvæmd Evrópudómstólsins og voru þær teknar saman með eftirfarandi hætti í *Engelmann* málinu:

It has consistently been held that if a prior administrative authorisation scheme is to be justified even though it derogates from such fundamental freedoms, it must be based on objective, non-discriminatory criteria known in advance, in such a way as to circumscribe the exercise of the national authorities' discretion so that it is not used arbitrarily. Furthermore, any person affected

1.

<sup>30</sup> Samkvæmt lögum í Liechtenstein nr. 439/2010 um spilahallir (*Spielbankenverordnung*) var það lagt í hlutverk ráðherra að meta að teknu tilliti til markmið laganna, sem m.a. voru að hamla skaðlegum áhrifum spilunar og takmörkun á peningaþvætti, hvaða aðili uppfyllti best eftirfarandi skilyrði: (a) *independence of the management in external dealings*; (b) *transparency and control of gambling activities and movements of funds*; (c) *professional expertise*; (d) *quality of the security scheme*; (e) *quality of the scheme for discharging the duty of care*; (f) *quality of the scheme for managing social consequences*; (g) *quality and plausibility of the business plan*; (h) *reliability and conclusions of the report on the benefits of the casino for the Liechtenstein economy*; (i) *functioning and evocative force accorded to the internal organisation and the quality management system*; (k) *benefits to the Liechtenstein economy resulting from ancillary businesses*; (l) *suitability of the casino location from a planning law perspective*. Sjá *Casino Admiral* (n.mgr. 16) mgr. 13.

<sup>31</sup> Geta má þess að sérleyfi til rekstrar spilahalla falla undir það að vera sérleyfissamningur um þjónustu og eru þar af leiðandi undanskilin gildissviði tilskipunar Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 2004/18 frá 31. mars 2004 um samræmingu reglna um útbod og gerð opinberra verksamninga, vörusamninga og þjónustusamninga (OJ [2004] L 134/114), sbr. gr. 1(4) tilskipunarinnar.

<sup>32</sup> Sbr. einnig *Engelmann* (n.mgr. 23) mgr. 50: *Without necessarily implying an obligation to call for tenders, that obligation of transparency, which applies when the service concession in question may be of interest to an undertaking located in a Member State other than that in which the concession is granted, requires the concession-granting authority to ensure, for the benefit of any potential tenderer, a degree of publicity sufficient to enable the service concession to be opened up to competition and the impartiality of the award procedures to be reviewed...* Aukinheldur má vísa til forúrskurðar Evrópudómstólsins í máli nr. C-336/14 *Criminal proceedings against Sebat Ince*, EU:C:2016:72, mgr. 87; *Costa and Cifone* (n.mgr. 24) mgr. 73.

<sup>33</sup> Í dómaframkvæmd hefur einnig verið vísað til gr. 35 í tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins frá 26. febrúar um gerð gerð sérleyfissamninga (OJ [2014] L 94/1: *Member States shall require contracting authorities and contracting entities to take appropriate measures to combat fraud, favouritism and corruption and to effectively prevent, identify and remedy conflicts of interest arising in the conduct of concession award procedures, so as to avoid any distortion of competition and to ensure the transparency of the award procedure and the equal treatment of all candidates and tenderers*. Þess ber að geta að umrædd tilskipun hefur ekki enn verið tekin upp í EES-samninginn.

by a restrictive measure based on such a derogation must have an effective judicial remedy available to him...<sup>34</sup>

37. Í dómafrankvæmd Evrópudómstólsins hefur verið lögð áhersla á að greina á milli samkeppni á happdrættismörkuðum *annars vegar* og samkeppni þegar kemur að úthlutun leyfa *hins vegar*. Þær réttlætningarástæður sem láta aðildarríkjunum eftir mikið svigrúm þegar kemur að því að takmarka samkeppni á happdrættismörkuðum eiga ekki við um leyfisveitingarferli þar sem hin hættulegu áhrif af samkeppni á sviði happdrætta eiga ekki við um slík ferli.<sup>35</sup>

38. Að mati umsagnaraðila verður að teljast afar ólíklegt að þau skilyrði sem gerð eru til leyfishafa, og kröfur til málsmeðferðar við veitingu sérleyfis til rekstur spilahalla, samkvæmt frumvarpinu uppfylli framangreind skilyrði dómafrankvæmdar Evrópudómstólanna.

#### 4. ATHUGASEMDIR VIÐ EINSTÖK EFNISATRÍÐI FRUMVARPSINS

##### 4.1 Áréttað er að frumvarpið tekur ekki á netspilun með beinum hætti og athugasemd við aldurstakmark.

39. Í greinargerð með frumvarpinu er ítrekað minnst á nauðsyn þess að takmarka netspilun, og virðist þannig vera gefið í skyn að frumvarpið sé til þess fallið að minnka slíka spilun.<sup>36</sup> Þó virðist sem eina beina röksemdin fyrir því hvernig frumvarpið sé til þess fallið að minnka netspilun sé að með 21 árs aldurstakmarki fyrir aðgangi að spilahöllum verði send skýr skilaboð um hverjir það eru sem eigi erindi að stunda fjárhættuspil.<sup>37</sup> Það má setja spurningamerki við það hversu tækt aldurstakmark í spilahallir sé til þess að gera ungt fólk afhuga því að spila á netinu og reyndar er afstaða umsagnaraðila sú að ekkert samband sé milli frumvarpsins og baráttu við ólögsmætar netsíður.

40. Afstaða umsagnaraðila er sú að það að vinna gegn ólögsmætum spilum á netinu ætti að vera í forgangi hjá stjórnvöldum, enda er um afar umfangsmikið vandamál að ræða. Til þess að setja vandamálið í samhengi má benda á að samkvæmt ítarlegri og vandaðri rannsókn á spilahegðun og spilavanda Íslendinga árið 2011 sem unnin var undir stjórn dr. Daníels Þórs Ólasonar kom fram að einungis 1% aðspurðra hefðu spilað í leynilegu spilavíti seinustu 12 mánuði og 0,0% aðspurðra sögðu gera það mánaðarlega sem og vikulega eða oftar. Á sama tíma höfðu 3,3% aðspurðra spilað á erlendum vefsíðum og hafði hlutfallið aukist úr 1,6% árið 2007. Vinsælasta spilið á slíkum síðum var netpóker, en 2,6% aðspurðra höfðu spilað slíkt spil seinustu 12 mánuði og 0,6% spiluðu það vikulega eða oftar.<sup>38</sup>

41. Umsagnaraðili vill nýta tækifærið og benda á frumvarp sem lagt var fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi um breytingu á lögum um happdrætti nr. 38/2005 (þingskjal 615 – 477. mál) þar sem lögð var til að komið væri á fót sérstakri eftirlitsstofnun á sviði happdrættismála auk banns við greiðsluþjónustu til erlendra vefsíða sem ætlað var að stemma stigu við spilum á þeim vettvangi. Að mati umsagnaraðila er rétt að taka aftur upp þráðinn við þá vinnu.

1. \_\_\_\_\_  
<sup>34</sup> *Engelmann* (n.mgr. 23) mgr. 55 [tilvitnunum sleppt].

<sup>35</sup> Forúrskurður Evrópudómstólsins í máli nr. C-203/08 *Sporting Exchange Ltd v Minister van Justitie* [2010] ECR I-4695, mgr. 58.

<sup>36</sup> Sbr. t.d. ummæli úr II. kafla almennra athugasemda með greinargerð.: *... væri með lögleiðingu hægt að koma starfsemi sem þegar þrífst á Íslandi í undirheimum og á netinu undir eftirlit...*

<sup>37</sup> Úr II. kafla almennra athugasemda með greinargerð: *„Þá er einnig rétt að líta til þess að vefsíður þær sem bjóða upp á fjárhættuspil gera viðskiptavinum sínum kleift að stunda fjárhættuspil hvar og hvenær sem er. Þá virðast litlar eða takmarkaðar aðgangskröfur vera fyrir hendi á vefsíðum sem þessum. Þannig geta börn, ungmenni og aðrir varnarlausir aðilar verið þátttakendur á slíkum vefsíðum, sem telja verður varhugavert, en yfirvöld eiga þó eðli málsins samkvæmt afar erfitt með að sinna eftirliti með slíkri starfsemi. Með lögleiðingu leyfisskylds reksturs spilahalla er samhliða lagt til að skýr ákvæði varðandi aðgangskröfur verði lögfest, til að mynda skilyrði um að viðskiptavinir spilahalla hafi náð 21 árs aldri. Slík skilyrði senda þau skilaboð út á við að fjárhættuspil séu hugsuð einvörðungu fyrir fullorðna einstaklinga sem hafa nægilegan þroska til að taka þátt í þeim.“*

<sup>38</sup> Daníel Þór Ólason, „Spilahegðun og algengi spilavanda meðal fullorðinna Íslendinga árið 2011.“ Skýrsla unnin fyrir innanríkisráðuneytið (mars 2012) <[https://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Spilahegdun\\_ISBN.pdf](https://www.innanrikisraduneyti.is/media/Skyrslur/Spilahegdun_ISBN.pdf)> .

42. Þar sem röksemdir í athugasemdum með frumvarpi sem tengjast netspilun eru sérstaklega tengdar ungu fólki benda umsagnaraðilar á að í frumvarpinu virðist ekki vera gerðar takmarkanir á auglýsingum sem spilahallir mega halda úti (sjá nánar umfjöllun í mgr. 51 að neðan). Auglýsingaherferðir sem búa til glansmynd í kringum spilahallir geta verið til þess fallnar að ýta undir heildareftirspurn eftir spilum og gera slíkar athafnir meira aðlaðandi í hugum ungmenna. Frumvarpið getur því mögulega frekar greitt veg netspilunar heldur en að vinna gegn henni.

43. Áður en lengra er haldið má staldra við það háa aldurstakmark fyrir aðgangi að spilahöll sem frumvarpið gerir ráð fyrir. Þrátt fyrir að umsagnaraðilar telji að frumvarpshöfundum hafi ekki gengið neitt nema gott til með því að stilla upp háu aldurstakmarki – má spyrja hvort að umrætt 21 árs aldurstakmark sé í raun ráðlegt. Að undanskyldu hinu táknræna markmiði að senda skilaboð um hverjir það eru sem er ætlað að stunda spil virðist eina röksemdin fyrir aldurstakmarkinu vera sú að sama aldurstakmark hafi verið að finna í þeim lögum um spilahallir sem voru fyrst sett í Danmörku. Umsagnaraðilar telja mögulega að um misskilning sé að ræða og umrætt aldurstakmark hafi ekki verið 21 ár heldur 18 ár.<sup>39</sup> Til viðbótar má benda á að grunnröksemdin að baki frumvarpinu er að beina spilun í lögmætan farveg. Á sama tíma er þekkt að ungir karlmenn er sá hópur sem spilar mest. Má því velja upp þeim möguleika að ströng aldurstakmörk leiði til þess að eftirspurn eftir „neðanjarðar“ spilahöllum verði áfram til staðar og því takist ekki að uppræta slíka starfsemi.

#### 4.2 Frumvarpið vanmetur áhættu vegna peningabættis.

44. Þar sem spilahallir taka oft við miklu reiðufé er sú áhætta til staðar að slík starfsemi sé misnotuð til þess að stunda peningabætti.<sup>40</sup> Þannig er veðmálastarfsemi ein af þeim atvinnugreinum sem tilgreindar eru í skýringum með hinum 40 tilmælum alþjóðlega framkvæmdarhópsins gegn peningabætti (FATF)<sup>41</sup> og jafnframt hefur stofnunin gefið út sérstakar skýrslur um áhættur tengda fjárhættuspilum (t.d. FATF, *Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector* 2009);<sup>42</sup> auk sérstakra leiðbeininga fyrir spilavíti til að vinna gegn peningabætti.<sup>43</sup> Þá tekur tilskipun Evrópuþingsins og -ráðsins nr. 2005/60 frá 26. október 2005 um ráðstafanir gegn því að fjármálakerfið sé notað til peningabættis og til fjármögnunar hryðjuverkastarfsemi (OJ [2005] L 309/15) einnig til spilahalla.<sup>44</sup>

45. Löggjöfin í Danmörku ásamt reglugerð sem lýtur að starfsemi spilahalla hafa geyma ítarlegar reglur sem er ætlað að takmarka áhættu af peningabætti.<sup>45</sup> Svo virðist sem einhverskonar misskilningur hafi verið til staðar um mikilvægi þessa atriðis hjá frumvarpshöfundum, en í athugasemdum með greinargerð kemur fram í umfjöllun um dönsku löggjöfina að:

1.

<sup>39</sup> Lov nr. 397 af 13/06/1990 om spillekasinoer <<https://www.retsinformation.dk/Forms/R0710.aspx?id=59446>> § 8: Et spillekasino skal være offentligt tilgængeligt, dog må kun personer over 18 år få adgang til spillekasinoet.

<sup>40</sup> Sjá t.d. European Police Office, „EU Organised Crime Threat Assessment“ (OCTA 2011) <[https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa\\_2011\\_1.pdf](https://www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/octa_2011_1.pdf)> 42.

<sup>41</sup> FATF, „International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation“ (FATF/OECD 2012) (uppfærðir í október 2015) <[http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF\\_Recommendations.pdf](http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/recommendations/pdfs/FATF_Recommendations.pdf)>.

<sup>42</sup> FATF Report, „Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector“ (FATF/OECD/APG 2009) <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/Vulnerabilities%20of%20Casinos%20and%20Gaming%20Sector.pdf>>.

<sup>43</sup> FATF Report, „Risk Based Approach for Casinos“ (FATF/OECD 23. október 2008) <<http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/RBA%20for%20Casinos.pdf>>.

<sup>44</sup> Tilskipunin hefur verið innleidd í EES-samninginn, sbr. ákvörðun sameiginlegu EES-nefndarinnar nr. 87/2006 frá 7. júlí 2006. Ný tilskipun hefur verið samþykkt innan Evrópusambandsins en hún tekur ekki gildi fyrr en árið 2017 og hefur ekki enn verið innleidd í EES-samninginn.

<sup>45</sup> Til innleiðingar eru sérstakar leiðbeiningarreglur sem er að finna á ensku á heimasíðu spilaeftirlitsins í Danmörku (*Spillemyndigheden*): „The Danish Gambling Authority’s guideline on preventive measures against money laundering and terrorist financing in the casino sector“ (útg. 1.1. – 17. júlí 2013) <<https://spillemyndigheden.dk/sites/default/files/Guide%20on%20preventive%20measures%20against%20money%20laundering%20and%20terrorist%20financing.pdf>>. Þar koma m.a. fram leiðbeiningar um þjálfun starfsmanna, geymslu á upplýsingum og skyldu til að koma innri reglum er lúta að peningabætti.

... ótti um peningabætti var ástæðulaus þar sem spilahallir veita ekki kvittanir fyrir vinningum og í flestum tilfellum er aðeins heimilt að skipta spilapeningum fyrir reiðufé.

46. Við þessar skýringar verður að gera nokkrar athugasemdir. Í fyrsta lagi virðist ekkert liggja fyrir um að danskar spilahallir, frekar en spilahallir annars staðar í heiminum, séu undanþegnar þeirri áhættu að þær séu notaðar til að hvíþvo peninga. Í öðru lagi virðist ekki ljóst af dönskum lögum að ekki séu gefnar kvittanir, en það er kannski ekki sérstaklega mikilvægt í ljósi þess að vinningar eru greiddir með ávísunum og því eru til staðar gögn sem staðfesta uppruna slíkra fjármuna. Í þriðja lagi eru þær leiðir sem skipulagðir glæpahópar og hryðuverkasamtök nota til peningabættis mun flóknari en svo að það úrræði að gefa ekki kvittanir sé einhver sérstök hindrun í vegi þeirra. Í fjórða lagi má benda á að í 5. mgr. 19. gr. frumvarpsins virðist sérstaklega gert ráð fyrir að kvittanir verði gefnar fyrir vinningum.<sup>46</sup>

47. Ef ætlunin væri að leyfa starfsemi spilahalla hér á landi þá þyrfti að mati umsagnaraðila að fara fram ítarleg vinna þar sem greind væri áhætta tengd peningabætti við slíka starfsemi. Slík vinna tæki til skoðunar framkvæmd nágrannalanda okkar á þessu sviði auk þess sem fyrirmæli FATF yrðu greind og að tilteknu stjórnvaldi væri falin ábyrgð á eftirfylgni með reglum á þessu sviði.

48. Umsagnaraðili telur framangreint ekki síst nauðsynlegt ef svo ólíklega færi að það rættist úr framtíðarspá frumvarpshöfunda og að viðskiptavinir spilahalla hér á landi yrðu fyrst og fremst erlendir aðilar. Við slíkt eykst verulega áhætta með tilliti til peningabættis sökum erfiðleika á að afla upplýsinga um slíka aðila og því væri mögulegt að skipulagðir glæpahópar notfærðu sér slaka löggjöf á þessu sviði og gerðu íslenskar spilahallir að miðstöð peningabættis.<sup>47</sup> Umsagnaraðili varar í því samhengi sérstaklega við heimild samkvæmt frumvarpi til þess að greiða háa vinninga beint inn á bankareikning spilara, sbr. 3. og 4. mgr. 19. gr. frumvarpsins.

### 4.3 Frumvarpið tekur ekki tillit til áhættu vegna spilafiknar með fullnægjandi hætti.

49. Að mati umsagnaraðila er nauðsynlegt að gera athugasemdir við umfjöllun í frumvarpi sem virðist mega túlka með þeim hætti að ekki sé rétt að hafa áhyggjur að spilafíkn komi til með að aukast verði starfsemi spilahalla leyfð á grundvelli reynslu Dana og lágrar tíðni spilafiknar þar í landi.<sup>48</sup> Nánar tiltekið er vísað til þess í athugasemdum að tíðni spilafiknar sé einungis 0,1% í Danmörku, sem sé sú lægsta á Norðurlöndunum. Ekki er að finna tilvísun til þeirra rannsókna sem þessi tölfræði byggir á en umsagnaraðilar benda á að aðrar rannsóknir hafa gefið til kynna að tíðni spilafiknar í Danmörku sé svipuð og á hinum Norðurlöndunum.<sup>49</sup> Við áður nefnda staðhæfingu verður einnig að gera tilteknar athugasemdir:

- Til eru mismunandi aðferðir og mælikvarðar til að mæla spilafíkn. Ekki er víst að niðurstöður um hlutfall spilafiknar sé að fullu sambærilegar á milli rannsókna og þar með ríkja.
- Spilafíkn er ekki mæld í einni fastri tölu, sbr. t.d. rannsókn dr. Daníels Þórs Ólasonar um spilahegðun og algengi spilavanda meðal fullorðna Íslendinga árið 2011, þar sem t.d. er

1.

<sup>46</sup> Úr skýringum í greinargerð með 19. gr. frumvarpsins: *Sé farin sú leið að greiða vinningsfé út í formi innborgunar á bankareikning viðskiptavinar er rétt að viðskiptavinur fái afrit af kvittun fyrir innborgun sem staðfestir innborgun þá þegar.*

<sup>47</sup> Sjá t.d. leiðbeiningarreglur danska spilaeftirlitsins (n.mgr. 45): *Examples of risk factors could be: Players residing abroad, including especially players from countries which are not in the EU/EEA or not included on the FATF-list.*

<sup>48</sup> Í umsögn Daníels Þórs Ólasonar um frumvarpið (dags. 30. mars 2016) <<http://www.althingi.is/altext/erindi/145/145-1213.pdf>> er þessu lýst með eftirfarandi hætti: *Í greinargerð með frumvarpi má sjá nokkuð ítarlega og jákvæða umfjöllun um rekstur spilahalla í Danmörku. Þar er einnig tilvísun í afmarkað niðurstöður danskrar faraldsfræðilegrar rannsóknar á algengi spilafiknar frá árinu 2005 og því komið á framfæri að algengi spilafiknar sé lægra þar í landi (0,1%) en annarsstaðar á Norðurlöndum. Af þessu má skilja, þó það sé ekki beinlínis fullyrt í greinargerð, að hættulaust sé að opna spilahallir hér á landi, þar sem spilafíkn er svo lítil í Danmörku. Þetta er einkennileg framsetning rannsóknarniðurstöðna, sérstaklega í ljósi þess að hvergi á Norðurlöndum hefur verið gerð eins lítið af rannsóknum á þessu sviði og í Danmörku.*

<sup>49</sup> Ola Ekholm o.fl., „The Prevalance of Problem Gambling in 2005 and 2010: A Sociodemographic and Socioeconomic Characterization“ (2014) 30 Journal of Gambling Studies 1. Í greininni var tíðni spilafiknar meðal fullorðna í Danmörku talin vera 0,8% árið 2010.

gerður greinarmunur á milli þeirra sem spiluðu síðustu 12 mánuði og þeirra sem gerðu það ekki og greinarmunur milli líklegrar spilafíknar og nokkrar hættu vegna spilafíknar.<sup>50</sup>

- Að öllum líkindum hafa margir samfélagslegir þættir áhrif á líkur á því að einstaklingar þrói með sér spilafíkn.

50. Af hálfu umsagnaraðila er hér ekki verið að gefa í skyn að spilafíkn komi endilega með til að aukast ef farin verður sú leið að leyfa starfsemi spilahalla.<sup>51</sup> Hins vegar verður að velta upp þeirri áhættu sem er tengd þessari starfsemi og sérstaklega þegar hún er í höndum einkaaðila sem hafa að leiðarljósi að hámarka arðsemi fjárfestingar sinnar.

51. Til viðbótar við framangreint er það mat umsagnaraðila að frumvarpið beri þess merki að ekki hafi verið tekið tillit til áhættu tengdri spilafíkn með nægjanlega vönduðum hætti. Má í dæmaskyni nefna eftirfarandi atriði sem styðja að mati umsagnaraðila þá afstöðu:

- *Í fyrsta lagi* má ræða um það eftirlit sem frumvarpið gerir ráð fyrir að verði með spilurum.<sup>52</sup> Að mati umsagnaraðila, er í grunninn til, um jákvæða ráðstöfun að ræða og þrátt fyrir að hún gangi langt með hliðsjón af vernd friðhelgis einkalífs verður að líta til þess hversu sterkir verndarhagsmunir liggja henni að baki. Engu að síður er algjörlega ótækt að láta eftirlit með mögulegri spilafíkn í hendurnar á aðila sem hefur sterkan hvata til þess að misnota umræddar upplýsingar. Sé vilji til þess að koma á fót slíku eftirliti er nauðsynlegt að það sé í höndunum á hlutlausum fagaðila.
- *Í öðru lagi* er ekki að finna bann við því að spilahöll láni spilurum fjármuni líkt og er að finna í dönskum lögum. Slíkt bann verður að teljast edlilegt til að hindra þá sem eiga við spilavanda að stríða frá því að skella sér í óviðráðanlegt skuldafen á örskömmum tíma.<sup>53</sup>
- *Í þriðja lagi* má nefna að ólíkt dönsku lögnum eru ekki settar takmarkanir á auglýsingar spilahalla.<sup>54</sup>

1.

<sup>50</sup> *Spilahegðun og algengi spilavanda*, n.mgr. 38.

<sup>51</sup> Engu síður er bent á umsögn þáverandi landlæknis, Geirs Gunnlaugssonar, um opnun spilavíta (dags. 18. febrúar 2010) <[https://www.velferdarraduneyti.is/media/Frettamyndir\\_2010/Umsogn-landlaeknis-asamt-skyrslu.pdf](https://www.velferdarraduneyti.is/media/Frettamyndir_2010/Umsogn-landlaeknis-asamt-skyrslu.pdf)> þar sem segir eftir efnislega umfjöllun þar sem rannsóknir um efnið hafa verið raktar: ... *niðurstaða Landlæknis [er] að opnun spilavíta á Íslandi geti haft neikvæð áhrif á heilsu landsmanna. Spilafíkn er vaxandi vandamál á Vesturlöndum samhliða sífellt fleiri möguleikum til að stunda peningaspil, t.d. á veraldarvefnum og opnun spilavíta yrði vafalítið nýr og spennandi valkostur notenda. Vafasamt er að slíkt sé æskileg þróun í ljósi hugsanlegrar áhrifa á heilsu íbúanna.*

<sup>52</sup> Sjá 31. gr. frumvarps. Í útskýringum við 24. gr. frumvarpsins (skráning viðskiptavina) segir: *Jafnframt tryggir slík skráning öryggi viðskiptavina en með því að skrá niður komur viðskiptavina má fylgjast með heimsóknarfjölda þeirra og -munstri. Ef heimsóknir hafa aukist verulega eða aukast jafnt og þétt má til að mynda gera ráð fyrir að viðkomandi aðili þurfi mögulega á ráðgjöf og aðstoð að halda vegna spilafíknar. Viðskiptavinir spilahallarinnar eru þannig sjálfstætt verndarandlag skráningar og vörslu upplýsinga.*

<sup>53</sup> Sbr. Lov nr. 848 af 01/07/2010 om spil <<https://www.retsinformation.dk/forms/r0710.aspx?id=177149>> § 35: *Tilladelsesindehaveren må ikke yde spilleren kredit for deltagelse i spil.*

<sup>54</sup> Sbr. Spilleloven (n.mgr. 53) § 36: *Markedsføring af spil*

- 1) skal fremstille gevinstchancen på en korrekt og balanceret måde således, at der ikke skabes et indtryk af at gevinstchancen er større, end den i realiteten er,
- 2) skal fremstille spil som et underholdningstilbud,
- 3) må hverken i kommunikationsudformning eller medievalg målrettes mod børn og unge under 18 år,
- 4) må ikke ved brug af kendte personligheder i strid med sandheden antyde, at deltagelse i spil har bidraget til den kendtes succes, og
- 5) må ikke have et indhold, der giver indtryk af at deltagelse i spil fremmer en løsning på finansielle problemer eller giver spilleren social accept.

Sjá til samanburðar sjónarmið úr dómaframvæmd, sbr. *Dickinger & Ömer* (n.mgr. 16) mgr. 68: *In any event, any advertising by the holder of a public monopoly must remain measured and strictly limited to what is necessary in order thus to channel consumers towards controlled gaming networks. Such advertising cannot, on the other hand, aim to encourage consumers' natural propensity to gamble by stimulating their active participation in it, such as by trivialising gambling or giving it a positive image because revenues derived from it are used for*

52. Í samhengi við síðastnefnda atriði er rétt er að taka fram að umsagnaraðilar telja ekki endilega að banna beri þeim aðilum sem bjóða happdrætti að auglýsa þjónustu sína. Líkt og hefur verið fallist á í dómafrankvæmd Evrópudómstólanna getur verið nauðsynlegur þáttur í því að beina eftirspurn í farveg lögmætra happdrætta að auglýsa þjónustuna og bjóða upp á hana með hjálp nýrrar tækni.<sup>55</sup> Sé um að ræða einkaaðila sem bjóða upp á leiki sem telja má sérstaklega áhættusama er hins vegar nauðsynlegt að auglýsingum séu sett skýr mörk.

#### 4.4 Í frumvarpinu er að finna misskilning á efni dóms Hæstaréttar frá 11. júní 2008 í máli nr. 577/2008.

53. Í greinargerð með frumvarpinu er töluvert fjallað um ólögmætar spilasiður sem bjóða þjónustu sína hér á landi. Slík starfsemi er að sjálfsögðu mikið áhyggjuefni, en meðal þess sem segir í greinargerð um það efni er eftirfarandi:

Um er að ræða vefsíður sem alla jafna eru vistaðar utan Íslands og eiga íslensk stjórnvöld þar af leiðandi litla sem enga möguleika á því að hafa eftirlit með þeim eða setja um þær reglur, sbr. Hrd. 577/2008.

54. Íslensk stjórnvöld hafa að sjálfsögðu fulla heimild til þess að setja vefsíðum sem bjóða þjónustu sína hér á landi reglur, þótt að eftirfylgni sé í mörgum tilvikum vandkvæðum bundin.<sup>56</sup> Dómur Hæstaréttar frá 11. júní 2008 í máli nr. 577/2008 lýtur hins vegar ekki að þessu atriði beinlínis. Dómurinn leiddi í ljós að þáverandi lög voru ekki nægjanlega skýr um ólögmæti auglýsinga erlendra vefsíða, en í framhaldinu var skerpt á þessu atriði með lögum nr. 61/2010 þar sem lögum nr. 38/2005 um happdrætti var breytt á þann veg að ljóst væri að bann við því að auglýsa happdrætti sem hafa ekki leyfi hér á landi gildir „óháð því hvort starfsemi þess er rekin hérlandis eða erlendis...“, sbr. b-liður 1. mgr. 11. gr. núgildandi laga.

55. Að mati umsagnaraðila ætti að vera skýrt að íslensk refsilöggjöf nær yfir veðmálastarfsemi þegar neytandi þjónustunnar er staðsettur hér á landi, sbr. 1. tl. 4. gr. almennra hegningarlaga nr. 19/1940. Til viðbótar benda umsagnaraðilar á að ef erlendar heimasíður beina starfsemi sinni hingað með markvissum hætti, t.d. með auglýsingum og íslensku notendaviðmóti er um að ræða brotastarfsemi sem mögulega félli undir refsilögsögu íslenska ríkisins á grundvelli þessa að afleiðingar verknadarins yrðu hér þrátt fyrir að starfsemin sem slík ætti sér stað erlendis, sbr. 7. gr. laga nr. 19/1940.<sup>57</sup>

56. Önnur ríki hafa jafnframt beitt sérstökum úrræðum til að takmarka aðgang og virkni erlendra spilasiðna og má þar sérstaklega geta lokun á aðgangi að spilasiðum (IP-blokkun) með sambærilegum hætti og gert hefur verið í baráttu við skráardeiliforrit og síðan banni við greiðslumiðlun sem stöðvar færslur í gegnum greiðslukort til spilasiðna.<sup>58</sup> Í því samhengi má benda á að líkt og rakið er í frumvarpi njóta kröfur

1. \_\_\_\_\_  
*activities in the public interest, or by increasing the attractiveness of gambling by means of enticing advertising messages holding out the prospect of major winnings...*

<sup>55</sup> Sjá forúrskurð Evrópudómstólsins í sameinuðum málum nr. C-316/07, C-358/07 to C-360/07, C-409/07 and C-410/07 *Stoß and Others* [2010] ECR I-8069, mgr. 101: *In that regard, it should be remembered that, giving its view in relation to the objective pursued by a national legislature consisting in preventing exploitation of gaming activities for criminal or fraudulent purposes, the Court has held that a policy of controlled expansion of the said activities may be consistent with the objective of channelling them into controllable circuits by drawing players away from clandestine, prohibited betting and gaming to activities which are authorised and regulated. In order to achieve that objective, authorised operators must represent a reliable, but at the same time attractive, alternative to a prohibited activity. This may as such necessitate the offer of an extensive range of games, advertising on a certain scale and the use of new distribution techniques.* Sbr. einnig mál nr. C-258/08 *Ladbroke's Betting & Gaming and Ladbroke's International* [2010] ECR I-4757, mgr. 25 og *Berlington Hungary Tanácsadó* (n.mgr. 27), mgr. 69-70.

<sup>56</sup> Sjá til samanburðar atvik í *Ladbroke's* (n.mgr. 55) þar sem hollenskir dómstólar höfðu að viðlögðum dagsektum gert *Ladbroke's* að grípa til aðgerða til að hindra að einstaklingar búsettir í Hollandi gætu keypt happdrættisþjónustu í gegnum netið eða síma; sjá mgr. 10-13. Evrópudómstólsinn taldi að slíkar ráðstafanir þyrftu ekki að fela í sér brot gegn fjórfelsisákvæðum Evrópuréttarins.

<sup>57</sup> Sjá til samanburðar dóm Hæstaréttar frá 12. febrúar 2015 í máli nr. 145/2014 (kafla II:5).

<sup>58</sup> Meðal ríkja sem hafa tekið upp greiðslumiðlunarbann á vefsíður sem bjóða ólögmæt happdrætti eru Noregur og Bandaríkin. Þess má geta að reglulega koma upp mál í Bandaríkjunum þar sem einstaklingar eru sóttir til saka fyrir að starfrækja ólögmætar vefsíður frá öðrum ríkjum. Sjá í dæmaskyni nýlega frétt um þetta efni: James Glanz,

vegna fjárhættuspila ekki lögverndar og því má draga lögmæti slíkrar greiðsluþjónustu í efa samkvæmt núgildandi rétti.

#### 4.5 Ákvæði frumvarpsins um árekstur við önnur lög (lagaskil) er óskýrt.

57. Líkt og áður var rakið eru nú þegar til staðar sérlög sem veita tilteknum aðilum heimild til þess að reka happdrætti hér á landi, en auk þess eru til staðar lög nr. 38/2005 um happdrætti sem gilda almennt um starfsemi happdrætta (sbr. kafli 2 að framan). Í stað þess að frumvarpshöfundar hafi leitast við að greina hvort að fyrir hendi séu mögulega árekstrar milli framangreindra laga og frumvarpsins segir í greinargerð:

Frumvarpið gerir ráð fyrir að lög þessi gildi sem sérlög um fjárhættuspil þau sem leyfishöfum verður á grundvelli laga þessara heimilað að bjóða upp á í spilahöllum sínum. Hafa ber í huga að ýmsar gerðir fjárhættuspila eru þegar heimilaðar á Íslandi, til að mynda ýmsar gerðir happdrætta, lottó og fleira og um þau fjárhættuspil gilda sérreglur, sbr. lög nr. 38/2005, um happdrætti, og lög nr. 59/1972, um getraunir. Bjóði spilahallir upp á eitthvert af þeim fjárhættuspilum sem þegar hafa verið heimiluð á grundvelli annarra laga en þessara gilda viðkomandi lög sem sérlög gagnvart lögum þessum.

58. Það er óhjákvæmilegt að gera nokkrar athugasemdir við ofangreint orðalag:

- *Í fyrsta lagi* verður að telja ólíklegt að löggjafinn geti með athugasemdum í greinargerð bundið hendur dómstóla um lögskýringar, þ.e. ákvörðun um hvaða lög teljast sérlög gagnvart öðrum lögum eða vægi þess atriðis gagnvart öðrum sjónarmiðum við lögskýringar.
- *Í öðru lagi* kemur skýrlega fram í 2. mgr. 2. gr. laga nr. 38/2005 um happdrætti að skilyrði þess að veitt sé leyfi fyrir happdrætti sé að skilyrði 1. mgr. 3. gr. sé uppfyllt, en þar kemur fram að einungis sé leyfilegt að veita aðilum sem hafa það að markmiði að afla fjár til almannaheilla leyfi til að reka happdrætti.
- *Í þriðja lagi* virðist orðalag í greinargerð, sbr. einnig 10. gr. frumvarpsins, gera ráð fyrir því að spilavítum sé algjörlega frjálst að bjóða upp á hvaða gerð spila sem þeir telja hentugt, sem að öllum líkindum brýtur gegn ákvæði 2. mgr. 2. gr. laga um happdrætti þar sem segir að í sérlögum skuli vera kveðið á um fyrirkomulag happdrættis.

59. Til viðbótar við framangreindar athugasemdir má benda á að umrætt orðalag gerir mögulega ráð fyrir því að spilahöllum verði leyft að veita þjónustu sem aðrir aðilar hafa nú þegar leyfi til að reka. Í ljósi réttmætra væntinga slíkra aðila til þess að þeim einum yrði leyft að reka slíka starfsemi vakna upp spurningar um mögulega bótaskyldu ríkisins. Í dæmaskyni má nefna að samkvæmt 10. gr. laga nr. 59/1972 um getraunir er öllum öðrum heldur en Íslenskum Getraunum óheimilt að reka getraunir, sbr. 2. gr. þeirra laga, og óheimilt er án sérstakrar lagaheimildar að starfrækja veðmálastarfsemi í sambandi við íþróttakeppnir. Það ætti eftir sem áður að vera ljóst að frá sjónarhorni lögskýringa er ekki tækt að skýra ákvæði frumvarpsins með þeim hætti að ef efnissvið þess skarist við önnur sérlög um happdrætti með þeim hætti að þau væru þau sérlög gagnvart slíkum lögum, þ.e. spilahöll hefði ekki lagaheimild til að bjóða upp á alla leiki sem sérlög eru til um.

#### 4.6 Athugasemdir við að frumvarpið byggi á Norrænni fyrirmynd.

60. Í athugasemdum með greinargerð með frumvarpinu kemur fram að frumvarpið sé byggt á Norrænni fyrirmynd. Rétt er að taka fram að frumvarpið inniheldur að stórum hluta þýðingu á dönskum réttarreglum. Eina tilvísun er að finna í sænskar reglur (um opnunartíma spilahalla) en að öðrum kosti virðist ekki vera að finna þess stöð að frumvarpið byggi á Norrænni fyrirmynd.

61. Umsagnaraðilar telja engu að síður rétt að fjalla frekar um ákvedna þætti sambands frumvarpsins og danskra réttarreglna. Áður en farið er í slíkan samanburð ber að minnast á athugasemdir í greinargerð þar sem fjallað er um að slakað hafi verið á kröfum gagnvart spilahöllum þar í Danmörku; oftar en ekki virðist

1. \_\_\_\_\_  
o.fl. „17 People in Three States Are Held in Online Gambling Ring“ (*NY Times*, 28. október 2015)  
<[http://www.nytimes.com/2015/10/29/us/queens-prosecutors-indict-17-in-internet-gambling-ring.html?\\_r=0](http://www.nytimes.com/2015/10/29/us/queens-prosecutors-indict-17-in-internet-gambling-ring.html?_r=0)>.

það gert í samhengi við öryggisráðstafanir sem gefið er í skyn að séu í raun óþarfar.<sup>59</sup> Mögulega byggir þessi lýsing á ákveðnum misskilningi þar sem það kemur fram í skýringum frumvarpsins að mikið af reglum hafi verið færðar úr lögum í reglugerðir. Þetta kann að eiga sér tæknilegar skýringar þar sem raunveruleg vernd gegn áhættuþáttum í rekstri spilahalla þarf alls ekki að minnka við slíka tilfærslu. Mögulega hafa Danir metið það svo að réttara væri að láta framkvæmdaratriði í hendur ráðherra sem gæti með fljótari hætti brugðist við óheillvænlegari þróun á sviðinu.

62. Að mati umsagnaraðila leiðir lestur á dönskum lögum og reglugerðum um happdrætti ekki endilega til þeirrar ályktunar að ljóst sé að efnislega hafi verið slakað á kröfum til spilahalla. Ef slíkt er hins vegar raunin, líkt og gefið er í skyn í greinargerð með frumvarpinu, þá er það að mati umsagnaraðila sjálfstætt áhyggjuefni. M.ö.o. að í kjölfarið á að einkaaðilar nái fótfestu á happdrættismarkaðnum þrýsti þeir smátt saman á frekara afnám reglna og þar með slökun á kröfum sem settar eru til verndar almannahagsmunum. Það gefur auga leið að slík þróun er varhugaverð.

63. Í framhaldi af umfjöllun um mögulegan þrýsting einkaaðila um tilslakanir á kröfum til spilahalla er rétt að benda á að ekki hefur hvílt leynd yfir því að frumvarpið er samið fyrir milligöngu einkaaðila sem hafa áhuga á því að opna spilahöll – hver svo sem nákvæm verkaskipting hafi verið milli þeirra aðila og fyrsta flutningsmanns frumvarpsins.<sup>60</sup> Sú staðreynd gefur einnig tilefni til spurninga um hvort að skilyrði fyrir rekstrarleyfi og kröfur sem gerðar eru til rekstraradila séu mótaðar að þeim aðilum sem létu smíða frumvarpið frekar en að slík atriði taki mið af almannahagsmunum. Að sjálfsgöðu er ekki tilefni til að fullyrða neitt um slíkt, en engu að síður má í því samhengi benda á atriði þar sem frumvarpið virðist fara aðrar leiðir heldur en gert er í Danmörku.

64. Í fyrsta lagi má nefna skilyrði um tiltekin félagaform, þ.e. að umsækjandi þurfi að vera annað hvort einkahlutafélag eða hlutafélag. Slíkt skilyrði er ekki að finna í dönskum rétti, en umsagnaraðilar benda á að þetta skilyrði útilokar þá aðila sem nú þegar reka happdrætti frá því að sækja um leyfi til reksturs spilahallar. Í athugasemdum með greinargerð kemur fram að ákveðin formfesta og gagnsæi sé í skipulagi þessara félagaforma, starfsemi og reikningsskilum og einnig er bent á að slíkt sé ótvíræður kostur þar sem álgöð opinber gjöld munu byggjast að stórum hluta til á rekstrarafkomu einstakra leyfishafa.

65. Hvað varðar opinber gjöld þá benda umsagnaraðilar á að spilahallir eru að þessu leyti ekki ólíkar annarri efnahagsstarfsemi hér á landi. Þá geta rekstaradilar spilahalla verið félög hvar sem er innan EES-svæðisins og því ekki víst að opinber gjöld greiðist hér á landi að öðru leyti en sá sérstaki spilaskattur sem lagður er til skv. 44. gr. frumvarpsins.

66. Aðrar röksemdir fyrir kröfum um að umsóknadili sé hlutafélag eru óljósar að mati umsagnaraðila. Að þeirra mati er hægt að gera kröfur um fyrirkomulag er varðar stjórn og reikningsskil með sérstökum reglum um það efni. Sérstaklega má benda á að einkahlutafélag þarf ekki að vera með sérstaklega „gagnsætt“ skipulag. Þá kann að vera blæbrigðamunur á milli reglna um slík félög innan EES-svæðisins, en frumvarpið gerir – ólíkt dönskum lögum – enga kröfu um einhverskonar viðveru leyfishafa hér á landi. Kjarni málsins er að umræddar röksemdir eru ekki til þess fallnar að réttlæta þessa takmörkun á félagafrelsi og þá mismunum sem í henni felst.<sup>61</sup>

67. Í öðru lagi virðist frumvarpið gera ráð fyrir því að þeir sem fá leyfi til að reka spilahallir hafi það í hendi sér hvaða leiki þeir bjóða upp á, en aftur á móti felst í 3. mgr. 14. gr. dönsku spilalaganna krafa um að

1.

<sup>59</sup> Úr I. kafla almennra athugasemda með greinargerð: *Reynsla Dana af spilahöllum hefur verið góð líkt og að framan hefur verið rakið og hafa þeir með síðari breytingum nokkuð slakað á þeim ríku kröfum sem upphaflega voru fyrir hendi í danskri löggjöf, m.a. með aukinni útfærslu reglna í formi reglugerða í stað laga. Frumvarp þetta tekur þó mið af strangasta áskilnaði danskra laga eins og þau voru við upphaf leyfisveitinga. Úr athugasemdum um 39. gr. frumvarpsins: Rétt er að grein þessi verði endurskoðuð innan fimm ára. Það hefur sýnt sig í Danmörku að staða eftirlitsmanns sé í raun óþörf og eru nú uppi á borðum áætlanir um að fella ákvæði um eftirlitsmann úr dönskum lögum.* Úr athugasemdum með bráðabirgðaákvæði I: *Umræddri löggjöf í Danmörku hefur síðan verið breytt, hún aðlöguð að reynslu Dana og slakað töluvert á kröfum sem upphafleg lög gerðu til leyfishafa.*

<sup>60</sup> Sjá: Ingi Freyr Villhjálmsson, „Einkaaðilar á bak við frumvarp um spilaviti“ (*DV* 4. apríl 2014) <<http://www.dv.is/frettir/2014/4/7/einkadilar-bak-vid-frumvarp-um-spilaviti-LZRMPO>>; Aðalsteinn Kjartansson, „Verður ekki fastagestur í íslensku spilaviti“ (*Visir*, 29. september 2014) <<http://www.visir.is/verdur-ekki-fastagestur-i-islensku-spilaviti/article/2014140928878>>.

<sup>61</sup> Sjá til samanburðar sjónarmið í dómi Evrópuþómsstólsins í máli nr. C-171/02 *Framkvæmdastjórnin gegn Portúgal* [2004] ECR I- 5645, mgr. 41-43.



rekstararaðilar spilahalla sæki um leyfi fyrir nýjum leikjum. Í skýringum með 10. gr. frumvarpsins kemur fram að mögulegt sé fyrir ráðherra að hafna breytingum ef sérstakar ástæður mæla með því, en með hliðsjón af opnu orðalagi 2. mgr. 4. gr. frumvarpsins þar sem kemur fram að leyfishafa sé m.a. heimilt að bjóða upp á teningaspil, spilaleiki og önnur sambærileg spil sem almennt er boðið upp á í alþjóðlegum spilahöllum, verður ekki séð að eiginleg takmörk séu fyrir því fyrir hvaða leiki væri hægt að bjóða upp á.

68. Að mati umsagnaraðila er forsenda fyrir skilvirku eftirliti af hálfu opinberra aðila með spilahöll, að starfsleyfi hennar taki sérstaklega fram fjölda leyfðra spilakassa og spilaborða og hvaða leiki sé heimilt að bjóða upp á. Að öðrum kosti sé hægt að fara á svig við reglur sem tengjast m.a. bókhaldi og hámarksstærð vinninga. Þá verður einnig að benda á að ef ráðherra á að geta sinnt hlutverki sínu samkvæmt 2. mgr. 16. gr. frumvarpsins um að setja reglur um framkvæmd spila hlýtur hann að þurfa að samþykka fyrirfram þá leiki sem boðið er upp á.

69. Í þriðja lagi má nefna þá röksemdafærslu sem er í frumvarpinu um að með frumvarpinu væri farin sú sama leið og í nágrannalöndum okkar og afrakstur spilahalla skattlagður hátt.<sup>62</sup> Rétt er að undirstrika að spilahallir hafa ekki verið leyfðar í Noregi. Í Svíþjóð og Finnland rennur allur ágóði af spilahöllum til ríkisins eða til þjóðþrifamála. Þar sem Danmörk er eina ríkið sem hægt er að ræða um skattlagningu á rekstri spilahalla er málflutningur sem vísar til nágrannalanda okkar í fleirtölu nokkuð villandi.

70. Undirstrika má að í samanburði við þá starfsemi sem er nú þegar til staðar á Íslandi þar sem allur ágóði rennur til þjóðþrifamála er e.t.v. ekki rétt að ræða um háa skattlagningu. Þá má benda á að þar sem fjallað er um mismunandi þrep þess spilaskatts sem lagður er til í frumvarpinu (um er að ræða fimm þrep þar sem skattprósentan fer stighækkandi úr 40% í 80%) og frekar mikið gert úr hárrí skattprósentu í efstu þrepanum að það þarf frekar háa veltu þarf til þess að fara upp úr fyrsta þrepi skattsins. Sé miðað við 95% vinningshlutfall þyrfti um 48 milljarða króna ársveltu (sé miðað við að spilun dreifist jafnt yfir árið) til þess að fara upp í 80% þrepið (sem þá næði einungis til lítils hluta fjárhæðinnar).<sup>63</sup> Lægri þröskuldur er í Danmörku og þar eru einungis tvö þrep 45% og 75%.

#### 4.7 Umsagnaraðilar lýsa furðu á staðhæfingum í frumvarpi um að opnun spilahallar muni ekki hafa áhrif á tekjur þeirra sem nú þegar reka spila/söfnunarkassa.

71. Í athugasemdum með 14. gr. frumvarpsins kemur fram það mat frumvarpshöfundna að ástundun í spila/söfnunarkassa sem nú þegar eru starfræktir hér á landi (og þar með tekjur sem renna til þjóðþrifamála) komi ekki til með að minnka verði spilahöll opnuð hér á landi.<sup>64</sup> Eina röksemdin fyrir þessari framtíðarspá er sú að ólíklegt sé að þeir sem nú spili í slíkum kössum séu tilbúnir til að greiða aðgangseyri.

72. Jafnvel þótt að það væri rétt að núverandi spilarar væru ekki tilbúnir til þess að greiða aðgangseyri þá er ekki skylda fyrir spilahöll að innheimta slíkt gjald. Markaðssetning og áhættumeiri spilakassar væru einnig mögulega til þess fallnir að beina spílurum frekar til spilahallar. Hvað sem því líður telja umsagnaraðilar líklegt að opnun spilahallar muni hafa mikil áhrif á spilun í þeim söfnunar- og spilakössum sem nú þegar eru til staðar.

### 5. SAMANTEKT

73. Helstu efnistöðir umsagnarinnar voru dregin saman í fyrsta kafla hennar. Af hálfu umsagnaraðila er engu að síður vilji til að áréttta ákveðin meginatriði í afstöðu hans:

1.

<sup>62</sup> Úr II. kafla almennra athugasemda með greinargerð: *Eins og áður hefur komið fram fóru Danir þá leið að skattleggja hagnað af starfsemi á sviði fjárhættuspila nokkuð hátt og hafa önnur nágrannalönd okkar jafnframt farið þá leið.* Í þessu frumvarpi er gert ráð fyrir því að fara sömu leið. Úr athugasemdum um 44. gr. frumvarpsins: *Þannig er í samræmi við það sem viðgengst annars staðar á Norðurlöndum, svo sem í Danmörku, lagt til grundvallar að hagnaður af spilum verði skattlagður mjög hátt...*

<sup>63</sup> Sjá til samanburðar vinningshlutfall í spilahöll Svenska Spel, Casino Cosmopol, í Stokkhólmi: „Hur ser vinståterbetalningen ut för spelen?“ <<https://www.casinocosmopol.se/stockholm/om-casino-cosmopol/fragor-svar>>.

<sup>64</sup> Úr athugasemdum með 14. gr. frumvarpsins: *Þá má ætla að ástundun í söfnunarkassa komi vart til með að minnka þrátt fyrir tilkomu spilahalla enda ólíklegt að margir greiði aðgangseyri í spilahöll til þess eins að leika í spilakössum þegar það er þeim að kostnaðarlausu að leika í söfnunarkössunum.*

- *Í fyrsta lagi* hafa ekki verið færð sannfærandi rök fyrir því að ráðlegt sé að leyfa starfsemi spilahalla hér á landi.
- *Í öðru lagi* er lögð áhersla á mikilvægi þeirrar grundvallarreglu sem liggur að baki happdrættislöggjafar hér á landi að öllum ágóða af slíkri starfsemi skuli vera notuð til þess að styrkja þjóðþrifamál en ekki renna í vasa einkaaðila. Í frumvarpinu er ekki fjallað um þessa reglu og því engum rökum teft fram til þess að víkja frá henni.
- *Í þriðja lagi* sniðgengur frumvarpið algjörlega núgildandi löggjöf um happdrætti. Í greinargerð er einungis minnst einu sinni á lög nr. 38/2005 um happdrætti, sem eru þau lög sem mynda almennan ramma um lagaumhverfi um happdrætti, en lögin eru þar nefnd einungis í dæmaskyni og enga efnislega umfjöllun er að finna um þau.
- *Í fjórða lagi* mun tekjuskerðing blasa við handhöfum sérleyfa ef frumvarpið verður að lögum, þ.m.t. eigendum umsagnaraðila (Íslandsspila): Rauða krossinum á Íslandi, Slysavarnafélaginu Landsbjörg og SÁÁ.
- *Í fimmta lagi* má segja að þrátt fyrir að frumvarpið sé sagt smíðað að Norrænni fyrirmynd þá virðist vera um að ræða þýðingu á dönskum lögum; með undantekningum sem mögulega eru sérsniðnar að hagsmunum þess einkaaðila sem hafði milligöngu um að það yrði útbúið. Bent er á að þetta felur í sér að allur samanburður er einungis við eitt ríki og ekki er hægt að fallast á að hann sé gerður með gegnsæjum hætti.
- *Í sjötta lagi* sýnir frumvarpið engin merki þess að hugað hafi verið nægjanlega að áhættu sem leiðir af spilafíkn og engar tilvísanir er að finna til íslenskra rannsókna á því sviði. Þess í stað er vísað til einnar danskrar rannsóknar sem virðist eiga að benda til þess að áhyggjur af spilafíkn séu óþarfar.
- *Í sjöunda lagi* inniheldur greinargerð engar tilvísanir til alþjóðlegra reglna sem settar hafa verið til höfuð peningaþvætti. Þvert á móti er vísað til þeirrar undarlegu skýringar að áhyggjur af því að spilhali yrðu notaðar til peningaþvættis í Danmörku hafi reynst óþarfi sökum þess að þar séu ekki gefnar kvittanir fyrir vinningum. Frumvarpshöfundar virðast því mögulega algjörlega ómeðvitaðir um áhættu af starfsemi spilahalla í þessu tilliti.
- *Í áttunda lagi* er gefið í skyn í greinargerð með frumvarpinu að það sé til þess fallið að koma í veg fyrir eða minnka netspilun, en áréttað skal að frumvarpið tekur ekki á netspilun með beinum hætti.
- *Í níunda lagi* eru engar tilvísanir að finna til þeirrar miklu þróunar sem hefur orðið á sviði Evrópuréttar á sviði happdrættislöggjafar. Þetta er þrátt fyrir að efnisreglur frumvarpsins virðist ganga í berhöggi við þær kröfur sem leiða af fjórfrelsinu.
- *Í tíunda lagi* þá áréttar umsagnaraðili þá afstöðu sína að ef – þrátt fyrir allt framangreint – sé það mat löggjafans að ráðlegt sé að leyfa spilahallir þá sé rétt að slíkt verkefni falli í hönd þeirra aðila sem eru á markaðinum fyrir – sem hafa lengi staðið undir því trausti sem þeim hefur verið sýnt. Slík löggjöf þarfnast þó vandaðs undirbúnings og þyrfti að mati umsagnaraðila að fara fram samhliða því verkefni að ráðast gegn ólögumætri erlendri spilun á netinu og að koma á fót eftirlitsstofnun á happdrættismarkaði.

*Að lokum er áréttað* að umsögnin felur ekki sér tæmandi talningu á athugasemdum við efni frumvarpsins, heldur er aðallega um að ræða andstæð sjónarmið við þau sem teft er fram í frumvarpinu – sérstaklega út frá þeim sjónarmiðum sem hingað til hafa haft mikið vægi á sviði löggjafar um happdrætti – auk þess sem umsagnaraðili taldi í nokkrum tilvikum nauðsynlegt að leiðrétta misskilning í skýringum með frumvarpinu og/eða misskilnings sem gætt hefur í umræðu um það. Af hálfu umsagnaraðila er tekið fram að tæknilegir ágallar á frumvarpinu eru margir og alvarlegir án þess að slíkir ágallar séu endilega tíundaðir hér að framan.

Virðingarfyllt,

Magnús Snæbjörnsson, framkvæmdastjóri Íslandsspila