

Skrifstofa Alþingis, nefndasvið
allsherjar- og menntamálanefnd
Austurstræti 8-10
150 Reykjavík

Reykjavík, 27. mars 2023

Efni: Umsögn Háskóla Íslands um frumvarp til laga um um breytingu á lögum um Hapdrætti Háskóla Íslands og lögum um hapdrætti (bann við rekstri spilakassa), þskj. 92 — 92. mál, 153. löggj.þ.

Fyrri umsögn Háskóla Íslands

Umrætt frumvarp var upphaflega lagt fram á 151. löggj.þ. 2020-2021, þskj. 1086 — 629. mál. Með frumvarpinu er lagt til að lagt verði bann við rekstri svonefndra spilakassa hér á landi, þ.e. hapdrættisvéla Hapdrættis Háskóla Íslands og söfnunarkassa Íslandsspila. Háskóli Íslands, eigandi Hapdrættis Háskóla Íslands, veitti umsögn um það frumvarp með bréfi til nefndasviðs þingsins, dags. 21. maí 2021. Frumvarpið var síðan endurflutt á 152. löggj.þ. 2021-2022, þskj. 62 — 62. mál og nú á 153. löggj.þ. 2022-2023, þskj. 92 — 92. mál. Eins og fram kemur í almennum athugasemdum með frumvarpinu nú er það lagt fram að nýju efnislega óbreytt að dagsetningum undanskildum.

Háskóli Íslands áréttar þá afstöðu sem kom fram í fyrrnefndri umsögn þess, dags. 21. maí 2021. Telur háskólinn mikilvægt að mál af þessu tagi séu skoðuð heildstætt og að ekki sé hrapað að niðurstöðu. Rétt væri að greina hvort og þá hvernig unnt væri að mæta ýmsum sjónarmiðum sem fram hafa komið varðandi leiðir við tekjuöflun Hapdrættis Háskóla Íslands án þess að til samdráttar komi og jafnframt um leið að draga úr mögulegum skaða einstaklinga sem glíma við spilafíkn. Háskóli Íslands getur ekki verið án þeirra fjármuna sem Hapdrætti Háskóla Íslands aflar til uppbyggingar starfsemi hans og sem í reynd hefur jafnan verið ráðstafað mörg ár fram í tímann.

Í umsögn Háskólans var einnig lýst miklum efasemdum með að sá vandi sem er tilefni frumvarpsins og reifaður er í greinargerð verði leystur með boðum og bönnum. Var í umsögninni upplýst að í því samhengi væri til skoðunar í starfshópi, sem háskólarektor hefði skipað, með hvaða hætti væri unnt að mæta ýmsum sjónarmiðum sem fram hefðu komið varðandi leiðir við tekjuöflun Hapdrættisins, án þess að til samdráttar komi og jafnframt um leið að draga úr mögulegum skaða einstaklinga. Málið væri í vinnslu og niðurstöður lægju ekki fyrir að svo stöddu.

Starfshópur um álitaefni tengd tekjuöflun Hapdrættis HÍ

Þann 28. júní 2021 skilaði starfshópur um álitaefni tengd tekjuöflun Hapdrættis HÍ til háskólarektors umsögn sinni um álitaefni tengd tekjuöflun Hapdrættis Háskóla Íslands.

Í umsögninni kom meðal annars fram að samfélagslegt hlutverk og framlag Hapdrættisins væri ótvírætt enda hefði það frá stofnun fjármagnað nær allar byggingar skólans. Þá var í umsögninni fjallað um rannsóknir á spilafíkn og þær ráðstafanir sem hægt er að ráðast í til að takast á við þann vanda, en þær eru einu nafni nefndar *ábyrg spilun*. Svo sem nánar er lýst í umsögninni er HHÍ leiðandi í þessu efni og hefur að eigin frumkvæði mótað sér stefnu um ábyrga spilun sem tekur m.a. til þess að auglýsa ekki hapdrættisvélar eða spilastaði, viðhafa aldurstakmörk, veita upplýsingar svo sem á upplýsingaskjám um hvernig leita megi aðstoðar vegna spilavanda, bjóða upp á sjálfspróf um spilafíkn, takmarka við hóflega fjárhæð það sem hægt sé að leggja undir í hverjum leik,

skylduhlé á spilun þegar vinningar eða inneign ná ákveðnum fjárhæðum, styðja aðila sem sinna forvörnum og meðferðarstarfi, auk þess að styðja við rannsóknir á spilafíkn. Þá segir í niðurlagi umsagnar starfshópsins um ábyrga spilun:

HHÍ hefur metnað og vilja til þess að innleiða enn öruggara spilaumhverfi sem minnkar líkurnar á óæskilegri spilahegðun, svo sem með því að nýta nýjustu tækni og innleiða rafræn spilakort sem m.a. bjóða upp á fjárhæðarmörk við spilamennsku og útilokun, kjósi spilarar það. Þessi tækni hefur verið í smíðum í samstarfi innlendra og erlendra sérfræðinga undanfarin ár og ætti að ekkert að vera því til fyrirstöðu að innleiða hana í spilavélum hér á landi. Þannig má stuðla að æskilegum breytingum á happdrættismarkaði.

Loks er í umsögn starfshópsins fjallað um viðhorf í samfélaginu og siðferðileg álitamál. Er þar annars vegar vísað til skoðanakönnunar félagsins „Samtök áhugafólks um spilafíkn“ og hins vegar fjallað um þær spurningar, hvort og þá hvernig Happdrætti Háskóla Íslands ætti að standa að rekstri happdrættisvéla. Í niðurlagi þessa hluta umsagnarinnar segir loks:

Það er því vandkvæðum bundið að skera með afgerandi hætti úr um það hvort Háskóli Íslands ætti að standa að rekstri spilakassa, þar sem ólík sjónarmið takast augljóslega á. En sú staða útilokar ekki að skólinn ræði hvernig sé réttlæt看legt að standa að rekstrinum, ekki síst með hliðsjón af því hvert eðli og hlutverk skólans er. Hér vakna spurningar um það hvort unnt sé að lágmarka mögulegan skaða með einhverjum ráðum og standa að rekstrinum með þeim hætti að einstaklingar rati síður í neyð. Þótt spurningin um það hvort reka eigi spilakassa sé torleyst, er þó óhætt að segja að ámælisvert væri að beita ekki öllum tiltækum ráðum til þess að tryggja ábyrga spilun og grípa tafarlaust til slíkra aðgerða. Vandséð er að samkeppnissjónarmið og mögulegt tekjutap dugi sem rök til að slá þeim á frest.

Í niðurstöðum umsagnarinnar er svo að lokum lögð enn frekari áhersla á að gripið verði til ráðstafana til að stuðla að ábyrgri spilun í umræddri starfsemi:

Þótt enn séu uppi andstæð sjónarmið um hvort rekstur spilakassa falli ómögulega að hlutverki háskóla þá er það engum vafa undirorpið að þessi helsta menntastofnun þjóðarinnar getur ekki staðið að rekstrinum öðruvísi en að taka tillit til nýjustu rannsókna um áhrif spilakassa á tiltekna hópa samfélagsins og með því að taka upp allar mögulegar aðgerðir sem geta stuðlað að ábyrgri spilun og lágmarkað neikvæðar afleiðingar jafnt fyrir einstaklinga og samfélagið í heild.

Starfshópur dómsmálaráðherra um happdrættismál

Í mars 2021 setti þáverandi dómsmálaráðherra á fót starfshóp sem ætlað var að kanna mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála. Í skipunarbréfi ráðherra sagði að starfshópnum væri ætlað að gera tillögur til ráðherra um breytingar á lögum og reglugerðum um happdrætti, teldust þær nauðsynlegar, og eftir atvikum greina fjárþörf til þess að tryggja að mögulegar breytingar gætu átt sér stað. Var starfshópnum samkvæmt bréfinu falið að athuga meðal annars eftirtalin sjö atriði:

- Möguleikar núverandi sérleyfishafa á happdrættismarkaði hér á landi til að bjóða upp á spil á Netinu.
- Hvernig hægt sé að stemma stigu við ólöglegri netspilun hér á landi.
- Að kanna leiðir til að koma á skyldu til að notast við spilakort.
- Hvernig haga skuli leyfisveitingum og eftirliti með happdrættum, þar á meðal tæknilegu eftirliti.
- Mögulega samvinnu leyfisskyldra happdrætta hér á landi, annaðhvort allra eða happdrætta með skylda starfsemi.
- Hvernig rannsóknum á spilafíkn og ólöglegu fjárhættuspili skuli háttað.

- Hvernig unnt sé að standa straum af kostnaði við framkvæmd laga um happdrætti og forvörnum og rannsóknum vegna spilavanda.

Ekki náðist samstaða innan starfshópsins um efni skýrslunnar og þeirra tillagna sem honum var falið að leggja fyrir ráðherra. Meirihluti starfshópsins sendi dómsmálaráðherra skýrslu sína, þ.e. tillögur sínar og samantekt um breytingar á réttarreglum um happdrætti, með bréfi, dags. 28. nóvember 2022. Þær hafa nú verið birtar á vefsetri ráðuneytisins, á vefslóðinni <https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2023/01/13/Starfshopur-um-happdraettismal-skilar-skyrslu/>.

Í skýrslu meirihluta starfshópsins, á bls. 6, er meðal annars fjallað um þær faraldsfræðirannsóknir á spilahegðun og algengi spilavanda sem hafa verið gerðar hér á landi. Sú síðasta var gerð á árinu 2017 en þær fyrri á árunum 2005, 2007 og 2011 (sjá nánari tilvísun í skýrslunni). Fram kemur að í samantektarkafli nýjustu rannsóknarinnar segi að athyglisverðustu breytingarnar hafi verið að finna varðandi þátttöku í peningaspilum á erlendum vefsíðum þar sem þátttaka í netpóker hafði minnkað umtalsvert en þátttaka í netspilakössum og ekki síst veðmálum á úrslit og atburði íþróttaleikja hafði aukist. Um umfang þátttöku hér á landi í peningaspilum á erlendum vefsíðum segir því næst meðal annars:

Umsvif ólöglegar fjárhættuspila- og veðmálastarfsemi hefur vaxið hröðum skrefum á undanförunum árum. Samkvæmt upplýsingum frá talnagagnafyrirtækinu H2 Gambling voru hreinar happdrættistekjur, (e. Gross Gaming Revenue) sem eru peningar lagðir undir í spili að frádrögnum vinningum, erlendra netsíðna af peningaspili hér á landi árið 2021 um 5,7 ma.kr. Áætlað er að þessi fjárhæð muni nema 6,5 ma.kr árið 2022, og rúmlega 8,0 ma.kr. árið 2025. Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópnum bárust frá fjármálafyrirtækjum og eftirlitsaðilum með þeim þá má áætla að Íslendingar eyði umtalsverðum fjárhæðum í fjárhættuspil á erlendum veðmálasíðum á ári, þótt starfsemi þeirra sé ólögleg hér á landi. Miðað við framangreint má leiða líkum að því, og hér sett fram með fyrirvara, að Íslendingar eyði um 20 milljörðum króna í fjárhættuspil á erlendum veðmálasíðum á ári, þótt starfsemi þeirra sé ólögleg hér á landi. Af fjárhættuspilum á erlendum vefsíðum eru hvorki greiddir skattar né önnur opinber gjöld hér á landi því rennur ekkert af afrakstri þessarar starfsemi til íslensks samfélags. Þrátt fyrir að umrædd starfsemi sé ólögleg hefur starfshópnum verið á það bent að a.m.k. einhver þeirra fyrirtækja sem að henni standa hafi komið sér upp skrifstofum eða annars konar starfsstöðvum hér á landi, væntanlega í því skyni að þjónusta viðskiptavinum sína hérlendis, þ.e. þá sem nýta sér hina ólöglegu þjónustu þeirra.

Til viðbótar ólögmati starfseminnar má benda á að þessi starfsemi er í beinni samkeppni við lögmæta starfsemi íslenskra fyrirtækja á happdrættismarkaði sem greiða skatta og skyldur til samfélagsins og hafa það auk þess að markmiði að stuðla að samfélagslegri uppbyggingu af ýmsu tagi. Að mati starfshópsins blasir því við að samkeppnisstaða þeirra fyrirtækja gagnvart hinni ólöglegu starfsemi getur ekki undir nokkrum kringumstæðum talist sanngjörn. Auk þess gengur það gegn markmiði sérleyfisfyrirkomulagsins að láta ólöglegu starfsemi viðgangast enda leiðir ólöglegt starfsemi til þess að ráðstöfun fjár sérleyfishafa til samfélagsins minnkar og leiðir þannig til aukins samfélagslegs kostnaðar. [...]

Athygli vekur að í athugasemdum með því frumvarpi sem hér um ræðir er einungis stuttlega minnst á þá brýnu ráðstöfun að taka upp spilakort til að auðvelda þeim sem þjást af spilafíkn að takmarka spilun sína. Er þar einungis haldið fram að innleiðing slíkra korta geri „lítið gagn“ en ekki eru færð rök fyrir þeirri fullyrðingu.

Um spilakort sem skaðaminnkandi aðgerð til að stemma stigu við spilafíkn er hins vegar fjallað ítarlega, bæði í skýrslu formanns starfshóps dómsmálaráðherra um happdrættismál, sbr. bls. 33-36 í þeirri skýrslu og í skýrslu meirihluta starfshópsins. Svo sem fram kemur í skýrslu formanns starfshópsins hefur innleiðing spilakorta skilað jákvæðum árangri. Þá kemur fram á bls. 7 í skýrslu meirihlutans að ábyrg spilun, meðal annars með spilakortum,

er eitt af þeim viðfangsefnum sem lögð er áhersla á í löggjöf ESB um peningaspil. Þá segir á bls. 10 í skýrslu meirihlutans meðal annars:

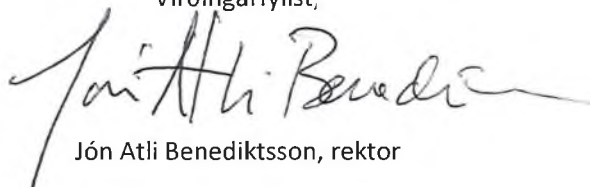
Á vettvangi starfshópsins voru skiptar skoðanir um með hvaða hætti væri skynsamlegast fyrir stjórnvöld að stemma stigu við spilafíkn og spilavanda. Í þeim umræðum kom annars vegar fram skýr krafa frá fulltrúum þeirra sem berjast gegn spilafíkn um að rekstri söfnunarkassa og happdrættisvéla yrði alfarið hætt og rekstur þeirra bannaður. Slíkt bann og lokun þeirra staða sem nú bjóða almenningi aðgang að söfnunarkössum og happdrættisvélum, hvort sem er í sérstökum spilasölum, í söluturnum eða annars staðar, væri áhrifaríkasta leiðin til þess að takast á við vanda spilasjúkra. Hins vegar komu fram sjónarmið þess efnis, ekki síst frá núverandi rekstraraðilum spilakassa, að bann við rekstri þeirra væri hvorki góð né raunhæf lausn. Bann við starfseminni, sem í dag byggir á lagaheimildum, myndi ekki leysa vandann heldur færa hann undir yfirborðið. Nærtækara væri að beita öðrum og mildari aðgerðum til þess að draga úr skaðavaldandi áhrifum spilamennsku og til að stuðla að heilbrigðri spilahegðun og ábyrgri spilun. Niðurstaðan í starfshópnum varð sú að hann hafði ekki sannfæringu fyrir því að bann við starfsemi viðkomandi peningaspila hefði þau áhrif sem að væri stefnt, þ.e. að hún hætti fyrir fullt og fast. Líklegra væri að slíkt bann hefði þær afleiðingar að starfsemi sem í dag telst lögmæt myndi í auknu mæla færist yfir á markaði neðanjarðar í hagkerfinu. Þá væru verulegar líkur á því að þeir sem þjást af spilavanda eða spilafíkn myndi færa spilun sína yfir á erlendar netsíður eða leita annarra leiða til að fá útrás fyrir spilaþörf sína frekar en að þeir hætti spilun alfarið í kjölfar slíks banns. Því sé skynsamlegra að slík spilun fari fram í löglegu umhverfi sem byggi á starfsleyfum og sæti eftirliti. Að teknu tilliti til þess sem að framan greinir standi rök fremur til þess að gripið verði til skaðaminnkandi úrræða fremur en að banna starfsemina alfarið.

Niðurstaða

Af umsögn fyrrnefnds starfshóps Háskóla Íslands um álitaefni tengd tekjuöflun Happdrættis HÍ og skýrslum starfshóps dómsmálaráðherra um happdrættismál verða dregnar þær ályktanir að ekki sé líklegt að sú nálgun sem lögð er til í umræddu frumvarpi, þ.e. að leggja bann við rekstri spilakassa hér á landi, muni leiða til þeirrar niðurstöðu sem stefnt sé að með frumvarpinu, þ.e. að unnið verði gegn vanda spilafíkla. Til þess að ná því markmiði leggur Háskóli Íslands áherslu á að teknar verði upp þær ráðstafanir sem geta stuðlað að ábyrgri spilun og lágmarkað neikvæðar afleiðingar jafnt fyrir einstaklinga og samfélagið í heild. Er þar brýnast að tekin verði upp spilakort og að gripið verði til aðgerða til að stemma stigu við ólöglegri netspilun á erlendum vefsíðum.

Samkvæmt framansögðu leggst Háskóli Íslands gegn því að umrætt frumvarp verði að lögum.

Virðingarfyllst,



Jón Atli Benediktsson, rektor