

141. löggjafarþing 2012–2013.
Þingskjal 1173 — 477. mál.
2. umræða.

Nefndarálit með breytingartillögu

um frumvarp til laga um breytingu á lögum um happdrætti, nr. 38/2005
(Happdrættisstofa og bann við greiðsluþjónustu).

Frá meiri hluta allsherjar- og menntamálanefndar.

Nefndin hefur fjallað um málið og fengið á sinn fund Hermann Sæmundsson, Fanneyju Óskarsdóttur og Kristófer Mát Kristófersson frá innanríkisráðuneytinu, Magnús Snæbjörnsson, Finn Magnússon og Gunnar Þorgeirsson frá Íslandsspilum, Jón Svanberg Hjartarson og Hörð Mát Harðarson frá Slysavarnafélaginu Landsbjörg, Kristján Sturluson og Önnu Stefánsdóttur frá Rauða krossinum, Sigurð Ágúst Sigurðsson frá Happdrætti DAS, Guðmund Löve frá Happdrætti SÍBS og Júlíus Þórðarson og Eyvind Gunnarsson frá Happdrætti Háskóla Íslands. Umsagnir bárust frá Bandalagi íslenskra listamanna, Happdrætti DAS, Happdrætti Háskóla Íslands, Happdrætti SÍBS, IMMI – alþjóðlegri stofnun um tjáningar- og upplýsingafrelsi, Íslandsspilum, Íslenskri getspá, Íslenskum getraunum, Íþrótt- og Ólympíusambandi Íslands, Kristófer Mát Kristinssyni, Persónuvernd, Póst- og fjarskiptastofnun, Rauða krossi Íslands, Samtökum fjármálafrirtækja, Samtökum atvinnulífsins, Samtökum áhugafólks um áfengis- og vímuefnavandann, Slysavarnafélaginu Landsbjörg, Ungmennafélagi Íslands og Öryrkjabandalagi Íslands.

Með frumvarpinu eru lagðar til reglur um aukið eftirlit með happdrættum, auknar forvarnir og takmörkun á aðgengi að fjárhættuspilum á netinu sem eru óheimil hér á landi. Lagt er til að komið verði á fót sérstakri stofnun, Happdrættisstofu, sem ætlað er að hafa faglegt og kerfisbundið eftirlit með þessari starfsemi hér á landi og vera stjórnvöldum til ráðgjafar um þróun happdrættismála. Þá er lagt til bann við greiðsluþjónustu til þess að koma í veg fyrir ólöglega netspilun á erlendum og innlendum vefsíðum. Einnig er lagt til að ráðherra hafi heimild til að veita aðila eða aðilum saman, sem hafa leyfi til starfrækslu happdrættis á grundvelli sérлага, leyfi til starfrækslu happdrættis og leikja á netinu.

Happdrættisstofa.

Lagt er til að stofnuð verði ný stofnun, Happdrættisstofa, sem verður falið að hafa eftirlit með og framfylgja lögum á sviði happdrættismála í stað sýslumanns og innanríkisráðuneytis. Hlutverk hennar er fjölþætt samkvæmt frumvarpinu, m.a. að sinna leyfisveitingum, fræðslu og ráðgjöf og stuðla að forvörnum. Fyrir nefndinni kom fram að eftirlit með happdrættismarkaðnum er mjög takmarkað og að mikilvægt sé að styrkja og efla forvarnir en fram til þessa hafa happdrættin sjálf kostað og sinnt forvörnum. Þá var einnig bent á mikilvægi þess að sinna uppbyggilegu aðhaldi í samstarfi við aðra aðila, svo sem heilbrigðis- og menntastofnanir, SÁA o.fl. Þá sé einnig nauðsynlegt að tryggja fjármagn til meðferðar fyrir þá einstaklinga sem hafa ánetjast spilafíkn en um 2,5% þjóðarinnar eru haldin slíkri fíkn og mikil aukning er í fjárhættuspilun á netinu. Meiri hlutinn tekur undir mikilvægi þess að styrkja forvarnir og meðferð við spilafíkn sem er vaxandi vandamál hér á landi.

Fram kemur í 7. gr. frumvarpsins að ráðherra skipi forstöðumann Hapdrættisstofu til fimm ára í senn og stjórnar hann rekstri hennar. Forstöðumaður ræður annað starfsfólk stofnunarinnar. Í 2. mgr 7. gr. er lagt til að starfsmenn stofnunarinnar megi ekki vera stjórnarmenn eða starfsmenn félaga eða annarra aðila sem þeir hafa eftirlit með. Þá megi þeir ekki vera í hagsmunum- eða fjárhagstengslum við slíka aðila eða samtök þeirra. Það er skilningur meiri hlutans að hæfisskilyrði starfsmanna Hapdrættisstofu eigi einnig við um forstöðumann stofnunarinnar þar sem hann verði einnig starfsmaður hennar.

Fjármögnun Hapdrættisstofu.

Nefndin fjallaði um fjármögnun Hapdrættisstofu. Í frumvarpinu er lagt til að þeir sem reka hapdrætti, spilakassa og veðmálastarfsemi samkvæmt lögum um hapdrætti, lögum um Hapdrætti Háskóla Íslands, lögum um söfnunarkassa, lögum um hapdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna, lögum um hapdrætti fyrir Samband íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga, lögum um getraunir og lögum um talnagetraunir greiði eftirlits- og forvarnagjald til ríkissjóðs sem nemi 0,8% af hreinum hapdrættis- og spilatekjum þeirra. Hreinar hapdrættis- og spilatekjur eru þær tekjur sem koma við sölu miða eða aðgangs að spilum að frá-dregnum vinningum. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að tekjur þessara fyrirtækja hefðu dregist mjög mikið saman síðustu ár bæði vegna aukinnar samkeppni og stóraukinnar ólöglegrar netspilunar og að með þessu gjaldi væri verið að minnka veltu íslensku fyrirtækja-anna enn frekar.

Í greinargerð með frumvarpinu kemur fram að reiknað er með að gjaldið skili í kringum 48–50 millj. kr. á ári sem renni óskipt til Hapdrættisstofu og að kostnaður við almennan rekstur stofnunar, þ.e. mannahald, húsnæði og skrifstofubúnaður nemi um 25–30 millj. kr. á ári. Stofan muni því hafa um 20–25 millj. kr. til að sinna sérstöku eftirliti, rannsóknnum og forvörnum. Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið umsagnaraðila um að hlutfallið 0,8% sé nokkuð hátt þegar litið er til þess að verið er að taka hlutfall af arði sem rennur til góðgerðamála, svo sem uppbyggingar og starfsemi æskulýðs- og íþróttafélaga og til málefna öryrkja til reksturs og verkefna stofnunarinnar. Meiri hlutinn leggur því til að hlutfallið verði lækkað úr 0,8% í 0,6%, en við þá breytingu megi áætla að tekjur af gjaldinu nemi um 35 millj. kr. á ársgrundvelli. Meiri hlutinn telur engu síður að gera verði ráð fyrir að umfang á rekstri Hapdrættisstofu yrði það sama og frumvarpið gerir ráð fyrir, en að þessari lækkun á tekjum Hapdrættisstofu yrði mætt með minni framlögum til forvarna og fræðslumála.

Hapdrætti á netinu.

Í d-lið 1. gr. frumvarpsins er lagt til að Hapdrættisstofu verði heimilt, að fengnu samþykki ráðherra, að veita þeim sem starfrækja hapdrætti eða söfnunarkassa, einum eða fleiri, leyfi til að reka hapdrætti á netinu. Þá er í c-lið 10. gr. lagt til að við lög um Hapdrætti Háskóla Íslands bætist ákvæði sem feli í sér undanþágu samkvæmt heimild í lögum um hapdrætti til að reka hapdrætti á netinu þar sem spilað er um peninga eða peningaígildi. Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að almennt hafi leyfi til þessarar starfsemi verið bundin í sérlögum en með frumvarpinu sé verið að framselja vald til ráðherra. Meiri hlutinn bendir í því sambandi á að leyfið er einungis heimilt að veita þeim er starfrækja hapdrætti eða söfnunarkassa samkvæmt sérstökum lögum þar um, auk þess sem Hapdrættisstofa og ráðherra eru m.a. bundin af stjórnsýslulögum við veitingu slíkra leyfa.

Fyrir nefndinni komu fram sjónarmið um að með slíkri heimild verði unnt að treysta samkeppnisstöðu og tekjugrundvöll þeirra fyrirtækja sem eiga að greiða eftirlitsgjaldið þannig að fjármagn sem fer í slíka starfsemi fari síður úr landi og verði til þess að styrkja góðgerða-

starfsemi hér á landi. Meiri hlutinn tekur undir það og leggur áherslu á að einnig er kveðið á um að ráðherra setji með reglugerð m.a. ákvæði um fjölda og tegundir happdrætta og leikja, skilyrði fyrir þátttöku, fjárhæð vinninga og um ráðstafanir til að tryggja ábyrga spilun.

Bann við greiðslumiðlun.

Nefndin fjallaði ítarlega um frumvarpið á fundum sínum og þá sérstaklega um bann við greiðsluþjónustu en fram komu sjónarmið um að frumvarpið fæli í sér ráðstafanir sem jafna megi við ritskoðun. Fyrir nefndinni komu einnig fram sjónarmið um að slíkt banni skerti samkeppnisstöðu íslenskra greiðslumiðlunarfyirtækja gagnvart erlendum og að slík starfsemi færðist í auknum mæli til erlendra fyrirtækja þannig að frumvarpið næði ekki markmiðum sínum.

Meiri hlutinn tekur í því sambandi fram að frumvarpið felur einungis í sér heimildir til þeirra sem sinna greiðslumiðlun til að koma sér upp verkferlum til þess að stöðva greiðslur til ólöglegar starfsemi. Fyrir nefndinni kom fram að banninu væri aðallega beint gegn fyrirtækjum sem bjóða upp á greiðslukortþjónustu. Þau nota svokallaðan MCC-kóða (e. *Merchant Category Codes*) sem er fjögurra stafa flokkunarkerfi á vörum og þjónustu en kóðinn fyrir fjárhættuspil er 7995. MCC-flokkunarkerfi hefur náð alþjóðlegri útbreiðslu og m.a. verið notað af ISO (e. *International Standard Organization*) og notast öll stærri kortafyrirtæki við þetta flokkunarkerfi, bæði til innanhússnota (áhættugreining á viðskiptavinum) og til þess að uppfylla lagalegar kröfur víða um lönd. Meiri hlutinn tekur í því sambandi fram að aðildarríkjum er heimilt að takmarka spilun milli landa ef það er í samræmi við almannahéill. Sem dæmi má nefna að ef hægt er að sýna að slíkar aðgerðir dragi úr spilafíkn þá eru þær taldar réttlætanagerlegar. Þá má einnig benda á að Getspá og Íslenskar getraunir hafa fengið vottun erlendra fyrirtækja („European Lotteries“ og „World of Lotteries“) um ábyrga spilun (e. „Responsible Gaming“) sem miða að því að reka ábyrga starfsemi og gæta hagsmuna þeirra sem eru veikir fyrir fjárhættuspilum og þeirra sem eru undir lögaldri.

Meiri hlutinn bendir á að greiðslumiðlun til ólöglegra happdrættissíðna sem framkvæmd er af ásetningi kann að vera refsivert athæfi samkvæmt almennum hegningarlögum og að kröfur sem stofnast vegna þátttöku í slíkum happdrættum njóta sennilega ekki lögverndar og verður ekki fullnægt fyrir íslenskum dómstólum.

Frumvarpið miðar að því að stöðva þá efnahagslegu starfsemi að bjóða fjárhættuspil. Eftir sem áður verða erlendar heimasíður sem bjóða upp á fjárhættuspil aðgengilegar í gegnum netið þótt umrætt frumvarp verði samþykkt – þrátt fyrir að starfsemi þeirra sé ólögleg samkvæmt íslenskum lögum. Frumvarpið sem slíkt takmarkar því ekki tjáningu eða aðgang að upplýsingum.

Fram kemur í 9. gr. frumvarpsins að ákvæði 6. gr., 3. mgr. c-liðar 7. gr. og 8. gr. er varðar bann við greiðsluþjónustu, eftirlit með banni við greiðsluþjónustu og refsingar vegna banns við greiðsluþjónustu öðlist gildi 1. júlí 2013. Þeim sjónarmiðum var komið á framfæri að mikilvægt væri að veita aðilum enn frekari svigrúm til að bregðast við banni við greiðsluþjónustu. Meiri hlutinn tekur undir þau sjónarmið og leggur til að þessi ákvæði öðlist gildi 1. september 2013.

Netfrelsi.

Nefndin fjallaði einnig um ábendingar sem komu fram í umsögnum um að frumvarpið fæli í sér takmörkun á aðgangi að netinu („netfrelsi“). Samkvæmt nýlegri Evrópulöggjöf telst aðgangur að internetinu, auk efnis og þjónustu sem þar er að finna, til grundvallarmannréttinda samkvæmt mannréttinasáttmála Evrópu. Hvers konar takmörkun þarf því að uppfylla ströng

skilyrði mannréttindasáttmálans fyrir slíkri skerðingu, m.a. um að hún byggist á lögum og sé nauðsynleg í lýðræðislegu samfélagi o.s.frv. Bann við happdrættum og ráðstafanir, sem ætlaðar eru að framfylgja því banni, geta takmarkað réttindi einstaklinga og lögpersóna. Meiri hlutinn tekur þó fram að bannið og ráðstafanir sem miða að því að framfylgja banninu stefna að mikilvægum þjóðfélagslegum markmiðum, svo sem baráttu gegn spilafíkn og neytendavernd. Enda eru slíkir starfsemi setti ströng skilyrði í flestum samfélögum, eða sæta jafnvel algjöru banni.

Fátítt er að reynt hafi á samspil banns við fjárhættuspilum og mannréttinda fyrir dómstólum. Í dómi Mannréttindadómstóls Evrópu var aftur á móti tekið fram að aðildarríkin hefðu ríkt svigrúm á þessu sviði og að sérstakir áhættuþættir væru tengdir veðmálastarfsemi á netinu miðað við að veita slíka þjónustu með hefðbundnum hætti. Eins og rakið er í frumvarpinu hafa bæði Evrópudómstóllinn og áfrýjunarnefnd deilumála Alþjóðaviðskiptastofnunarinnar (e. *Appellate Body of the World Trade Organization*) einnig fallist á þessa afstöðu. Loks skal nefnt að því var einnig haldið fram fyrir Mannréttindadómstólnum að auglýsingabann á veðmálaþjónustu bryti gegn tjáningarfrelsi, en því var einfaldlega hafnað. Einnig má nefna að í frumvarpinu er ekki að finna heimild til þess að safna upplýsingum um almenna neytendur.

Meiri hlutinn tekur undir sjónarmið um að fara eigi varlega í hvers konar takmarkanir á tjáningarfrelsi og netfrelsi en tekur fram að ekki verði séð að neinar slíkar takmarkanir sé að finna í frumvarpi þessu sem ætlað er að sporna við ólöglegri happdrættis- og veðmálastarfsemi, þ.m.t. skipulagðri glæpastarfsemi. Meiri hlutinn bendir á að almennt er viðurkennt að slík starfsemi nýtur ekki sérstakrar verndar þótt hún sé stunduð á netinu og að það hafi ekkert með ritskoðun eða netfrelsi að gera. Meiri hlutinn telur því að með banni við greiðslumiðlun sé í reynd verið að leggja til mjög væga leið og hafna þar með íþyngjandi leiðum eins og t.d. lokun netsíðna. Í frumvarpinu sé því bæði gætt raunsæis og meðalhófs við útfærsluna.

Meiri hlutinn leggur til að frumvarpið verði **samþykkt** með eftirfarandi

BREYTINGU:

1. Við 1. gr.
 - a. Á eftir c-lið komi nýr staflíður, svohljóðandi: Í stað orðanna „og 9.–11. gr.“ í lokamálslið 2. mgr. komi: 9. gr., e-liðar 13. gr. og 17. gr.
 - b. Í stað orðanna „og 9.–11. gr.“ í lokamálslið d-liðar komi: 9. gr., e-liðar 13. gr. og 17. gr.
2. Í stað „0,8%“ í 2. mgr. f-liðar 7. gr. komi: 0,6%.
3. Við 9. gr.
 - a. Í stað orðsins „laganna“ í 2. mgr. komi: laga þessara.
 - b. Í stað orðsins „júlí“ í 2. mgr. komi: september.

Þorgerður K. Gunnarsdóttir, Tryggvi Þór Herbertsson og Birgitta Jónsdóttir voru fjarverandi við afgreiðslu málsins.

Alþingi, 6. mars 2013.

Ólafur Þór Gunnarsson, Sigmundur Ernir Rúnarsson. Ólína Þorvarðardóttir.
frsm.

Magnús Orri Schram.

Lilja Rafney Magnúsdóttir.