

Reykjavík, 17. ágúst 2023

Efni: Umsögn um áform um breytingar á lögum um söfnunarkassa og lögum um Hæppdrætti Háskóla Íslands (aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka)

Vísað er til máls nr. S-137/2023 í samráðsgátt stjórnvalda, *Áform um breytingar á lögum um söfnunarkassa og lögum um Hæppdrætti Háskóla Íslands (aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka)*, sem birt var 17. júlí 2023¹.

Um málið

Í kynningu á málinu í samráðsgátt kemur fram að áformað sé að breyta tilteknum ákvæðum laga nr. 73/1994, um söfnunarkassa og 13/1973, um Hæppdrætti Háskóla Íslands, til þess að bregðast við ábendingum í áhættumati Ríkislögreglustjóra vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka². Markmiðið með lagabreytingunum sé að draga úr áhættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka í þeirri starfsemi sem lögin taka til.

Í áformaskjalinu er fjallað nánar um hinar fyrirhuguðu lagabreytingar. Þar er meðal annars vísað til áhættumats Ríkislögreglustjóra og sagt að í því mati sé áhætta af peningabætti í tengslum við starfsemi söfnunarkassa og hæppdrættisvéla talin vera mikil³. Þá kemur fram að stýrihópur ráðuneytisins annist útgáfu aðgerðaráætlunar um viðbrögð íslenskra stjórnvalda við niðurstöðum áhættumats Ríkislögreglustjóra, að þar séu útfærðar aðgerðir sem talið sé að grípa þurfi til í því skyni og að sú löggjöf sem áformað sé að breyta sé á meðal þeirra aðgerða.

Hvað varðar efni þeirra breytinga sem fyrirhugaðar eru samkvæmt áformaskjalinu þá kemur meðal annars fram að það sé opinber stefna stjórnvalda að íslensk löggjöf skuli á hverjum tíma innihalda „fullnægjandi varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og uppfylla þær alþjóðlegu kröfur sem gerðar eru til varna gegn slíkum brotum“ og að markmið stjórnvalda sé að draga úr hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka með því að „draga úr veikleikum í ákvæðum laga nr. 73/1994 og 13/1973 sem bent er á í áhættumati Ríkislögreglustjóra“⁴. Nánar tiltekið kemur fram að samkvæmt áhættumatinu sé gert ráð fyrir „að lagðar verði m.a. til eftirfarandi breytingar: a. Sett verði ákvæði í lög nr. 73/1994 sem gerir kröfu til auðkennis spilara, mögulega með spilakorti. b. Sett verði ákvæði í lög nr. 13/1973 sem gerir kröfu til auðkennis spilara, mögulega með spilakorti.“⁵

Afstaða Hæppdrættis Háskóla Íslands

Hæppdrætti Háskóla Íslands (hér, HHÍ) lýsir yfir ánægju sinni með framangreind áform ráðuneytisins og styður heilshugar að lögð verði skylda á þá sem starfrækja hæppdrættisvélar

¹ Í málinu er lagt fram til umsagnar skjal dmrn., *ÁFORM UM LÖGGJÖFSETNINGU* – sbr. samþykkt ríkisstjórnar frá 10. mars 2017, 1.-4. gr., dags. 29. júní 2023, með málsheiti og nr.: *Frumvarp til laga um breytingu á lögum um söfnunarkassa nr. 73/1994 og lögum um Hæppdrætti Háskóla Íslands nr. 13/1973 (aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka)* DMR23060133.

² Sjá Áhættumat vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka, útg. RLS 2021.

³ Sjá kafla 2. Úrlausnarefni.

⁴ Sjá kafla B. Markmið.

⁵ Sjá kafla D. Hvaða leið er áformuð og hvers vegna?

og söfnunarkassa, þ.e. HHÍ og Íslandsspil, að taka upp svonefnd spilakort til auðkenningar þeirra sem hyggjast spila í þessum vélum.

Rétt er að vekja athygli á að slík auðkenning með spilakortum er ekki einungis til þess fallin að stemma stigu við hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, eins og stefnt er að með þessu frumvarpi, heldur gefur hún þeim sem glíma við spilafíkn einnig tækifæri að takmarka þátttöku sína í leikjum í vélunum. Tekur HHÍ undir það sem fram kemur í kafla „G. Mat á áhrifum þeirrar leiðar sem áformuð er“ í áformaskjalinu um kosti við upptöku spilakorta:

„Með upptöku spilakorta verður vernd þeirra sem stunda spilamennsku hjá Íslandsspilum og HHÍ aukin. Verði fyrirhugað frumvarp óbreytt að lögum mun það styrkja stöðu allra kynja, en þá sérstaklega karla þar sem þeir eru í meirihluta þeirra sem stunda spilamennsku hjá framangreindum aðilum.“

Svo sem vikið er að í umræddum kafla í áformaskjalinu þá má búast við að fyrirhuguð löggjöf muni hafa áhrif á afkomu Íslandsspila og HHÍ af umræddri starfsemi.

Þá er í áformaskjalinu bent á að HHÍ hefur frá árinu 2017 unnið að undirbúningi innleiðingar spilakorta. Er nánar fjallað um þá vinnu í skýrslu meirihluta starfshóps dómsmálaráðherra um mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála⁶. Í skipunarbréfi ráðuneytisins fyrir starfshópinn, dags. 1. mars 2021, var tiltekið að meðal þess sem hópnum væri falið að athuga væri að kanna leiðir til að koma á skyldu til að nota spilakort. Fjallað er um það atriði á bls. 9-13 í framangreindri skýrslu. Á bls. 10-11 segir meðal annars:

„Í því sambandi hafa þeir sem láta sig þessi mál varða nefnt innleiðingu svonefndra rafrænna spilakorta, sem hér eftir verða nefnd spilakort, sem leið til þess að draga úr spilafíkn og spilavanda en á sama tíma stuðla að heilbrigðri spilahegðun, líkt og gert hefur verið í Noregi og Svíþjóð. Í sinni einföldustu mynd er spilakort rafræn lausn, þ.e. smáforrit (e. app) sem hlaðið er niður í síma spilara með rafrænum skilríkjum og veitir einungis aðgang að peningaspili, einkum í söfnunarkassa eða happdrættisvél, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, svo sem að notandi hafi ekki áður takmarkað eða útilokað sjálfan sig um lengri eða skemmri tíma frá því að taka þátt í peningaspilinu.“

Í skýrslunni er því næst fjallað um mikilvægi þess að samhliða upptöku spilakorta verði komið í veg fyrir starfsemi ólöglegra aðila því að öðrum kosti myndi það leiða til enn greiðari aðgangs þeirra að hérlandum peningaspilamarkaði.

Því næst segir í skýrslunni:

Hér á landi hefur innleiðing og gerð spilakorts verið í undirbúningi frá árinu 2017 hjá Happdrætti Háskóla Íslands, sem starfrækir happdrættisvélar. Hefur innleiðing spilakorta jafnframt verið tekin til umfjöllunar á vettvangi Háskóla Íslands, nú síðast með skýrslu starfshóps sem rektor Háskóla Íslands skipaði til þess að fjalla um álitaefni tengd tekjuöflun Happdrættis Háskóla Íslands (Sjá Skýrsla starfshóps rektors Háskóla Íslands um álitaefni tengd tekjuöflun Happdrættis HÍ, útg. Háskóli Íslands, 28. júní 2021). Fyrir liggur að þeir aðilar sem starfrækja söfnunarkassa og happdrættisvélar hér á landi,

⁶ Sjá fskj. 1, Tillögur og samantekt fulltrúa happdrættisfyrirtækja í starfshóp um réttarbætur á sviði happdrættismála til dómsmálaráðherra um breytingar á réttarreglum um happdrætti, dags. 28. nóvember 2022.

p.e. Íslandsspil og Happprætti Háskóla Íslands, eru báðir jákvæðir í garð þess að taka upp spilakort.

Í skýrslunni er þessu næst fjallað um innleiðingu á spilakortum hjá Norsk tipping í Noregi árið 2009 og Svenska spel í Svíþjóð árið 2014, tilteknir helstu kostir spilakorta og fjallað nánar um reynslu af upptöku spilakorta á hinum Norðurlöndunum. Í niðurlagi þeirrar umfjöllunar segir meðal annars:

“Í gögnum sem dr. Daníel Þór Ólason, prófessor, lét starfshópnum í té virðist sem innleiðing spilakorta eða rafrænnar skráningar spilara í Noregi og Svíþjóð hafi skilað jákvæðum árangri. Þannig virðast þær breytingar sem ráðist var í með innleiðingu þessara rafrænu og persónugreinanlegu lausna hafa dregið úr fjárhagstapi virkra spilara, einkum þeirra sem eiga við spilafíkn að ræða, og gert þá meðvitaðri og ábyrgari í sinni spilamennsku. Hins vegar beri að hafa í huga að spilakort leysi ekki allan vanda þeirra sem þjást af spilavanda eða spilafíkn. Þau séu skaðaminnkandi og þannig til þess fallin að lágmarka skaða þeirra sem eiga við vanda að etja, en komi ekki í stað meðferðar við spilavanda og spilafíkn. Ekki er tilefni til að ætla að önnur lögmál gildi í þessum efnum hérlandis en í nágrannaríkjum okkar.”

Rektor Háskóla Íslands setti starfshóp á laggirnir sem var ætlað að meta siðferðileg og önnur álitaefni tengd tekjuöflun HHÍ. Starfshópnum var falið að skoða rannsóknir sem tengjast málefnum bæði um viðhorf í samfélaginu og eins um spilafíkn, ásamt staðreyndum sem tengjast húsbyggingum og lagaramma happprættisins og lágu niðurstöður fyrir þann 28. júní 2021. Í niðurstöðum skýrslunnar segir meðal annars:

Út frá fyrirliggjandi gögnum er ljóst að tekjur frá HHÍ eru mikilvægar fyrir uppbyggingu innviða HÍ. Hins vegar er einnig ljóst að viðhorf almennings til spilakassa er neikvætt og ætla má að gagnrýnisraddir verði sífellt háværari. Niðurstöður innlendra og erlendra rannsókna sýna einnig fram á skýr tengsl milli spilavanda og notkunar spilakassa. Háskóla Íslands ber því að leggja áherslu á skaðaminnkandi aðgerðir í tengslum við rekstur spilakassa með því að hvetja HHÍ til að taka sem fyrst nauðsynleg skref til innleiðingar spilakorta. Slíkar einhliða ákvarðanir HHÍ munu óhjákvæmilega leiða til tekjuhruns sem aftur mun koma verulega niður á innviðauppbyggingu HÍ. Með hliðjón af framansögðu er nauðsynlegt að horfa á málið heildstætt og leita allra leiða til að bregðast við væntum tekjumissi.

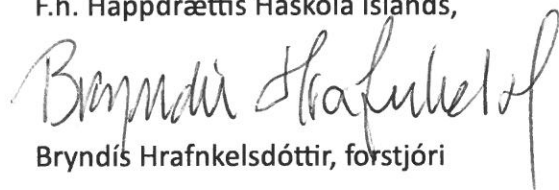
Við þetta má bæta að HHÍ hefur áfram unnið að undirbúningi innleiðingar rafrænna spilakorta. Stjórn HHÍ tók ákvörðun um það á undi 6. júlí sl. að leggja til við háskólaráð að rafrænt spilakort verði tekið upp í happprættisvélum HHÍ á næstu 12-18 mánuðum og hefur sú tillaga verið samþykkt af ráðinu. HHÍ hefur því að eigin frumkvæði hafið umrædda vegferð en telur þó eðlilegt að tryggð verði lagaumgjörð um spilakort til að stuðla að ábyrgri spilun og lágmarka neikvæðar afleiðingar spilunar.

Niðurstaða

Eins og hér hefur verið rakið er HHÍ sammála þeim áformum dómsmálaráðuneytis að rétt sé að færa í lög skyldu til að taka upp spilakort í rekstri happprættisvéla og söfnunarkassa, bæði til að stemma stigu við hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka en ekki síður til að stuðla að skaðaminnkun þeirra sem glíma við spilavanda og spilafíkn.

Þá telur HHÍ að samhliða upptöku spilakorta sé brýnt að tekið verði með beinskeyttum hætti á hinni víðtæku ólöglegu fjárhættuspilun á erlendum vefsíðum sem boðið er upp á óáreitt hér á landi en eins og rakið er í fyrrnefndri skýrslu starfshóps dómsmálaráðuneytisins er áætlað að Íslendingar spili fyrir um 20 milljarða króna árlega á slíkum síðum og að hreinar happdrættistekjur sem tapist nemi því um 6 milljörðum króna á ári hverju og fari hækkandi⁷. Ljóst er að upptaka spilakorta ein og sér mun skila litlum árangri ef ekki verður stemmt stigu við hinni ólögmætu spilun.

F.h. Happdrættis Háskóla Íslands,



Bryndís Hrafnkelsdóttir, forstjóri

Fylgiskjöl:

1. Tillögur og samantekt fulltrúa happdrættisfyrirtækja í starfshóp um réttarbætur á sviði happdrættismála til dómsmálaráðherra um breytingar á réttarreglum um happdrætti, dags. 28. nóvember 2022.

⁷ *Ibid.*, bls. 6 og 14.