

Dómsmálaráðuneytið
Skrifstofa réttinda einstaklinga
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Sent með tölvupósti á netfangið:
dmr@dmr.is

Reykjavík, 18. ágúst 2023.

Efni: Áform um breytingu á lögum nr. 73/1994 og 13/1973.

Þann 17. júlí sl. kynnti dómsmálaráðuneytið í samráðsgátt stjórnvalda áform um breytingar á lögum nr. 73/1994 um söfnunarkassa og lögum nr. 13/1973 um Hapdrætti Háskóla Íslands og óskaði eftir umsögn um efni fyrirhugaðra breytinga. Breytingunum er m.a. ætlað að að bregðast við ábendingum í áhættumati Ríkislögreglustjóra vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka. Umsagnarfrestur var veittur til 18. ágúst 2023.

Íslandsspil sf. („ÍSP“), sem er í eigu almannaheillafélaganna Rauða krossins á Íslandi og Slysavarnafélagsins Landsbjargar, rekur söfnunarkassa skv. lögum nr. 73/1994. Stjórn félagsins hefur tekið umrædd áform um lagasetningu til skoðunar og verður gerð grein fyrir sjónarmiðum félagsins í umsögn þessari.

Stjórn ÍSP leggst gegn fyrirhuguðum áformum um lagasetningu að óbreyttu. Stjórn ÍSP tekur undir að æskilegt væri að setja sterkari lagaumgjörð varðandi rekstur spilakassa með hliðsjón af vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Að mati stjórnar ÍSP er hins vegar nauðsynlegt að hin fyrirhugaða lagasetning verði hugsuð á breiðari grunni en þau áform um lagasetningu sem kynnt eru í samráðsgáttinni gera ráð fyrir. Því hvetur ÍSP stjórnvöld til að taka málaflokkinn til heildarendurskoðunar, m.a. vegna netspilunar sem lýtur engu eftirliti í dag, og styrkja samhliða slíkri endurskoðun umgjörð um varnir gegn peningabætti. Verður nánar vikið að því hér í framhaldinu.

I. Tilefni fyrirhugaðrar lagasetningar

Í áformum um fyrirhugaða lagasetningu kemur fram það mat stýrihóps um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka að lög um söfnunarkassa nr. 73/1994 og lög um Happraætti Háskóla Íslands nr. 13/1973 uppfylli ekki nægilega vel alþjóðlegar skuldbindingar Íslands varðandi kröfur um varnir gegn peningabætti. Vísað er til þess að í áhættumati Ríkislögreglustjóra sé áhætta af peningabætti í tengslum við starfsemi söfnunarkassa og happraættisvéla talin vera mikil. Tilgreint er að helstu áhættuþættirnir séu umfang áhættu, bæði hvað varðar fjölda spilakassa og veltu, notkun reiðufjár, sá möguleiki að hægt sé að hlaða inn reiðufé og prenta í kjölfarið út vinningsmiða án þess að spila eða spila fáa leiki, aðgengi spilastaða og annarra til kaupa á vinningsmiðum og nafnleysi spilara.

Með hliðsjón af framangreindu mati er lagt til í hinni fyrirhuguðu lagasetningu að sett verði ákvæði í lög nr. 73/1994 og lög nr. 13/1973, sem gerir kröfu til auðkennis spilara, mögulega með spilakorti. Þá er tilgreint að markmið með innleiðingu spilakorta sé einkum að stuðla að heilbrigðari leikjamarkaði og ábyrgri spilun, sporna við spilavanda og verjast peningabætti.

Eins og nánar verður rakið hér eftir telur stjórn ÍSP hins vegar að slíkt sé ekki nægjanlegt þar sem þörf er á heildarendurskoðun á málaflokknum og styður því ekki hina fyrirhuguðu lagasetningu að óbreyttu.

II. Núgildandi lagarammi

Samkvæmt lögum nr. 140/2018, um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, falla m.a. undir lögin aðilar sem hafa hlotið starfsleyfi á grundvelli laga um happraætti eða til reksturs fjársafnana og happraætta á grundvelli sérлага.

ÍSP hefur starfsleyfi á grundvelli laga nr. 73/1994 og fellur þar með undir lög nr. 140/2018 sem tilkynningaskyldur aðili skv. s-lið 2. gr. laganna og þarf því að meta áhættu félagsins með hliðsjón af stærð, eðli og umfangi rekstursins. Einnig skal félagið skv. lögnum hafa skjalfesta stefnu, stýringar og verkferla, reglubundið eftirlit með viðskiptasamböndum og fræða og þjálfar starfsmenn sína.

Á grundvelli framangreinds hefur ÍSP sett sér áhættumat í samræmi við 5. gr. laga nr. 140/2018 og reglugerð nr. 545/2019 um áhættumat vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka.

Við gerð áhættumatsins er m.a. stuðst við útgefið áhættumat Ríkislögreglustjóra, sbr. 4. og 3. málsl. 1. mgr. 5. gr. laganna. Einnig eru hafðar til hliðsjónar The Risk Factors Guidelines¹, RBA Guidance for Casinos² ásamt útgefnum leiðbeiningum Stýrihóps og FME um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

¹ Joint Guidelines under Articles 17 and 18(4) of Directive (EU) 2015/849 on simplified and enhanced customer due diligence and the factors credit and financial institutions should consider when assessing the money laundering and terrorist financing risk associated with individual business relationships and occasional transactions. Sjá hér: <https://eba.europa.eu/documents/10180/1890686/Final+Guidelines+on+Risk+Factors+%28JC+2017+37%29.pdf>.

² Sjá hér: <http://www.fatf-gafi.org/media/fatf/documents/reports/RBA%20for%20Casinos.pdf>.

Áhættumatið er notað sem grundvöllur verklags við áreiðanleikakönnun viðskiptavina³, reglubundið eftirlit með viðskiptavinum og viðskiptum þeirra, skýrslu- og upplýsingagjöf til eftirlitsaðila, s.s. Ríkisskattstjóra og vegna tilkynninga til skrifstofu lögreglu um fjármálagreininga. ÍSP tekur framangreindar skyldur sínar alvarlega og leitast við uppfylla framangreindar kröfur.

Hér má jafnframt benda á að í nýrri skýrslu framkvæmdastjórnar ESB frá 2022 um mat á áhættu af peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sem hafi áhrif á innri markað ESB með hliðsjón af viðskiptum milli landa⁴ kemur fram að áhætta vegna netspilunar, sem í eðli sínu flæðir yfir landamæri, hafi aukist umtalsvert frá útgáfu síðustu skýrslu frá 2019. Í skýrslunni er hins vegar nefnt að spilakassar hafi í för með sér miðlungsáhættu (e. "*moderate risk*") og í því sambandi virðist lítið til fjárhæða vinninga. Telja verður því að áhætta vegna notkunar spilakassa ráðist m.a. af þeim vinningsmöguleikum sem eru í boði. Með öðrum orðum, því hærri vinningur því meiri áhætta.

Vísar stjórn ÍSP m.a. til þeirra sjónarmiða sem rakin eru í umsögn félagsins vegna fyrirhugaðra breytinga á reglugerð nr. 320/2008, um söfnunarkassa⁵, þar sem vakin er athygli á þeim aðstöðumun sem er á laga- og reglugerðarheimildum ÍSP annars vegar og happdrættisvéla Háskóla Íslands (HHÍ) hins vegar. Í tilviki HHÍ eru m.a. engin fjárhæðartakmörk á vinningum sett í þeim reglum sem gilda um starfsemi happdrættisvéla (vinningar geta orðið 17 milljónir króna skv. ákvörðun HHÍ) á meðan hámarksvinningar söfnunarkassa eru tiltölulega lágir (geta orðið 300.000 krónur). Í þessu sambandi verður að gera athugasemd við að í síðasta áhættumati ríkislögreglustjóra séu söfnunarkassar ÍSP og happdrættisvélar HHÍ settar undir sama hatt hvað varðar áhættuflokkun, þ.e. að hún sé mikil, með hliðsjón af þeim mikla mun sem er á vinningsupphæðum spilakassa aðila. Jafnframt verður ekki annað séð en að sú áhættuflokkun sé ekki í samræmi við áhættuflokkun þá sem birtist í framangreindri skýrslu framkvæmdastjórnar ESB.

Stjórn ÍSP er hlynnt því að lagaleg umgjörð um starfrækslu spilakassa með hliðsjón af vörnum gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka sé eins öflug og hægt er og tekur undir með að kröfur til auðkennis spilara, takmarkanir á notkun reiðufjár ofl. geti spilað þar stórt hlutverk. Slíkar auknar reglur verða hins vegar að gilda um allan markaðinn þar sem ljóst er að ef einstakir aðilar setja strangari reglur en almennt gilda á sama markaði myndu viðskipti færast til annara aðila sem gera vægari kröfur.

Í framangreindum áformum um lagasetningu kemur fram að til skoðunar sé að uppfylla umræddar kröfur með upptöku spilakorta. Ekki kemur hins vegar nánar fram með hvaða hætti möguleg spilakort verði tekin upp en af umfjöllun ráðuneytisins má ráða að slík spilakort séu hugsuð eingöngu fyrir starfsemi ÍSP og happdrættisvéla Hapdrættis Háskóla Íslands.

³ Með áreiðanleikakönnun viðskiptavinar er átt við upplýsingaöflun og könnun á áreiðanleika upplýsinga um viðskiptavin í samræmi við ákvæði laganna, sbr. III. kafla laganna (e. *Know Your Customer – KYC - Customer Due Diligence*).

⁴ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52022DC0554>

⁵ Mál nr. 115/2023 - [https://samradsgatt.island.is/oll-mal/\\$Cases/Details/?id=3487](https://samradsgatt.island.is/oll-mal/$Cases/Details/?id=3487)

Að mati stjórnar ÍSP er hins vegar ekki nægjanlegt að setja eingöngu ákvæði í lög nr. 73/1994 og lög nr. 13/1973 um upptöku spilakorta heldur þurfa slík spilakort að taka til alls markaðar um peningaspil eigi slík spilakort að ná tilgangi sínum. Telur stjórn ÍSP þannig nauðsynlegt að heildarendurskoðun fari fram á þeim lagaramma sem gildir um peningaspil, m.a. vegna netspilunar, samfara upptöku spilakorta.

III. Framtíðarsýn Íslandsspila

Rekstur peningaspila með spilakössum og á netinu er viðkvæmur málaflokkur. Auk þess að berjast gegn spilafíkn sem er alvarlegt samfélagslegt mein er sérstaklega brýnt að standa vörð um helstu meginreglu happdrættis- og spilakassa löggjafar um að leyfi til slíks reksturs verði einungis veitt til aðila í þeim tilgangi að afla fjár til almannaheilla hér á landi, svo sem til þjóðfélags-, líknar-, menningar-, íþróttar- eða góðgerðarmála, svo og til mannúðarstarfs.

Á undanförnum árum hefur þróun á spilakassa- og leikjamarkaði verið sú að hann hefur stækkað umtalsvert, en það stafar fyrst og fremst af peningaleikjum á netinu sem boðið er upp á af erlendum aðilum sem ekki hafa leyfi til rekstrar hér á landi. Hér er m.a. um að ræða svokallaða „casino“ leiki og aðra skyndihappdrættisleiki, sem í mörgum tilvikum svipar til leikja sem boðið er upp á í spilakössum, en einnig íþróttaveðmál.

Hér má jafnframt benda á að veðmálastarfsemi, sem spila má í á netinu, er sérstaklega áhættusöm fyrir einstaklinga sem þjást af spilafíkn. Hægt er að spila allan sólarhringinn, spila hratt og veðja háum fjárhæðum. Ef ekki verður brugðist við þessari þróun er fyrirséð að andfélagsleg áhrif peningaspila muni aukast næstu ár og því er ákaflega brýnt að setja hömlur á netspilun. Er því brýnt að gera nauðsynlegar breytingar með það að markmiði að draga úr framboði á ólöglegri og eftirlitslausri erlendri happdrættis- og veðmálastarfsemi hér á landi auk þess sem æskilegt er að hindra frekari útbreiðslu spilafíknar eftir því sem kostur er. Aukið framboð á fjölbreytilegum peningaspilum, sérstaklega á netinu, hefur haft í för með sér aukinn spilavanda. Sérstaklega er nauðsynlegt að auka vernd þeirra hópa sem eru viðkvæmari fyrir því að þróa með sér spilafíkn, en gera má ráð fyrir að hlutfall netspilunar muni fara sívaxandi á komandi árum. Því er m.a. lagt til að sett verði, að erlendri fyrirmynd, bann við greiðsluþjónustu sem úrræði til þess að draga úr framboði á eftirlitslausum happdrættum og veðmálaþjónustum sem í boði er fyrir íslenska neytendur.

Telur stjórn ÍSP að stjórnvöld ættu að horfa til aðgerða sem ýmis nágrannaríki okkar hafa gripið til, m.a. Noregur, í þessu samhengi. Stjórn ÍSP hefur viðrað hugmyndir sínar í þeim efnum við dómsmálaráðuneytið á undanförnum árum. Þannig telur stjórn ÍSP að samhliða upptöku spilakorta ætti að setja ný heildarlög um rekstur peningaspila, eftir atvikum í formi spilakassa og starfrækslu peningaleikja á netinu. Til að einfalda eftirlit og stuðla að sem öruggastri umgjörð verði einu félagi í eigu almannaheillafélaga veitt einkaleyfi til slíks reksturs. Einnig yrði, að erlendri fyrirmynd, sett greiðslumiðlunarbann á starfsemi eftirlitslausrar erlendar netspilunar, sbr. hér að framan. Samhliða aðgerðum af þessu tagi væri hægt að taka upp miðlægt spilakort sem gilda myndi um allan markaðinn og þannig bæði einfalda eftirlit og varnir gegn peningabætti og

auðvelda einstaklingum að hafa yfirsýn yfir spilaútgjöld sín og stuðla að heilbrigðara spilaumhverfi.

Að mati stjórnar ÍSP ættu slík ný heildarlög m.a. að taka til eftirfarandi:

- Markmið laganna ætti að vera að lágmarka spilavanda og aðrar neikvæðar afleiðingar peningaspila og tryggja að peningaspil geti farið fram á ábyrgan og öruggan hátt og ágóða af slíkri starfsemi sé varið til mikilvægara samfélagslegra verkefna.
- Til að einfalda eftirlit og stuðla að sem öruggastri umgjörð ættu lögin að kveða á um einkaleyfi nýs innlends félags til að bjóða upp á peningaspil á netinu og að ekki sé heimilt að veita greiðsluþjónustu til aðila sem ekki hafi slíkt leyfi (greiðslumiðlunarbannt).
- Lögin ættu að kveða á um aðgerðir til að stuðla að ábyrgri og öruggri spilahegðun, m.a. með upptöku miðlægs spilakorts, hærri lágmarksaldur spillara en nú gildir o.fl.
- Lögin ættu að kveða á um kröfur sem gerðar skuli til rekstraraðila peningaspila og kröfur sem gera skal til ráðstafana til koma í veg fyrir að peningaspil séu nýtt til fjármálabrota eða annarra brota.
- Lögin ættu að kveða á um takmarkanir á markaðssetningu peningaspila, m.a. til ungmenna.

Hér má jafnframt benda á að af dómaframkvæmd Evrópuþómsþólsins og EFTA-dómsþólsins leiðir að telja verður að slíkt einkaleyfi og greiðslumiðlunarbannt sem lagt er til hér að framan stríði ekki gegn skuldbindingum Íslands á grundvelli EES-samningsins, séu ákveðnir mælikvarðar uppfylltir, og að markmið með slíkum aðgerðum sé m.a. að berjast gegn spilavanda, að takmarka glæpi, auðvelda eftirlit og að takmarka hagnað einkaaðila. Auk þess eru almennari neytendaverndar-sjónarmið og vernd félagslegrar reglu einnig viðurkennd sem lögmæt sjónarmið.

IV. Rekstrarumhverfi Íslandsspila

Í mati á áhrifum sem fylgdi fyrirhuguðum áformum um lagasetningu kemur fram að upptaka spillakorta gæti haft þau áhrif að hagnaður ÍSP (og HHÍ) gæti dregist saman við upptöku spillakorta. Einnig kemur fram það mat ráðuneytisins að ekki sé gert ráð fyrir að fyrirhuguð lagasetning muni hafa áhrif á afkomu ríkissjóðs.

Vegna þessa vill stjórn ÍSP árétta þau sjónarmið sem rakin eru í umsögn félagsins um fyrirhugaðar breytingar á reglugerð nr. 320/2008, um söfnunarkassa, vegna þróunar tekna og hagnaðar ÍSP frá því að HHÍ var hleypt inn á markaðinn með mun rýmri lagaheimildir en gildir um starfsemi ÍSP. Er m.ö.o. brýnt að jafna þann aðstöðumun á heimildum aðila sem hefur þróast í löggjöf frá því að HHÍ fékk leyfi til reksturs happdrættisvéla. Ef slíkur aðstöðumunur verður ekki leiðréttur kemur að því að eigendur ÍSP – Rauði krossinn á Íslandi og Slysavarnarfélagið Landsbjörg – geti ekki rækt hlutverk sitt á grundvelli samnings við dómsmálaráðuneytið um almannavarnir með fullnægjandi hætti. Rétt er að geta þess að umræddum samningi fylgja engin fjárframlög.

Ef ekki verður brugðist við framangreindri stöðu gæti komið til þess að íslenska ríkið muni þurfa að endurhugsa fjármögnun þessara samtaka til framtíðar litið, m.a. með beinum fjárframlögum úr ríkissjóði eða yfirtöku verkefna þessara félaga.

Í þessu samhengi er ennfremur líklegt, eins og fram kemur í mati ráðuneytisins, að upptaka spilakorta geti haft í för með sér frekari tekjusamdrátt fyrir eigendur ÍSP. Að mati stjórnar ÍSP er hins vegar hægt að bregðast við þeirri stöðu með ákveðnum mótvægisáðgerðum, t.a.m. með framangreindum tillögum ÍSP um nýjan lagaramma varðandi innlenda netspilun. Ljóst er að umtalsvert fjármagn rennur úr landi á grundvelli ólöglegrar netspilunar sem boðið er upp á af erlendum aðilum sem ekki hafa leyfi til rekstrar hér á landi. Tekjur af innlendri netspilun, sem boðið yrði upp á með öruggum hætti, gætu styrkt fjárhagsstöðu ÍSP (og annarra almannaheillafélaga) í þessu sambandi og unnið á móti líklegum tekjusamdrætti vegna upptöku spilakorta.

V. Niðurlag

Með hliðsjón af framangreindu vill stjórn ÍSP hvetja stjórnvöld til að hugsa málið heildstætt á grundvelli þeirra sjónarmiða sem hér hafa verið rakin í stað þess að koma fram með margar og mögulega ósamstíga laga- og reglugerðarbreytingar.

Stjórn ÍSP leggst því gegn fyrirhuguðum áformum um lagasetningu að óbreyttu og hvetur stjórnvöld til að taka málaflokkinn til heildarendurskoðunar þar sem einnig yrði kveðið á um frekari kröfur með hliðsjón af vörnum gegn peningabætti.

Stjórn ÍSP áréttar að félagið er reiðubúið að koma að nauðsynlegri vinnu stjórnvalda vegna framangreinds.

Virðingarfyllt,
f.h. stjórnar Íslandsspila sf.

Þorsteinn Þorkelsson, formaður stjórnar