

Merknader til Kultur- og kirkedepartementets høringsnotat av 13. november 2007 om forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse.

Tippekommisjonærenes Landsforening har enkelte bemerkninger til departementets høringsbrev. Våre kommentarer er inndelt som følger:

- 1 Innledning
- 2 Departementets mål
- 3 Praktiske spørsmål
- 4 Økonomiske spørsmål
- 5 Juridiske spørsmål
- 6 Foreslått lovtekst
- 7 Konklusjoner

1 Innledning

Tippekommisjonærenes Landsforening ønsker departementets forslag velkommen. Tippekommisjonærenes Landsforening har siden år 2000 hevdet nøyaktig det departementet nå foreslår. Vi viser i så måte til vårt hørings svar av 12. april 2000 og 18. februar 2005.

2 Departementets mål

Målet er å stoppe pengestrømmen til pengespill ut av Norge. Videre er målet å stoppe spilleavhengighetsskapende spill og få langt bedre kontroll med spilleadferden til norske borgere.

3 Praktiske spørsmål

Av den foreslåtte lovtekst fremgår det at formidling av penger **til og fra** spillere i Norge skal rammes. Dette fremgår ikke av departementets innledning, men er en meget viktig detalj. Overføringer til spillerne vil i praksis dreie seg om gevinster. Dersom gevinsten ikke kommer frem på sikkert og lovlig vis, vil motivasjonen for å spille antakelig avta.

Tippekommisjonærenes Landsforening foreslår at den kontrollerende myndighet gis direkte lovhjemmel til å inndra overførte beløp, begge veier. Slik vil motivasjonen på både tilbydersiden og spillerside videre bli svekket og kontrollen vil bli delvis selvfinansierende. Foreningen støtter forslaget om å gi tilsynet adgang til å ilegge tvangsmulkt administrativt.

Tippekommisjonærenes Landsforening støtter departementets i forslaget om at Lotteri- og stiftelsestilsynet ajourfører en liste over ulovlige fjernspillaktører. På denne måten vil det være enkelt for finansinstitusjonene å holde seg oppdatert, hvilket ellers vil være vanskelig for den enkelte finansinstitusjon. Samtidig vil det faktum at en spilltilbyder står på tilsynets liste,

være et moment som indikerer at finansinstitusjonen ikke handler i god tro dersom betalingstransaksjon er blitt forsøkes.

Den praktiske konsekvens for spilleren vil være slik departementet beskriver, men med det tillegg at spilleren heller ikke kan være sikker på å motta en eventuell gevinst.

Et forbud mot betalingsoverføring bør gjelde alle tilbydere av spill som er ulovlige i Norge og ikke bare dem som spesifikt retter seg mot nordmenn. Samfunnets interesser i å begrense tilgang, kontrollere innhold og omfang av pengespill, er de samme uavhengig av spilllets innretning. En differensiering vil åpne for tolkingstvil og vil være nærmest umulig å praktisere.

4 Økonomiske spørsmål

Omfanget av ulovlig spill som har operert fritt i Norge er vanskelig å tallfeste i og med at norske myndigheter ikke har noen kontroll med virksomheten. Vår viten om spørsmålet baserer seg på spørreundersøkelser og interpolasjon og er ikke basert på vitenskapelige data.

Likevel tyder de beste tilgjengelige data på følgende utvikling:

<i>År</i>	<i>Omsetning på ulovlige spill</i>	<i>Gode formåls tap</i>
1999	1.000.000.000,-	270.000.000,-
2000	1.100.000.000,-	297.000.000,-
2001	1.300.000.000,-	351.000.000,-
2002	1.500.000.000,-	405.000.000,-
2003	1.800.000.000,-	486.000.000,-
2004	2.000.000.000,-	540.000.000,-
2005	4.000.000.000,-	1.080.000.000,-
2006	5.300.000.000,-	1.431.000.000,-
2007	6.500.000.000,-	1.755.000.000,-
SUM	24.500.000.000,-	6.615.000.000,-

Kilder: Lotteri og stiftelsestilsynet samt Norsk Tippings årsrapporter.

Samfunnet har i samme periode gått glipp av ytterligere ca. 1.8 milliarder i distriktsutbyggingsstøtte som ellers hadde blitt distribuert til nær 4.000 lokalbutikker rundt om i landet i form av kommisjonærenes provisjon.

Dersom en legger Norsk Tippings driftskostnader til grunn, har samfunnet gått glipp av ytterligere ca. 2.4 milliarder i tilskudd til innenriks spilladministrasjon.

En kan legge til grunn at det norske samfunn har blitt tappet for størrelsesorden 10 milliarder kroner i dette tidsrommet.

Problemet med de ulovlige spillene er, som det fremgår av tabellen over, sterkt økende.

Uavhengig av hva Norsk Tipping måtte si, er lovlige spill ute av stand til å konkurrere med de ulovlige spillene, helt enkelt fordi lovlige spill er pålagt å levere noe til samfunnsnyttige formål, mens de ulovlige spillene ikke leverer noe til samfunnet.

5 Juridiske spørsmål

De problemer som en eventuell ny lovgiving kunne støte på er forholdet til EØS-retten og særlig den frie rett til å drive virksomhet innen EØS-området. Unntak fra denne virksomhetsretten er akseptert i EØS-retten på visse vilkår. Vi vil kommentere vilkårene kort.

Tippekommisjonærenes Landsforening er enig med departementet i at de foreslåtte tiltak er ikke-diskriminerende både overfor spill-tilbydere og overfor finansinstitusjoner.

De videre spørsmål departementet vurderer er de hensyn som er ansett som EØS-rett etter EF-domstolens avgjørelse i den såkalte Gambelli-saken.

TKL anser, i likhet med departementet, vilkåret om "tvingende almene hensyn" å være oppfylt.

Vilkåret om "egnethet til å nå målsettingen" er tolkbart. En absolutt sperre vil ikke oppnås ved det foreslåtte tiltak. En kan ha en utenlandsk økonomi og spille fra en utenlandsk konto eller utenlandsk kredittkort. Tippekommisjonærenes Landsforening er enig med departementet også her. Det er få lover det er umulig å omgå, men det faktum at befolkningen gjøres oppmerksom på at noe er forbudt, er i seg selv nok til at den store majoriteten avholder seg fra ulovlig virksomhet. Få vil legge ned mye arbeid i å tippe på ulovlig måte, straks det klargjøres at spillet er ulovlig. En absolutt sperre er ikke nødvendig for å oppfylle dette vilkåret.

EØS-rettens vilkår om "nødvendig og forholdsmessig" er også tolkbart. I tillegg til de rettskilder departementet peker på, vil Tippekommisjonærenes Landsforening peke på at "Gambelli-vilkårene" ikke bare er innbakt i norsk rett, men at forholdsmessighetsvilkåret, i Rt-2007-1003, er tolket som et relativt vidt nasjonalstatsskjønn ved nasjonal lovgiving. I den enstemmige Høyesterettsdommen tolkes EFTA-domstolens avgjørelse i samme sak, slik at hva som er "nødvendig og forholdsmessig" i stor grad er et politisk spørsmål som domstolene skal være forsiktige med å overprøve.

Etter dette kan Tippekommisjonærenes Landsforening ikke se at EØS-retten skal være et hinder for den foreslåtte lovgiving.

6 Foreslått lovtekst

Pengespilloven § 2

Pengespilloven har en uheldig spesifisering i § 2 der idrettskonkurranser, konkurranser og tallspill nevnes spesifikt. En kan da argumentere med at antitesen er tillatt. En slik argumentasjon vil en få overfor for eksempel pokerspill med pengepremier, veddemål med pengepremier og ulike "ferdighetsspill" med pengepremier. Slike spill tilbys allerede og derfor bør lovens § 2 endres ved denne revisjonen slik at punktum settes etter ordet pengespill.

Tippekommisjonærenes Landsforening foreslår at Pengespilloven § 2 bør lyde: "

§ 2. Uten hjemmel i lov er det ikke tillatt å formidle pengespill. Det er like ens forbudt å selge eller falby kuponger og lignende i slike tiltak. Som formidling av pengespill uten hjemmel i lov regnes blant annet betalingsformidling av innsats og gevinst i slike pengespill.

Idrettsforeninger, humanitære foreninger og andre foreninger med allmennyttige formål og selskapets forhandlere har adgang til å opprette spillelag, som på medlemmenes vegne deltar i spill i selskapet. Departementet kan gi nærmere regler om slike spillelag, og avgjør i tvilstilfelle om en forening går inn under bestemmelsen her.

Det er forbudt å innta i aviser og tidsskrifter, utlegge for offentligheten eller på annen måte spre bekjentgjørelser om utenlandske tallspill og pengespill om salg av kuponger og lignende eller om innløsning av gevinster.

”

Pengespilloven, ny § 16

Tippekommisjonærenes Landsforening støtter forslaget til ny § 15, men det er viktig å huske at § 15 aldri vil ramme spilleren. Får spilleren først betalt, vil han også få en eventuell gevinst. Finansinstitusjonen risikerer mulkt i ettertid, men spilleren risikerer ingenting.

Departementets forslag til ny § 15 er ” et ris bak speilet” for **betalingsformidleren**. Vårt forslag til ny § 16 er et ris bak speilet” for **spilleren**.

Tippekommisjonærenes Landsforening har ikke bankteknisk innsikt. Vi kjenner ikke detaljene om hvordan internasjonale betalingstransaksjoner foregår. Vi foreslår likevel at en ny §16 innsettes i pengespilloven og at de følgende paragrafer renummereres tilsvarende.

Ny § 16 bør gi hjemmel til å beslaglegge og inndra til fordel for statskassen enhver overførsel som forsøkes i strid med departementets nye forslag.

Vi ser at en slik bestemmelse vil forutsette at tilsynsmyndigheten har kjennskap til forsøket. Videre antar vi at beslag i en pengesum er lettest gjennomførbart der bankoverførsel benyttes og der spilltilbyder reserverer et beløp på en spillers kredittkort.

Slik vi har foreslått bestemmelsen rammer den betalingen i kroner og øre også etter at en gevinst eventuelt har kommet frem til spilleren.

Selv om en slik bestemmelse får begrenset praktisk anvendelse, vil den være universell og den vil gjøre det svært lite attraktivt å spille på ulovlige spill.

Tippekommisjonærenes Landsforening foreslår at Pengespilloven får ny § 16 som bør lyde: ”

§ 16. Betaling av innsats eller gevinst i pengespill uten hjemmel i norsk lov kan inndras av tilsynsmyndigheten.

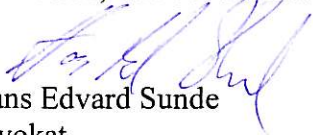
”

7 Konklusjoner

Tippekommisjonærenes Landsforening mener at:

- * Pengeoverføringer til og fra ulovlige fjernspillaktører bør forbys
- * Lotteri- og stiftelsestilsynet bør ajourføre en liste over ulovlige fjernspillaktører
- * Disse tiltak er i tråd med EØS-retten
- * Pengespillovens § 2 bør gis ny ordlyd ved denne lovendringen
- * Pengespilloven bør få en ny paragraf om inndraging av ulovlige pengeoverførsler.

Bekkestua, den 14. desember 2007


Hans Edvard Sunde
advokat