

14. FEB. 2008

Kulturdepartementet
Postboks 8030 Dep
0030 OSLO

Oslo, 13 februar 2008
Ref: KSM-80239-6
Ansvarlig advokat:
John S. Gulbrandsen

2006, 3208-040

HØRINGSUTTALELSE – KRIMINALISERING AV BETALINGSFORMIDLING MELLOM NORSKE FORBRUKERE OG UTENLANDSKE TILBYDERE AV INTERNETTBASERTE PENGESPILL

Vi viser til høringsbrevet 13. november 2007 om "Forbud mot medvirkning til fjernspillvirksomhet i form av betalingsformidling for fjernspill uten norsk tillatelse" fra Kulturdepartementet. Vi representerer selskapet Unibet Group Plc (heretter "Unibet"), som via datterselskap blant annet er ansvarlig for internettbaserte fjernspill på nettsiden unibet.com.

Vi vil på vegne av Unibet peke på en rekke forhold som bør vektlegges i forbindelse med forslaget til nye lovbestemmelser. Vi går som følge av arten av Unibets virksomhet, ikke nærmere inn på forslaget til endringer i totalisatorloven.

De sentrale merknadene våre kan sammenfattes som følger:

- De faktiske forholdene som begrunner lovforslaget, er ensidig presentert og mangelfullt dokumentert. Dette gjelder både forholdene på tilbydersiden og på brukersiden. De gir ikke tilstrekkelig grunnlag for å vurdere om lovendringen er nødvendig, hensiktsmessig og forøvrig i tråd med Norges EØS-rettslige forpliktelser.
- Formålet med lovendringen er i realiteten å forby virksomheten til utenlandske tilbydere av internettpill. Hvorfor departementet ikke foreslår et slikt forbud, omtales ikke i høringsnotatet. Det er mulig at en kriminalisering av betalingsformidlingen utgjør et lett praktiserbart virkemiddel for å ramme denne virksomheten, men dette kan ikke i seg selv begrunne valget av virkemiddel. Den valgte løsningen er likevel ikke egnet til å tildekke lovendringens sentrale formål og mulige effekt: Å tvinge nordmenn som ønsker å spille på Internett, over til de statlige monopolenes ekspansive tilbud på Internett.
- Den foreslåtte lovendringen innebærer en kriminalisering av tidligere straffri adferd. Det er villedende å betegne lovendringen som en presisering eller klargjøring av rettstilstanden.
- Lovutkastet er retts teknisk uheldig. Det er dessuten egnet til å videreføre og forsterke den manglende klarheten og forutsigbarheten som allerede kjenner seg utgjør regelverket på pengespill-området generelt og forholdet mellom de sentrale lovene på området spesielt.
- Det bør i lys av dette og utviklingen i Skandinavia og innen EU-området forøvrig nedsettes et utvalg som foretar en helhetlig vurdering av den norske pengespillpolitikken i lys av de utfordringene som tilbudet av spill på Internett reiser, blant annet for opprettholdelsen av de nasjonale spillemonopolene.

HØRINGSUTTALELSE – KRIMINALISERING AV BETALINGSFORMIDLING MELLOM NORSKE FORBRUKERE OG UTENLANDSKE TILBYDERE AV INTERNETTBASERTE PENGESPILL

1. INNLEDNING

Vi vil for det første knytte noen kommentarer til departementets beskrivelse av forslaget faktiske bakgrunn, ettersom den faktiske situasjonen i dag er uklart og mangelfullt fremstilt. Se punkt 2 om dette.

For det annet mener vi at lovforslaget på ingen måte utgjør en "presisering" eller "klargjøring" av rettstilstanden, men derimot en kriminalisering av tidligere ikke straffbare handlinger. Etter vår oppfatning er det i dag ikke rettslig grunnlag for å straffe finansielle aktører som står for betalingsformidling av innsats eller gevinst til slike pengespill. Vi kan ikke se at den rettsforståelsen som forfektes av departementet, har relevant støtte i lovgivningen, forarbeidene eller forvaltnings-, retts- eller påtalepraksis. Se punkt 3 om dette.

Selve lovforslaget fordrer merknader av både rettsteknisk og materiell art.

Rettsteknisk synes forslaget i sin nåværende utforming egnet til å videreføre de eksisterende uklarhetene både knyttet til hvor grensen mellom pengespill- og lotteriloven skal trekkes og knyttet til innholdet av formidlings- og medvirkningsbegrepet. Merkelappen "medvirkning" fremstår dessuten lite i tråd med det reelle innholdet i lovforslaget. Se henholdsvis punkt 4.1, 4.2 og 4.3.

Materielt vil vi peke på at den foreliggende faktiske dokumentasjonen ikke gir grunnlag for å trekke slutninger om at en kriminalisering faktisk er egnet til effektivt å nå målsetningene bak lovforslaget. Når nødvendighet og forholdsmessigheten av tiltaket skal vurderes, vil de begrensede holdepunktene for at lovforslaget er egnet til å nå departementets målsettinger måtte veies mot inngrepet som gjøres i de nåværende og fremtidige EØS-initierte reglene om bankenes betalingsformidling. EFTA-domstolens avgjørelse i den såkalte spilleautomatsaken gir ikke støtte for at kriminaliseringen vil aksepteres i forhold til statens forpliktelser etter EØS-avtalen. Se om dette avslutningsvis under punkt 4.4.

Listen over høringsinstansene gir etter vårt syn det beste inntrykket av hvilke interesser lovforslaget i realiteten er ment å ivareta. At det bærende hensynet i realiteten er å ivareta provenyet fra monopolvirksomheten til Norsk Tipping, Rikstoto og eventuelle andre med tillatelse etter den norske pengespilllovgivningen, fremkommer klart når listen er dominert av nåværende og tidligere mottakere av støtte fra spillvirksomhet med norsk tillatelse. Dette blir enn tydeligere når betydningen av lovforslaget for statens inntekter fra spillemonopolene overhodet ikke nevnes i notatet. Vi vil også peke på at det departementet i realiteten gjør, er å oppstille et forbud mot utenlandske tilbud av internettbaserte pengespill.

2. DEN FAKTISK BAKGRUNNEN FOR LOVFORSLAGET

2.1 Den norske pengespilllovgivningen – børs og katedral

Det heter i departementets høringsnotat at *"Reguleringen hviler på hensynet til at spill som tilbys norske spillere skal være ansvarlige og moderate og underlagt norsk kontroll for å sikre tiltrekkelig forbrukerbeskyttelse og hinder at spillaktiviteten får uheldige sosiale konsekvenser og bidrar til kriminell virksomhet."*

I denne forbindelse viser vi til formålsbestemmelsene i de aktuelle lovene:

Lotteriloven § 1a: *"Formålet med loven er å sikre at lotterier avholdes i betryggende former under offentlig kontroll med sikte på å forebygge negative sosiale konsekvenser av lotterier, samtidig som det legges til rette for at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid."*

Pengespillloven § 1 tredje ledd: *"Loven skal sikre at pengespill avholdes i betryggende former under offentlig kontroll, med sikte på å forebygge negative konsekvenser av pengespill, samtidig som det legges til rette for at overskuddet fra spillene kan gå til formål som nevnt i § 10."*

Formålsbestemmelsene er relativt nye og trådte i kraft 1. mai 2005. Det følger av forarbeidene pengespilloven § 1 tredje ledd at

"Formålsbestemmelsen i tredje ledd foreslås inntatt for å presisere utgangspunktet for norske pengespillregler, blant annet på bakgrunn av den stadig økende mengden pengespill som er tilgjengelig for norske spillere blant annet fra utlandet via Internett. Det anses viktig å understreke at et forsvarlig pengespilltilbud forutsetter at det tas hensyn til behovet for å forebygge negative sosiale konsekvenser som spilleavhengighet og spillrelatert kriminalitet."

Pengespillovgivningen skal sikre tilstrekkelig "forbrukerbeskyttelse", uten at det nærmere innholdet i dette begrepet er utdypet nærmere. Vi antar under enhver omstendighet at det eneste beskyttelsesformålet av betydning i denne sammenhengen er hensynet til dem som utvikler spillavhengighet av en viss alvorlighetsgrad.

Når det gjelder hensynet til at lotterier kan være en god inntektskilde for samfunnsnyttig og humanitært arbeid, er dette ikke et hensyn som trekkes frem av departementet i høringsnotatet. Det kan etter vår mening ikke være tvil om at departementet søker å kanalisere de økonomiske gevinstene av nordmenns spilling til offentlig kontrollerte pengespill. Dette synliggjøres av at departementet viser til at gevinstautomater og internettspill har vært de spillene den norske befolkningen satser mest penger på.

Gevinstautomatene har stått for den klart mest omfattende omsetningen av disse to spillkanalene, og Norsk Tipping har nå fått enerett til å drive disse spillene. Også inntektene fra spill på Internett søkes nå i praksis overført fra andre aktører til Norsk Tipping. Dette formålet burde etter vår mening ha blitt uttrykkelig drøftet i høringsnotatet. En nærmere angivelse av faktiske formål ville gjøre det lettere for de berørte partene å foreta en vurdering mht egnethet, forholdsmessighet og nødvendighet, se punkt 4.4 under. Unnlattelse av å nevne disse formålene er på sin side egnet til å skape tvil mht myndighetenes reelle målsetninger.

2.2 Internettspill – særlig om "sosiale uheldige konsekvenser"

Departementet gir i notatet en lite fyllestgjørende fremstilling av spilltilbudet på Internett. Den bærer preg av at departementet i liten grad har funnet det nødvendig å kartlegge de faktiske forholdene nærmere.

Det fremkommer på side 13 i høringsnotatet at departementet ser tilveksten i tilbudet av fjernspill som en reell risiko for folkehelsen. Lovforslaget bygger på en rekke faktiske premisser knyttet til forståelsen av markedet for Internettbaserte spill. Den foreliggende informasjonen skal etter departementets syn berette å strafforfølge formidling av betaling av innsats og gevinster til spill som ikke uttrykkelig er gitt tillatelse etter norsk spillelovgivning.

Det er i notatet vist til ulike undersøkelser. Vi vil i det følgende se nærmere på undersøkelsene som kan belyse de ulike spillenes betydning for avhengighetsproblematikken.

2.2.1 Internettspill

Inn under begrepet faller både fjernspill med pengeinnskudd – herunder UniBet, Norsk Tipping og Norsk Rikstotto – og fjernspill uten pengeinnskudd. Den siste gruppen omfatter blant annet enkle spill som kabal, "Tetris" mv og mer sammensatte rollespill som "world of warcraft" og internettbasert flerspillermodus i vanlige dataspill og internettbaserte, virtuelle, 3D-verdener som Second Life.

Når departementet viser til undersøkelser av antall internettspillere, både innenfor "normalbefolkningen" og innenfor "problemspillergruppen", er det i liten grad differensiert mellom de uensartede gruppene begrepet "internettspill" omfatter.

Når det gjelder antallet internettspillere, viser notatet for eksempel til Lotteri- og stiftelsestilsynets estimer, som viser at 6,5 % av de spurte i kvartalsvise undersøkelser har spilt på Internett i løpet av 2006. Det fremkommer ikke hvor stor del av denne gruppen som har spilt den typen fjernspill lovforslaget er ment å ramme.

Departementets lovforslag er i praksis rettet mot kun en liten del av den omfattende gruppen "internettspill". Det fremkommer at interaktive fjernspill med pengeinnskudd omfattes, men det gis ikke noen nærmere forklaring på begrepet "interaktiv". Er for eksempel Norsk Tippings oddsspill å anse som et interaktivt spill?

Til tross for avgrensningen av formålet, vil forslaget i praksis ramme langt bredere. Det vil etter alt å dømme for det første ramme all betalingsformidling til spillvirksomheter som faller inn under lotteri- og pengespilllovgivningen og som ikke er gitt tillatelse. Grensene er imidlertid uklare, og uklarhetene forsterkes av høringsnotatet. For det annet vil også andre spilltilbud som hos betalingsformidlerne er registrert som gambling, bli rammet.

Etter vårt syn har det i denne sammenhengen liten relevans å skille mellom såkalte interaktive spill og andre spill. Det sentrale må være å identifisere hvilke risikofaktorer som er egnet til å utløse spillavhengighet. Vi merker oss i den sammenhengen at det ikke synes å foreligge egne undersøkelser av spilltilbudet på Internett og betydningen av dette for arten og omfanget av spilleproblemer i den norske befolkningen.

Opprettholdes dette skillet mellom interaktive og andre spill i den videre behandlingen av lovforslaget, vil vi peke på at Unibet og de øvrige aktørene i spillemarkedet tilbyr en rekke sportsrelaterte spill som i utforming og innhold er direkte sammenlignbare med Norsk Tippings tilbud. Disse spillene avviker ikke fra Norsk Tippings tilbud på punkter som det er grunnlag for å anta har betydning for utvikling eller vedlikehold av spilleavhengighet.

Vi legger til grunn at departementet ikke mener at tilbudet av disse spillene vil kunne begrunne et forbud mot betalingsformidling. Departementet må være enig i at formålet bak lovforslaget ikke strekker seg så langt at det rammer denne virksomheten. Hvis betalinger til denne virksomheten rammes, vil forbudet slik ramme virksomhet hos Unibet som åpenbart faller utenfor den virksomheten som lovforslaget tar sikte på å ramme.

Det som her er sagt, innebærer at lovforslaget vil ramme en rekke spilltilbud på Internett uten at dette kan begrunnes i de sosialpolitiske målsettingene bak lovforslaget. I lys av dette er det Unibets syn at lovendringen slik først og fremst vil være egnet til å medføre en overføring av spillaktivitet – og dermed også proveny – fra de utenlandske aktørenes tilbud til Norsk Tipping.

Det er derimot få holdepunkter for at lovendringen vil få særlige konsekvenser for de såkalte problemspillerne. Det redegjør vi for i det følgende.

2.2.2 Befolkningsundersøkelsene – spillevaner og uvaner

I høringsnotatet legges det til grunn at gevinstautomater og internettspill er de pengespillene den norske befolkningen satser mest penger på i løpet av et år. Det vises til undersøkelser utført på oppdrag av Norsk Tipping i 2005 (MMI) og 2007 (Synovate MMI).

Det er viktig å merke seg at Synovate konkluderer med at det ikke har vært noen forverring av spillavhengighetsproblematikken i Norge fra 2005 til 2007.

Det foreligger en rapport fra Sintef sluppet kort tid etter at forslaget ble lagt ut på høring den 11. november 2007. Undersøkelsen er datert desember 2007 og ble gjennomført i januar-mars 2007, altså før spilleautomatene forsvant fra det norske markedet i juli 2007. Undersøkelsen konkluderer med at selv om pengespillmarkedet har vært i sterk vekst siden den forrige undersøkelsen i 2002, har andelen mennesker med spilleproblemer vært stabil fra 2002 til 2007. Det vises til side 3 og 4 i høringsnotatet hvor det heter at Lotteri- og stiftelsestilsynets estimer tyder på at omsetningen for fjernspill har økt fra 2004 til 2006 fra 2,4 milliarder til 6 milliarder. Dette ser ikke ut til å påvirke problemspillhyppigheten, og vi antar at det er dette som må være relevant her, og ikke hvor store beløp nordmenn legger igjen i disse spillene.

Undersøkelsene viser at andelen som spiller internettspill ikke er signifikant endret 2005 og 2007, ei heller andelen blant risiko- og problemspillerne.

Når det gjelder spillevaner viser Sintef-undersøkelsen at det mest brukte spillet de foregående 12 månedene var Norsk Tippings Lotto/Viking Lotto (77,0 %) etterfulgt av skrapelodd (44,2 %), Joker (34,1 %) og Ekstra (28,7 %). Til sammenligning var det 8,4 % som oppga å ha spilt på Internett de siste 12 månedene.

Vi understreker at gruppen internettspill her omfatter en uensartet gruppe spill. Inn under gruppen faller bruk av mobiltelefon for å spille om pengegevinst (1,2 %), internettpoker med pengegevinst (3,3 %), internettkasino med pengegevinst (0,9 %), internettingo med pengegevinst (0,2 %), annet internettspill (2,7 %) og rollespill på Internett med pengegevinst (0,1 %).

Videre spilte problemspillerne hyppigst på spilleautomater (65,3 % av problemspillerne har deltatt siste 12 måneder), skrapelodd (59,3 %) Tipping (54,1 %), Lotto/Viking Lotto (49,1 %), Joker (41,1 %) og Extra (37,8 %). Kun 24,1 % av problemspillerne hadde spilt internettpoker siste 12 måneder, mens 6 % av problemspillerne hadde spilt internettkasino og 13,3 % hadde spilt annet internettspill med pengegevinst.

2.2.3 Særlig om departementets bruk av risikofaktorene

Departementet viser under punkt 1.5 til at interaktive fjernspill har flere karakteristika som regnes som risikofaktorer for utvikling av spilleavhengighet. Det blir vist til at faktorer som høy spillerfrekvens, lett tilgjengelighet, lav begrensning på innskudd samt liten sosial kontroll kan føre til spillavhengighet. Vi bemerker at faktorene også gjelder for flere av de spillene som avholdes av Norsk Tipping og Rikstoto. Disse aktørene skiller seg for øvrig fra for eksempel Unibet ved at også uregistrerte spillere har tillatelse til å delta. Vi antar også, inntil det uttrykkelig tilbakevises, at de nevnte spillene står for en stor del av statsselskapets inntekter.

Lotteritilsynet har på sin internettside om spillavhengighet en rekke andre faktorer som også kan bidra til utvikling av spillavhengighet. Det kan virke som om departementet i notatet har plukket ut de momentene som taler mest mot nettbaserte fjernspill og utelukket faktorer som i større grad gjør seg gjeldende overfor nettspill drevet av Norsk-Tipping og Rikstoto.

Lotteritilsynet legger særlig til grunn momenter som følelsen av spenning, dyktighet, overdrevne forventninger, markedsføring og sosial aksept i tillegg til faktorene departementet nevner.

Norsk Tipping og Rikstoto er gjennom sine nettsider svært *lett tilgjengelige* for internettbrukere. Gjennom sitt nye spill Keno øker Norsk Tipping muligheten for *økt spillerfrekvens*. Dette spillet har i motsetning til de øvrige spillene *trekning hver eneste dag*. Der tradisjonelle metoder for gjennomføring av spill setter begrensninger for innsats gir Norsk Tipping og Rikstotos internettløsninger mulighet til å ha meget *høye innsatser*. De statlige aktørene driver dessuten en svært omfattende *markedsføring*. Videre har Lotto og andre spill Norsk Tipping og Rikstoto gjennomfører *stor sosial aksept* i samfunnet. Deltakelse i disse spillene medfører ingen sosial fordømmelse, noe som gjerne senker terskelen for deltakelse. Alle disse forholdene er ansett å være viktige faktorer for utviklingen av spillavhengighet.

2.2.4 Rammer for Unibets virksomhet

Unibet er børsnotert på OMX Nordiska Börs i Stockholm og er en av de største tilbyderne av onlinespill på det europeiske markedet. Selskapet har forretningssted på Malta. Unibet ble stiftet i 1997 og har spillelisenser/konsesjoner i Storbritannia, Malta, Antigua og i Italia. Unibet driver virksomhet på 20 språk og har over 2 millioner registrerte kunder i mer enn 100 land.

Unibets forretningsidé er å være en pålitelig tilbyder av onlinespill som skaper merverdi gjennom å tilby underholdende spillprodukter og førsteklasses service.

Unibet er underlagt de respektive konsesjonsmyndighetenes tilsyn.

Unibet bidrar aktivt til regelverket og forskningen om spillmisbruk og anvender sin kunnskap og erfaring for å skape sikre spill. Unibet er blant annet sertifisert i henhold til G4 (Global Gaming Guidance Group) med hensyn til ansvarlig spill. Unibet er også medlem i EGBA, European Gaming and Betting Association, som består av de ledende spilleselskapene i Europa. I foreningens statutter oppstilles retningslinjer for hvordan spillavhengighet, mindreåriges ulovlige spilling, spillernes personvern samt mistanker om hvitvasking skal håndteres.

I tillegg til dette er Unibet også medlem i ESSA og RGA, henholdsvis European Sports Security Association, en non-profit-organisasjon som har som formål å formidle informasjon til idrettens regelgivende organer, som for eksempel FIFA, og Remote Gambling Association, i Storbritannia.

2.2.5 Sammenfatning

Dersom betalingsformidling til lovlige spill kriminaliseres, slik det foreslås, vil dette som følge av overnevnte kun være egnet til påvirke adferden til en meget begrenset andel av menneskene med spillproblemer.

Staten kontrollerer de spillene som flest spillavhengige benytter seg av. Dersom spillavhengighetsproblemet som påstått utgjør en reell vesentlig risiko for folkehelsen, bør den naturlige konsekvensen være å begrense spilltilbudet som staten kontrollerer.

Vi vil her særlig peke på at monopolisten Norsk Tipping den senere tiden gått i motsatt retning gjennom lansering av nye spill (Keno og nye spillterminaler) og tilbud av sine øvrige spillkonsepter gjennom nye kanaler, via Internett og mobil. Norsk Tipping hadde en rekordomsetning i 2007 på over 10 milliarder kroner.

2.3 Effektivitetssynspunkter

Vi viser her for det første til det som er sagt over om de begrensede holdepunktene for at spillene som er ment rammet av lovforslaget, faktisk innebærer problemer av særlig omfang for folkehelsen. Videre vil vi for det annet peke på at tiltaket i liten grad må antas å ha effekt for den gruppen det etter sin begrunnelse er ment å beskytte.

Aktørene i spillemarkedet har omfattende muligheter til å innrette seg slik at forbudet mot betalingsformidling blir uten effekt.

Det er grunn til å tro at det vil skje en videre utvikling av alternative betalingsmåter, herunder bruken av "elektroniske lommebøker" og selvstendige konti i utlandet.

Det vil også være fullt lovlig for aktørene i spillemarkedet å tilby betalingsordninger via utenlandsbaserte tredjemenn som ikke er underlagt det straffbelagte forbudet mot betalingsformidling og som heller ikke lar seg identifisere ved bruk av gambling-kodene.

Det vil også muligens for enkeltaktører i markedet kunne være aktuelt å skifte koder. Dette alternativet vil favorisere useriøse aktører.

En annen mulighet her vil være at kredittkortselskapene for å opprettholde sin omsetning endrer sine kodesystemer i tilknytning til bruk av kredittkort.

Det kan vanskelig ses at slik innrettelse vil være lovstridig i lys av lovforslaget slik det nå foreligger. Disse mulighetene for innrettelse eller tilpasning innebærer etter vårt syn at det er sterk tvil med hensyn til hvor effektiv den foreslåtte lovgivningen er, ikke bare generelt, men særlig i relasjon til problemspillerne, som må antas å ha høyere "betalingsvillighet" og lavere terskel for å benytte de alternative kanalene. Og det er denne gruppen som må være begrunnelsen for lovforslaget.

På side 10 i høringsnotatet fremkommer det at forslaget kun omfatter "den betalingen som kan identifiseres som betaling for fjernspill, for eksempel gjennom brukerstedskoden som følger med en autorisasjonsforespørsel om å belaste en av finanseringsforetakets kunder". For det første fremgår ikke dette uttrykkelig av lovforslaget slik det er utformet, i det det rammer et hvert spill omfattet av lovgivningen og som ikke er gitt tillatelse. Det innebærer at det objektive gjerningsinnholdet i bestemmelsen vil være oppfylt i langt flere tilfeller enn det bestemmelsen er ment å ramme.

Videre vil det at forbudet rammer "den betaling som kan identifiseres (...)" medføre at også betaingsformidling til spill som ikke omfattes av det objektive gjerningsinnholdet rammes. Dette fordi det ikke er alle spill som rammes av Lotteri- og Pengespillovgivningen. For eksempel vil ikke rollespill/virtuelle 3D verdener faller inn under definisjonen "lotteri". Det er likevel mulig at flere at disse nettilbyderne benytter brukerstedskoder som vil bli identifisert som betaling for fjernspill.

Vi ber avslutningsvis om at departementet vurderer hvordan utbetalingene av gevinster skal kunne identifiseres.

2.4 Særlig om hensynet til å hindre "bidra til kriminell virksomhet"

Departementet viser til at internettspillvirksomhet åpner for mulighet for hvitvasking.

Internettspill medfører i dag som hovedregel overføring fra eller til en norsk bank. Bankene er underlagt hvitvaskingsforskriften og vil gjennom denne være pålagt å føre kontroll med overføringene.

Dersom lovforslaget om forbud mot betalingsformidling trår i kraft, er det grunn til å tro at de spillerne som måtte ha interesse av å benytte disse spillene til hvitvasking, vil opprette konto i utenlandske banker og unngå regelverket. Det er derfor liten grunn til å tro at et slikt forbud mot betalingsformidling vil være et effektivt middel for å hindre hvitvasking og annen kriminell virksomhet. Forbudet vil også kunne medføre fremvekst av parallelle virtuelle betalingsnettverk

som vil være egnet til å tiltrekke seg samfunnselementer som har interesse av dunkle og ugjennomsiktige betalingsformidlingsmekanismer.

Vi merker oss forøvrig at Norsk Tipping og travsporten ved Rikstoto i praksis stiller til disposisjon en gedigen hvitvaskingsmaskin når den regulatoriske myndigheten uttrykkelig tillater uregistrerte spillere.

2.5 Sammenfatning

Etter vår vurdering er det faktiske grunnlaget for lovforslaget, slik det fremkommer i høringsuttalelsen, verken tilstrekkelig til å vurdere om det foreligger tungtveiende allmenne hensyn eller tilstrekkelig til å vurdere hvorvidt forslaget vil få den forventede effekten. Vi savner så vel en nærmere redegjørelse for tilbudet av internettbaserte spill som en redegjørelse for situasjonen på spillersiden.

Etter vårt syn er det mulig å fremskaffe et bedre faktisk grunnlag for å beskrive situasjonen i spillemarkedet på nettet, for slik å gi et bedre grunnlag for statens tilnærming til denne aktiviteten. Vi viser i den sammenhengen til situasjonen i Sverige, der statens holdning til spørsmålene skal utredes nærmere. Den kan også diskuteres om det her kan være grunnlag for et nordisk lovsamarbeid.

Vi mener at det bør settes ned et eget utvalg for å fremskaffe et adekvat faktisk grunnlag, for deretter å vurdere behovet for eventuelle tiltak.

Vårt standpunkt støttes av en undersøkelse foretatt av analyseselskapet Infact i perioden etter at automatmonopolet ble innført. Infact har blant annet vært i kontakt med 27 behandlingsinstitusjoner for spillavhengige i Norge. 17 av disse har besvart spørsmål fra Infact. Rapporten bidrar til å tegne et bilde av et spillmarked hvor antallet spillavhengige har gått drastisk ned. Rapporten gir grunnlag for å konkludere med at internettspill ikke utgjør et vesentlig problem for spillerne eller et nevneproblem for samfunnet. Vi vil også særlig peke på at undersøkelsen viser at det er svært store forskjeller mellom oppfatningene og holdningene til nettpoker og avhengighet i befolkningen, i forhold til de slutningene som kan trekkes på grunnlag av de konkrete tallene fra de behandlende institusjonene.

Lovforslagets utilstrekkelige faktiske grunnlag er egnet til å skape et inntrykk av at også departementets syn på internettspill i stor grad bygger på "holdninger", ikke på faktum.

3. DEN NÅVÆRENDE RETTSTILSTANDEN

Vi vil i det følgende gjøre rede for den nåværende rettstilstanden i forhold til reguleringen av betalingsformidling til lotteri- og pengespillvirksomhet. Vi vil først redegjøre for utgangspunktet: Reguleringen knyttet til finanssektoren i dag.

Når det gjelder lotteri- og pengespilllovgivningen vil vi redegjøre for innholdet av formidlingsforbudet i lovene, samt forbudet mot medvirkning til avholdelse. Vi vil allerede her peke på at fjernspilltilbydere som ønskes rammet av forbudet mot betalingsformidling, ikke omfattes av forbudene mot avholdelse eller formidling av pengespill. Heller ikke medvirkning til slik lovlig virksomhet kan dermed anses ulovlig etter de alminnelige reglene om medvirkning til straffbare forhold.

3.1 Utgangspunkt

Lovforslaget er en nyskaping på flere måter. For det første retter lovforslaget seg mot finanssektoren, en sektor som i dag ikke omfattes av lotteri- og pengespilllovgivningen.

Utgangspunktet for denne sektoren er regelverket som gjelder betalingsformidling generelt, og det er i realiteten rettstilstanden på dette området som foreslås endret. En nærmere redegjørelse for finanssektoren og det regelverket som gjelder denne, burde derfor etter vår mening ha fremkommet i høringsnotatet. Vi vil nedenfor knytte noen kommentarer til dette.

Betalingsformidlingen ved spillvirksomhet skjer i dag på mange ulike vis. Flere banker forbyr i dag kredittkorttransaksjoner med spilltilbydere på Internett. Bakgrunnen er de rettslige rammene for innkreving av "spillegjeld". Vanlige betalingsformer er blant annet: bankoverføring, "elektroniske penger" og belastning av telefonabonnement.

Finansavtaleloven § 14 pålegger i praksis en utstrakt plikt til å formidle betalinger. Unntak fra plikten kan oppstilles når det foreligger en saklig grunn for nektelse. Hva som skal anses som saklig grunn, er ikke overlatt til finansinstitusjonens eget forgodtbefinnende. Forarbeidene til finansavtl. §14 angir hvilke omstendigheter unntaket kan omfatte. I NOU 1994:19 "Finansavtaler og finansoppdrag" uttales det på side 112:

"I særlige tilfelle kan nektelse av å ta imot innskudd eller å utføre betalingsoppdrag anses for saklig. Et eksempel vil kunne være at en mindre institusjon blir bedt om å ta i mot et uvanlig stort innskudd eller et innskudd i fremmed valuta. For en institusjon hvis formål er å ta imot innskudd fra en krets personer som er avgrenset geografisk eller på annen måte, vil det også kunne anses for lovlig å nekte innskudd fra innskytere utenfor denne krets. Dersom en innskyter har begått et straffbart forhold eller utvist svik mot institusjonen, vil nektelse av å ta i mot innskudd etter forholdene også anses som lovlig. En institusjon må også i spesielle tilfelle kunne motsette seg å ta i mot penger som den med grunn mistenker stammer fra alvorlige straffbare forhold."

Oppregningen i forarbeidene er ikke uttømmende, men viser at det skal mye til før en finansinstitusjon kan nekte å gjennomføre betaling fra debitor. Det skal i utgangspunktet altså tilsvarende mye til for å pålegge finansinstitusjonene kontrolloppgaver for å ivareta sektorpolitiske hensyn. Dette må i særdeleshet gjelde håndhevelsen av regelverk med lav strafferamme, som for eksempel tre måneders strafferamme etter pengespilloven.

3.2 Betalingsformidling er ikke formidling av lotterier

Å anse betalingsformidling som "formidling" av pengespill eller lotterier har ingen forankring i lovtekstene, og et slikt syn støttes så vidt vi er kjent med heller ikke av relevant forvaltnings-, påtale- eller rettspraksis. Å formidle henspeler etter en naturlig forståelse på grunnlag av alminnelig språkbruk på å være mellommann for noe eller noen. Typisk vil dette være der noen selger lodd eller på annen måte er en mellommann, og på den måten formidler lotterier som ikke er gitt tillatelse til en sluttbruker. Betalingsformidling er ikke formidling av lotteri og rammes dermed ikke av bestemmelsens ordlyd.

Dette gjelder enn mer når det er tale om en straffesanksjonert bestemmelse, og lovens ordlyd veier særlig tungt og setter klare skranker for bestemmelsens anvendelsesområde.

3.3 Betalingsformidling er ikke medvirkning til avholdelse av lotteri

Betalingsformidling av innsats eller gevinster vil blant annet som følge av formidlerens poikter etter finansavtaleloven § 14 ikke være ulovlig eller straffbart i Norge som *medvirkning til avholdelse av lotteri eller pengespill*. For så vidt gjelder utenlandskbaserte spill i særdeleshet vil vi peke på at disse spillene ikke er underlagt norsk lovgivning og overhøyhetsrett.

3.3.1 Adgangen til å straffeforfølge avholdelse av utenlandske lotteri uten norsk tillatelse

Lotteri- og pengespillovgivningen rammer etter vår vurdering ikke avholdelse av utenlandske spill fordi dette faller utenfor lovgivningens stedlige virkeområde. Når de aktuelle handlingene nettopp ikke rammes av norsk lovgivning, blir det misvisende å betegne betalingsformidling som medvirkning til brudd på norsk lov. Vi vil redegjøre nærmere for dette i det følgende.

3.3.1.1 Utgangspunkt

Pengespill- og lotteriloven har som utgangspunkt kun anvendelsesområde på norsk landterritorium. De utenlandske nettspillene tilbys i hovedsak av utenlandske aktører, serveren er plassert i utlandet og spillene retter seg mot innbyggere i flere land. Utgangspunktet må derfor være at verken pengespill-, lotteri, eller straffelovgivningen omfatter disse aktørene.

Departementet gjør gjeldende at pengespillovgivningen likevel kan tenkes å ramme virksomheten til slike spillaktører. Bakgrunnen skal være det såkalte "virkningsprinsippet" i straffeloven § 12 annet ledd som gjelder straffbare handlinger foretatt flere steder. Bestemmelsen har blant annet blitt brukt ved bedrageri og ved datakriminalitet begått i ett land, hvor virkningen for tredjemann har inntrådt i et annet.

Etter vårt syn beskriver verken avholdelse eller formidling aktiviteter som etter en naturlig forståelse på grunnlag av alminnelig språkbruk utøves ett sted for deretter å ha virkning et annet. Dette vil vi underbygge nærmere i det følgende.

3.3.1.2 Nærmere om departementets rettsoppfatning

I brev 16. februar 2007 fra KKD til Lotteritilsynet tar departementet opp lovmessigheten av utenlandske, nettbaserte spilltilbud. Departementet mener å finne støtte for at norsk lov kan komme til anvendelse på enkelte former for fjernspill, selv om spillvirksomheten helt eller delvis drives fra utlandet eller via servere lokalisert utenlands. Avgjørende for vurderingen skal da være "virkningsprinsippet" i straffeloven § 12 annet ledd.

Lovteksten lyder som følger:

"I tilfelle, hvor en handling straffbarhet avhenger eller påvirkes av en inntrådt eller tilsiktet virkning, betraktes handlingen som foretatt også der hvor virkningen er inntrådt eller tilsiktet fremkaldt."

Departementets syn innebærer i prinsippet at de utenlandske aktørenes handlinger er straffbare, at foretakene og de ansatte vil kunne være gjenstand for bruk av tvangsmidler og strafforfølges samt at inntektene fra den straffbare virksomheten vil kunne kreves inndratt.

Etter vårt syn er departementets rettsoppfatning uriktig, og står seg ikke ved nærmere prøvelse.

3.3.1.3 Gjerningsbeskrivelsen i lotteriloven §§ 6 og 11 og pengespilloven § 2

(i) Forbudet mot avholdelse av lotterier etter lotteriloven § 6, jf § 17

Lotteriloven § 6 første ledd:

"Med unntak som nevnt i § 7 er det forbudt å avholde lotteri uten tillatelse"

Handlingene det her er tale om, er etter hva vi kan forstå, for det første avholdelse av lotteri som nevnt i lotteriloven § 6.

Med lotteri menes etter lotteriloven § 1 a en

"virksomhet der deltakerne mot innskudd kan erverve gevinst som følge av trekning, gjetting eller annen fremgangsmåte som helt eller delvis gir et tilfeldig utfall".

Straffehjemmelen i lotteriloven § 17 første ledd lyder som følger:

"Den som forsettelig eller uaktsomt overtrer bestemmelser i loven her eller bestemmelser eller vilkår i medhold av denne loven, straffes med bøter eller fengsel inntil ett år. Medvirkning straffes på samme måte. Forsøk er straffbart."

Vi kan på bakgrunn av gjerningsbeskrivelsen i forbudet mot avholdelse av lotterier ikke se at straffbarheten avhenger eller påvirkes av en inntrådt eller tilsiktet virkning. En slik forståelse av bestemmelsen harmonerer heller ikke med slutningene som kan treffes om anvendelsesområdet til straffeloven § 12 annet ledd i juridisk teori og rettspraksis.

Konklusjonen er at straffeloven § 12 annet ledd ikke kommer til anvendelse på lotteriloven § 6, jf § 17, slik at lotterier avholdt i utlandet ikke er straffbare etter norsk rett.

(ii) Forbudet mot avholdelse av pengespill i pengespilloven § 2, jf § 15

Pengespilloven § 2 første ledd lyder som følger:

"Uten hjemmel i lov er det ikke tillatt å formidle pengespill i forbindelse med idrettskonkurranser og andre konkurranser, og tallspill. Det er like ens forbudt å selge eller falby kuponger og lignende i slike tiltak."

Pengespilloven § 15 lyder:

Brudd på bestemmelsene i denne loven eller medvirkning til dette blir straffet med bøter eller med fengsel inntil tre måneder.

På same måte blir den straffet som bryter bestemmelser som er gitt med hjemmel i loven eller som medvirker til dette.

Også uaktsomme brudd er straffbare.

Forsøk på salg av spillkupper i strid med § 13 er straffbart

Se ovenfor om merknadene knyttet til formidlingsbegrepet, så vel i relasjon til anvendelsen av straffeloven § 12 annet ledd som i forhold til om betalingsformidling må anses som medvirkning til slik straffbar formidling.

(iii) Forbudet i straffeloven § 298

Når det gjelder straffelovens § 298 må det være klart at heller ikke denne bestemmelsen rammer betalingsformidling. Bestemmelsens første ledd lyder:

"Den, som gjør sig en Næringsvei af Lykkespil, 2 som ikke ved særskilt Lov er tilladt, 3 eller af at forlede dertil, straffes med Fængsel 4 indtil 1 Aar."

3.4 Sammenfatning

I lys av dette må det etter vårt syn legges til grunn at betalingsformidling av innsats eller gevinst i tilknytning til lotterier eller pengespill på Internett i dag ikke rammes av forbudet mot formidling eller medvirkning til avholdelse av pengespill eller lotterier.

Å fremstille lovforslaget som en "klargjøring" eller "presisering" av gjeldende rett, er dermed etter vårt syn klart misvisende. Det er tale om kriminalisering av handlinger som tidligere var straffrie. Dette bør også være det uttalte utgangspunktet for lovforslaget.

Departementets tåkelegging av den eksisterende rettstilstanden har betydning for forståelsen av formidlingsbegrepet i de eksisterende bestemmelsene. Dersom det er meningen å endre den begrepsforståelsen som kan utledes av det nåværende rettskildematerialet, må dette klargjøres.

Vi understreker igjen at det her er tale om straffesanksjonerte bestemmelser.

4. LOVFORSLAGET

4.1 Lovforslaget viderefører det uklare forholdet mellom pengespilloven og lotteriloven

Det fremgår av lotteriloven § 1 tredje ledd at lotteriloven ikke gjelder for lotterier som er regulert i særskilt lov eller i pengespilloven.

Hvor grensen mellom regelsettene skal trekkes, er i dag ikke klart. Grensedragningen byr på en del tolkningsspørsmål. Vi vil peke på at det er egnet til å skape ytterligere uklarhet når departementet synes å forutsette at for eksempel online poker rammes av begge regelsettene.

Departementet bør forsøke å skape klarhet i dette spørsmålet i det videre lovarbeidet.

4.2 Lovforslaget skaper ytterligere uklarhet hva gjelder innholdet av begrepet "formidling"

Som redegjort for under punkt 3.2 utvider lovforslaget innholdet i formidlingsbegrepet i lovene. Når det i den foreslåtte bestemmelsen heter "*Som formidling av lotteri uten tillatelse regnes blant annet betalingsformidling av innsats og gevinst i slike lotterier*", skaper dette uklarheter mht konsekvensene av lovendringen for tolkningen av begrepet formidling i alminnelighet. Rettsteknisk er dette uheldig. Bruken av "blant annet" gir grunnlag for å argumentere med at forhold som tidligere ikke var omfattet av begrepet, nå faller inn under dette. Departementet bør klargjøre dette spørsmålet.

4.3 Anvendelse av begrepet "medvirkning" er uriktig og misvisende

Som påpekt ovenfor under punkt 3.3, rammes utlendingers avholdelse eller formidling av internettbaserte spill til norske forbrukere ikke av norsk straffe- eller pengespilllovgivning.

Betalingsformidling til nasjonalt eller utenlandsk baserte tilbydere av internettbaserte spill kan heller ikke anses som medvirkning til brudd på forbudet mot avholdelse av slik virksomhet.

Når betalingsformidling mellom spilltilbydere og forbrukerne nå straffsanksjoneres, er det derfor misvisende å betegne den straffbare handlingen som medvirkning. Det mest redelige, konsekvente og retts teknisk riktige ville være å oppstille et uttrykkelig lovforbud som retter seg mot de aktivitetene den norske staten ønsker å stanse: utenlandske pengespill og betalingsformidling mellom disse pengespillaktørene og norske forbrukere av pengespilltjenester.

4.4 Lovforslagets forhold til Norges EØS-rettslige forpliktelser

4.4.1 Utgangspunkt

Pengespillvirksomhet er ikke særskilt regulert innen EØS/EU-området. Jfr. NOU 1997: 14 s. 33. I mangel av slik regulering vil prinsippene om fri flyt av tjenester og til dels etableringsretten sette de rettslige rammene for den direkte reguleringen av spillbransjen. Det rettslige utgangspunktet for levering av spilltjenester over Internett vil derfor være EØS-avtalen art. 31 om etableringsretten og 36 om tjenester. I E-3/06 (Ladbrokes) uttalte EFTA-domstolen at vurderingen om pengespillvirksomheten var lovlig, i dette tilfellet, måtte foretas etter begge regelsettene (premiss 40). Se også E-1/06 (spillautomatdommen) premiss 25.

I høringsnotatet viser departementet til art. 31 og 36, rett til etablering og levering av tjenester når det gjelder pengespillvirksomhet. Departementet viser kun videre til art. 13 som er et unntak for den frie bevegelse overfor varer. Lovlige restriksjoner for etablering og tjenester reguleres imidlertid av art. 33 under kapittel 2 for etableringsretten i EØS-avtalen. Vurderingstema etter art. 13 og art. 33 kan i mange tilfeller tenkes å følge de samme linjene, men ordlyden i de to bestemmelsene er forskjellige, samtidig som ulike hensyn kan gjøre seg gjeldende for henholdsvis varer og tjenester. Det er derfor ikke gitt at en restriksjon som kan begrunnes for varers vedkommende også vil være lovlig ved grenseoverskridende ytelser av tjenester.

Når inngrep gjøres i andre regelverk for å ivareta hensynene som gjør seg gjeldende på spillmarkedet, er det derimot etter vårt syn de særlige reglene som gjelder på det aktuelle området som må legges til grunn. Når inngrep i finansinstitusjonenes tjenestetilbud gjøres for å ivareta nærmere angitte sosialpolitiske hensyn, må inngrepet derfor vurderes i forhold til reglene om betalingsformidling.

For at en restriksjon skal stå seg i forhold til prinsippene om fri flyt etter EØS-avtalen, må visse vilkår være oppfylt. Disse vilkårene forankres i EØS-avtalen, men det konkrete innholdet utledes i stor grad fra rettspraksis.

Det har i praksis blitt tillatt at allmenne tvingende hensyn kan begrunne restriksjoner i den frie flyten av tjenester, såfremt de er egnet til å sikre at formålet med restriksjonen oppnås og er forholdsmessig avpasset hensynene som skal ivaretas. Ved denne vurderingen vil det være relevant om det eksisterer andre mindre inngripende restriksjoner egnet til å ivareta de relevante hensynene.

Det er også et krav at hensynene bak en restriksjon eller et inngrep i adgangen til tjenesteyting ikke blir tatt hensyn til i staten der tjenestene har sitt opphav. Utgangspunktet for dette vilkåret er at tjenesteyteren vil være underlagt regler for næringsvirksomhet i hjemstaten. Dersom virksomheten er regulert i hjemstaten på en måte som tilsier at de samfunnsrelaterte aspektene blir ivaretatt på en tilstrekkelig måte kan restriksjonen være ulovlig. Vi kan ikke se at dette spørsmålet er adressert av departementet, til tross for at det for tiden foregår en utvikling på dette området, for eksempel i Storbritannia.

Det er staten som må sannsynliggjøre at de faktiske og rettslige forutsetningene for å gjøre inngrep i reglene om fri flyt er oppfylt, jf Spilleautomatdommen premiss 31.

Slik forslaget er presentert har vi få holdepunkter for å vurdere om vilkårene for denne restriksjonen er oppfylt. I mangel av adekvate faktiske og rettslige drøftelser, må det legges til grunn at vilkårene ikke er oppfylt.

4.4.2 Vurdering av restriksjonens egnethet

En restriksjon eller et forbud må etter sin art være egnet til å nå de fastsatte formålene restriksjonen er satt til å ivareta. Dette betyr at tiltak som ikke ivaretar disse relevante hensynene, ikke vil være lovlige.

Som påpekt ovenfor, er det i særdeleshet grunnlag for å stille spørsmål ved om tiltaket i praksis er egnet til å redusere spillevirksomheten til de gruppene som særlig har behov for beskyttelse.

En regel om å nekte finansinstitusjoner å gjennomføre betalingsoppdrag ved spillvirksomhet vil selvsagt til en viss grad virke hemmende på virksomheten, ettersom den vil ramme deler av betalingsstrømmene knyttet til virksomheten.

Næringen og spillaktørene vil imidlertid lett kunne innrette seg på andre måter.

Sett hen til at betalingsformidling gjennom finansinstitusjoner er lett å omgå ved spillvirksomhet over Internett, synes ikke restriksjonen å være egnet til å fremme de hensyn som skal ivaretas.

4.4.3 Nødvendighet mv.

Selv om en restriksjon i utgangspunktet må sies å være egnet til å nå fastsatte relevante målsettinger, må restriksjonen for det første være forholdsmessig. For det annet må det være på det rene at andre og mindre inngripende restriksjoner ikke er like godt egnet til å ivareta hensynene bak lovgivningen. Disse vurderingene hører inn under det EØS-rettslige proporsjonalitetsprinsippet.

Ved proporsjonalitetsvurderingen må det etter vårt syn tas utgangspunkt i de samlede restriksjonene som innføres for å ivareta de sektorpolitiske hensynene på lotteri- og pengespillområdet. Departementet viser i notatet til at lovgivningsprosessen er faseoppdelt og utgjør en slags flertrinns rakettkonstruksjon. En uuttalt konsekvens av dette synes å være at departementet ønsker å vurdere forholdsmessigheten av de enkelte tiltakene hver for seg. Etter vår oppfatning vil en slik trinnsvis innføring av strengere lovgivning ikke kunne foretas uten at den spillrelaterte lovgivningen som helhet vurderes.

Hvis tiltaket oppnår den ønskede effekten på omfanget av spill på utenlandsbaserte nettsider, må det etter vårt syn legges til grunn at det i praksis er tale om et de facto forbud mot andre fjernspill enn dem som har konsesjon i Norge. At lovgiveren velger ikke å legge ned et formelt forbud mot pengespill som i dag ikke omfattes av den norske lovgivningen, kan i relasjon til EØS-avtalen ikke være avgjørende. Det må være de tilsiktede og faktiske konsekvensene av lovgivningen som er avgjørende.

Etter vårt syn innebærer allerede den mangelfulle belysningen av de bærende hensynene bak lovendringen, at inngrepet må anses som uforholdsmessig, idet det foreliggende materialet i liten grad gir mulighet for å vurdere forholdsmessighet isolert sett og alternative, mindre inngripende restriksjoner.

Det foreligger en rekke handlingsalternativer som er mindre inngripende for å nå formålet. I forhold til forholdsmessighet mellom virkning av forbudet og forbudets omfang påpeker vi at det er usikkert hvilken virkning forbudet vil ha på de angitte formål. Det vises og til de omfattende omgåelsesmulighetene.

Vi kan ikke se at det i departementets høringsnotat er redegjort nærmere for hvilke mindre inngripende, alternative reguleringer som er vurdert med sikte på å nå de aktuelle sektorpolitiske målene. Som nevnt ovenfor er det i materialet departementet viser til, ikke grunnlag for å konkludere med at ny lovgivning er nødvendig for å ivareta de relevante hensynene bak spillelovgivningen. Utredning enav dette er egnet for et offentlig oppnevnt, bredt sammensatt utvalg. Vi vil imidlertid allerede nå nevne at departementet ikke synes å ha vurdert å innføre et lisenssystem, noe som vil gi myndigheten kontroll over partene i bransjen. Myndigheten kan sette vilkår for å oppnå lisens til å drive spill/lotterivirksomhet i Norge. Disse vilkårene må fungere likt overfor nasjonale aktører og andre aktører i EØS-området.

Spilling med innsats og gevinst over Internett er relativt nytt. Det er behov for kartlegging av utviklingen av markedet og de tekniske løsningene før det vurderes hvilke eventuelle restriksjoner som bør innføres. Særlig med tanke på at andre handlingsalternativer fremstår som egnet til å begrense spill på Internett uten at det går på bekostning av den frie bevegeligheten av tjenester, bør slike alternativer kartlegges i større grad. Dette gjelder enn mer når det i EØS-området for tiden foregår en prosess hvor EU-kommisjonen er i ferd med å stille spørsmål ved forskjellige nasjonale tiltak mot internettbaserte spill og hvor blant annet Storbritannia nå dessuten tilbyr lisens til aktører som fra før er etablert i mer "perifere" EU-stater, som Malta. Se forøvrig også forholdene i Sverige, hvor det etter en grundig utredning av spørsmålene ble besluttet ytterligere utredninger for å komme frem til en adekvat regulering av spill på internett.

Departementets forslag til endringer i lotteri og pengespilllovgivningen fremstår som lite forpliktende i forhold til de EØS-rettslige rammene Norge er forpliktet til å følge. Vi vil her peke på at departementet via omvei søker å ramme utenlandsbaserte tilbydere av spill, ved å konstruere et forbud på et annet rettsområde. Slik forslaget nå foreligger, gir de faktiske og rettslige drøftelsene i notatet ikke grunnlag for å ta stilling til om departementets lovendringsforslag vil innebære et brudd på Norges forpliktelser om fri bevegelse for tjenester etter EØS-avtalen. Det er departementet som skal vise at vilkårene er til stede. Vi kan ikke se at dette er gjort.

Forholdet til EØS-regelverket blir enn mer bekymringsfullt når departementet i tillegg er kjent med kommende endringer i den relevante EØS-bakgrunnsretten. Det er holdepunkter for at den lovendringen som nå foreslås, vil kunne være i strid med de varslede nye reglene om betalingstjenester, jf Direktiv COM (2005) 603 final. Vi formoder at forholdet til disse reglene og betydningen av å innføre restriksjoner på betalingsformidling vil bli nærmere behandlet i den videre lovforberedelsen.

Med vennlig hilsen
Wiersholm, Mellbye & Bech, advokatfirma AS



John S. Gulbrandsen
jsg@wiersholm.no

Kristian S. Myrbakk
ksm@wiersholm.no



Hanna E. Beyer Olausen
hbo@wiersholm.no