

Høringssvar – Tilleggshøring om DNS-blokkering av nettsted som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge

Norsk Bransjeforening for Onlinespill (NBO) ønsker å vise til regjeringens høringsbrev fra 13. april 2023 som tar for seg person- og kommunikasjonsvernkonsekvensene av å innføre DNS-blokkering av nettsteder som tilbyr pengespill. NBO takker for muligheten til å komme med våre synspunkter til forslaget og høringsnotatet.

NBOs kommentarer til forslaget

I dette høringssvaret ønsker NBO å følge regjeringens anmodning om å sette søkelys på de «*rent person- og kommunikasjonsvernrettslige*» sidene ved forslaget om å innføre en bestemmelse som gir Lotteritilsynet adgang til å pålegge DNS-blokkering av nettsted som tilbyr pengespill som ikke har tillatelse i Norge. For våre øvrige kommentarer til forslaget som helhet viser vi til vårt svar i forrige høringsrunde, datert 1. november 2021.

Generelle merknader

Regjeringens forslag om DNS-blokkering av nettsteder som tilbyr pengespill synes å være lite hensiktsmessig for å nå den gode målsettingen om å senke antallet spillavhengige i Norge, samtidig som det bærer klart preg av manglende utredning og forarbeid.

Allerede i omtalen av bakgrunnen for tilleggshøringen fremgår det at det forrige høringsnotatet – datert 21. september 2021 – «*ved en inkurie ikke inneholdt en redegjørelse for forslagens personvernmessige konsekvenser*». Nå, ett og et halvt år senere, har regjeringen valgt å sende forslaget på ny høring, uten at det i særlig grad svarer ut bekymringene knyttet til person- og kommunikasjonsvern som flere aktører fremsatte i forrige høringsrunde. Høringsinstansene påpekte også andre problemstillinger som var mangelfullt utredet av departementet, uten at disse er inkludert i tilleggshøringen.

For særlige juridiske vurderinger og innvendinger knyttet til person- og kommunikasjonsvernet, samt konsekvenser for befolkningens informasjonsfrihet, viser vi til vurderingen utført av advokatfirmaet Schjødt som er vedlagt dette høringssvaret i sin helhet.

NBO ønsker å sette forslaget om DNS-blokkering inn en større kontekst enn det departementet begrenser denne høringsrunden til. Vi mener dette er viktig for fullt ut å forstå hvor inngripende regjeringens forslag er, og hvor unikt – i negativ forstand – forslaget er, ikke bare i norsk, men også i internasjonal sammenheng.

Forholdsmessighet

NBO ønsker først å klargjøre en svært viktig ting. Til tross for forsøk på å omtale det som det motsatte, er det helt lovlig for nordmenn å spille hos utenlandske spillselskaper. Dette er viktig å understreke for den videre vurderingen av om DNS-blokkering er et forholdsmessig tiltak.

Det er viktig å påpeke at det er innført en rekke tiltak for å gjøre det vanskeligere for nordmenn som vil spille hos aktører utenfor spillmonopolet. Det er uttalt at den ønskede effekten av tiltakene er å øke kanaliseringsgraden til Norsk Tipping. Vi har likevel ikke sett den samlede virkningen av tiltakene enda, siden de ikke har fått fungere over tid.

Det at myndighetene har innført nye tiltak kan være forståelig sett i lys av at andelen problemspillere i Norge har økt mer enn i våre naboland, Sverige og Danmark. Etter å ha omregulert sine spillmarkeder fra monopol til lisensmodeller, har begge landene opplevd en utfaling i andelen problemspillere og de har lyktes med å kanalisere en større andel av omsetningen til selskaper som gjennom sine lisenser er underlagt felles ansvarlighetstiltak.

Så sent som 15. mai i år, bekreftet imidlertid ansvarlig statsråd på spillfeltet, kultur- og likestillingsminister Anette Trettebergstuen, at andelen personer med spilleproblemer i Norge har *«gått signifikant ned siden 2019»*. Overfor Stortinget viser statsråden til det som er foreløpig upubliserte tall fra Universitetet i Bergen basert på befolkningsundersøkelsen som ble gjennomført i 2022. Statsråden skriver videre at dette *«viser at regjeringens målrettede politikk om å forebygge og redusere spilleproblemene i befolkningen, faktisk fungerer»*.

Vi er nå i en annen situasjon enn da forslaget om DNS-blokkering først ble sendt på høring i 2021. Da hadde tallene fra befolkningsundersøkelsene vist en jevn økning i andelen problemspillere over mange år. Dersom den nye undersøkelsen nå bekrefter at andelen problemspillere har sunket, er det svært gledelig, og viser at man både fra myndighets- og bransjehold har lyktes med det omfattende ansvarlighetsarbeidet. NBO har også vært en pådriver for høyere grad av ansvarlighet i bransjen, og mener vi i Norge hadde klart dette i enda større grad gjennom en lisensmodell der alle aktørene kan underlegges et felles ansvarlighetsrammeverk.

Med andre ord ønsker regjeringen nå å innføre et svært inngripende tiltak overfor norske borgere uten at alle juridiske problemstillinger er vurdert, uten at det er vurdert om behovet er det samme som da forslaget opprinnelig ble foreslått i 2021, og uten at man har sett den reelle effekten av allerede eksisterende tiltak.

Prinsipielle avveininger

Til tross for at det allerede finnes strenge tiltak, markerer DNS-blokkering et vannskille for hvilke virkemidler man åpner for å ta i bruk. Konsekvensene av å sensurere nordmenns tilgang til lovlig informasjon og myndighetenes innblanding i den tekniske driften av internett, er potensielt vidtrekkende og dreier seg ikke «bare» om å styrke spillmonopolet. Det innebærer prinsipielle avveininger av om inngrepet kan rettferdiggjøres. Likevel er det en rekke mangler i departementets forholdsmessighetsvurderinger og departementet har, verken i 2021 eller i 2023, vurdert om det er et lovlig inngrep i informasjonsfriheten.

I denne sammenhengen er det verdt å påpeke at det er flere aktiviteter som p.t ikke er lovlig å tilby i Norge, men som norske borgere fritt kan benytte seg av i utlandet. Her finnes det talløse eksempler på nettsider som er skrevet på norsk og som åpenbart retter seg mot et norsk publikum, men som norske myndigheter likevel lar passere.

Dersom det åpnes for blokkering av informasjon som nordmenn lovlig kan oppsøke, ut ifra det som i bunn og grunn er en moralsk og politisk avveining, vil det åpne for sensurering av informasjon på internett basert på hva det til enhver tid politiske flertallet liker og misliker.

Praktiske avveininger

Prinsipielt er forslaget om DNS-blokkering av nettsider som tilbyr pengespill dypt problematisk. Praktisk er det også komplisert: Brukerne som oppsøker et blokkert nettsted, skal sendes til en landingsside eid og driftet av deres respektive internettilbydere. Innhold og form på siden skal imidlertid være fastsatt av Lotteritilsynet. I sin vurdering peker Schjødt på en del utfordringer knyttet til hvem som har ansvar for ulike person- og trafikkopplysninger, og det fremheves flere problemstillinger som ikke i tilstrekkelig grad er utredet og vurdert av departementet. Dette inkluderer også forhold som Datatilsynet påpekte i forbindelse med høringen i 2021.

Det må også vurderes om DNS-blokkering er nødvendig for å nå de ansvarlighetsmålene spillpolitikken skal være tuftet på eller om det samme kan oppnås med mindre inngripende virkemidler. Departementets fremhever selv at tiltaket er svært enkelt å omgå, og dermed har liten effekt for de man i størst grad ønsker å hjelpe – personer med spilleproblemer. I tillegg til de praktiske og tekniske utfordringene, må dette sees i lys av at statsråden beskriver at andelen problemspillere i Norge har sunket de siste årene. På denne måten fremstår ikke forslaget om DNS-blokkering som tilstrekkelig vurdert ut ifra de rådende omstendigheter.

Andre løsninger

Den tverrpolitiske rettesnoren i norsk spillpolitikk er at den skal være tuftet på ansvarlighet. NBO er enig i dette. Samtidig har NBO en ulik oppfatning enn regjeringen når det gjelder hvordan ansvarlighetsprinsippet best kan ivaretas.

For NBO er det derfor uforståelig at regjeringen fremmer et forslag heftet med så store spørsmål, manglende vurderinger og samtidig med en uviss effekt. Departementet har selv lagt vekt på den usikre effekten av DNS-blokkering i stortingsmelding «*Meld. St. 12 (2016-2017) – Alt å vinne, ein ansvarleg og aktiv pengespelpolitikk*», og senest i forarbeidet til ny lov om pengespill. I begge arbeider vurderte departementet at DNS-blokkering vil være enkelt å omgå, og at de som vil oppsøke disse pengespilltilbudene – og her kan man med stor grad av sikkerhet slå fast at problemspillere er i denne gruppen – uansett vil gjøre det.

DNS-blokkering vil dermed først og fremst fungere som et informasjonstiltak, med verdi for de spillerne som ikke kjenner til norsk pengespillregulering. I praksis har tiltaket derfor samme effekt som DNS-varsling, som departementet også selv opprinnelig anbefalte, siden DNS-blokkering – med departementets egne ord – er «*svært inngripende overfor borgerne*».

Det at man senere likevel ender med at DNS-blokkering er et foretrukket tiltak synes å bunne i at høringsinstanser har pekt på denne løsningen som «*mindre komplisert og mindre*

kostnadskrevende». NBO er svært kritisk til at dette er argumenter som skal begrunne at det innføres et så inngripende tiltak som flere har påpekt at DNS-blokkering faktisk er.

NBOs anbefaling til videre arbeid

På bakgrunn av utfordringene ved DNS-blokkering og de manglende utredningene av forslagets konsekvenser for person- og kommunikasjonsvernet, samt inngrepet i nordmenns informasjonsfrihet, foreslår NBO at forslaget om å innføre DNS-blokkering stanses og at regjeringen heller starter utredningen av en mulig lisensmodell i Norge.

Med vennlig hilsen



Carl Fredrik Stenstrøm
Generalsekretær NBO