

## Frivillighet Norges svar på høring om forslaget til ny lov om pengespill

Frivillighet Norge viser til Kulturdepartementets forslag til ny lov om pengespill, datert 29.06.20. Vi ønsker med dette å fremme våre kommentarer til forslaget.

### Bakgrunn for våre kommentarer

Lotterier, basarer, bingo og andre former for spill har tradisjonelt vært en viktig inntektskilde for frivillige organisasjoner. Rammebetingelsene for pengespill er derfor viktige for frivillig sektor. Frivillighet Norge har ikke tatt stilling til overordnet modell for spillpolitikken, eller til fordelingen av spillemidler mellom organisasjonene.

Frivillighet Norge mener at spillpolitikken må være basert på følgende prinsipper, uavhengig av modell:

1. **Ansvarlighet:** Spillpolitikken må ikke medføre en økt risiko for spillavhengighet og negative sosiale konsekvenser. Det er uakseptabelt at frivillige organisasjoner skal basere sin finansiering på virksomhet som kan bidra til avhengighet og personlige tragedier.
2. **Videreformidling av overskudd:** Overskudd fra pengespill må videreformidles til frivillige organisasjoner.
3. **Lovlighet:** Staten må bekjempe uregistrerte aktører som tilbyr spill på det norske markedet, med de midlene som er tilgjengelig. Brudd på regelverket må møtes med sanksjoner.

### Generelle kommentarer til forslaget

Frivillighet Norge er glad for at hensikten med lovforslaget er å ta opp i seg endringer og utfordringer i spillmarkedet. Hensynet til dem som sliter med spillavhengighet og deres pårørende skal alltid veie tyngre enn økonomiske hensyn. Det er også bra at Kulturdepartementet legger vekt på at overskuddet skal fordeles til ikke-fortjenestebaserte formål og at departementet ønsker å bidra til en forenkling av lovverket som også vil virke forenklingende for organisasjonene. Vi opplever også at endringene bidrar til at spillpolitikken blir mer framtidsrettet og robust. Vi støtter derfor hovedtrekkene i forslaget.

Frivillighet Norge er opptatt av at Lotteritilsynet får tilstrekkelige ressurser til å drive kontroll- og tilsynsvirksomhet på en tilfredsstillende måte.

Departementet foreslår flere steder å endre loven slik at gjeldende praksis blir lovfestet. Dette vil skape mer forutsigbarhet og virke forenklingende. Men når det legges opp til mindre bruk av skjønn, blir det også viktig å diskutere hva de ulike begrepene innebærer, eksempelvis for

hvilke organisasjoner som blir lotteriverdige. Under følger våre kommentarer til disse enkeltdelene av forslaget.

Frivillighet Norge er også opptatt av at regjeringen må søke en pengespillregulering som i størst mulig grad sørger for ansvarlighet og kontroll med spill som potensielt kan være avhengighetsskapende. Norge ligger i dag langt framme i internasjonal målestokk når det gjelder ansvarlighet og krav om registrering og identifisering av nye spillere, beløpsgrenser og tidsbruksgrenser. Vi mener at screening av spilleratferd er en forutsetning for å lykkes med ansvarlighet og forbrukerbeskyttelse. Med dette som utgangspunkt, har vi også noen kommentarer til DNS-varsling.

#### Særlig om forskriftsfesting av overskuddsformål i §14

Tippnøkkelen fordeler Norsk Tippings overskudd mellom idrett, kultur og frivillighet. Andelen til idrett og humanitære eller samfunnsnyttige organisasjoner er forskriftsregulert, men kulturens andel har ingen slik regulering. Frivillighet Norge foreslår derfor at kulturens andel reguleres gjennom forskrift.

Vi ser også at departementet i denne paragrafen foreslår en endring fra «samfunnsnyttige **eller** humanitære organisasjoner» (eksisterende lov) til «samfunnsnyttige **og** humanitære organisasjoner». Vi ser ikke begrunnelse for dette, men det kan oppfattes som en innsnevring. Vi ber derfor om at det endres tilbake til «samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner», slik at hele punkt d blir:

- d) Resten av overskuddet fordeles først med 6,4 % til helse- og rehabiliteringsformål. Deretter fordeles 64 % til idrettsformål, 18 % til kulturformål og 18 % til samfunnsnyttige eller humanitære organisasjoner.

#### Særlig om hvem som kan tilby pengespill i § 21

I forslaget § 21 foreslår Kulturdepartementet å lovfeste hvilke organisasjoner som er lotteriverdige. I likhet med Kulturdepartementet, mener Frivillighet Norge at formuleringen «humanitært og samfunnsnyttig formål» i dagens lovverk er en lite presis avgrensning av hvem som kan få tillatelse til lotterier, og vi er glad for forslaget om å gå bort fra denne. Samtidig vil en ny avgrensning i lovverket gi føringer for hva som regnes som lotteriverdige organisasjoner, som vil ha konsekvenser for inntektsgrunnlaget til mange.

I dag opererer lovverket med ulike definisjoner av frivillig organisasjon, og tolkningen av begreper som allmenntilgjengelig og samfunnsnyttig er i stor grad gjenstand for skjønnsmessig tolkning. Frivillighet Norge mener det bør etableres én overordnet definisjon av frivillig organisasjon som brukes som inngangsport til alle regelverk som omhandler frivillige organisasjoner, og som tar utgangspunkt i Frivillighetsregisteret. Dette prinsippet bør også ligge til grunn for hvem som skal kunne tilby pengespill.

Frivillighetsmeldinga (Meld. St. 10 (2018-2019)) slår fast at Frivillighetsregisteret skal brukes som inngangskriterium i ordninger forbeholdt frivillig sektor. Vi er glad for at departementet følger det opp i dette forslaget og ser et forenklingspotensiale i at kravene som stilles til

lotteriverdige organisasjoner, samsvarer med andre ordninger som forvaltes av Lotteritilsynet, eksempelvis momskompensasjonsordningen. Frivillighetsregisterets formål er å bedre og forenkle samhandlingen mellom frivillige organisasjoner og offentlige myndigheter, og det er nettopp i slike tilfeller som dette at det kan virke som et godt forenklingsverktøy.

Kulturdepartementet ber videre om innspill til hvordan forslaget om å bruke Frivillighetsregisteret kan slå ut for aktører som ikke kan stå i registeret, eksempelvis Den norske kirke. Frivillighet Norge mener spørsmål knyttet til kirkens status som frivillig organisasjon eller ikke, bør avgjøres på overordnet nivå, og at dette ligger til grunn for om menighetene får registreringsrett i Frivillighetsregisteret og tilgang til ordninger forbeholdt frivilligheten. Vi understreker at det med departementets forslag vil være mulig for organisasjoner som samarbeider med menigheter, å holde lotteri, og det vil være mulig for menigheter å holde lotterier under grensen på 200 000 kr.

### Særlig om lukkede organisasjoner i § 21

I § 21 spesifiserer Kulturdepartementet flere krav til lotteriverdige organisasjoner, blant annet at organisasjonene ikke skal være lukkede. Om kravet skal lovfestes, ber vi om at unntakene presiseres i tråd med dagens praksis, så vi ikke risikerer at det tolkes for snevert og utelukker organisasjoner hvor det er naturlige begrensninger for medlemskap, for eksempel ut ifra kjønn, etnisitet og kompetanse. Vi ber departementet ta høyde for at begrensninger også kan virke inkluderende. For eksempel kan ungdomsorganisasjoner forbeholdt jenter virke trygghetsskapende i visse etniske og religiøse grupper, og grupper forbeholdt personer med en bestemt etnisitet kan trekke til seg minoriteter som ellers er lite inkluderte i det norske samfunnet.

### Særlig om offentlige oppgaver i § 21

Departementet foreslår å lovfeste praksis med at overskudd fra pengespill ikke kan brukes til å finansiere offentlige oppgaver eller fritidsaktiviteter for voksne. Vi ser at dette forslaget skal presiseres nærmere i forskrift, men har likevel noen kommentarer her.

Frivillighet Norge mener ikke at offentlige oppgaver skal finansieres gjennom inntekter fra lotterier, eksempelvis innkjøp av nødvendig utstyr til offentlig drevne sykehjem eller drift av skoler. Vi støtter derfor intensjonen i denne delen av forslaget. Samtidig er det verdt å stille spørsmål ved hva som regnes som en offentlig oppgave, da man kan tenke seg grensetilfeller som beredskapsarbeid, rusbehandling, helseinformasjon knyttet til spesifikke diagnoser og bevaring og formidling av kulturarv.

Flere av Frivillighet Norges medlemsorganisasjoner har opplevd avslag på å bli lotteriverdige som følge av at de driver med oppgaver som kunne vært offentlige. Frivilligheten har en lang tradisjon for å supplere det offentlige tjenestetilbudet der de ser behov blant sine medlemmer. Ofte er dette oppgaver som senere har blitt tatt over av det offentlige, og det er også mye samarbeid mellom det offentlige og frivilligheten, for eksempel innenfor beredskap, opplæring, kultur, kulturminnevern, rusbehandling, etterbehandling og oppfølging av ulike diagnoser og inkludering av asylsøkere. Dette er pionervirksomhet, supplement og samarbeid som har stor verdi for utviklinga av velferdsstaten og for samfunnet for øvrig, men som finansieres av den

enkelte organisasjon. Departementet nevner flere av disse som aktører som nå vil omfattes av forslaget, men nåværende praksis viser at det er et behov for å sikre disse kan få inntekter fra spill på lik linje med andre frivillige organisasjoner.

Vi vil også understreke at Frivillighetsregisteret stiller krav om at enheter som er registrert skal være uavhengige av det offentlige (jfr § 3a i Frivillighetsregisterloven). Vi ber om at forskriften tar opp i seg disse hensynene og er både konkret og inkluderende her, slik at frivillige organisasjoner opprettholder sin selvstendighet til å bestemme hvilke aktiviteter deres lotteriinntekter skal bidra til å finansiere.

### Særlig om fritidsaktiviteter for voksne i § 21

Som eksempler på fritidsaktiviteter for voksne som ikke skal kunne finansieres av lotterier, nevner departementet idrettslag, kor og korps. Begrunnelsen er at voksne må finansiere aktivitetene sine selv. Frivillighet Norge ser behovet for å avgrense en del aktiviteter som ikke strekker seg ut over engasjement i egen vennekrets, men vil påpeke samfunnsnyttene i organisasjoner som inkluderer brede befolkningsgrupper. Verdien av organisasjoner som driver aktiviteter for voksne er sjelden bare aktiviteten alene. Vel så viktig er det at de bidrar til å inkludere ulike deler av befolkningen og slik styrker folkehelse, inkludering, kompetansebygging og demokratibyging så vel som arbeidet mot ensomhet og inaktivitet. Vi ber om at det tas hensyn til disse aspektene og at det ikke gjøres en avgrensning mot fritidsaktiviteter for voksne på den måten som nå foreslås.

### Særlig om deregulering av lotterier under 200 000 kroner i § 23

Kulturdepartementet foreslår å forenkle prosedyrene for lotterier med omsetning på under 200 000 kroner, slik at frivillige organisasjoner kan gjennomføre de minste lotteriene uten forhåndsmelding til Lotteritilsynet. Dette er en endring Frivillighet Norge er positiv til. Vi er enige i at disse spillene sjelden utgjør fare for hvitvasking eller spillavhengighet. Det åpner også for at flere formål kan arrangere lotteri selv om de ikke faller inn under kravene til å være lotteriverdige, noe vi mener er positivt.

Det er behov for noen presiseringer. Vi ber om at lovttekst eller forskrift ivaretar dagens praksis, der beløpsgrense gjelder per lokale lotteri og ikke samlet for organisasjoner med mange lokallag. Vi ber også om at departementet sikrer at «lokalt eller regionalt omfang» i § 23 tolkes slik at «omfang» viser til hvor lotteriet gjennomføres, ikke til hva slags formål overskuddet av lotteriet skal gå til. Det er viktig at man fortsatt kan ha et lokalt lotteri hvor inntektene skal gå til et internasjonalt formål.

### Særlig om varslingsmelding på internett i § 33

I lovforslagets § 33 foreslår departementet å innføre en DNS-varslingsmelding til nordmenn som spiller hos uregulerte pengespillselskap på internett. Dette foreslås i stedet for en DNS-blokkering, som ville hindret brukerne å gå inn på siden i det hele tatt. Departementet begrunner dette med at DNS-blokkering er et inngripende tiltak som det fins metoder for å unngå.

Å hindre spill hos uregulerte aktører er viktig for en ansvarlig pengespillspolitikk, særlig i arbeidet med å forebygge spilleavhengighet. Framtidens norske pengespillmodell må ha et ansvarlighetsnivå som tilsvarer minimum det eksisterende ansvarlighetsnivået i dagens enerettsmodell. Det er også vesentlig for å sørge for at overskuddet fra spill ikke går til private eiere utenlands, men fordeles på frivillige organisasjoner. Norske myndigheter må fortsette samarbeidet med andre lands myndigheter for å stoppe eller begrense ulovlig spillreklame gjennom kontakt med aktuelle myndigheter og gjennomgang av regelverk på området. Flere land har gjennomført DNS-blokkering med hell, og vi ser ikke at muligheten for å komme seg rundt påbud er et argument for å la påbudet være. Frivillighet Norge ber derfor departementet revurdere å innføre en DNS-blokkering av uregulerte aktører, i tråd med Stortingets vedtak om tilsvarende fra 2018.

**Med vennlig hilsen**

**Stian Slotterøy Johnsen**  
Generalsekretær

**Guri Idsø Viken**  
Politisk seniorrådgiver