

Dómsmálaráðuneytið.
b.t. Jóns Gunnarssonar,
dómsmálaráðherra.
Borgartúni 26,
105 Reykjavík.

Reykjavík 1. desember 2022.

Varðar: Réttarbætur á sviði happdrættismála – Lok starfa starfshóps ráðherra – Skýrslur, álit og tillögur.

Hinn 26. mars 2021 setti þáverandi dómsmálaráðherra, Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir á fót starfshóp sem ætlað var að kanna mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála.

Í skipunarbréfi ráðherra sagði að starfshópnum væri ætlað að gera tillögur til ráðherra um breytingar á lögum og reglugerðum um happdrætti, teldust þær nauðsynlegar, og eftir atvikum greina fjárþörf til þess að tryggja að mögulegar breytingar gætu átt sér stað. Í skipunarbréfinu voru tilgreind í sjö töluliðum atriði sem starfshópnum var meðal annars ætlað að athuga.

Starfshópin skipuðu:

Sigurður Kári Kristjánsson, lögmaður, skipaður án tilnefningar, sem jafnframt var formaður starfshópsins.

Alma Björk Hafsteinsdóttir, spilafíklaráðgjafi og viðskiptafræðingur, tilnefnd af Samtökum áhugafólks um spilafíkn.

Anna Lilja Ragnarsdóttir, löglærður fulltrúi hjá sýslumannsembættinu á Höfn í Hornarfirði, tilnefnd af sýslumanninum á Suðurlandi.

Auður Cela Sigrúnardóttir, starsmaður Íslandsspila, tilnefnd af Íslandsspilum.

Bryndís Hrafnkelsdóttir, forstjóri, tilnefnd af Happdrætti Háskóla Íslands.

Fanney Óskarsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu réttinda einstaklinga í dómsmálaráðuneytinu, skipuð án tilnefningar.

Guðmundur Löve, framkvæmdastjóri, tilnefndur af Happdrætti SÍSBS.

Guðni Bergsson, lögmaður, tilefndur af Getspá/Getraunum.

Lárus Blöndal, lögmaður og forseti Íþróttá- og Ólympíusambands Íslands, tilnefndur af Getspá/Getraunum.

Sigurður Ágúst Sigurðsson, forstjóri, tilnefndur af Happdrætti DAS.

Sveinn M. Bragason, sérfræðingur á skrifstofu fjármála og rekstrar í dómsmálaráðuneytinu, skipaður án tilnefningar.

Starfsmaður starfshópsins var *Árni Grétar Finnsson*, lögmaður.

Með bréfi þessu tilkynnist yður að starfshópurinn hefur lokið störfum. Síðasti fundur hans fór fram í dómsmálaráðuneytinu hinn 1. nóvember sl.

Bréfi þessu fylgir skýrsla sem þar sem fjallað er um þau álitaeefni sem starfshópurinn tók til umfjöllunar í sinni vinnu ásamt tillögum að réttarbótum á sviði happdrættismála. Fyrir tillögunum er gerð grein í seinni hluta skýrslunnar en þær eru settar fram í nýu efnisliðum. Þó skal tekið fram að starfshópurinn hafði ekki í vinnu sinni forsendur til að greina hvaða kostnað tillögur hans hefðu í för með sér, yrði að þeim farið, fyrir ríkissjóð og þá rekstraraðila sem starfa á markaðnum. Að auki naut starfshópurinn ekki fjárveitingar til að standa straum að kostnaði sem slík greining hefði óneitanlega haft í för með sér.

Ekki náðist samstaða innan starfshópsins um efni skýslunnar og þeirra tillagna sem honum var falið að leggja fyrir ráðherra.

Standa formaður og starfsmaður starfshópsins og því einir að skýrslunni og þeim tillögum sem þar eru settar fram.

Áherslur og tillögur annarra fulltrúa í starfshópnum, að undanskildum þeim starfsmönnum dómsmálaráðuneytisins og fulltrúa Sýslumannsins á Höfn í Hornafirði sem sæti áttu í starfshópnum, koma fram í sérstökum álitum og samantektum þeirra sem fylgja bréfi þessu einnig hjálagt.

Í meðfylgjandi skýrslu undirritaðra koma fram tillögur að réttarbótum á sviði happdrættismála, sem eru þessar helstar:

1. Að ráðist verði í heildarendurskoðun núgildandi laga á sviði happdrættismála með það að markmiði að sett verði ný heildarlög sem gildi um allan happdrættismarkaðinn.
2. Að innleidd verði notkun spilakorta að norrænni fyrirmynd við peningaspilun á Íslandi sem tengd verði rafrænum skilríkjum í stað reiðufjár í því skyni að minnka þann skaða sem hlýst af peningaspilun, einkum í spilakössum og á netinu.
3. Að komið verði lögum yfir þá ólöglega netspilum, þ. á m. veðmálastarfsemi á erlendum vefsíðum, sem nú viðgengst hér á landi og hún verði regluset. Það verði gert með því að gera starfsemiina leyfisskylda, þannig að hún sæti eftirliti stjórnvalda og að rekstraraðilar greiði skatta og gjöld til samfélagsins af starfsemi sinni. Jafnframt verði stjórnvöldum veittar nauðsynlegar lagaheimildir til að grípa til úrræða gagnvart þeim rekstraraðilum sem ekki fylgja lögum og reglum í starfsemi sinni.
4. Að núverandi sérleyfishöfum verði heimilað að bjóða upp á leiki sína og spil á netinu.
5. Að leyfisveitingar vegna reksturs happdrætta og peningaspila hvers konar verði færðar frá Alþingi og til stjórnvalda, þ.e. til dómsmálaráðuneytisins og undirstofnana þess.

Jafnframt er lagt til að eftirlit með markaðnum verði stóreflt frá því sem nú er. Lagt er til að þeir lögaðilar sem fá leyfi til starfsemi á happdrættismarkaði teljist eftirlitsskyldir aðilar í skilningi laga nr. 87/1998, um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, og að eftirlit með starfsemi þeirra verði fært til Fjármálaeftirlits Seðlabanka Íslands.

Kostnaður vegna útgáfu leyfa og eftirlits verði rekstraraðilar sjálfir látnir bera í formi leyfis- og eftirlitsgjalda.

6. Að núverandi rekstar- og leyfishafar efli samstarf sín á milli á sviði forvarna gegn spilavanda og spilafíkn, en einnig við rannsóknir á spilahegðun, spilavanda og spilafíkn.

Jafnframt að rekstraraðilum verði heimilað samstarf sín á milli vegna innleiðingar spilakorta, svo sem með rekstri sameiginlegs gagnagrunns, í samræmi við það sem þekkist í Svíþjóð og Danmörku.

7. Að komið verði á fót sérstökum forvarnarsjóði í því skyni að stórefla forvarnir gegn skaðlegum áhrifum peningaspila og rannsóknir á því sviði. Er lagt til að starfsemi sjóðsins verði fjármögnuð með tilgreindu hlutfalli af tekjum rekstraraðila á happdrættismarkaði í stað þess að hún verði fjármögnuð af skattfé.

8. Að ráðist verði í endurskoðun á ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19/1940 samhliða breytingum sem leiða af framangreindum tillögum.

Bréfi þessu fylgja jafnframt tillögur og álit annarra fulltrúa sem sæti áttu í starfshópnum.

Er þar annars vegar um að ræða sérálit Samtaka áhugafólks um spilafíkn við tillögur sem fram komu í starfshópi dómsmálaráðuneytis um mögulegar breytingar á sviði happdrættismála, dags. 21. nóvember 2022.

Hins vegar er um að ræða tillögur og samantekt fulltrúa þeirra happdrættisfyrirtækja sem nú starfa á íslenskum happdrættismarkaði Þessir hagsmunaaðilar eru Íslandsspil, Happdrætti Háskóla Íslands, Happdrætti SÍBS, Happdrætti DAS, Getspá og Getraunir.

Tillögunum hagsmunaaðilanna fylgir bréf til ráðherra, dags. 28. nóvember 2022. Yfirskrift þess er *Tillögur og skýrsla starfshóps um réttarbætur á sviði happdrættismála*.

Í því bréfi koma fram margvíslegar aðfinnslur hagsmunaaðilanna við efni framangreindrar skýrslu undirritaðra og þeirra tillagna sem þar koma fram.

Undirritaðir telja ekki við hæfi að fjalla efnislega um aðfinnslur hagsmunaaðilanna í bréfi þessu til ráðherra, þótt þeir telji þær ekki eiga við nein rök að styðjast.

Nærtækara sé að ráðherra meti réttmæti þeirri út frá efni skýrslunnar, þeirra tillagna sem þar eru lagðar fram og þeirra forsendna sem þær byggja á.

Á hinn bóginn verði ekki hjá því komist að benda sérstaklega á að aðfinnslurnar stafa frá hagsmunaaðilum sem starfa á markaði í skjóli sérleyfa sem þeim hafa verið veitt. Hafa þeir því fjárhagslega hagsmuni af efni þeirra tillagna sem þar eru settar fram.

Beri að skoða aðfinnslur þeirra í því ljósi.

Reykjavík 1. desember 2022,

**Sigurður Kári Kristjánsson, lögmaður,
formaður starfshópsins.**

**Árni Grétar Finnsson, lögmaður,
starfsmaður starfshópsins.**

Hjálagt:

1. Réttarbætur á sviði happdrættismála – skýrsla og tillögur, dags. 1. desember 2022.
2. Sérálit Samtaka áhugafólks um spilafíkn við tillögur sem fram komu í starfshópi dómsmálaráðuneytisins um mögulegar breytingar á sviði happdrættismála, dags. 21. nóvember 2022.
3. Bréf fulltrúa happdrættisfyrirtækja í starfshópi um réttarbætur á sviði happdrættismála til dómsmálaráðherra, dags. 28. nóvember 2022.
4. Tillögur og samantekt fulltrúa happdrættisfyrirtækja í starfshópi um réttarbætur á sviði happdrættismála til dómsmálaráðherra um breytingar á réttarreglum um happdrætti, ásamt viðauka, dags. 28. nóvember 2022.

**Dómsmálaráðuneytið.
b.t. Jóns Gunnarssonar,
dómsmálaráðherra.
Sölvhólsgötu 7.
101 Reykjavík.**

**RÉTTARBÆTUR Á SVIÐI HAPDRÆTTISMÁLA
SKÝRSLA OG TILLÖGUR**

--- --- ---

EFNISYFIRLIT SKÝRSLU:

1. Inngangur – Verkefni og skipan starfshópsins.
2. Núgildandi löggjöf á sviði happdrættismála.

- 2.1. Almenn lög um happdrætti nr. 38/2005.
- 2.2. Sérlæg um happdrætti.
 - 2.2.1. Lög um getraunir nr. 59/1972.
 - 2.2.2. Lög um talnagetraunir nr. 26/1986.
 - 2.2.3. Lög um söfnunarkassa nr. 73/1994.
 - 2.2.4. Lög um Happdrætti Háskóla Íslands nr. 13/1973.
 - 2.2.5. Lög um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna (DAS) nr. 16/1973.
 - 2.2.6. Lög um happdrætti fyrir Samband íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga (SÍBS) nr. 18/1959.

3. Helstu áskoranir og álitamál sem starfshópurinn stóð frammi fyrir.

- 3.1. Rekstaraðilar happdrætta og tilgangurinn með rekstri þeirra.
- 3.2. Tekur og hagnaður helstu rekstraraðila á íslenskum markaði.
- 3.3. Almenn sjónarmið um starfsemi núverandi rekstraraðila.
- 3.4. Áhættumöt Ríkislögreglustjóra vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka.
 - 3.4.1. Áhættuflokkun getrauna.
 - 3.4.2. Áhættuflokkun happdrætta.
 - 3.4.3. Áhættuflokkun Lottós.
 - 3.4.4. Áhættuflokkun söfnunarkassa og happdrættisvéla.
 - 3.4.5. Áhættuflokkun fjárhættuspila á netinu.
 - 3.4.6. Ályktanir sem draga má af áhættumötum Ríkislögreglustjóra.
- 3.5. Um eftirlit með happdrættum og peningaspilum.
 - 3.5.1. Ólögleg veðmálastarfsemi er án eftirlits.
 - 3.5.2. Skortur á eftirliti með löglegri starfsemi á happdrættismarkaði.
 - 3.5.3. Nánar um lögbundið hlutverk og eftirlit sýslumanns.
 - 3.5.4. Ályktanir.
- 3.6. Spilafíkn og spilavandi.
 - 3.6.1. Fyrirliggjandi rannsóknir og sjónarmið innlendra sérfræðinga.
 - 3.6.1.1. Niðurstöður rannsókna.
 - 3.6.2. Um tengsl spilavanda og mismunandi tegunda peningaspila.
 - 3.6.3. Ályktanir.

- 3.7. Mögulegar leiðir til að sporna við spilafíkn, spilavanda og öðrum vandamálum sem leiða af rekstri peningaspila.
 - 3.7.1. Ábyrg spilun.
 - 3.7.2. Spilakort.
 - 3.7.3. Spilakort á Norðurlöndum.
 - 3.7.4. Afstaða núverandi rekstraraðila spilakassa.
 - 3.7.5. Ályktanir.
- 3.8. Ólöglegt peningaspilun á netinu og mögulegar leiðir til að sporna við henni.

4. Tillögur.

- 4.1. Ráðast þarf í heildarendurskoðun laga á sviði happdrættismála.
- 4.2. Leiðir til að koma á skyldu til að nota spilakort (töluliður nr. 3 í skipunarbréfi).
- 4.3. Hvernig er hægt að stemma stigu við ólöglegri netspilun hér á landi (töluliður nr. 2 í skipunarbréfi).
- 4.4. Möguleikar núverandi sérleyfishaga á happdrættismarkaði hér á landi til að bjóða upp á spil á netinu (töluliður nr. 1 í skipunarbréfi).
- 4.5. Hvernig haga skuli leyfisveitingum og eftirliti með happdrættum, þar á meðal tæknilegu eftirliti (töluliður nr. 4 í skipunarbréfi).
 - 4.5.1. Leyfisveitingar.
 - 4.5.2. Eftirlit.
- 4.6. Möguleg samvinna leyfisskyldra happdrætta hér á landi, annað hvort allra eða happdrætta með skylda starfsemi (töluliður nr. 5 í skipunarbréfi).
- 4.7. Hvernig unnt sé að standa straum af kostnaði við framkvæmd laga um happdrætti og forvörnum og rannsóknum vegna spilavanda (töluliður nr. 7 í skipunarbréfi).
 - 4.7.1. Kostnaður vegna eftirlits.
 - 4.7.2. Kostnaður vegna útgáfu leyfa.
 - 4.7.3. Kostnaður vegna rannsókna og forvarna.
- 4.8. Hvernig rannsóknum á spilafíkn og ólöglegu fjárhættuspili skuli háttað (töluliður nr. 6 í skipunarbréfi).
- 4.9. Endurskoðun á ákvæðum almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

5. Lokaorð.

1. Inngangur - Verkefni starfshópsins.

Páverandi dómsmálaráðherra, Áslaug Arna Sigurbjörnsdóttir, skipaði í mars 2021 starfshóp sem ætlað var að kanna mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála.

Í skipunarbréfi starfshópsins, frá 26. mars 2021, segir að hópnum sé ætlað að gera tillögur til ráðherra um breytingar á lögum og reglugerðum um happdrætti, teljist þær nauðsynlegar, og eftir atvikum að greina fjárþörf til þess að tryggja að mögulegar breytingar geti átt sér stað.

Í skipunarbréfi starfshópsins sagði að meðal þess sem starfshópnum væri ætlað að athuga væri:

1. Möguleikar núverandi sérleyfishafa á happdrættismarkaði hér á landi til að bjóða upp á spil á netinu.
2. Hvernig hægt væri að stemma stigu við ólöglegri netspilun hér á landi.
3. Að kanna leiðir til að koma á skyldu til að nota spilakort.

4. Hvernig haga skuli leyfisveitingum og eftirliti með happdrættum, þar á meðal tæknilegu eftirliti.
5. Mögulega samvinnu leyfisskyldra happdrætta hér á landi, annað hvort allra eða happdrætta með skylda starfsemi.
6. Hvernig rannsóknnum á spilafíkn og ólöglegu fjárhættuspili skuli háttað.
7. Hvernig unnt sé að standa straum af kostnaði við framkvæmd laga um happdrætti og forvörnum og rannsóknnum vegna spilavanda.

Í starfshópinu voru skipuð þau Fanney Óskarsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu réttinda einstaklinga í dómsmálaráðuneytinu, Sveinn M. Bragason, sérfræðingur á skrifstofu fjármála og rekstrar í dómsmálaráðuneytinu, Auður Cela Sigrúnardóttir, starfsmaður Íslandsspila, tilnefnd af Íslandsspilum, Lárus Blöndal, lögmaður og forseti Íþróttá- og Ólympíusambands Íslands, tilnefndur af Getspá/Getraunum, Guðni Bergsson, lögmaður og formaður Knattspyrnusambands Íslands, tilnefndur af Getspá/Getraunum, Anna Lilja Ragnarsdóttir, löglærður fulltrúi hjá sýslumannsembættinu á Höfn í Hornafirði, tilnefnd af sýslumanninum á Suðurlandi, Guðmundur Löve, framkvæmdastjóri, tilnefndur af Happdrætti SÍBS, Bryndís Hrafnkelsdóttir, forstjóri, tilnefnd af Happdrætti Háskóla Íslands, Sigurður Ágúst Sigurðsson, forstjóri, tilnefndur af Happdrætti DAS, Alma Hafsteinsdóttir, spilafíklaráðgjafi og viðskiptafræðingur, tilnefnd af Samtökum áhugafólks um spilafíkn, og Sigurður Kári Kristjánsson, lögmaður, sem jafnframt var skipaður formaður starfshópsins. Starfsmaður starfshópsins var Árni Grétar Finnsson, lögmaður.

Í skipunarbréfi kom fram að starfshópnum væri ætlað að skila sínum fyrstu tillögum til ráðherra eigi síðar en hinn 1. júní 2021.

Fljótt varð ljóst að sá tímarammi sem starfshópnum var ekki nægur, enda verkefni hópsins umfangsmikil, verkefnin að hluta til flókin auk þess sem þau vörðuðu að hluta til málefni þar sem hagsmunir ólíkra aðila sem aðkomu eiga að þeim markaði sem um ræðir fór í sumum tilvikum ekki saman.

Fór formaður starfshópsins þess því á leit við dómsmálaráðherra að vinnu starfshópsins yrði markaður rýmri tímarammi en upphaflega var gert ráð fyrir. Á þá ósk féllst ráðherra.

Í starfshópnum sitja fulltrúar þeirra allra hagsmunaaðila sem stunda rekstur á happdrættismarkaði eins og hann er skilgreindur hér að neðan.

Ekki var talin þörf á því að fulltrúar þeirra hagsmunaaðila kæmu á fundi starfshópsins. Á hinn bóginn boðaði starfshópurinn ýmsa gesti og sérfræðinga á sinn fund til að fjalla um málefnið.

Á fundi starfshópsins komu Dr. Daníel Þór Ólason, prófessor við sálfræðideild Háskóla Íslands, Philippe Vlaemminck, lögmaður hjá Pharumlegal í Brussel, Bo Flint Jörgensen, stofnandi ráðgjafarfyrirtækisins Happy Gamer í Danmörku,

Bryndís Snæbjörnsdóttir, formaður Landssamtakanna Þroskahjálpar, Árni Múli Jónasson, framkvæmdastjóri Landssamtakanna Þroskahjálpar, Jakob Frímann Magnússon, stjórnarformaður FFH – Félags flytjenda á hljómrítum, Birgir Jónasson frá embætti Ríkislögreglustjóra, Oddur Sigurjónsson frá SÁÁ, Ingunn Hansdóttir frá SÁÁ, Birkir Guðlaugsson frá Skattinum, Guðrún Inga Guðmundsdóttir frá Fjármálaeftirlitinu, Pertti Koskenniemi frá finnsku veðmálastofnuninni, Daníel Scheving frá Landsbankanum og Albert Guðmann Jónsson frá Landsbankanum.

Í skýrslu þessari er að finna umfjöllun um helstu álitæfni sem starfshópurinn tók til meðferðar í sínum störfum.

Ekki náðist samstaða innan starfshópsins um efni lokaskýrslu og tillagna sem honum var falið að leggja fyrir ráðherra.

Standa formaður og starfsmaður starfshópsins því einir að skýrslu þessari og þeim tillögum sem þar eru settar fram. Aðrir fulltrúar í starfshópnum, að undanskilydum starfsmönnum dómsmálaráðuneytisins og embættis Sýslumannsins á Höfn í Hornafirði, leggja fram sín eigin álit og tillögur til ráðherra.¹

Umfjöllun í þessari skýrslu er þannig upp byggð að í öðrum kafla hennar verður fjallað um núverandi löggjöf á sviði happdrættismála.

Í þriðja kafla hennar verður fjallað um helstu áskoranir og álitamál sem starfshópurinn stóð frammi fyrir í sinni vinnu.

Í fjórða kafla skýrslunnar gefur að líta tillögur að úrbótum á sviði happdrættismála. Jafnframt er þar bent á lagabreytingar sem skynsamlegt þykir að ráðist verði í. Útfærsla þeirra er hins vegar ekki tímabær fyrr en ráðherra hefur tekið afstöðu til tillagnanna.

2. Núgildandi löggjöf á sviði happdrættismála.

Með hugtakinu “*happdrætti*” í framangreindum skilningi er átt við hvers konar happdrætti, hvort sem er að ræða hefðbundin flokkahappdrætti, getraunir, talnagetraunir, spila- og söfnunarkassa, netspil eða annars konar peningaspil eða spil þar sem spilað er um peningáigildi.

Löggjöf á Íslandi um happdrætti í framangreindum skilningi má í grófum dráttum skipta í tvennt:

- Annars vegar eru í gildi almenn lög um happdrætti, nr. 38/2005.

¹ Sjá: Bréf Sigurðar Kára Kristjánssonar og Árna Grétars Finnssonar til dómsmálaráðherra, dags. 1. desember 2022.

- Hins vegar hafa verið sett sérlög um nokkur happdrætti þar sem veitt hefur verið heimild til að starfrækja tilteknar tegundir happdrætta. Á grundvelli þeirra laga hafa verið settar reglugerðir til fyllingar ákvæðum laganna.

Þá er fjallað um fjárhættuspil í almennum hegningarlögum nr. 19/1940. Samkvæmt 181. gr. laganna er að finna heimild til að refsast einstaklingi sem aflar sér framfærslu með ólöglegu móti, svo sem með fjárhættuspili. Samkvæmt 183. og 184. gr. laganna er síðan lögð refsing við því að stunda fjárhættuspil og veðmálastarfsemi í atvinnuskyni, auk þess sem lögð er refsing við því að koma öðrum til þátttöku í þeim, svo og að hafa beinar eða óbeinar tekjur af því að láta fjárhættuspil fara fram í húsakynnum sínum.

Það kann síðan að vera undirorpið vafa hvernig gera skuli greinarmun á peningahappdrættum, annars vegar, og veðmálastarfsemi, hins vegar.

2.1. Almenn lög um happdrætti nr. 38/2005.

Í 1. gr. laga um happdrætti nr. 38/2005 er gildissvið laganna skilgreint. Þar segir að lögin gildi um hvers konar happdrætti, með eða án framlags, þar sem vinningur er valinn að nokkru eða öllu leyti með tilviljanakenndum hætti eða vinningur ræðst af úrslitum keppni eða atburðar. Þá segir að lögin gildi enn fremur um happdrætti sem rekin eru í atvinnuskyni þótt þau séu ekki opin almenningi. Þá er ráðherra heimilað að mæla nánar fyrir um skilgreiningu, gerðir og flokka happdrætta í reglugerð.

Í reglugerð nr. 530/2006, sem sett var á grundvelli laga um happdrætti nr. 38/2005, eru tegundir happdrætta skilgreindar, en samkvæmt 2. Gr. reglugerðarinnar eru þau þessi:

Miðahappdrætti: Þátttakandi fær, gegn greiðslu eða annars konar framlagi, þáttökustaðfestingu með auðkenni sem svarar einu þeirra auðkenna sem notuð eru við útdrátt vinninga. Fjöldi vinninga og tegund, vara eða þjónusta, er fyrirfram ákveðinn og er óháður fjölda þátttakenda eða framlagi þeirra. Þáttökustaðfestingar geta verið látnar í té handvirkt eða rafrænt.

Skafmiðahappdrætti: Vinningum er úthlutað með tilviljunarkenndum hætti á fyrirfram ákveðið miðaupplag. Hluti miðans er hulinn ógegnsærri himnu. Þegar himnan er skafin burtu kemur strax í ljós hvort um vinningsmiða sé að ræða.

Hlutaveltu-happdrætti (tombóla): Fyrirfram ákveðið miðaupplag þar sem ákveðinn fjöldi miða, sem ber vinningsauðkenni, er settur í tromlu eða annað ílát. Þátttakandi velur sér miða úr miðaupplaginu í tromlunni. Vinningshafar fá vinning afhentan á staðnum.

Önnur happdrætti: Sambærileg happdrætti og um ræðir í 1. Og 2. Tölulið, en frábrugðin að því leyti að önnur tækni er notuð, að nokkru eða öllu leyti, hvort

heldur sem notuð er tölvutækni, símatækni eða annars konar rafræn tækni eða blönduð tækni.

Ágiskunarhappdrætti: Þátttakandi greiðir ákveðið verð fyrir þátttöku og skilar ágiskun á úrslit í keppni, þó ekki íþróttakeppni sbr. 2. Gr. laga nr. 59/1972 um getraunir, eða hvers kyns atvik eða atburð. Úthlutun vinninga byggist á úrslitum þess sem giskað var á.

Bingóhappdrætti (töluspjaldahappdrætti): Þátttakandi kaupir eitt eða fleiri bingóspjöld sem eru merkt með bókstöfum og tölustöfum eftir ákveðnu kerfi. Val vinninga fer fram með útdrætti talna.

Skemmtanahappdrætti: Happdrætti sem starfrækt er á sérstöku skemmtanasvæði (tívolí, útimarkaði og þess háttar) þar sem þátttakandi kaupir rétt til að reyna leikni eða heppni sína.

Bekkingarhappdrætti: Þátttakandi svarar spurningum og getur þurft að greiða gjald sem er nokkuð umfram raunkostnað við að koma svarinu á framfæri. Úthlutun vinninga til þeirra sem hafa rétta lausn fer fram með slembikenndum hætti, hafi fleiri en einn þátttakandi komið með rétta lausn.

Kaupaukahappdrætti: Gefinn er kostur á þátttöku í happdrætti við kaup á vöru eða þjónustu án sérstaks gjalds. Þátttaka getur verið fólgin í að leggja inn nafn sitt við móttöku vöru eða þjónustu, leggja inn svar við spurningu, senda nafn sitt eða annað persónuauðkenni, senda inn miða sem fylgir vöru eða þjónustu með nafni sínu eða kaupa vöru þar sem tiltekinn fjöldi eintaka hefur dulið einkenni sem veitir vinning.

Auglýsingahappdrætti: Gefinn er kostur á þátttöku í happdrætti sem tengt er kynningu á vöru eða vörumerki án endurgjalds. Þátttaka getur verið fólgin í að leggja inn nafn sitt eða persónuauðkenni eða leggja inn eða senda t.d. símleiðis svar við einfaldri spurningu. Vinningshafar eru dregnir út með tilviljunarkenndum hætti.

Samkvæmt 1. mgr. 2. gr. laga um happdrætti nr. 38/2005 er óheimilt að reka happdrætti nema samkvæmt leyfi sýslumanns eða sé öðruvísi mælt fyrir um í lögum.

Segir í ákvæðinu að þetta skilyrði sé sett til að halda uppi allherjarreglu og hamla gegn skaðlegum áhrifum á almenning.

Samkvæmt 4. gr. laganna getur ráðherra undanþegið minni háttar happdrætti leyfisskyldu sem félag eða hópur efnir til í skemmtana- eða fjáröflunarskyni.

Í 2. mgr. 2. gr. laganna segir að óheimilt sé að reka happdrætti þar sem spilað er upp á peninga eða peningaígildi nema samkvæmt sérstakri lagaheimild. Samkvæmt íslenskum lögum má því aðeins starfrækja happdrætti hér á landi sem hlotið hefur til þess leyfi frá stjórnvöldum eða á grundvelli sérlaga.

Það er embætti Sýslumannsins á Suðurlandi á Höfn í Hornafirði sem veitir leyfi fyrir almennum happdrættum, öðrum en þeim þar sem veittir eru peningavinningar, en þar er einum um svokölluð skyndihappdrætti að ræða.

Samkvæmt 1. mgr 3. gr. laganna er einungis heimilt að veita félagi, samtökum eða stofnun leyfi sem staðfestur hefur á Evrópuska efnahagssvæðinu og starfar í þeim tilgangi að afla fjár til almannaheilla hér á landi, svo sem til þjóðfélags-, líknar-, menningar-, íþróttar- eða góðgerðarmála, svo og til alþjóðlegs mannúðarstarfs.

Happdrættismarkaðurinn, í framangreindum skilningi, hefur stækkað umtalsvert á undanförunum árum og auk þess tekið verulegum breytingum.

Sá vöxtur virðist fyrst og fremst stafa af erlendum happdrættum, einkum erlendum veðmálasíðum, sem ekki hafa leyfi til rekstrar hér á landi.

Framþróun í tækni og framboð leikja á netinu hefur einnig gert það að verkum að þessi markaðurinn og allt umhverfi hans hefur tekið miklum breytingum sem ekki sér fyrir endann á.

2.2. Sérlög um happdrætti.

Löggjafinn hefur heimilað ráðherra að veita leyfi til rekstrar peningahappdrætta og skyldrar starfsemi í nokkrum tilvikum, þ.e. með sérlögum um hvert happdrætti fyrir sig.

Má því líta svo á að bannákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940 við fjárhættuspilum, einkum 181., 183. og 184. gr., taki til allra annarra en þeirra sem eru heimiluð með sérlögum.

Þau sérlög sem nú eru í gildi um tiltekna happdrættisstarfsemi eru þau sem hér greinir:

2.2.1. Lög um getraunir nr. 59/1972.

Með lögunum var ríkisstjórn Íslands veitt heimild til að stofna félagið Íslenskar Getraunir, sem hefði það hlutverk að afla fjár til stuðnings íþróttaiðkun á vegum áhugamanna um íþróttir í landinu í félögum innan Ungmennafélags Íslands eða Íþróttasamband Íslands.

Íþróttagetraunir á borð við 1x2, Lengjuna og Spilað í beinni, hafa verið starfræktar af Íslenskum Getraunum á grundvelli þessarar lagaheimildar.

Þá segir í 10. gr. laganna að öllum öðrum en Íslenskum Getraunum sé óheimilt að starfrækja getraunir eins og þær sem lögin taka til og enn fremur að óheimilt sé án sérstakrar lagaheimildar að starfrækja veðmálastarfsemi í sambandi við íþróttakeppni.

2.2.2. Lög um talnagetraunir nr. 26/1986.

Með lögnum var ráðherra heimilað að veita Íþróttá- og ólympíusambandi Íslands, Ungmennafélagi Íslands og Öryrkjabandalagi Íslands leyfi til að starfrækja saman, í nafni félags sem framangreind félög stofnuðu með sér, getraunir sem færu fram með þeim hætti að á þar til gerða miða yrði skráð röð talna og eða bókstafa, eins og segir í 1. gr. laganna.

Í grundvelli þessarar lagaheimildar rekur Íslensk Getspá, sem er félag í eigu framangreindra aðila, Lottó, Víkingalottó, Jóker og EuroJackpot á Íslandi.

Heimildin er þó tímabundin og gildir hún til 1. janúar 2034.

Í 10. gr. laganna segir að öðrum sé óheimilt að starfrækja getraunir eins og þær eru skilgreindar í lögnum.

2.2.3. Lög um söfnunarkassa nr. 73/1994.

Með lögnum var ráðherra heimilað að veita Íslenskum söfnunarkössum, nú Íslandsspilum, sem þá var í eigu Rauða kross Íslands, Landsbjargar, SÁÁ og Slysavarnarfélagsins, leyfi til að starfrækja söfnunarkassa með peningavinningum.

SÁÁ hefur nýverið dregið sig út úr rekstri félagsins sem nú starfrækir spilakassana undir merkjum Íslandsspila.

2.2.4. Lög um Happdrætti Háskóla Íslands nr. 13/1973.

Með lögnum var Háskóla Íslands veitt heimild til að starfrækja flokkahappdrætti, selja Happaþrennu og reka samtengdar happdrættisvélur, þ.e. spilakassa. Rekstur spilakassanna fer fram á stöðum sem nefnast Gullnáman.

Heimild Happdrættis Háskóla Íslands til að starfrækja flokkahappdrætti gildir samkvæmt núgildandi lögum til 1. janúar 2034.

Í 2. gr. laganna segir að á meðan happdrættið starfar sé bannað að setja á stofn nokkuð annað peningahappdrætti hér á landi, svo og versla með eða á hafa á boðstólum miða erlendra happdrætta, auglýsa þá í innlendum blöðum eða hvetja menn til að kaupa þá. Þó er ráðherra heimilt að gera undantekningu vegna happdrættis sem stofnað er til í góðgerðarskyni.

Þá segir í 7. gr. laganna að þrátt fyrir ákvæði 2. gr. sé vöruhappdrætti Sambands íslenskra berkla- og brjósthólssjúklinga og happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna heimilt að greiða út vinninga í flokkahappdrættum í peningum.

2.2.5. Lög um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna (DAS) nr. 16/1973.

Með lögnum var ráðherra veitt heimild til að veita DAS leyfi til að starfrækja flokkahappdrætti.

Heimild DAS samkvæmt lögnum er tímabundin og gildir til 1. janúar 2034.

2.2.6. Lög um happdrætti fyrir Samband íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga (SÍBS) nr. 18/1959.

Með lögnum var ráðherra veitt heimilt til að veita SÍBS leyfi til að starfrækja vöruhappdrætti, sem telst til flokkahappdrætta.

Heimild SÍBS er tímabundin eins og heimildir samkvæmt framangreindum sérlögum. Gildir hún til 1. janúar 2034.

Fjögur fyrstnefndu sérlögin heimila starfsemi peningahappdrætta.

Happdrætti DAS og SÍBS reka flokkahappdrætti. Þau eru í grunninn vöruhappdrætti, en með lögum hefur þeim verið veitt heimild til að greiða vinninga til þátttakenda út í peningum.

Í þeim tilvikum sem veitt hefur verið heimild til að reka happdrætti eða skylda starfsemi með peningavinningum hefur tilgangurinn verið sá að veita tilteknum stofnunum, félögum eða samtökum heimild til afla fjár til starfsemi sinnar.

3. Helstu áskoranir og álitamál sem starfshópurinn stóð frammi fyrir.

Eins og skipunarbréf starfshópsins ber með sér var honum m.a. falið að fjalla um þau atriði sem talin eru upp í sjö tölulíðum hér að framan.

Við upphaf vinnu starfshópsins varð ljóst að verkefni hópsins væri flókið og umfangsmikið auk þess sem það varðaði mikla fjárhagslega hagsmuni allra sem tengjast happdrættismarkaðnum með einum eða öðrum hætti.

Eftir því sem vinnu starfshópsins vatt fram varð ljóst að óraunhæft var að einskorða vinnu hópsins við afmarkaða hluta happdrættismarkaðarins. Nauðsynlegt væri að taka hann til skoðunar, svo gott sem í heild sinni, að teknu tilliti til þeirra áskorana sem í ljós kom að starfshópurinn stæði frammi fyrir í vinnu sinni.

Þær áskoranir er reynt að afmarka í umfjöllun hér að neðan og fjalla um þær efnislega auk ýmissa álitaefna sem þeim tengjast.

3.1. Rekstraraðilar happdrætta og tilgangurinn með rekstri þeirra.

Þær stofnanir og félagasamtök sem hafa heimildir samkvæmt sérlögum til þess að starfrækja happdrætti á Íslandi eiga það sammerkt að starfsemi þeirra hefur það að markmiði að styðja fjárhagslega við eða fjármagna samfélagslega uppbyggingu af ýmsu tagi.

Samkvæmt 2. mgr. 3. gr. laga um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna nr. 16/1973 segir að ágóði happdrættis DAS skuli renna til byggingaframkvæmda fyrir aldraða á vegum Sjómannasamtakanna í Reykjavík og Hafnarfirði. Þá sé stjórn samtakanna, sem sér um daglegan rekstur happdrættisins, heimilt að veita styrk eða lán til annarra bygginga um land allt í þágu aldraðra, svo sem verndaðra þjónustuíbúða, ummönnunar- og hjúkrunarheimila og þjónustumiðstöðvar fyrir aldraða.

Á heimasíðu DAS kemur fram að á þeim rúmu 66 árum sem Happpdrætti DAS hefur starfað hafi happpdrættið greitt um 7 milljarðar króna til uppbyggingar á dvalarheimilum á Íslandi. Að auki hafi rúmir 22 milljarðar króna verið greiddar út í vinninga á sama tíma.²

Í 3. gr. laga um happpdrætti fyrir Samband íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga segir að ágóða af happpdrætti sambands skuli varið til að greiða stofnkostnað við byggingaframkvæmdir Reykjalundar, endurhæfingamiðstöðvar, til byggingar og rekstrar vinnustofu fyrir öryrkja og til annarrar félagsmálastarfsemi Sambands íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga sem viðurkennd er af ríkisstjórninni.

Á heimasíðu SÍBS kemur fram að Happpdrætti SÍBS sé bakhjarl Reykjalundar sem styðji þúsundir til sjálfshjálpar.³

Í e. lið 1. mgr. 1. gr. laga um Happpdrætti Háskóla Íslands nr. 13/1973 kemur fram að ágóða af happpdrættinu skuli varið til að reisa byggingar á vegum Háskóla Íslands. Enn fremur að heimilt sé að verja honum til greiðslu kostnaðar af viðhaldi háskólabygginganna, til fegrunar á háskólalóðinni, til þess að koma á fót og efla rannsóknarstofur við hinar ýmsu deildir Háskólans, svo og til að greiða andvirði rannsóknar- og kennslutækja, sem Háskólinn telur sér nauðsyn að eignast.

Á heimasíðu Happpdrættis Háskóla Íslands kemur fram að frá því happpdrættið var stofnað árið 1933 hafi það fjármagnað nær allar byggingar Háskólans. Það þýði að húsnæði og tæki Háskólans séu ekki keypt með skattfé, heldur að langstærstum hluta fyrir fé frá happpdrættinu.

Til þess að sinna þessu markmiði hafi í upphafi og vel fram eftir 20. öldinni verið rekið flokkahapppdrætti. Árið 1987 hafi hafist sala á skafmiðum, svokölluðum Happpaprennum. Nokkrum árum síðar, eða árið 1993, hafi síðan rekstur skjávélahapppdrættis hafist sem fékk nafnið Gullnáma.

Allur hagnaður af þessum rekstri fari til uppbyggingar Háskóla Íslands, bæði til bygginga og eins til kaupa á búnaði fyrir nemendur og kennara.⁴

Í 2. mgr. 1. gr. laga um söfnunarkassa nr. 73/1994 kemur fram að tekjur af söfnunarkössum, þ.e. spilakössum, skuli varið starfsemi þeirra samtaka sem rétt hafa til reksturs þeirra.

Á heimasíðu Íslandsspila segir að sögu „*söfnunarkassa*“ megi rekja til ársins 1972 þegar Rauði krossinn fékk leyfi til reksturs „*tíkallakassa*“. Ágóðinn hafi runnið til góðgerðarmála Rauða krossins, aðallega til reksturs sjúkrabíla. Í kjölfar eldgossins í Vestmannaeyjum árið 1973 hafi þörf fyrir fé til hjálparstarfs aukist og kössunum verið fjölgað.

Um 1980 hafi SÁÁ, Landsbjörg og Slysavarnafélag Íslands fengið samskonar leyfi til reksturs, en að þau hafi ekki nýtt það fyrr en 1989. Þá hafi Rauði krossinn og SÁÁ hafið

² Sjá: www.das.is

³ Sjá: www.sibs.is

⁴ Sjá: www.hhi.is

samstarf og ári síðar hafi Slysavarnafélag Íslands og Landsbjörg (nú Slysavarnafélagið Landsbjörg) slegist í hópinn.

Árið 1994 hafi Íslenskir söfnunarkassar verið stofnaðir og árið 2003 hafi nafni fyrirtækisins verið breytt í Íslandsspil. SÁÁ hafi gengið úr hópi eigenda árið 2021.

Á heimasíðunni kemur jafnframt fram að Íslandsspil sé nú sameignarfélag í eigu Rauða krossins á Íslandi og Slysavarnarfélagsins Landsbjargar, sem bæði vinni að almannaheill á Íslandi.

Íslandsspil reki spilakassa og að allur ágóði af rekstri fyrirtækisins renni til eigenda þess í réttu hlutfalli við eignarhlut þeirra.

Þá segir að eigendur Íslandsspila beri engan kostnað af rekstri félagsins. Framlag Íslandsspila sé viðbót við sjálfsaflafé, styrki og frjáls framlög til félagasamtakanna. Leyfi stjórnvalda til starfsemi félagsins grundvallist á því að veita eigendum þess möguleika til tekjuöflunar vegna almenns rekstrar og til að draga þannig úr beinum útgjöldum ríkissjóðs sem annars þyrftu að koma til.⁵

Af 1. gr. laga um getraunir nr. 59/1972 má sjá að með lögunum var ríkisstjórninni veitt heimild til að stofna félag, Íslenskar Getraunir, sem skyldi afla fjár til stuðnings íþróttaiðkunar á vegum áhugamanna um íþróttir í landinu og félögum innan Ungmennasambands Íslands eða Íþróttasambands Íslands.

Rekstur Íslenskra getrauna má rekja til ársins 1952, en þær bjóða upp á ýmsar tegundir íþróttagetrauna.

Eignaraðilar Íslenskra getrauna eru Íþróttá- og Ólympíusamband Íslands (70%), Ungmennafélag Íslands (20%), Knattspyrnusamband Íslands, Íþróttabandalag Reykjavíkur og Íþróttanefnd ríkisins (10%).

Hagnaður af rekstri félagsins skiptist bæði eftir eignarhlut ásamt því sem áheiti af sölu getraunaseðla rennur til íþróttahreyfingarinnar í samræmi við merkt áheiti af sölu getraunaraða. Á heimasíðu íslenskra getrauna kemur fram að hagnaður af starfsemi getraunaleikjanna renni til íþróttá- og ungmennafélaga í landinu.⁶

Samkvæmt 5. gr. laga nr. 26/1986 um talnagetraunir skal ágóða af þeirri getraunastarfsemi sem lögin heimila varið til eflingar íþróttum á vegum áhugamanna um íþróttir í landinu og félögum innan Íþróttá- og ólympíusambands Íslands og Ungmennafélags Íslands og til að greiða stofnkostnað við íbúðarhúsnæði fyrir öryrkja á vegum Öryrkjabandalags Íslands eða til að standa undir annarri starfsemi bandalagsins í þágu öryrkja.

Sögu íslenska lottósins má rekja til ársins 1986. Með tilkomu þess hafi orðið umtalsverð breyting á íslenska happdrættismarkaðnum. Auk þess að reka íslenska lottóið á Íslensk getspá aðild að rekstri Víkingalottós í samstarfi við norræn lottó- og getraunafyrirtæki og Eurojackpot í samstarfi við evrópsk fyrirtæki á sama markaði.

⁵ Sjá: www.islandsspil.is

⁶ Sjá: games.lotto.is

Eignaraðilar Íslenskrar getspár eru Íþróttá- og Ólympíusamband Íslands (46,67%), Öryrkjabandalag Íslands (40%) og Ungmennafélag Íslands (13,33%).

Hagnaður af starfseminni skiptist eftir eignarhluta og hefur hver eigandi sínar sérreglur um skiptingu hagnaðar innan sinna vébanda.⁷

Þótt rekstur framangreindra aðila eigi sammerkt það markmið að styðja fjárhagslega við eða fjármagna samfélagslega uppbyggingu af jákvæðum toga fylgja starfseminni, eða a.m.k. hluta hennar, samfélagsleg vandamál, eins og nánar verður vikið að hér að neðan.

3.2. Tekjur og hagnaður helstu rekstraraðila á íslenskum markaði.

Af neðangreindri töflu má sjá tekjur og hagnað helstu rekstraraðila á íslenskum markaði með happdrætti og peningaspil, en upplýsingarnar eru teknar úr ársreikningum þeirra fyrirtækja sem þar eru nefnd:

Fyrirtæki:	Tekjuár:	Rekstrartekjur:	Hagnaður:
Happdrætti SÍBS	2020	662,6 milljónir kr.	222,9 milljónir kr.
Happdrætti DAS	2020	628.9 milljónir kr.	250 milljónir kr.
Íslandsspil ehf.	2019	1.003 milljónir kr.	691,3 milljónir kr.
HHÍ	2020	2.144 milljónir kr.	1.026 milljónir kr.
Íslenskar getraunir	2020	1.363 milljónir kr.	144,5 milljónir kr.
Getspá	2020	6.170 milljónir kr.	2.118 milljónir kr.

3.3. Almenn sjónarmið um starfsemi núverandi rekstraraðila.

Almennur samhljómur var um það í starfshópnum að rekstur flokkahappdrætta, svo sem þeirra sem DAS og SÍBS reka á grundvelli framangreindra lagaheimilda, væri í góðu horfi og orsakaði ekki vandamál í samfélaginu. Fram komu þó sjónarmið innan starfshópsins þess efnis að full ástæða væri til þess að færa löggjöf um starfrækslu flokkahappdrætta til nútímans. Verður að því atriði vikið nánar í fjórða kafla þessarar skýrslu í umfjöllun um þær tillögur sem gerðar eru.

Á hinn bóginn kom í ljós þegar við upphaf vinnu starfshópsins að umfangsmestu og viðkvæmustu álitamálin sem takast þyrfti á við snéru að rekstri spilakassa og spilavéla sem rekin eru á grundvelli ákvæða sérлага, en rekstur þeirra virðist nátengdur vandamálum tengdum spilavanda og spilafíkn.

Þá er ljóst að ólöglegri netspilun á Íslandi, einkum í gegnum erlendar vefsíður, fylgja einnig margþætt vandamál sem sérstaklega verður vikið að hér að neðan.

Um þessi viðfangsefni voru skiptar skoðanir innan starfshópsins sem eftir atvikum má má skýra með því með hvaða hætti hann var skipaður.

Fékk starfshópurinn fjölda gesta og sérfræðinga á sinn fund til þess fjalla um framangreind atriði

Hér að neðan verður leitast við að varpa ljósi á helstu atriði sem fram komu í þeirri vinnu.

⁷ Sjá: games.lotto.is

3.4. Áhættumöt Ríkislögreglustjóra vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka.

Embætti Ríkislögreglustjóra gefur á tveggja ára fresti út áhættumat sitt vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka.⁸

Áhættumatið felur í sér ítarlega og heildstæða greiningu embættisins á fyrirliggjandi hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka á þeim mörkuðum og starfsemi sem helst er talið geta verið útsett fyrir slíkri áhættu á Íslandi.

Í áhættumatinu er metin áhætta flokkuð í þrjá flokka:

Mikil áhætta

Miðlungs áhætta

Lítill áhætta

Áhættumatið vinnur Ríkislögreglustjóri og birtir á grundvelli laga um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nr. 140/2018.

Þótt engin dæmi séu um að starfsemi happdrætta séu nýtt til fjármögnunar hryðjuverka er umfjöllun í áhættumötum Ríkislögreglustjóra gagnleg til þess að varpa ljósi á annmarka þessarar starfsemi og þær hættur og vandamál sem hún kann að leiða af sér.

Í einum kafla áhættumats Ríkislögreglustjóra er fjallað um fjárhættuspil. Í inngangi þess kafla matsins segir:

„Samkvæmt 183. gr. hgl. eru fjárhættuspil bönnuð á Íslandi og varðar það sektum eða allt að 1 árs fangelsi að gera sér fjárhættuspil eða veðmál að atvinnu eða koma öðrum til þátttöku í þeim. Þrátt fyrir þetta er heimilt að reka ýmsa starfsemi hér á landi sem ber einkenni fjárhættuspila og/eða veðmála. Er þar helst að nefna happdrætti, lottó, getraunir og spilakassa. Eitt megineinkenni framangreindrar starfsemi er að allur ágóði skuli renna til góðgerðarmála. Í þeim kröflum sem á eftir fara verður fjallað um þessa stafsemi með tilliti til metinnar hættu á því að hún verði misnotuð í því skyni að þvætta ólöglegan ávinning. Tekur umfjöllunin mið af framangrerindri flokkun, en auk þess verður fjallað um fjárhættuspil á netinu í sama samhengi. Við greiningu starfseminnar var einkum stuðst við upplýsingar frá eftirlitsaðilum, lögreglu og SFL, svo og viðhlýtandi löggjöf.“⁹

Í áhættumatinu er tegundum fjárhættuspila í framangreindum skilningi skipt niður í fimm flokka:

Getraunir

Happdrætti.

Lottó

Fjárhættuspil á netinu

⁸ Sjá: Áhættumat vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka, Ríkislögreglustjóri, apríl 2019, og Áhættumat vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka, Ríkislögreglustjóri, mars 2021.

⁹ Sjá: Áhættumat vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka, Ríkislögreglustjóri, mars 2021, bls. 55.

Söfnunarkassar og happdrættisvélar.

Áhætta af starfsemi er síðan metin fyrir hvern flokk fyrir sig. Hér að neðan verður gerð stuttlega grein fyrir niðurstöðu áhættumats vegna hvers flokks.

3.4.1. Áhættuflokkun getrauna.

Samkvæmt áhættuflokkun Ríkislögreglustjóra telst áhætta af starfsemi getrauna, þ.e. af Lengjunn og 1x2, vera miðlungs.

Er m.a. á það bent að eftirlit með stafseminni sé af skornum skammti, en að fáar tilkynningar hefðu borist vegna gruns um peningabætti tengd getraunum. Fá mál tengd getraunum hefðu komið til skoðunar hjá lögreglu og að ekki hefðu komið upp mál þar sem grunur væri um hagræðingu úrslita.

3.4.2. Áhættuflokkun happdrætta.

Samkvæmt áhættuflokkun Ríkislögreglustjóra telst áhætta af starfsemi happdrætta lítill. Gildir þar einu hvort um er að ræða miðahappdrættin sem starfrækt eru á grundvelli sérлага eða almennra laga um happdrætti.

Segir raunar í matinu að engar sérstakar ógnir virðist stafa af starfseminni.

3.4.3. Áhættuflokkun Lottós.

Að sama skapi telur Ríkislögreglustjóri að áhætta af stafsemi Lottó sé lítill, en þar er átt við Lottó, Víkingalottó og Eurojackpot.

Samkvæmt matinu nam heildarvelta lottóleikja árið 2020 um 5,5 milljörðum króna en andvirði vinninga um 2,6 milljarða. Bendir embættið á að starfsemin sé ekki eftirlitsskyld, en telur engar ógnir stafa af starfseminni.

3.4.4. Áhættuflokkun söfnunarkassa og happdrættisvéla.

Samkvæmt áhættuflokkun Ríkislögreglustjóra telst áhætta af peningabætti í tengslum starfsemi söfnunarkassa og happdrættisvéla vera mikil.

Umfjöllun í áhættumati Ríkislögreglustjóra um þennan flokk spila er mjög athyglisverð að mati starfshópsins.

Í henni kemur fram að rekstraraðilar spilakassa séu Íslandsspil ehf. og Happdrætti Háskóla Íslands. Rekstur spilakassanna byggir á heimild í sérlögum. Öðrum sé óheimilt að reka söfnunarkassa eða happdrættisvélar á Íslandi.

Í áhættumatinu frá 2021 kemur fram að heildarvelta árið 2020 í spilakössum hafi verið um 7 milljarðar króna og útgreiddir vinningar sama ár hafi numið um 4,9 milljörðum. Til samanburðar þá nam heildarvelta af rekstri spilakassa um 11,74 milljörðum árið 2017.¹⁰

¹⁰ Sjá: Áhættumat vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka, apríl 2019, Ríkislögreglustjóri, bls. 53.

Ríkislögreglustjóri bendir hins vegar sérstaklega á að velta af starfseminni hafi numið framangreindri fjárhæð „þrátt fyrir að sölustaðir spilakassa hafi verið lokaðir meirihluta árs.“, en helstu spilastaðir eru barir og sérstakir spilasalir.

Þessi ábending Ríkislögreglustjóra verður vart skilin með öðrum hætti en þeim að embættið telji að pottur hafi verið brotinn í rekstri sölustaða spilakassa á árinu 2020, þótt ekki sé það sagt berum orðum í texta matsins.

Ríkislögreglustjóri bendir á að eingöngu sé hægt að spila fyrir reiðufé í spilakössunum eða fyrir vinningsmiða. Unnt sé að hlaða upp að hámarki 100.000 kr. í einu í spilakassa, en að slíkt sé mögulegt að endurtaka eins oft og vilji spilara stendur til þess. Þá sé unnt að prenta út vinningsmiða án þess að spilað hafi verið eða fáir leikir hafi verið spilaðir.

Ríkislögreglustjóri gagnrýnir neðangreind atriði sérstaklega í áhættumati sínu:

1. Að hvorki Íslandsspil ehf. né Happdrætti Háskóla Íslands geri sérstaka kröfu um orðspor rekstraraðila sölustaða spilakassa. Skortur á kröfu um gott orðspor þeirra staða sem hýsa spilakassa sé alvarlegur veikleiki vegna aðgengis þeirra til kaupa á vinningsmiðum.
2. Að engar reglur séu til staðar um útgreiðslu vinninga hjá spilastöðum, þ.e. hvort greitt sé með reiðufé eða rafænt, en að algengast sé að vinningar séu greiddir út í reiðufé.
3. Að engar áreiðanleikakannanir fari fram á vinningshafa þegar spilastaður greiði út vinning, að því undanskyldu að gefa þurfi upp innlendan bankareikning og kennitölu þegar vinningur er greiddur út með rafrænum hætti.

Í áhættumati Ríkislögreglustjóra kemur fram að veruleg hættu sé á því að spilakassar geti verið nýttir til peningþvættis. Vísbendingar séu um slíkt. Verður umfjöllun í áhættumötum Ríkislögreglustjóra raunar vart skilin með öðrum hætti en þeim að núverandi starfsemi spilakassa sér sérstaklega útsett fyrir slíkri ólögmati starfsemi og að hún geti í raun þrífist, svo gott sem, fyrir opnum tjöldum.

Þá segir að umtalsvert aðgengi sé að spilakössum og að eini greiðslumátinn sé reiðufé.

Helstu ógnir af starfseminni séu þessar:

1. Umfang áhættu, bæði hvað varðar fjölda spilakassa og veltu.
2. Notkun reiðufjár.
3. Möguleiki á að hlaða inn reiðufé og prenta í kjölfarið út vinningsmiða án þess að spila eða spila fáa leiki. Í því felist í raun möguleiki á því að þvætta peninga fyrir opnum tjöldum að mati starfshópsins.
4. Aðgengi spilastaða og annarra til kaupa á vinningsmiðum.
5. Nafnleysi spilara.

Þá segir í áhættumatinu að tilkynningum vegna starfsemi spilastaða hafi fjölgað síðastiðin tvö ár og að grunur sé um að starfsemi spilastaða eða rekstur spilakassa hafi verið notuð við peningaþvætti.

Þá er gagnrýnt að eftirlit með starfseminni taki einvörðungu til þeirra sem starfsleyfi hafa hlotið til reksturs fjársafnana, en ekki með söluaðilum.

Fyrirsvarsmenn Happraættis Háskóla Íslands hafa staðhæft að happraættið hafi brugðist við þeim niðurstöðum og athugasemdum sem fram koma í áhættumötum Ríkislögrelustjóra.

Það er hlutverk Ríkislögrelustjóra að leggja mat á hvort þau viðbrögð teljist fullnægjandi. Gera má ráð fyrir að um þau verði fjallað næst þegar áhættumat vegna þessarar starfsemi verður gefið út af embættinu.

3.4.5. Áhættuflokkun fjárhættuspila á netinu.

Í áhættumati Ríkislögrelustjóra kemur að lokum fram að embættið telji þá áhættu sem tengist fjárhættuspilum í gegnum netið litla.

Tekið skal fram að áhættumat embættisins tekur ekki til fjárhættuspila á erlendum vefsíðum, heldur nær það einungis til fjárhættuspila sem unnt er að taka þátt í rafrænt á íslenskum vefsíðum, sem eru happraætti, getraunir og lottó.

Ríkislögrelustjóri bendir hins vegar á að helstu veikleikar fjárhættuspila á netinu tengist fjárhættuspilum á erlendum vefsíðum. Þeir snúi að því að vinningar séu ekki taldir fram sem skattstofnar og tengist því með beinum hætti skattsvikum sem frumbrotum.

Þó er tekið fram engin greining hefði farið fram á umfangi fjárhættuspila á erlendum vefsíðum hjá embættinu og að ekkert eftirlit væri með því.

Verður nánar fjallað um slíka starfsemi hér að neðan.

3.4.6. Ályktanir sem draga má af áhættumötum Ríkislögrelustjóra.

Full ástæða er til að taka athugasemdir og ábendingar sem fram koma í áhættumötum Ríkislögrelustjóra alvarlega.

Þótt lítil áhætta fylgi stórum hluta þeirrar starfsemi sem fellur undir núgildandi happraættislöggjöf þá er ljóst að sú er ekki raunin varðandi hana alla.

Er þar einkum vísað til starfsemi spilakassa sem samkvæmt áhættumati Ríkislögrelustjóra er útsett fyrir brotastarfsemi sem varðar við ákvæði almennra hegningarlaga og að nú þegar sé fyrir hendi grunur um að starfsemi spilastaða eða rekstur spilakassa hafi verið notuð við peningaþvætti. Slíkt veki ekki síst athygli í ljósi þess að yfirlýst markmið rekstraraðila spilakassa er að styðja fjárhagslega við eða fjármagna samfélagslega uppbyggingu að ýmsu tagi eins og vikið var að hér að framan.

Framhjá þessum alvarlegu athugasemdum verði ekki litið við endurskoðun löggjafar á sviði happraættismála í framangreindum skilningi.

3.5. Um eftirlit með starfseminni.

Af umfjöllun í áhættumatsskýrslum Ríkislögreglustjóra má augljóslega ráða að eftirliti sem starfsemi happdrætta er verulega ábótavant.

Er þar ekki einungis átt við hefðbundið almennt eftirlit sem fyrirtæki í atvinnurekstri þurfa að sæta af hálfu opinberra aðila, s.s. skattaeftirliti, eftirliti sem varðar skil á ársreikningum o.s.frv., heldur sérstakt eftirlit með starfsemi happdrættisfyrirtækja sem slikra.

3.5.1. Ólögleg veðmálastarfsemi er án eftirlits.

Fyrir liggur að ekkert eftirlit er með þeim hluta starfseminnar sem er beinlínis ólögmætur samkvæmt íslenskum lögum.

Þar er einkum átt við að ekkert eftirlit er með fjárhættuspilun á erlendum veðmálasíðum sem helgast ekki síst af því að íslensk stjórnvöld hafa ekki lögsögu yfir starfsemi þeirra fyrirtækja sem þær starfrækja, enda eru þær vistaðar í öðrum ríkjum og starfræktar þaðan.

Á hinn bóginn er óumdeilt að umsvif þeirrar starfsemi á Íslandi hefur vaxið mjög mikið á síðustu árum og er hún orðin bæði veruleg og mjög sýnileg.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópnum bárust, s.s. frá fjármálafyrirtækjum og eftirlitsaðilum með þeim, þá má gróft áætla að Íslendingar eyði á bilinu 10,5 til 12 milljörðum króna í fjárhættuspil á erlendum veðmálasíðum á ári, þótt starfsemi þeirra sé ólögleg hér á landi.

Af fjárhættuspilum á erlendum vefsíðum eru engir skattar greiddir hér á landi né heldur önnur opinber gjöld, hvorki af útgreiddum vinningum né af hagnaði þeirra fyrirtækja sem standa að rekstri þessara veðmálasíða, enda eru þau ekki með skráðan_atvinnurekstur hér á landi og starfsemi þeirra auk þess ólögleg.

Af því leiðir að það rennur ekki króna af þessari ólögmætu starfsemi til íslensks samfélags.

En þrátt fyrir ólögmæti þessarar starfsemi var starfshópnum á það bent að engu að síður hefðu a.m.k. einhver þeirra fyrirtækja sem að þessum erlendu veðmálasíðum standa komið sér upp skrifstofum eða annars konar starfsstöðvum hér á landi, væntanlega í því skyni að þjónusta viðskiptavini sína hérlendis, þ.e. þá sem nýta sér hina ólöglega þjónustu þeirra.

Til viðbótar ólögmæti starfseminnar má benda á að þessi starfsemi er í beinni samkeppni við lögmæta starfsemi íslenskra fyrirtækja á happdrættismarkaði sem greiða skatta og skyldur til samfélagsins og hafa það auk þess að markmiði að stuðla að samfélagslegri uppbyggingu af ýmsu tagi.

Við blasir að samkeppnisstaða þeirra fyrirtækja gagnvart hinni ólöglegu starfsemi getur ekki undir nokkrum kringumstæðum að óbreyttu talist sanngjörn.

3.5.2. Skortur á eftirliti með löglegri starfsemi á happdrættismarkaði.

Sambærilega sögu má segja af eftirliti með þeirri starfsemi á íslenskum happdrættismarkaði sem telst lögmæt og byggir, eins og áður segir, í flestum tilvikum á sérstökum lagaheimildum.

Þegar löggjöf á þessu sviði er skoðuð þá má fljótt sjá að lagaákvæði um eftirlit með happdrættisstarfsemi eru býsna fátækleg.

Fullyrða má að löggjöfin sem slík sé úr sér gengin. Að því marki sem hún er til staðar sé framkvæmdin ekki endilega til fyrirmyndar.

Slík lagaframkvæmd veldur ekki neinum teljandi vandamálum á þeim sviðum happdrættismarkaðarins sem eru til fyrirmyndar.

Það sama verður ekki sagt um eftirlit með starfsemi spilakassa.

Í áhættumati Ríkislögreglustjóra sem fjallað er um hér að framan kemur fram að eftirlit með þeirri starfsemi sé ekki fullnægjandi, þrátt fyrir að samkvæmt áhættumatinu teljist áhætta af peningaþvætti í tengslum við starfsemi söfnunarkassa og happdrættisvéla vera mikil.

Í því sambandi skal á það bent að í gildi er reglugerð um söfnunarkassa nr. 320/2008 sem tekur til þeirra spilakassa sem Íslandsspil ehf. reka.

Í 10 gr. reglugerðarinnar er fjallað um eftirlit með þeim spilakössum. Samkvæmt upplýsingum frá dómsmálaráðuneytinu mun því eftirliti sem þar er mælt fyrir um ekki hafa verið komið á fót að öllu leyti. Var reglugerðin þó sett árið 2008.

Engar vísbendingar eru um að eftirlit með þeim spilakössum sem HHÍ starfrækir sé í betra horfi. Í áhættumötum Ríkislögreglustjóra kemur fram að eftirlit með rekstraraðilum sölustaða spilakassa þessara tveggja fyrirtækja sé ekkert, en eins og áður segir hafa fyrirsvarsmenn Happdrættis Háskóla Íslands staðhæft að við athugasemdum embættisins hafi verið brugðist.

Það er Sýslumaðurinn á Suðurlandi, þ.e. sýslumannsskrifstofan á Höfn í Hornafirði, sem fer með eftirlitið í samvinnu við lögreglu. Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn hefur aflað sér, m.a. frá því embætti, hefur það eftirlit ekki verið mjög virkt.

3.5.3. Nánar um lögbundið hlutverk og eftirlit sýslumanns.

Starfshópurinn fékk á fundum sínum kynningu á því í hverju eftirlit sýslumanns á happdrættismarkaði felst og hvernig því er háttað.

Í þeirri kynningu kom fram að eftirlit sýslumanns með happdrættum byggir einkum á ákvæðum tveggja laga. Annars vegar ákvæðum laga um happdrætti nr. 38/2005 og hins vegar ákvæðum laga um opinberar fjársafnanir nr. 5/1977.

Eftirlit með framkvæmd beggja laga er í dag á hendi embættis Sýslumannsins á Suðurlandi á Höfn í Hornafirði.

Meðal verkefna sýslumanns samkvæmt lögum um happdrætti nr. 38/2005 er útgáfa happdrættisleyfa, en samkvæmt 2. gr. laganna er óheimilt að reka happdrætti nema með leyfi sýslumanns, nema öðruvísi sé mælt fyrir um í lögum.

Þó segir í lögnum að ráðherra geti undanþegið minni háttar happdrætti sem félag eða hópur efnir til í skemmtana- eða fjáröflunarskyni, s.s. á árshátíðum eða öðrum slíkum samkomum.

Skilyrði fyrir útgáfu slíkra leyfa eru ekki ströng en þau eru tilgreind í 5. gr. laganna.

Embættið gefur að jafnaði út 30 – 40 happdrættisleyfi á ári hverju. Samkvæmt upplýsingum frá embættinu nam heildarsöluverðmæti útgefinna miða um 2,9 milljörðum króna árið 2018, 3,2 milljörðum 2019 og um 3 milljörðum árið 2020.

Að auki er óheimilt að halda hlutaveltur nema með leyfi sýslumanns.

Happdrætti þar sem spilað er um peninga eða peningaígildi er síðan óheimilt að reka nema samkvæmt sérstakri lagaheimild, sbr. 2. mgr. 2. gr. laganna, og hafa verið sett um þau sérlög, eins og áður segir.

Í 9. gr. laganna og í ákvæðum reglugerðar sem sett hefur verið á grundvelli þeirra um leyfisskyld happdrætti, nr. 530/2006, eru skyldur leyfishafa tilgreindar.

Þær skyldur felast einkum í því að skila skýrslum eða reikningum um rekstur sinn til sýslumanns innan sex mánaða frá því að happdrætti lauk. Hefur sýslumaður eftirlit með því að slíkum skýrslum sé skilað auk þess sem embættið hefur eftirlit með því að hvort útdrættir séu auglýstir opinberlega og að leyfishafi fari að lögum í starfsemi sinni með öðrum hætti.

Að sama skapi annast sýslumaður útgáfu leyfa til opinberra fjársafnana samkvæmt lögum um þær nr. 5/1977.

Slíkar safnanir eru þekktar einkum þegar stofnanir, félög eða samtök manna standa fyrir fjársöfnunum til styrktar einhverju tilteknu málefni, gjarnan í sérstökum söfnunarþáttum í sjónvarpi.

Samkvæmt lögnum eru opinberar fjársafnanir á götum eða í húsum einnig háðar leyfi sýslumanns.

Ekki þykir ástæða til að fjalla frekar um slíkar fjársafnanir og eftirlit sýslumanns með þeim, enda fellur slík starfsemi ekki undir verkefni starfshópsins eins og það er skilgreint í skipunarbréfi hans.

3.5.4. Ályktanir.

Af framangreindri umfjöllun má ráða að eftirlit með starfsemi á happdrættis- og fjárhættuspilamarkaði er mjög takmarkað og í raun mjög ábótavant.

Eftirlit með þeirri starfsemi á markaðnum sem er löglegt er ekki virkt en eftirlit með þeim hlusta starfseminnar sem fram fer í andstöðu við lög er ekkert þrátt fyrir að slík starfsemi fari ört vaxandi.

Standi vilji stjórnvalda til þess að ná stjórn á happdrættis- og fjárhættuspilamarkaði, greina stærð hans og umfang og bregðast við þeim vandamálum sem starfsemi á honum skapar þá hljóti það að vera forgangsatriði að marka stefnu með hvaða hætti reglum um þessa starfsemi verður best fyrir komið í löggjöf, hvernig leyfisveitingum til rekstraraðila skuli háttað og hvernig eftirlit með starfseminni skuli vera og á hendi hverra það skuli vera.

Gerðar eru sérstakar tillögur í þeim efnum í fjórða kafla skýrslunnar hér að neðan.

3.6. Spilaffíkn og spilavandi.

Meðal þeirra viðfangsefna sem starfshópnum var ætlað að athuga samkvæmt skipunarbréfi var spilaffíkn og spilavandi.

Nánar tiltekið var starfshópnum falið að athuga var hvernig rannsóknum á spilaffíkn og ólöglegu fjárhættuspili skyldi háttað og hvernig unnt væri að standa straum af kostnaði við framkvæmd laga um happdrætti og af forvörnum og rannsóknum vegna spilavanda.

Í upphafi vinnu starfshópsins komu fram staðhæfingar þess efnis að spilavandi væri útbreiddur og að þau vandamál sem honum tengdust væru alvarleg, bæði fyrir þá einstaklinga sem eiga við slíkan vanda að etja en einnig fyrir samfélagið allt.

Þá komu fram staðhæfingar um að spilavanda mætti einkum rekja til ákveðinna tegunda happdrætta eða peningaspila, þ.e. spilakassa og hvers konar peninga- eða fjárhættuspila sem stunduð eru á erlendum vefsíðum.

Til þess að skilja viðfangsefni tengd spilavanda og spilaffíkn með fullnægjandi hætti aflaði starfshópurinn sér ýmissa gagna og upplýsinga í því skyni að greina hversu víðtækur spilavandi og spilaffíkn er á Íslandi. Var það einnig gert í því skyni að skoða hugsanlega ánetjunarhættu mismunandi tegunda peningaspila.

Þá aflaði starfshópurinn sér upplýsinga um með hvaða hætti helstu nágrannaþjóðir hafa brugðist við vandamálum tengdum spilaffíkn og spilavanda.

3.6.1. Fyrirliggjandi rannsóknir og sjónarmið innlendra sérfræðinga.

Meðal þeirra sem starfshópurinn fékk á sinn fund var Dr. Daníel Þór Ólason, prófessor við sálfræðideild Háskóla Íslands, en Daníel hefur um árabil staðið að rannsóknum á spilahegðun og algengi spilavanda meðal Íslendinga. Telst hann vera helsti sérfræðingur landsins á þessu sviði. Byggir neðangreind umfjöllun einkum á upplýsingum sem starfshópurinn aflaði frá honum.¹¹

Í máli Dr. Daníels Þórs Ólasonar fyrir starfshópnum kom fram að hugtökin spilaffíkn og spilavandi séu skilgreind með mismunandi hætti þótt bæði lýsi þau spilahegðun sem hafi

¹¹ Sjá: Vinnuskjal Dr. Daníels Þórs Ólasonar, prófessors – Stutt samantekt á niðurstöðum rannsókna á þátttöku í peningaspilum og spilavanda: Mat á hugsanlegri ánetjunarhættu mismunandi tegunda peningaspila. Sjá einnig: Dr. Daníel Þór Ólason: Ábyrg spilun, spilakort/rafræn skráning, glærुकunning.

í för með sér óæskilegar afleiðingar fyrir þann sem spilar, aðra í nánasta umhverfi hans og fyrir samfélagið.

Hugtakið „*spilafíkn*“ (e. *Pathological gambling*) vísi til þess hóps sem uppfyllir greiningarviðmið DSM-V greiningarkerfisins svokallaða um spilafíkn.¹²

Hugtakið „*spilavandi*“ (e. *Problem gambling*) sé hins vegar iðulega notað um þann hóp sem hefur nokkur einkenni spilafíknar en uppfyllir þó ekki lágmarksfjölda greiningarviðmiða DSM-V um spilafíkn.

Í umfjöllun um spilavanda og spilafíkn eru þau tengd þeirri tegund happdrætta sem skilgreind eru sem peningaspil (e. *gambling*). Þar er átt við spil eins og Lottó, bingó, Getraunir (1x2, Lengjan, Lengjan í beinni), spilakassa, flokkahappdrætti, skafmiðahappdrætti, póker eða önnur spil þar sem lagt er fé undir (jafnvel bridge eða vist) og veðmál um eigin hæfni í leik eða íþrótt, t.d. snóker, golf og keila. Undir þessi hugtök falla einnig borðspil sem oftast eru spiluð innan spilavíta, s.s. 21 (e. *Blackjack*), rúlletta, teningaspil, keno, Baccarat o.fl.

Af þeim rannsóknum sem starfshópurinn hefur haft aðgang að virðist út frá framangreindum skilgreiningum gengið.

3.6.1.1. *Niðurstöður rannsókna.*

Rannsóknir á algengi og alvarleika spilafíknar á Íslandi ná aftur til ársins 2002. Frá upphafi hefur sálfræðideild Háskóla Íslands unnið að þeim undir forystu Dr. Daníels Þórs Ólasonar.

Þessar rannsóknir eru afar gagnlegar við mat á því með hvaða hætti vinna má að réttarbótum á sviði happdrættismála og til að greina tengsl milli spilavanda og spilafíknar, annars vegar, og einstakra tegunda peningaspila, hins vegar.

Þótt rannsóknir fræðimanna leiði í ljós meiri fylgni milli spilavanda og sumra tegunda peningaspila en annarra þá er gegnumgangandi í umfjöllun um viðfangsefnið að peningaspil séu ekki eini áhættuþáttur spilavanda þar sem líðan og persónulegir eiginleikar spilara skipta þar einnig máli. Hefur þetta jafnframt komið fram í samskiptum starfshópsins við fulltrúa SÁÁ, en samtökin bjóða upp á meðferð við spilafíkn.¹³

Í gögnum sem starfshópnum bárust frá Dr. Daníel Þór Ólasyni kemur í þessu sambandi skýrt fram að rannsóknir sýni töluverð tengsl milli sálrænnar líðanar eins og depurðar, kvíða og streitu við spilavanda. Niðurstöður rannsókna bendi einnig til mjög sterkra tengsla spilavanda við athyglisbrest með ofvirkni og áfengisvanda.

Verður nú vikið að helstu niðurstöðum fyrirbyggjandi rannsókna sem gerðar hafa verið hér á landi á þessu sviði:

Fyrri rannsóknir á 13 – 18 ára unglíngum sýndu til að mynda að flestir unglíngar spiluðu peningaspil að einhverju marki og var algengi spilavanda á bilinu 2-3%.

¹² Sjá, American Psychiatric Association (2013). Diagnostic and statistical manual of the mental disorders fifth edition (DSM-V). Washington: APA.

¹³ Sjá: <https://saa.is/medferd/spilafikn/>

Þær sýndu jafnframt að drengir voru margfalt líklegri til að skimast með spilavanda en stúlkur og að mögulegir áhættuþættir spilavanda unglinga væru athyglisbrestur með ofvirkni, reglubundin neysla áfengis og annarra vímuefna og reglubundin þátttaka í peningaspilum eins og spilakössum, póker og veðmálum á netinu.

Árin 2005 og 2007 voru gerðar faraldsfræðilegar rannsóknir á þátttöku fullorðinna Íslendinga í peningaspilum og var lagt mat á algengi spilavanda.

Niðurstöður þeirra rannsókna sýndu að meirihluti þjóðarinnar, þ.e tæplega 70%, spiluðu peningaspil. Algengi spilafíknar var mjög algengt í báðum þessum rannsóknum, þ.e. 0,5% árið 2005 og 0,3% árið 2007. Algengi spilavanda var það sama bæði árin eða 1,6%.

Í þriðju faraldsfræðilegu rannsókninni sem gerð var árið 2011 m.a. til að kanna hvort efnahagshrunið 2008 hefði breytt þátttöku landsmanna í peningaspilum, sýndu niðurstöður að þátttaka í slíkum spilum hafði aukist töluvert á Íslandi eða um 76%. Aukna spilamennsku mætti helst rekja til meiri þátttöku í Lottó, póker, bingó og á erlendum netsíðum.

Algengi hugsanlegrar spilafíknar samkvæmt rannsókninni reyndist vera 0,8%, en 2,5% þjóðarinnar taldist eiga við spilavanda að stríða. Spilavandi var algengari meðal karla en kvenna, 4,3% á móti 0,7%.

Algengi spilavanda árið 2011 mældist því meira árið 2011 en mælt hafði árin 2005 og 2007.

Samkvæmt upplýsingum frá Dr. Daníel Þór Ólasyni leiddu frekari greiningar á fyrirliggjandi gögnum í ljós að aukningu á spilavanda mætti helst skýra með aukinni þátttöku ungra karla í póker og við spilun peningaspila á erlendum vefsíðum.

Hins vegar mætti rekja meiri þátttöku í Lottó til efnahagshrunsins, þar sem þeir sem áttu í fjárhagsvanda vegna efnahagshrunsins voru líklegri til að kaupa lottómiða en þeir sem ekki áttu við fjárhagsvanda að stríða.

Nýjasta faraldsfræðirannsóknin var gerð árið 2017. Sú rannsókn leiddi í ljós að álíka margir spiluðu peningaspil árið 2017 og gerðu árið 2011. Nokkur breyting varð þó á þátttöku í mismunandi tegundum peningaspila. Þannig spiluðu fleiri bingó og keyptu miða í flokka- og skafmiðahappdrætti, en færri spiluðu Lottó eða póker árið 2017.

Í samantektarkafli rannsóknarinnar segir að athyglisverðustu breytingarnar hafi verið að finna varðandi þátttöku í peningaspilum á erlendum vefsíðum þar sem þátttaka í netpóker hafði minnkað umtalsvert en þátttaka í netspilakössum og ekki síst veðmálum á úrslit og atburði íþróttaleikja hafði aukist.

Í samantektinni kemur fram að athyglisvert sé að álíka margir virðist veðja á úrslit íþróttaleikja, fyrst og fremst fótboldaleikja, á erlendum vefsíðum og veðja á Lengjuni sem starfrækt sé af Íslenskum getraunum. Einnig sé þátttaka í

veðmálum á atburði íþróttaleikja þrisvar sinnum meiri á erlendum vefsíðum en á sambærilegum leik á Íslandi, þ.e. Lengjunni í beinni. Því bendi ýmislegt til að þær breytingar sem orðið hefðu í íþróttaveðmálum á Íslandi frá árinu 2011 væri að finna meðal ungra karlmanna sem veðjuðu á úrslit eða atburði í fótbolta á erlendum vefsíðum.¹⁴

Með öðrum orðum benti rannsóknin til að töluvert fleiri spiluðu á erlendum vefsíðum árið 2017 en höfðu gert árið 2011, sérstaklega í veðmálum á úrslit og atburði íþróttaleikja.

Algengi hugsanlegrar spilafíknar reyndist vera 0,3% og algengi verulegs vanda vegna þátttöku í peningaspilum var 2,1%.

Um 2,3% þjóðarinnar töldust því eiga við spilavanda að stríða árið 2017 og var hann algengari á meðal karla en á meðal kvenna, eða 3,5% á móti 1,1%.

Samanburður á niðurstöðum þessarar rannsóknar og þeirrar sem gerð var árið 2011 sýndi að litlar sem engar breytingar höfðu orðið á fjölda þeirra sem áttu við spilavanda að stríða á þessu árabili.

Að lokum bentu niðurstöðurnar til þess að þeir sem flokkuðust með spilavanda þjáðust af meiri streitu og væru líklegri til að eiga í áfengisvanda en þeir sem spiluðu vandkvæðalaust.

3.6.2. Um tengsl spilavanda og mismunandi tegunda peningaspila.

Í samantekt sinni fyrir starfshópin fjallaði Dr. Daníel Þór Ólafsson um tengsl spilavanda og mismunandi tegunda peningaspila.¹⁵

Þar kemur fram að þegar þátttaka í öllum peningaspilum er skoðuð megi sjá að hærra hlutfall þeirra sem eiga við spilavanda að stríða spili peningaspil einu sinni í viku eða oftár.

Hann segir að þegar þátttaka a.m.k. einu sinni á síðustu 12 mánuðum er skoðuð fyrir mismunandi tegundir peningaspila megi sjá að um 68% þeirra sem eigi við spilavanda að stríða spili í spilakössum. Slík peningaspil njóti mestra vinsælda í þeim hópi spilara.

Þá megi sjá af fyrirliggjandi gögnum að þeir sem eiga í spilavanda spili í meira mæli flest peningaspil en þeir spilarar sem spili vandkvæðalaust.

Munurinn á milli þessara hópa sé mestur þegar um er að ræða spilakassa og veðmál á atburði íþróttaleikja á erlendum vefsíðum.

Einnig sé töluverður munur milli hópa sem spila póker á spil og þeirra sem veðja á úrslit íþróttaleikja á erlendum vefsíðum.

¹⁴ Sjá: Spilahegðun og algengi spilavanda meðal fullorðinna Íslendinga árið 2017, Dr. Daníel Þór Ólafsson, Prófessor við sálfræðideild Háskóla Íslands, unnið fyrir dómsmálaráðuneytið, bls. 74.

¹⁵ Sjá: Vinnuskjal Dr. Daníels Þórs Ólafssonar, prófessors – Stutt samantekt á niðurstöðum rannsókna á þátttöku í peningaspilum og spilavanda: Mat á hugsanlegri ánetjunarhættu mismunandi tegunda peningaspila, bls. 4-9.

Athyglisvert sé að þeir sem spila vandkvæðalaust spili marktækt frekar í flokkahappdrættum en þeir sem eigi við spilavanda að stríða.

Í rannsókninni frá árinu 2005 hafi komið í ljós að þeir sem áttu í vanda vegna þátttöku sinnar í peningaspilum spiluðu helst í spilakössum. Á meðal fullorðinna reyndust 56% þeirra sem áttu við vanda að stríða árið 2005 spila mánaðarlega eða oftár í spilakössum. Næst kom Lottó þar sem um 23,5% spiluðu mánaðarlega eða oftár.

Þá segir að í rannsóknum meðal unglunga hafi niðurstöður verið áþekkar. Flestir unglingar í spilavanda spiluðu mánaðarlega eða oftár í spilakössum, þ.e. 64 - 74%, en næst hafi komið þáttaka í póker, 43 - 57%.

Einnig kemur fram að í rannsókninni frá árinu 2005 hafi komið í ljós að tæplega 22% þátttakenda sem sögðust spila einu sinni eða oftár í spilakössum hefðu átt við spilavanda að stríða. Næst hafi komið íþróttagetraunir og þáttaka í Lengjunni. Þar var hlutfall þeirra sem áttu við spilavanda að stríða um 11%.

Í allri umfjöllun um spilavanda er hins vegar tekið fram að þeir sem eiga í vanda vegna peningaspila spili fleiri tegundir peningaspila en þeir sem ekki eiga í slíkum vanda. Að auki glími þeir sem eiga við spilavanda að stríða einnig við önnur vandamál, eins og áður segir, s.s. kvíða, depurð og eftir atvikum áfengissýki eða aðra fýknisjúkdóma.

Í umfjöllun Dr. Daníels Þórs Ólasonar kemur fram að niðurstöður þeirra greininga sem gerðar hafa verið í nánast öllum þeim rannsóknum sem hann hefur unnið að þá felist besta forspáin um greiningu á spilavanda í þátttöku í spilakössum. Þar á eftir komi þáttaka í póker og spilun peningaspila á netinu.

Sem dæmi um það sé rannsóknin frá 2017. Af henni megi m.a. ráð að þeir sem spiluðu í spilakössum hafi verið allt að 12 sinnum líklegri til að flokkast með spilavanda en þeir sem spiluðu sjaldnar.

Niðurstöður rannsókna bendi einnig til þess að það séu fyrst og fremst tvær tegundir netpeningaspila sem tengjast spilavanda hjá íslenskum almenningi, þ.e. net-spilakassar og netveðmál á atburði íþróttaleikja.

Niðurstöður þeirra rannsókna sem gerðar hafa verið á niðurstöðum um peningaeyðslu spilara eru ekki síður athyglisverðar.

Þær benda til að þeir sem eiga við spilavanda að stríða eyði margfallt meira fé í peningaspil en þeir sem spila án vandkvæða.

Í samantekt sinni vísar Dr. Daníel til rannsóknar sem gerð var meðal hafnfirskra unglunga árið 2008, en í henni kom í ljós að þeir sem áttu við spilavanda að stríða eyddu u.þ.b. fimm sinnum hærri fjárhæðum í peningaspil á mánuði en þeir sem ekki áttu við spilavanda að etja.¹⁶

Svipaður munur hafi komið í ljós milli greiningarhópa fullorðinna í faraldsfræðilegu rannsókninni sem gerð var árið 2005, sem vísað er til hér að framan.

¹⁶ Sjá: Elsa Kristjánsdóttir, 2008. Þáttaka í peningaspilum, spilavandi og tengsl við áhættuþætti hjá 13-18 ára unglingum í Hafnarfirði. Óbirt Cand.psych ritgerð. Háskóli Íslands.

Þegar áætlað var hversu hátt hlutfall af mánaðartekjum fjölskyldna færi í peningaspil hefði komið í ljós að þeir sem áttu við vanda að stríða hefðu árið 2005 eytt að meðaltali um 7% af mánaðarlegum fjölskyldutekjum í peningaspil. Á sama tíma hefði hlutfallið hjá þeim sem spiluðu án vandkvæða verið um 0,5%.¹⁷

Rannsakendur brutu útgjöld niður eftir tegundum peningaspila hjá fullorðnum Íslendingum árið 2007. Við þá greiningu kom í ljós að þeir sem áttu við spilavanda að stríða eyddu langmestu fé í spilakassa. Nánar tiltekið eyddu þeir að meðaltali um þrisvar sinnum hærri upphæð í spilakassa en þeir eyddu í aðrar tegundir spila, þ.e. póker og flokkahappdrætti. Sú var hins vegar ekki raunin í rannsóknunum árin 2011 og 2017. Þær rannsóknir sýndu að hærri fjárhæðum var eytt í póker en í spilakassa.

Dr. Daníel Þór benti starfshópnum hins vegar á að meiri stöðugleiki væri í niðurstöðum þar sem skoðaður hefði verið munur á milli greiningarhópa spilavanda. Þar hefði komið í ljós að þeir sem ættu í vanda með peningaspil eyddu margfalt hærri upphæðum í spilakassa og póker en þeir sem spiluðu þessi peningaspil vandræðalaust. Þegar bornir voru saman greiningarhópar spilavanda fyrir þá sem spiluðu í spilakössum hefði komið í ljós að þeir sem eiga við spilavanda að stríða eyddu að meðaltali a.m.k. tífalt hærri fjárhæð í spilakassa en þeir sem spila án vandkvæða.

Að lokum benti Dr. Daníel Þór Ólason starfshópnum á áhugaverðar tölur um tekjur og hagnað af löglegum rekstri peningaspila á Íslandi, en þær byggja á upplýsingum frá dómsmálaráðuneytinu fyrir rekstrarárið 2015.

Þær sýna að heildarvelta löglegra peningaspila á Íslandi það ár voru tæpir 18 milljarðar króna. Velta af starfsemi spilakassa var um 58% af heildarveltu, Lottó og skafmiðar veltu um 25% af heildarfjárhæðinni, en aðrir minna.

Þegar útgreiddir vinningar voru dregnir frá framangreindum fjárhæðum stóðu eftir um 7 milljarðar króna, en hafa ber í huga að við mat á þeirri fjárhæð hafði ekki verið tekið tilliti til kostnaðar fyrirtækjanna af starfseminni.

Af hagnaði af starfseminni í heild reyndust um 43% hans renna til rekstraraðila spilakassa, en um 39% til söluaðila Lottós og skafmiðahappdrætta.

Framangreindar tölur eru athyglisverðar, ekki síst í ljósi þess að mun færri spilarar standa að baki þeim fjárhæðum sem eytt er í spilakassa en í aðrar tegundir peningaspila.

Í því sambandi var starfshópnum á það bent að samkvæmt upplýsingum úr faraldsfræðirannsókninni frá 2017 spiluðu um 56% Íslendinga lottó að minnsta kosti einu sinni undanfarna 12 mánuði, 23,4% keyptu skafmiða en einungis 8,9% spiluðu í spilakössum.

3.6.3. Ályktanir.

Hér að framan er einungis vísað til einstakra þátt þeirra rannsókna sem liggja fyrir um spilafíkn og spilavanda á Íslandi og ánetjunarhættu mismunandi peningaspila. Sú

¹⁷ Sjá: Sigríður Karen Bárudóttir, 2005. Faraldsfræðileg rannsókn á algengi spilafíknar meðal fullorðinna á Íslandi. Óbirt Cand. Psych ritgerð. Háskóli Íslands.

umfjöllun kemur að sjálfsögðu ekki í stað rannsóknanna sjálfra og þeirra upplýsinga sem þar koma fram.

Engu að síður virðist ljóst að fyrirliggjandi rannsóknir sýna að spilakassar, póker og peningaspil á erlendum vefsíðum hafa sterkari tengsl við spilavanda en aðrar gerðir peningaspila, bæði meðal unglunga og fullorðinna.

Þær erlendu rannsóknir sem starfshópnum var bent á virðast leiða til sömu niðurstöðu.

Um ástæður þess að tengsl spilavanda og framangreindra tegunda peningaspila eru sterkari en tengsl vandans við aðrar tegundir spila telja þeir sérfræðingar sem starfshópurinn ræddi við að byggi á því að hún byggi á samfelldri spilamennsku, þar sem spilahraði er mikill og endurgjöf vinninga tíð.

Slíkar tegundir peningaspila séu frekar ánetjandi en önnur peningaspil. Það hafi rannsóknir á þessu sviði sýnt.¹⁸

Af framangreindu leiðir að kjósi stjórnvöld að leita leiða til að draga úr spilavanda og spilafíkn í samfélaginu, sporna við honum eða minnka þann skaða sem af honum hlýst, þá leiði niðurstöður fyrirliggjandi rannsókna til þess að nærtækast væri að þau beindu spjótum sínum að framangreindum tegundum peningaspila.

Niðurstöður áðurnefndra áhættumata Ríkislögreglustjóra leiða til sömu niðurstöðu.

Eins og áður er hluti starfsemi peningaspila starfræktur í samræmi við lög og reglur og raunar á grundvelli sérlaga um starfsemina sem Alþingi hefur sett. Á hinn bóginn er hluti þessarar starfsemi ólögsmætur þótt starfsemin virðist fara fram óáreitt og án teljandi afskipta yfirvalda.

Kemur þá til skoðunar til hvaða úrræða stjórnvöld geta gripið kjósi þau að bregðast við þessari starfsemi og þeim vandamálum sem rannsóknir og áhættumöt benda sterklega til að hún leiði til.

3.7. Mögulegar leiðir til að sporna við spilafíkn, spilavanda og öðrum vandamálum sem leiða af rekstri peningaspila.

Eins og getið var um hér að framan þá var nokkuð almennur samhljómur um það innan starfshópsins og þeirra gesta sem komu á fundi hans að stór hluti þess happdrættisreksturs sem starfræktur er hér á landi væri í góðu horfi og orsakaði ekki vandamál í samfélaginu.

Er þar einkum vísað til flokkahappdrættanna, einkum þeirra sem DAS og SÍBS starfrækja á grundvelli sérlaga. Hinu sama gengdi um þau peningaspil sem Íslenskar getraunir og Getspá starfrækja.

Vandinn sem við er að etja þegar kemur að spilafíkn, spilavanda og öðrum vandamálum tengist fyrst og síðast rekstri spilakassa og peningaspilum á erlendum vefsíðum hvers

¹⁸ Í umfjöllun Dr. Daníels Þórs Ólasonar fyrir starfshópnum hefur í þessu sambandi verið vísað til rannsóknar Binde, P., Romild, U. & Volberg, R.A. 2017. Forms of gambling, gambling involvement and problem gambling: evidence from a Swedish population survey. International Gambling Studies, 17(3), bls. 490-507.

konar. A.m.k. sýna rannsóknir að tengsl þessara tegunda peningaspila við spilavanda eru miklu sterkari en við aðrar tegundir peningaspila og felur auk þess í sér miklu meiri hættu á tengslum við aðra brotastarfsemi, s.s. peningabætti.

Á vettvangi starfshópsins fóru fram umræður um með hvaða hætti skynsamlegast væri fyrir stjórnvöld að bregðast við núverandi ástandi og ekki síður þeirri þróun sem á sér stað á þessum vettvangi.

Í umræðum innan starfshópsins var það viðhorf ekki ríkjandi að núverandi fyrirkomulag væri ásættanlegt. Af þeim umræðum virðist mega ráða að enginn þeirra sem átti sæti í starfshópnum telji núverandi fyrirkomulag gallalaust.

Á hinn bóginn voru skoðanir innan hans mjög skiptar varðandi það með hvaða hætti rétt væri að standa umbótum á þessum vettvangi.

Í þeim umræðum kom m.a. fram skýr krafa um að rekstri spilakassa yrði alfarið hætt og hún bönnuð.

Bann við rekstri spilakassa og lokun þeirra staða sem nú bjóða almenningi aðgang að spilakössum, hvort sem er í sérstökum spilasölum, í söluturnum eða annars staðar væri áhrifaríkasta leiðin til þess að takast á við vanda spilasjúkra.

Einnig komu fram andstæð sjónarmið þess efnis að bann við rekstri þeirra væri hvorki góð né raunhæf lausn. Bann við starfseminni, sem í dag byggir á lagaheimildum, myndi ekki leysa vandann heldur færa hann undir yfirborðið.

Nærtækara væri að beita öðrum og mildari aðgerðum til þess að draga úr skaðavaldandi áhrifum spilamennsku og til að stuðla að heilbrigðri spilahegðun og ábyrgri spilun.

Í því sambandi hafa rekstraraðilar og aðrir sem láta sig þessi mál varða nefnt innleiðingu rafrænna auðkenna eða rafrænna spilakorta, sem hér eftir verða nefnd spilakort, sem leið til þess að draga úr spilafíkn og spilavanda en á sama tíma stuðla að heilbrigðri spilahegðun, líkt og gert hefur verið í Noregi og Svíþjóð.

Þá hafa rekstraraðilar peningaspila lagt áherslu á að þeir leggi ríka áherslu á ábyrga spilun viðskiptavina sinna, leiðbeini þeim í þeim efnum og tryggi að aðgengi þeirra að upplýsingum og ráðgjöf vegna spilavanda sé tryggt.

3.7.1. Ábyrg spilun.

Rekstraraðilar spilakassa, þ.e. Íslandsspil ehf. og Happdrætti Háskóla Íslands, halda úti sérstakri heimasíðu um ábyrga spilun, www.abyrbspilun.is

Á heimasíðunni má finna ýmsar upplýsingar um hvað í ábyrgri spilun felst og þar eru veittar leiðbeiningar um hvernig æskilegt er fyrir spilara að haga sinni spilun. Á síðunni má m.a. finna upplýsingar um hvað í spilavanda felst, einkennum hans og áhrifaþáttum. Þá er spilurum gefinn möguleiki á að framkvæma sjálfspróf vegna mögulegs spilavanda auk þess sem á síðunni er að finna upplýsingar um hvaða úrræði standa einstaklingum til boða sem telja sig eiga við spilavanda að etja, auk þess sem á síðunni er að finna fræðsluefni sem og upplýsingar um rannsóknir sem gerðar hafa verið á spilavanda, ráðstefnur sem efnt hefur verið til vegna hans o.fl.

Pá er á síðunni að finna hjálparsímann 1717 sem þeir einstaklingar sem telja sig eiga við spilavanda að stríða geta hringt í og leitað eftir aðstoð.

Sambærilegar upplýsingar um ábyrga spilahegðun er að finna á heimasíðu Íslenskrar getspár og Getrauna, www.games.lotto.is

Á síðunni er m.a. boðið upp á sérstakan netvara sem kemur í veg fyrir að börn og unglingar komist inn á óæskilegar vefsíður sem bjóða upp á ólöglegar spilavélar, veðmál o.fl. Þar eru einnig upplýsingar um aldurstakmörk þátttakenda í leikjum Getspár og Getrauna, fjárhæðartakmörk, auk upplýsinga um spilavanda og ráðgjöf sem þátttakendum stendur til boða telji þeir sig eiga við spilavanda að etja, svo fátt eitt sé nefnt.

Í síðunni er jafnframt að finna hjálparsímann 1717 sem einstaklingar með spilavanda geta leitað til.

Ekki eru forsendur til að meta hvort framangreindar ráðstafanir rekstraraðila hafa skilað ágangri og leitt til ábyrgari spilunar. Engar upplýsingar liggja fyrir í þeim efnum auk þess sem erfitt kann að reynast að meta hvaða áhrif forvarnarstarf og upplýsingagjöf eins og að framan er líst hefur haft eðli málsins samkvæmt.

Þessar ráðstafanir sýna engu að síður að rekstraraðilar peningaspila eru meðvitaðir um þau vandamál sem kunna að leiða af starfsemi þeirra.

3.7.2. *Spilakort.*

Um nokkurra ára skeið hafa verið uppi hugmyndir, einkum meðal rekstraraðila peningaspila á Íslandi, en einnig stjórnvalda, um að hefja innleiðingu spilakorta, í framangreindum skilningi, á happdrættis- og peningaspilamarkaði.

Í þeirri umræðu hefur verið leitað fyrirmynda á öðrum Norðurlöndum. Norsk tipping í Noregi innleiddi spilakort fyrir sína starfsemi árið 2009 og Svenska spel í Svíþjóð innleiddi spilakort fyrir sín peningaspil árið 2014, önnur en lottó og þau spil sem spiluð eru í spilavítum (s. *Cosmopol casino*).

Komið hefur fram að markmið með innleiðingu spilakorta væru einkum þau að stuðla að heilbrigðari leikjamarkaði og ábyrgri spilun, sporna við spilavanda og verjast peningabætti. Með innleiðingu spilakorts í Svíþjóð var jafnframt stefnt að því að gera löglega leikjaupplifun meira aðlaðandi en hún hafði áður verið í því skyni að berjast gegn því að viðskiptavinir leituðu að þjónustu á ólöglegum netsíðum.

Á vettvangi Happdrættis Háskóla Íslands, sem er annar af tveimur helstu rekstraraðilum spilakassa á Íslandi, hefur innleiðing og gerð spilakorts verið í undirbúningi frá árinu 2017.

Hefur innleiðing spilakorta jafnframt verið tekin til umfjöllunar á vettvangi Háskóla Íslands, nú síðast með skýrslu starfshóps sem rektor Háskóla Íslands skipaði til þess að fjalla um álitaefti tengd tekjuöflun Happdrættis Háskóla Íslands.¹⁹

¹⁹ Sjá: Skýrsla starfshóps rektors Háskóla Íslands um álitaefti tengd tekjuöflun Happdrættis HÍ, dags. 28. júní 2021.

Í sinni einföldustu mynd er spilakort rafræn lausn, þ.e. smáforrit eða App sem hlaðið er niður í síma spilara með rafrænum skilríkjum. Appið hefur margvíslegri virkni sem peningaspilarar nota í stað reiðufjár eða hefðbundinna greiðslukorta.

Í þessari lausn felst að spilakassar eru lokaðir fyrir viðskipti þar til notandi virkjar þá með spilakorti sínu í gegnum Appið.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem veittar hafa verið starfshópnum bjóða tæknilausnir upp á að spilakortið geti virkað óháð því við hvaða rekstraraðila er skipt. Slík samkeyrsla yrði þó alltaf háð samstarfi einstakra rekstraraðila hvort sem þeir bjóða upp á peningaspil í spilakössum eða á netinu.

Hér að neðan má sjá helstu kosti sem nefndir hafa verið og talið er að innleiðing spilakorta geti haft í för með sér og þá möguleika sem slík innleiðing getur haft í för með sér fyrir starfseminna:

1. Með innleiðingu spilakorts verða spilarar ekki lengur nafnlausir heldur verður þátttaka þeirra í peningaspilum rekjanleg.
2. Rekstraraðilum verður gert kleift að vita í viðskiptum við hverja þeir eiga (e. *know your customer*)
3. Rekjanleiki viðskipta í gegnum spilakort ætti að draga úr hættu á peningaþvætti sem Ríkislögreglustjóri hefur fram til þessa metið mikla.
4. Með spilakorti getur spilari fengið yfirlit yfir þann tíma sem hann hefur varið í spilamennsku yfir tiltekið tímabil, t.d. síðustu 12 mánuði.
5. Spilakort getur jafnframt veitt spilara upplýsingar um hversu miklum fjármunum hann hefur varið til spilamennsku á tilteknu tímabili.
6. Spilakort getur boðið upp á endurgjöf fyrir hverja spilalotu, þ.e. spilari getur fylgst með þeim tíma sem hann ver í spil á hverjum tíma og hversu miklum fjármunum hann eyðir í peningaspil hverju sinni.
7. Spilakort getur boðið spilara upp á þann möguleika að setja sér tíma- og eyðslumörk áður en þátttaka í peningaspili hefst.
8. Þá býður spilakort upp á að spilahlé eða spilabann. Í því felst að spilar getur að eigin frumkvæði sett sig í tímabundið hlé, s.s. 24 klst., viku eða mánuð, frá spilamennsku eða eftir atvikum alfarið útilokað sig frá þátttöku í þeim peningaspilum sem spilakortið veitir annars aðgang að.
9. Spilakort veitir spilara möguleika á því að láta framkvæma á sér áhættumat, t.d. með því að undirgangast próf til þess að ganga úr skugga um hvort hann teljist eiga við spilavanda að stíða, s.s. á grundvelli þeirra gagna sem spilakortið hefur safnað um spilahegðun hans á tilteknu tímabili.

10. Að sama skapi getur rekstraraðili spilakorts gert áhættumat á handhafa spilakortsins, þ.e. spilaranum sjálfum, og eftir atvikum borið hann saman við spilahegðun annarra handhafa spilakorts.
11. Þá getur rekstraraðili að eigin frumkvæði og út frá þeim upplýsingum sem vistuð hafa verið á spilakorti einstaklings gert spilara viðvart um að kerfi rekstraraðila meti viðkomandi sem áhættuspilara og leiðbeini honum, eftir atvikum, um að leita sér aðstoðar eða ráðgjafar.
12. Aðgangsstofnun með rafrænum skilríkjum gerir kerfinu kleift að útiloka handhafa spilakorts sem ekki hefur náð tilskyldum aldri, t.d. 18 ára aldri, að spila peningaspil tiltekinnar tegundar.

Framangreind upptalning á þeim möguleikum sem spilakort eða rafræn skráning með Appi býður upp á er ekki tæmandi.

Þeir möguleikar sem nefndir eru hér að ofan benda hins vegar til þess að innleiðing spilakorts kunni að leiða til þess að yfirsýn yfir rekstur þeirra sem starfrækja peningaspil verði gleggri en nú er og geti, a.m.k. undir einhverjum kringumstæðum, sett skaðlegri spilahegðun einhver mörk.

3.7.3. Spilakort á Norðurlöndum.

Nokkur reynsla er þegar komin á notkun spilakorta eða rafrænnar skráningar spilara á Norðurlöndunum, einkum í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi.

Happdrættismarkaður í þeim löndum er þó að mörgu leyti ólíkur þeim íslenska, en í þessum löndum er ríkið helsti rekstraraðili peningaspila og byggir starfsemi þeirra á einkaleyfum.

Í kjölfar þess að þessi lönd innleiddu miðlæg rafræn skráningar- og aðgangskerfi að spilakössum, hvort sem það hefur verið gert með spilakortum eða öðrum rafrænum skráningarlausnum, hafa rekstraraðilar ýmist tekið upp eða boðið upp á ýmsar takmarkanir við peningaspil hvort sem þær takmarkanir snúa að eyðslutakmörkum eða þeim tíma sem heimilt er að verja við spilamennsku í hvert skipti.

Sem dæmi má nefna að hjá Norsk tipping í Noregi getur spilari ekki tapað meiru en sem samsvarar um 291.000 íslenskum krónum á mánuði vegna þátttöku sinnar í þeim spilum sem sá rekstraraðili starfrækir.

Hjá Svenska spel í Svíþjóð er hámarksfjárhæðin heldur hærri eða um 533.000 krónur á mánuði.

Hjá Veikkaus í Finnlandi eru mörkin við 286.000 krónur á mánuði.

Flest þessi fyrirtæki hafa síðan sett takmörk við því hversu miklum fjármunum spilarar geta tapað á dag, eða eftir atvikum í hverri viku, en þau eru mismunandi eftir tegundum peningaspila.

Danske Spil í Danmörku býður spílurum upp á að setja sér hámark á mögulegu tapi án þess að tilgreina hver mörkin skuli vera. Ákvörðun um þau eru á hendi spílarans sjálfs.

Af gögnum sem Dr. Daníel Þór Ólason, prófessor, lét starfshópnum í té virðist sem innleiðing spílakorta eða rafrænnar skráningar spílara í Noregi og Svíþjóð hafi skilað jákvæðum árangri.

Þannig virðast þær breytingar sem ráðist var í með innleiðingu þessara rafrænu og persónugreinanlegu lausna hafa dregið úr fjárhagstapi virkra spílara, einkum þeirra sem eiga við spílaflíkn að ræða, og gert þá meðvitaðri og ábyrgari í sinni spílamennsku.

Þrátt fyrir að reynslan af innleiðingu spílakorta og rafrænna skráninga á erlendum spílamarkaði hafi haft jákvæði áhrif með þeim hætti sem að framan greinir hefur verið á það bent að innleiðing spílakorta leysi ekki allan vanda þeirra sem þjást af spílavanda eða spílaflíkn.

Þau teljist skaðaminnkandi og séu til þess fallin að lágmarka skaða þeirra sem eiga við vanda að etja, en komi ekki í stað meðferðar við spílavanda og spílaflíkn.²⁰

3.7.4. Afstaða núverandi rekstraraðila spílakassa.

Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópurinn aflaði mun þróun innlendra rekstraraðila á spílakorti vera komin vel á veg. Að sama skapi lítur út fyrir að núverandi rekstraraðilar spílakassa séu áhugasamir um að innleiða spílakort í sínum rekstri.

Í því sambandi þykir rétt að benda á að rektor Háskóla Íslands, Jón Atli Benediktsson, skipaði á árinu 2021 starfshóp sem var ætlað að fjalla um álitafni sem tengdust tekjuöflun Happpdrættis Háskóla Íslands.²¹

Starfshópurinn skilaði skýrslu sinni hinn 28. júní 2021 en í henni er m.a. fjallað um spílaflíkn og þann hluta rekstrar Happpdrættis Háskóla Íslands sem snýr að spílakössum.

Í skýrslunni er fjallað um viðhorf í samfélaginu til reksturs spílakassa og siðferðileg álitamál sem þeim rekstri tengjast. Um þessi atriði segir í skýrslunni:

“Skoðanakönnun sem Samtök áhugafólks um spílaflíkn (SÁS) lét gera í apríl-maí 2020 um viðhorf almennings til spílakassa, leiddi í ljós að um 86% Íslendinga vilji banna slíkan rekstur. Þá kemur fram að 71% aðspurðra voru ósátt við að starfsemi í almannaþágu væri fjármögnuð með rekstri spílakassa. Þegar talað er um siðferðileg álitamál stöndum við jafnan frammi fyrir málefnalegri fullyrðingu um að tiltekið ástand eða breytni sé siðferðilega ámælisverð, sem stangast á við mótstæða málefnalega afstöðu þess efnis að sama ástand eða breytni sé siðferðilega réttlætunleg. Sú gagnrýni, að rekstur spílakassa sé ámælisverður, byggist einkum á þeim rökum að einstaklingar sem hafa ánetjast spílamenskunni hljóti skaða af rekstri þeirra, sem einnig hefur skaðleg áhrif á aðstandendur þeirra. Gegn þessu viðhorfi stendur annað sjónarmið þar sem lögð er áhersla á hið mikla samfélagslega

²⁰ Sjá: Frétt mbl.is, dags. 22. febrúar 2022: “Spílakort skaðaminnkandi en ekki meðferðarúrræði.”

²¹ Sjá: Skýrsla starfshóps rektors Háskóla Íslands um álitafni tengd tekjuöflun Happpdrættis HÍ, dags. 28. júní 2021.

uppbyggingarstarf sem rekstur spilakassa hefur komið til leiðar. Það er því vandkvæðum bundið að skera með afgerandi hætti úr um það hvort Háskóli Íslands ætti að standa að rekstri spilakassa, þar sem ólík sjónarmið takast augljóslega á. En sú staða útilokar ekki að skólinn ræði hvernig sé réttlætanlegt að standa að rekstrinum, ekki síst með hliðsjón af því hvert eðli og hlutverk skólans er. Hér vakna spurningar um það hvort unnt sé að lágmarka mögulegan skaða með einhverjum ráðum og standa að rekstrinum með þeim hætti að einstaklingar rati síður í neyð. Þótt spurningin um það hvort reka eigi spilakassa sé torleyst, er þó óhætt að segja að ámælisvert væri að beita ekki öllum tiltækum ráðum til þess að tryggja ábyrga spilun og grípa tafarlaust til slíkra aðgerða. Vandséð er að samkeppnissjónarmið og mögulegt tekjutap dugi sem rök til að slá þeim á frest.”

Í skýrslunni segir jafnframt:

“HHÍ hefur metnað og vilja til þess að innleiða enn öruggara spilaumhverfi sem minnkar líkurnar á óæskilegri spilahegðun, svo sem með því að nýta nýjustu tækni og innleiða rafræn spilakort sem m.a. bjóða upp á fjárhæðarmörk við spilamennsku og útilokun, kjósi spilarar það. Þessi tækni hefur verið í smíðum í samstarfi innlendra og erlendra sérfræðinga undanfarin ár og ætti að ekkert að vera því til fyrirstöðu að innleiða hana í spilavélum hér á landi. Þannig má stuðla að æskilegum breytingum á happdrættismarkað.”

Niðurstöður starfshóps rektors um eru síðan býsna afdráttarlausar:

“Út frá fyrirliggjandi gögnum er ljóst að tekjur frá HHÍ eru mikilvægar fyrir uppbyggingu innviða HÍ. Hins vegar er einnig ljóst að viðhorf almennings til spilakassa er neikvætt og ætla má að gagnrýnisráddir verði sífellt háværari. Niðurstöður innlendra og erlendra rannsókna sýna einnig fram á skýr tengsl milli spilavanda og notkunar spilakassa. Háskóla Íslands ber því að leggja áherslu á skaðaminnkandi aðgerðir í tengslum við rekstur spilakassa með því að hvetja HHÍ til að taka sem fyrst nauðsynleg skref til innleiðingar spilakorta. Slíkar einhliða ákvarðanir HHÍ munu óhjákvæmilega leiða til tekjuhruns sem aftur mun koma verulega niður á innviðauppbyggingu HÍ. Með hliðsjón af framansögðu er nauðsynlegt að horfa á málið heildstætt og leita allra leiða til að bregðast við væntum tekjumissi. Háskóli Íslands er menntastofnun sem hefur það hlutverk að þjóna íslensku samfélagi með kennslu, rannsóknum og framlagi til lausna á þeim áskorunum sem samfélag okkar stendur frammi fyrir. Hann nýtur mikils trausts meðal almennings enda hefur skólinn ávallt leitast við að standa undir samfélagslegri ábyrgð sinni. Velvilji þjóðarinnar í garð skólans hefur ekki síst komið fram í árangursríkri starfsemi HHÍ. Skýrsla á vegum Siðfræðistofnunar HÍ frá 1993 benti strax á þau siðferðilegu álitamál sem fylgja spilakössunum. Reksturinn hefur frá upphafi verið umdeildur og ljóst að stöðugt þarf að endurmeta aðkomu Háskóla Íslands að þessari starfsemi. Þótt enn séu uppi andstæð sjónarmið um hvort rekstur spilakassa falli ómögulega að hlutverki háskóla þá er það engum vafa undirorpið að þessi helsta menntastofnun þjóðarinnar getur ekki staðið að rekstrinum öðruvísi en að taka tillit til nýjustu rannsókna um áhrif spilakassa á tiltekna hópa samfélagsins

og með því að taka upp allar mögulegar aðgerðir sem geta stuðlað að ábyrgri spilun og lágmarkað neikvæðar afleiðingar jafnt fyrir einstaklinga og samfélagið í heild.”

Á fundum starfshópsins hafa fulltrúar Íslandsspila ehf., sem er ásamt Happprætti Háskóla Íslands, helsti rekstraraðili spilakassa á Íslandi lýst sömu jákvæðu viðhorfum sínum til þess að innleiða spilakort í starfsemi sinni.

3.7.5. Ályktun.

Að öllu framangreindu virtu verður ekki dregin önnur ályktun en sú að allir þeir sem láta sig þennan hluta starfsemi peningaspila varða séu sammála um að núverandi fyrirkomulag sé háð annmörkum sem brýnt sé að ráðast í endurbætur á.

Meðal núverandi rekstraraðila spilakassa virðist innleiðing spilakorts njóta mikils stuðnings.

Á hinn bóginn voru deildar meiningar innan starfshópsins um hvaða leiðir sé vænlegast að fara í þeim efnum.

Þeir sem lengst vilja ganga í þeim efnum hafa lagt áherslu á að lagt verði bann við rekstri spilakassa.

3.8. Ólöglegt peningaspil á netinu og mögulegar leiðir til að sporna við henni.

Eins og bent er á hér að framan bendir allt til þess að þátttaka Íslendinga í hvers kyns peningaspilun á netinu hafi vaxið verulega á undanförunum árum. Svo virðist sem íslenskir spilarar hafi helst sóst eftir þátttöku í netpóker og netspilakössum á erlendum vefsíðum. Fyrirferðamest er hins vegar þátttaka í veðmálum sem tengjast íþróttaleikjum eða sambærilegum atburðum, ekki síst á úrslit leikja og á atburði sem eiga sér stað á meðan leik stendur (e. *live betting*), en svo virðist sem spilurum standi til boða að veðja um nánast hvað sem er í tengslum við íþróttaleiki.

Slík veðmál virðast ekki einskorðast við landsleiki milli þjóða og leiki í efstu deildum, heldur nái framboðið jafnframt til úrslita og atburða eða atvika í íþróttaleikjum yngri flokka. Þessi þróun í veðmálastarfsemi hefur þótt auka verulega hættuna á hagræðingu úrslita og atburða sem eiga sér stað á meðan leikur stendur. Af þessum sökum hefur átt sér stað umræða víða, s.s. í Svíþjóð, um að reisa skorður við möguleikum á veðmálum á meðan leik eða atburði stendur (e. *live betting*) vegna þeirrar hagræðingarhættu sem slík veðmál skapa.

Ef frá eru teknir þeir leikir sem Lengjan býður upp á „í beinni“ þá eru þær veðmálasíður sem bjóða upp á slík peningaspil flestar skráðar í öðrum ríkjum en Íslandi. Sem dæmi um vinsælar vefmálasíður má nefna Betson, Coolbet, BET24, Unibet, Ladbrokes, Betway og Partygaming svo einhverjar séu nefndar.

Starfsemi þessara fyrirtækja í gegnum veðmálasíður sem skráðar eru eða vistaðar eru í erlendum ríkjum er ólögleg á Íslandi. Engu að síður hafa a.m.k. einhver þeirra fyrirtækja sem standa að hinn ólöglegu starfsemi komið sér upp skrifstofum eða annars konar starfsstöðvum hér á landi eins og áður segir.

Þá verður ekki betur séð en að einstaklingar sem eru í forsvari fyrir tiltekna íþróttagreinir hafi á opinberum vettvangi lýst því yfir að mögulegt samstarf við hinar erlendu veðmálasíður eða þau fyrirtæki sem að þeim standa kunni að koma til greina í tekjuöflunarskyni.

Um ólögmati starfseminnar ætti ekki að þurfa að deila.

Þannig segir til dæmis í 10. gr. laga nr. 59/1972 um getraunir að öllum öðrum en Íslenskum getraunum skuli óheimilt að starfrækja íþróttagetraunir, eins og þær eru skilgreindar í 2. gr. laganna. Auk þess sé óheimilt, án sérstakrar lagaheimildar, að starfrækja veðmálastarfsemi í sambandi við íþróttakeppnir.

Að sama skapi er tekið fram í 7. gr. laga um talnagetraunir, nr. 26/1986, að öðrum en Íþrótt- og ólympíusambandi Íslands, Ungmennafélagi Íslands og Öryrkjabandalagi Íslands sé óheimilt að starfrækja þær tegundir talnagetrauna sem lögin taka til.

Starfsemi erlendra veðmálasíða styðst hvorki við lagaheimildir né útgefin rekstrarleyfi. Engu að síður fer starfsemin fram og er hún ört vaxandi. Með henni er auk þess ekkert eftirlit.

Af því leiðir að þau fyrirtæki sem standa að starfseminni greiða hvorki skatta né gjöld af starfsemi sinni hér á landi þótt umsvifin séu veruleg.

Engu að síður verður að telja að þessi ólöglega veðmálastarfsemi sé, a.m.k. að einhverjum hluta, í samkeppni við þá rekstraraðila sem heimildir hafa til að starfrækja peningaspil hér á landi.

Í minnisblaði Íslenskra getrauna og Getspár til starfshópsins er lögð áhersla á að stjórnvöld sporni við eða komi í veg fyrir ólögmeta starfsemi af þessu tagi með vísan til lýðheilsusjónarmiða.²²

Í minniblaðinu kemur jafnframt fram að hagræðing úrslita sé ein helsta ógn sem íþróttahreyfingin standi frammi fyrir og að vandamálið sé vaxandi. Gott aðgengi að erlendum veðmálasíðum sé ein forsenda þess að hægt sé að hagræða úrslitum leikja eða atvikum sem eiga sér stað á meðan leik stendur. Við þeim vanda verði að bregðast.

Eftir því sem næst verður komist hafa íslensk stjórnvöld ekki gripið til markvissra aðgerða til að hafa afskipti af þessari starfsemi þótt hún fari augljóslega fram í andstöðu við gildandi landslög, enda úrræði þeirra takmörkuð þar sem íslenska stjórnvöld hafa ekki lögsögu yfir starfseminni.

Þó er dæmi um að yfirskattanefnd hafi sektað einstakling fyrir telja ekki vinning sem hann vann á erlendra veðmálasíðu fram til skatts sem tekjur.²³

²² Sjá: Minnisblað Getspár/Getrauna fyrir starfshóp um happdrættis- og veðmálastarfsemi, dags. 6. apríl 2022.

²³ Sjá: Úrskurð yfirskattanefndar í máli nr. 122/2019 frá 6. nóvember 2019.

Þá má nefna að þáverandi dómsmálaráðherra lagði fram frumvarp á Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012 – 2013 í því skyni að sporna við hinni ólögmætu starfsemi, en það frumvarp náði ekki fram að ganga.²⁴

Almenn samstaða virtist vera um það innan starfshópsins að grípa þyrfti til aðgerða vegna þessarar starfsemi í ljósi þess að hún fer fram í andstöðu við lög. Á hinn bóginn voru uppi mismunandi sjónarmið um til hvaða aðgerða væri rétt að grípa í þeim efnum.

Þannig kom fram það sjónarmið innan starfshópsins að beina ætti því til stjórnvalda að loka fyrir aðgang Íslendinga að þessum erlendu veðmálasíðum (IP-tölum) þegar af þeirri ástæðu að sú starfsemi sem fer fram á þeim sé bersýnilega ólögmæt og banna auk þess notkun hlutdeildarfélaganna (e. *affiliates*) sem beina umferð á netinu inn á slíkar síður.

Að auki var á þann möguleika bent að skylda íslensk fjármála- og greiðslumiðlunarfyrtæki til að stöðva greiðslumiðlun til þessarar ólögmætu starfsemi og með því freista þess að stöðva þannig viðskipti við þau.

Innan starfshópsins voru einnig uppi sjónarmið af öðrum toga, sem lutu að því að heimila frekar starfsemi hinna erlendu vefmálasíða hér á landi með því skilyrði að þau skráðu starfsemi sína hér á landi, öfluðu sér leyfis til hennar, sættu eftirliti innlendra yfirvalda og greiddu skatta og gjöld af rekstri sínum eins og önnur atvinnufyrtæki í landinu.

Á vettvangi starfshópsins lagði fulltrúi Íþróttá- og ólympíusambands Íslands fram minnisblað þar sem gerð var grein fyrir viðbrögðum fjölda ríkja í Evrópu við ólöglegri veðmálastarfsemi og löggjöf þeirra á þessu sviði.²⁵

Verður nú í stuttu máli vikið að því í hverju þau viðbrögð eru fólgin samkvæmt samantekt í minnisblaðinu:

Í *Austurríki* eru engin sérstök veðmálalög í gildi. Lottófyrtæki sem starfa í landinu byggja starfsemi sína á einkaleyfum. Veðmálastarfsemi er að einhverju marki heimiluð en á grundvelli heimilda sem veittar eru af stjórnvöldum. Í Austurríki hefur ekki verið gripið til þess ráð að loka aðgangi að vefsíðum veðmálafyrtækja sem stunda ólögmæta starfsemi. Tillaga að lagabreytingu þess efnis kom fram árið 2018, en frumvarpið var dregið til baka vegna lagatæknilegra mistaka og hefur það ekki verið lagt fram aftur. Á hinn bóginn er fjármálafyrtækjum bannað að heimila færslur sem tengjast ólöglegum veðmálafyrtækjum.

Í *Belgíu* eru í gildi sérstök veðmálalög. Aðeins veðmálafyrtæki með sölustaði í Belgíu geta fengið heimild til veðmálastarfsemi. Stjórnvöld loka fyrir aðgang að erlendum veðmálasíðum sem ekki hafa heimild til að starfa í Belgíu. Þá er fjármálafyrtækjum bannað að heimila færslur sem tengjast ólöglegum veðmálafyrtækjum. Gefinn er út svartur listi yfir vefsíður sem lokað hefur verið fyrir aðgang að. Í október 2020 voru 179 veðmálasíður á þeim lista. Stjórnvöld

²⁴ Sjá: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um happdrætti, nr. 38/2005 (Happdrættisstofa og bann við greiðsluþjónustu), 141. löggjafarþing 2012 -2013, þskj. 615 – 477. mál.

²⁵ Sjá: Minnisblað Íþróttá- og ólympíusambands Íslands, Viðbrögð ríkja í Evrópu við ólöglegri veðmálastarfsemi, ódagsett.

vara spilara í Belgíu við spilun á þeim veðmálasíðum og áskilja sér rétt til að saksækja þá.

Í *Búlgaríu* hafa veðmálalög verið í gildi frá árinu 2020. Þar í landi er lottó ríkisrekið á grundvelli einkaleyfis. Veðmálafyrirtæki sem bjóða upp á veðmál á netinu þurfa heimild stjórnvalda til starfsemi sinnar, en stjórnvöld loka fyrir aðgang að erlendum veðmálasíðum sem ekki hafa slíka heimild. Alls hafa stjórnvöld lokað fyrir aðgang að 769 veðmálasíðum. Að auki er heimildir fjármálafyrirtækja til hafa milligöngu um færslur til ólöglegra veðmálasíðna takmarkaðar.

Á *Kýpur* hafa verið veðmálalög í gildi frá árinu 2019. Samkvæmt þeim gefur ríkið út leyfi til veðmálafyrirtækja til starfsemi sinnar. Kýpverjar loka fyrir aðgang að erlendum veðmálasíðum. Í janúar 2021 voru 13.885 lén á lista yfir ólöglegar veðmálasíður. Að auki halda stjórnvöldi úti lista yfir veðmálafyrirtæki sem stunda ólögsmæta veðmálastarfsemi.

Í *Tékklandi* hafa veðmálalög verið í gildi frá árinu 2016. Þar í landi gefur ríkið út einkaleyfi fyrir lottó. Heimild til að starfrækja veðmál í Tékklandi takmarkast við þau fyrirtæki/vefsíður sem eru með lögheimili í Tékklandi. Stjórnvöld halda úti lista um ólöglegar vefsíður. Á þeim lista koma fram 121 nöfn fyrirtækja sem stunda ólögsmæta veðmálastarfsemi á netinu.

Í *Danmörku* eru í gildi veðmálalög en síðustu breytingar voru gerðar á þeim árið 2020. Lottó-leikir eru starfræktir á grundvelli einkaleyfa. Starfssemi veðmálafyrirtækja byggir á heimild frá ríkisvaldinu. Starfsemi þeirra veðmálafyrirtækja sem ekki hafa aflað sér slíkrar heimildar telst ólögsmæt. Dönsk stjórnvöld hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og Danish Financial Supervisory Authority heldur lista yfir fyrirtæki sem stunda ólögsmæta veðmálastarfsemi á netinu og er hann birtur opinberlega. Þá hafa dönsk stjórnvöld heimildir til að krefjast þess að netþjónustufyrirtæki hindri aðgang að ólöglegum veðmálasíðum.

Í *Eistlandi* eru í gildi veðmálalög frá 2009. Veitt er einkaleyfi til að starfrækja Lottó-leik og er starfsemi veðmálafyrirtækja leyfisskyld. Eistnesk stjórnvöld hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum. Á lista stjórnvalda eru 1.572 slíkar skrásettir.

Veðmálalög eru í gildi í *Finnlandi*, en síðustu breytingar voru gerðar á lögnum árið 2021. Finnsla fyrirtækið Veikkaus, sem er ríkisfyrirtæki, starfrækir bæði Lottó og veðmálaleiki á grundvelli einkaleyfis. Það fyrirkomulag þykir öðrum fremur tryggja ábyrga spilun fela í sér viðleitni Finna til að koma í veg fyrir eða sporna við þróun spilavanda og spilafíknar. Nýlegar reglubreytingar heimila stjórnvöldum að hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og halda úti lista yfir þær. Þá er bönkum og greiðslumiðlunarfyrirtækjum bannað að stunda greiðslumiðlun til fyrirtækja sem starfrækja ólöglegar veðmálasíður.

Lög um veðmálastarfsemi í *Frakklandi* hafa verið í gildi frá árinu 2015. Franska lottófyrirtækið Francaise de Jeux hefur einkarétt á öllum leikjum á netinu en

fyrirækið er ríkisrekið. Þá hefur franska ríkið heimildir til að gefa út leyfi til veðmalafyrirtækja til starfsemi sinnar. Frakkar hindra aðgang að ólöglegum veðmalasíðum og bönkum og greiðslumiðlunarfyrirtækjum er óheimilt að stunda greiðslumiðlun til ólöglegra veðmalafyrirtækja.

Í *Þýskalandi* eru í gildi veðmalalög frá árinu 2011. Lottó eru ríkisrekin í hverju sambandslandi Þýskalands á grundvelli einkaleyfa. Það eru stjórnvöld í sambandslöndunum veita heimildir til veðmalafyrirtækja. Stjórnvöld halda lista yfir fyrirtæki sem heimild hafa til þess að bjóða upp á veðmal en hindra aðgang að ólöglegum veðmalasíðum.

Engin heildarlög um veðmal eru í gildi á *Grikklandi*, en gríska ríkið gefur út leyti til veðmalafyrirtækja til starfsemi sinnar. Þau halda jafnframt svartan lista yfir ólöglegar veðmalasíður og hindra aðgang að veðsíðum þeirra sem starfa án leyfis. Á þeim lista eru 2.633 lén.

Í *Ungverjalandi* eru í gildi veðmalalög frá árinu 1991. Lottó og veðmalastarfsemi er ríkisrekin og starfrækt á grundvelli einkaleyfa. Einungis fyrirtæki með sölustaði í Ungverjalandi geta boðið upp á netleiki þar í landi. Stjórnvöld halda svartan lista yfir veðmalafyrirtæki sem starfa ólöglega í landinu og hindra stjórn aðgang að netsíðum þeirra. Engar lagaheimildir eru hins vegar í gildi sem heimila stjórnvöldum að banna greiðslumiðlun til ólöglegra veðmalasíða, en umræða um að veita þeim slíkar heimildir.

Á *Írlandi* eru í gildi veðmalalög frá 1956 og 2015. Á Írlandi eru allar hefðbundnar tegundir veðmála heimilaðar og aðgangur að veðmalasíðum ekki sætir ekki neinum hindrunum.

Á *Ítalíu* eru í gildi veðmalalög frá 2008. Ítalska lottóið er starfrækt á grundvelli leyfis frá ríkinu sem einnig veitir leyfi til starfsemi veðmála á netinu. Stjórnvöld hindra hins vegar aðgang að ólöglegum veðmalasíðum og hefur lokað 8.710 slíkum síðum.

Í *Lettlandi* hafa verið í gildi veðmalalög frá 2016. Lottó þar í landi er ríkisrekið og starfar á grundvelli leyfis sem ríkið gefur út. Lettar hindra aðgang að ólöglegum veðmalasíðum.

Litháar settu sér veðmalalög árið 2001, en ný löggjöf leysti þá fyrri af hólmi árið 2020. Lottó í Litháen er starrækt á grundvelli einkaleyfis frá ríkinu, en ríkið veitir leyfi til að stunda veðmalastarfsemi á netinu. Einungis fyrirtæki sem bjóða upp á sölustaði í Litháen er heimilt að bjóða upp á netspilun. Litháar hindra hvorki aðgang að veðmalasíðum né banna greiðslumiðlun til þeirra sem ekki hafa leyfi til starfsemi sinnar. Til umræðu er að gera breytingar á því fyrirkomulagi.

Í Noregi er lottó ríkisrekið og starfar á grundvelli einkaleyfis. Veðmalastarfsemi er einnig ríkisrekin og byggir á einkaleyfi. Norðmenn hindra aðgang að erlendum veðmalasíðum og banna greiðslumiðlun til þeirra.

Veðmalalög í *Póllandi* eru frá árinu 2009, en gerðar voru breytingar á löggjöfinni árið 2020. Lottó er starfrækt á grundvelli einkaleyfis en veðmalastarfsemi á

netinu er heimiluð á grundvelli leyfa sem ríkið veitir. Pólverjar hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og er netþjónustuaðilum skylt að loka aðgangi að ólöglegum veðmálasíðum innan 48 klukkustunda frá því þær eru settar á svartan lista sem stjórnvöld halda.

Í *Portúgal* eru í gildi almenn lög um starfsemina frá árinu 1989. Lottó er rekið á grundvelli einkaleyfis, en veðmálastarfsemi á netinu er heimil á grundvelli leyfisveitingar frá ríkinu. Stjórnvöld hindra aðgang að vefsíðum sem starfa án leyfis og netþjónustuaðilum ber skylda til að hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum innan 48 klukkustunda frá því að beiðni um slíka lokun kemur fram.

Í *Rúmeníu* hafa veðmálalög verið í gildi frá árinu 2009. Lottó þar er landi er ríkisrekið og starfsemin fer fram á grundvelli einkaleyfis. Veðmálastarfsemi á netinu er leyfisskyld og stjórnvöld hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum sem fram koma á svörtum lista sem stjórnvöld halda, en á þeim lista eru 1.293 síður skráðar.

Í *Rússlandi* eru í gildi veðmálalög frá 2006. Lottó þar í landi er ríkisrekið og stjórnvöld hindra aðgang að erlendum veðmálasíðum.

Á *Spáni* eru í gildi veðmálalög frá 2006. Spænska lottóið er rekið af tveimur fyrirtækjum á grundvelli einkaleyfa frá ríkinu en reksturinn fer fram í þágu góðgerðarmála. Veðmálastarfsemi á netinu er heimild en leyfisskyld. Spánverjar hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum. Í minnisblaði Íslenskra getrauna og Getspár til starfshópsins kemur jafnframt fram að fyrirhuguð sé lagasetning á Spáni sem banni veðmálafyrirtækjum að auglýsa á búningum íþróttafélaga.²⁶

Í *Svíþjóð* eru í gildi veðmálalög frá árinu 2019. Sænska lottóið er ríkisrekið og byggir reksturinn á einkaleyfi. Veðmálastarfsemi á netinu er heimil en háð leyfi frá ríkinu. Svíar hafa frá árinu 2019 hindrað aðgang að ólöglegum veðmálasíðum.

Í *Sviss* eru í gildi veðmálalög frá árinu 2018. Starfsemi lottósins byggir á einkaleyfi og er veðmálastarfsemi á netinu heimil en leyfisskyld. Svissnesk stjórnvöld hafa frá árinu 2019 hindrað aðgang að ólöglegum veðmálasíðum. Árið 2020 lokuðu stjórnvöld aðgangi að 338 lénum veðmálafyrirtækja sem störfuðu án leyfis.

Engin sérstök lög gilda um veðmál í *Tyrklandi*. Lottóið starfar hins vegar á grundvelli einkaleyfis, en það er ríkisrekið. Veðmálastarfsemi í landinu styðst einnig við einkaleyfi og er ríkisrekin. Tyrkir ganga langt í að hindra aðgang að vefsíðum, en lokanir þeirra ná til veðsíðna sem bjóða upp á fleiri þjónustu en einungis veðmálastarfsemi. Í júní 2020 höfðu stjórnvöld lokað aðgangi að um 50.700 lénum, en árið 2017 voru þau 6.600.

Í *Úkraínu* eru í gildi veðmálalög frá árinu 2020. Þar er lottó ríkisrekið og starfar á grundvelli einkaleyfis. Stjórnvöld hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og hafa frá árinu 2020 haldið úti svörtum lista yfir veðmálasíður sem starfa með

²⁶ Sjá: Minnisblað Getspár/Getrauna fyrir starfshóp um happdrættis- og veðmálastarfsemi, dags. 6. apríl 2022.

ólögmætum hætti. Böndum og greiðsluþjónstufyrirtækjum þar í landi er óheimilt að stunda greiðslumiðlun til fyrirtækja sem hafa með höndum ólögmæta starfsemi á þessu sviði.

Á *Bretlandi* eru í gildi veðmálalög frá árinu 2005. Breska lottóið starfar á grundvelli einkaleyfis og veðmálastarfsemi er heimild á grundvelli leyfa sem stjórnvöld veita. Í minnisblaði Íslenskra getrauna og Getspár kemur jafnframt fram að í Bretlandi sé fyrirhugað að banna veðmálafyrirtækjum með lögum að auglýsa á búningum íþróttafélaga. Þá hafi tekið gildi í Bretlandi reglur sem banna veðmálafyrirtækjum að auglýsa stuðla í sjónvarpi í hálfleik leikja fyrir líkur á því að tiltekin atvik muni eiga sér stað í seinni hálfleik þeirra.²⁷

Um tillögur að réttarbótum í þessum efnum verður nánar fjallað í fjórða kafla skýrslu þessarar hér að neðan.

4. Tillögur.

Eins og getið er um hér að framan þá kom fram í skipunarbréfi starfshópsins að honum væri ætlað að gera tillögur til ráðherra um breytingar á lögum og reglugerðum um happdrætti, teldust þær nauðsynlegar, og eftir atvikum greina fjárþörf til þess að tryggja að mögulegar breytingar gætu átt sér stað. Í skipunarbréfinu voru síðan talin upp í 7 tölulíðum atriði sem starfshópnum var m.a. ætlað að athuga.

Eins og fram kom í 3. kafla varð snemma ljóst að verkefni hópsins væri flókið og umfangsmikið auk þess sem það varðaði mikla fjárhagslega hagsmuni allra sem tengjast happdrættismarkaðnum með einum eða öðrum hætti. Að sama skapi lá fljótlega fyrir að óraunhæft var að einskorða vinnu hópsins við afmarkaða hluta happdrættismarkaðarins heldur væri nauðsynlegt að skoða hann í heild sinni.

Eins og fram kemur í inngangskafli skýrslu þessarar náðist ekki samstaða innan hópsins um efni þeirra tillagna sem honum var falið að leggja fyrir ráðherra.

Standa formaður og starfsmaður hópsins því einir að þeim tillögum sem settar eru fram hér að neðan.

Í þeirri umfjöllun sem birtist hér að framan hefur verið reynt að afmarka og fjalla efnislega um helstu áskoranirnar sem starfshópurinn stóð frammi fyrir í vinnu sinni og þær upplýsingar sem fram komu og taka þurfti afstöðu til.

Þær tillögur sem birtast hér að neðan taka eðli málsins samkvæmt mið af þeirri umfjöllun. Jafnframt eru gerðar tillögur um almenn atriði sem varða happdrættismarkaðinn og þá löggjöf sem hann byggir á, en einnig um þau atriði sem tilgreind voru sérstaklega í skipunarbréfinu eftir því sem við á.

Áður en lengra er haldið skal það tekið fram að þótt gerðar séu tillögur og settar fram hugmyndir til breytinga á happdrættismarkaðnum hér að neðan þá hafði starfshópurinn ekki í vinnu sinni forsendur til að greina hvaða kostnað þær tillögur hefðu í för með sér, yrði eftir þeim farið, hvorki fyrir ríkissjóð né þá rekstraraðila sem starfa á markaðnum.

²⁷ Sjá: Minnisblað Getspár/Getrauna fyrir starfshóp um happdrættis- og veðmálastarfsemi, dags. 6. apríl 2022.

Að auki naut starfshópurinn ekki fjárveitingar til þess að standa undir kostnaði sem slík greining hefði óhjákvæmilega haft í för með sér.

Sú kostnaðargreining bíður betri tíma og væntanlegrar frumvarpsgerðar leiði neðangreindar tillögur starfshópsins til þess að ráðist verði í lagabreytingar á þessu réttarsviði.

Tillögur til þeirra réttarbóta sem lagt er til að ráðist verði í á happdrættismarkaði má sjá hér að neðan:

4.1. Ráðast þarf í heildarendurskoðun laga á sviði happdrættismála.

Löggjöf um happdrættismál má skipta í tvennt.

Annars vegar eru í gildi almenn lög um happdrætti.

Hins vegar hafa verið sett sérlög um nokkur happdrætti þar sem veittar eru heimildir til að starfrækja tiltekna tegundir happdrætta.

Þau lög sem gilda um málaflokkinn í heild sinni samkvæmt kaflaskipun lagasafnsins, þ.e. um fjársafnanir, happdrætti o.fl., en þau eru þessi:

1. Lög um happdrætti nr. 38 13. maí 2005.
2. Lög um opinberar fjársafnanir, nr. 5 24. mars 1977.
3. Lög um happdrætti fyrir Samband Íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga nr. 18 22. apríl 1959.
4. Lög um getraunir, nr. 59 29. maí 1972
5. Lög um Happdrætti Háskóla Íslands nr. 13 13. apríl 1973.
6. Lög um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna, nr. 16 13 apríl 1973.
7. Lög um talnagetraunir nr. 26 2. maí 1986.
8. Lög um söfnunarkassa nr. 73 19. maí 1994.

Af framangreindum lista má sjá að löggjöf um happdrættismál er komin til ára sinna. Almenn lög um happdrætti eru yngst þeirra frá árinu 2005 og því 17 ára gömul. Aðrir lagabálkar eru eldri, jafnvel rúmlega hálfra aldar gamlir að stofni til.

Þótt einhverjar breytingar hafi verið gerðar á einstökum lagabálkum frá setningu þeirra þá segir það sig sjálf að löggjöfin er úr sér gengin og þarfnast heildarendurskoðunar.

Happdrættismarkaðurinn í víðum skilningi hefur tekið örum breytingum á síðustu árum. Af framangreindri umfjöllun má ráða miklar tæknibreytingar hafa orðið í starfsemi happdrætta og peningaspil hafa í auknu mæli færst yfir á netið. Þá eru frekari tæknibreytingar í farvatninu á næstu misserum og árum, s.s. ef ákvörðun verður tekin um innleiðingu á spilakortum hér á landi.

Það blasir við öllum sem lesa nógildandi lög á þessu sviði að löggjöfin hefur ekki þróast í takt við þær breytingar sem orðið hafa á þeirri starfsemi sem lögin taka til. Nógildandi lög eru í þeim skilningi barn síns tíma.

Í ljósi þess hvernig nógildandi lög eru upp byggð er óskynsamlegt að reyna að ráðast í endurbætur á nógildandi lagabálkun hverjum um sig í því skyni að

bregðast við breyttum aðstæðum. Skynsamlegra er að taka löggjöfina til heildarendurskoðunar og færa hana þannig í heild sinni í átt til nútímans.

Sú lagaumgjörð sem starfseminni er ætlað að starfa eftir er einnig úr sér gengin.

Með því er átt við það fyrirkomulag sem núgildandi löggjöf mælir fyrir um, sem byggir í grunninn á ákvæðum 2. mgr. 2. gr. laga nr. 38/2005 um happdrætti, sé gamaldags og þung í vörum.

Ákvæðið mælir fyrir um að happdrætti þar sem spilað er um peninga eða peningaígildi sé óheimilt að reka nema samkvæmt sérstakri lagaheimild.

Vandséð er hvers vegna löggjöf framtíðarinnar ætti að mæla fyrir um það að í hvert skipti sem nýr aðili hyggst setja á fót happdrætti eða peningaspil í framangreindum skilningi þurfi að afla honum sérstakrar lagaheimildar til slíkrar starfsemi með þeirri málsmeðferð sem slíkt fyrirkomulag útheimtir á Alþingi.

Slíkt fyrirkomulag felur í sér að komi til tæknibreytinga eða aðstæður í rekstrarumhverfi fyrirtækja breytast að öðru leyti þyrfti að leggja fram frumvarp á Alþingi til þess að laga regluverk og starfsumhverfi slíks fyrirtækis að breyttum aðstæðum.

Þetta sést best á því að í hvert skipti sem þau flokkahappdrætti sem nú starfa samkvæmt sérlögum, s.s. SÍBS samkvæmt lögum nr. 18/1959 og DAS samkvæmt lögum nr. 16/1973, hafa leyfishafar þurft að óska eftir framlengingu á heimild sinni til þess að starfrækja happdrætti sín hefur framkvæmdavaldið þurft að leggja fram sérstakt frumvarp á Alþingi til breytinga á gildandi lögum til að fá heimildinni framlengt.

Slíkt fyrirkomulag er alltof þungt í vöfum og óþarft.

Nærtækara væri að afgreiðsla slíkra erinda væri í höndum framkvæmdavaldsins, þ.e. ráðuneyta og undirstofnana þeirra, þannig að ekki þyrfti að koma til kasta Alþingis í hvert skipti sem breyttar aðstæður kölluðu á breytt regluverk um reksturinn.

Skynsamlegra væri ef sett yrðu heildarlög sem giltu um allar tegundir happdrætta, hverju nafni sem þau nefnast, þ.e. flokkahappdrætti, hlutaveltu, peningaspil, fjárhættuspil o.s.frv., þar sem framkvæmdavaldinu væri falið að gefa út og fella úr gildi leyfi til rekstraraðila slíkra happdrætta á grundvelli málefnalegra sjónarmiða, s.s. þeim að happdrættið væri rekið í lögætum tilgangi, hafa eftirlit með starfseminni o.s.frv.

Með nýjum heildarlögum væri hægt að gera stjórnvöldum kleift að takast á við þær áskoranir sem nefndar hafa verið hér að framan þ. á m. vaxandi veðmálstarfsemi sem fram fer á netinu, sem núgildandi löggjöf gerir vart ráð fyrir að sé til staðar.

Lagaumgjörð af því tagi myndi leiða til aukinnar samfellu, skilvirkni og jafnræðis í framkvæmd þar sem gildandi reglur, hvort sem er vegna starfseminnar sem slíkrar, leyfisveitinga, eftirlits eða annarra, væru hinar sömu.

Slíkt fyrirkomulag væri í anda nútímalegrar stjórnsýslu og myndi gera allt regluverk um starfsemina skilvirkara og gagnsærra en það lagaumhverfi sem henni er nú búin.

Af þessum augljósu ástæðum er lagt til að ráðist verði í heildarendurskoðun á núgildandi löggjöf með því að fella núgildandi lög úr gildi og setja þess í stað almenn lög sem taka munu til starfseminnar í heild sinni með þeim markmiðum sem að framan er lýst.

Rétt þykir að við þá endurskoðun verði löggjöf annarra Norðurlandabjóða höfð til hliðsjónar, eftir því sem við á, en að auki verði tekið mið af skuldbindingum Íslands samkvæmt EES-samningnum við undirbúning nýrrar löggjafar.

Skuldbindingar Íslands samkvæmt EES-samningnum veita íslenska ríkinu býsna víðtækt svigrúm til þess að laga löggjöf sína um happdrættismarkaðinn að þeim markmiðum sem hérlend stjórnvöld vilja stefna að. Sama svigrúm veiti reglur ESB-réttar.

Framangreint leiði ekki síst af úrlausnum dómstóls ESB og EFTA-dómstólsins í málum sem varða happdrættismarkaðinn og veðmálastarfsemi eins og þeir erlendu sérfræðingar sem starfshópurinn leitaði til röktu á fundum sínum með honum.²⁸ Svigrúm ríkja í þessum efnum samkvæmt EES og ESB rétti er ekki síst víðtækt þegar kemur að netspilun enda hefur verið staðfest í dómaframkvæmd að gagnkvæm viðurkenning (*e. mutual recognition*) innan aðildarríkja ESB og EES á ekki við um fjárhættuspil. Í því felst að sú staðreynd að þótt fjárhættuspil sé boðið fram með löglegum hætti í einu ríki á feli það ekki í sér að annað ríki geti ekki sett slíkri starfsemi takmarkanir með lögum innan sinnar lögsögu.²⁹

Af því leiði að svigrúm íslenska ríkisins til þess að haga löggjöf sinni í samræmi við þau markmið sem þau vilja stefna að hverju sinni er víðtækt þótt áhersla sé lögð á að takmarkanir byggist á málefnalegum sjónarmiðum og samræmist meginreglum EES og ESB réttar.

Þá skal bent á að við endurskoðun löggjafarinnar þurfi að taka mið af því að ákvæði núgildandi sérlaga tryggja þeim rekstraraðilum sem lögin taka til tiltekin sérrettindi sem þeir hafa haldið fram og rökstutt að ekki verði af þeim tekin og njóti verndar samkvæmt ákvæðum stjórnarskrár, a.m.k. á meðan þau eru í gildi.

Í því sambandi hljóti þó að koma til skoðunar sú staðreynd að þrátt fyrir þau sérstöku réttindi sem núverandi rekstraraðilum eru tryggð í sérlögum þá er staðreyndin sú að starfsemi annarra aðila, einkum erlendra vefmálasíða, sem ekki styðst við lagaheimildir hefur engu að síður verið látin viðgangast án sérstakra

²⁸ Sjá t.d. *Lotteries & gambling in the European Union and the European Economic Area*, Philippe Vlaeminck, Pharum Legal, kynning fyrir starfshópi dómsmálaráðherra. Sjá einnig fjölmarga dóma Evrópudómstólsins og EFTA-dómstólsins, s.s. í málum nr. C-275/92 Schindler, C-124/97 Läärä o.fl., C-42/07, Liga Portuguesa de Futebol Profissional og Baw International, E-3/06 Ladbrokes Ltd. gegn Noregi o.fl og C-347/09 Dickinger og Ömer.

²⁹ Sjá t.d. dóm Evrópudómstólsins í málum C-347/09, Dickinger og Ömer og C-410/07 Ströb o.fl.

aðgerða stjórnvalda sem hefur þegar haft veruleg áhrif á markaðinn, a.m.k. hluta hans.

4.2. Leiðir til að koma á skyldu til að nota spilakort (tölulið nr. 3 í skipunarbréfi).

Meðal þess sem starfshópnum var falið að gera í skipunarbréfi sínu var að „*kanna leiðir til að koma á skyldu til að nota spilakort.*“

Óljóst er af skipunarbréfinu hvort átt sé við að leggja þá skyldu á rekstraraðila að nota spilakort í sínum rekstri eða að skylda spilara til notkunar á slíku korti.

Hvað sem því líður er rétt að benda á, með vísan til fyrri umfjöllunar, að peningaspil í spilakössum og á erlendum vefsíðum hafa sterkari tengsl við spilavanda en aðrar tegundir peningaspila, a.m.k. ef marka má fyrirbyggjandi rannsóknir.

Af þessum rannsóknum má draga þá áætlun að vilji stjórnvöld draga úr spilavanda og spilafíkn í samfélaginu sé nærtækast að þau beini spjótum sínum að framangreindum tegundum peningaspila.

Framangreind umfjöllun um spilakort og reynslu nágrannaþjóða af innleiðingu þeirra leiðir til þeirrar niðurstöðu að ætla verði að innleiðing slíkra korta muni hafa jákvæð áhrif í baráttunni gegn spilafíkn og spilavanda á Íslandi. Í öllu falli kenni reynsla annarra þjóða að spilakort séu skaðaminnkandi þótt þau leysi ekki allan vanda þeirra sem eiga við spilavanda að etja. Ekki sé ástæða til að ætla að önnur lög máli gildi í þessum efnum héraðs en í nágrannaríkjum okkar.

Af því leiðir að sterk rök mæla með því að notkun spilakorta sem tengd verði rafrænum skilríkjum verði innleidd við peningaspilun á Íslandi í stað reiðufjár. Er lagt til að það verði gert og að hafist verði handa við þá innleiðingu sem allra fyrst.

Við blasir að verði spilakort innleidd á Íslandi þá muni þau verða notuð við spilun peningaspila sem helst hafa sætt gagnrýni og hafa sterkust tengsl við spilavanda og spilafíkn, þ.e. í spilakössum og í peningaspilum á netinu.

Telja verður þá leið að innleiða spilakort skynsamlegri en þá að banna þessar tegundir peningaspila. Hún samræmist einnig betur sjónarmiðum um meðalhóf.

Í því sambandi beri að horfa til þess að bann við tiltekinni starfsemi er það úrræði sem lengst gengur.

Starfsemi þeirra rekstraraðila sem stunda löglega starfsemi á Íslandi gera það á grundvelli tímabundinna heimilda sem lögfestar hafa verið í sérlögum sem Alþingi hefur sett.

Með því að leggja bann við starfsemi sem byggir á slíkum grundvelli áður en lögbundinn gildistími þeirra rennur út væri gengið gegn réttindum sem njóta verndar lögum samkvæmt.

Líklegt verði að telja að með algjöru afnámi slíkra réttinda væri íslenska ríkið að baka sér skaðabótaskyldu gagnvart þeim sem réttindanna njóta lögum samkvæmt. Af umfangi þess rekstrar sem um ræðir og þess hagnaði sem hann skilar í dag verði

að ætla að tjón núverandi rekstraraðila yrði verulegt af slíku banni. Fjárhæð skaðabótakrafna myndu taka mið af umfangi þess tjóns.

Af því leiðir að bann við starfsemi sem veitt hefur verið lögmæti með lögum frá Alþingi hefði í för með sér verulega áhættu fyrir íslenska ríkið.

Þar fyrir utan má draga í efa að bann við starfsemi áðurnefndra peningaspila, s.s. spilakassa, hefði þau áhrif sem að væri stefnt, þ.e. að hún hætti fyrir fullt og fast.

Líklegra er að slíkt bann hefði þær afleiðingar að starfsemi sem í dag telst lögmæt myndi í auknu mæla færast yfir á markaði neðanjarðar í hagkerfinu. Þá séu verulegar líkur á því að spilarar sem þjást af spilavanda eða spilafíkn færi viðskipti sín yfir á erlendar netsíður eða leiti annarra leiða til að fá útrás fyrir spilaþörf sína frekar en að þeir hætti spilun alfarið í kjölfar slíks banns.

Skynsamlegra sé að slík spilun fari fram í löglegu umhverfi, sem byggir á starfsleyfum og sæti eftirliti.

Að teknu tilliti til þess sem að framan greinir standi rök fremur til þess að gripið verði til skaðaminnkandi úrræða, eins og innleiðing spilakorta telst vera, fremur en að banna starfsemina alfarið.

Ekki verður betur séð en að innleiðing slíkra spilakorta geti hafist innan skamms tíma.

Núverandi rekstraraðilar spilakassa hafa lýst því yfir bæði opinberlega og á vettvangi starfshópsins að vilji þeirra standi til þess að innleiða spilakort í sinni starfsemi. Þeir hafa jafnframt lýst því yfir að þróun tæknilausna vegna innleiðingar spilakorta sé vel á veg komin.

Ekki verður annað ráðið en að aðrir markaðsaðilar séu einnig hlynntir innleiðingu þeirra.

Verður því vart séð að skylda til nota þessa rafrænu lausn í peningaspilum muni mæta mikilli mótspyrnu rekstraraðila í ljósi þess að þeir hafa flestir eða allir lýst sig hlynnta henni.

Komi innleiðingar spilakorta á Íslandi verður að telja að skynsamlegra sé að spilakortið komi í stað notkunar reiðufjár en að kortið bætist við sem nýr greiðslumiðill eða greiðslumiðlun við peningaspil til viðbótar þeim sem fyrir eru.

Í því felst að þátttaka í peningaspilum fari einungis fram með rafrænum spilakorti og að útgreiðsla vinninga fari alfarið í gegnum það kort einnig. Í tilviki spilakassa yrðu kassarnir lokaðir fyrir viðskipti þar til notandi spilakorts virkjaði þá með kortinu í gegnum Appið á sama hátt og gert hefur verið í framkvæmd í Noregi.

Fram til þessa hefur ekki verið sýnt fram á aðra lausn sem sé líklegri til að draga meggi úr þeim skaða sem af þessari starfsemi hlýst nú þegar auk þess sem slíkt fyrirkomulag er til þess fallið að draga úr þeirri peningaþvættisáhættu sem fylgir rekstri spilakassa í núverandi mynd.

Verði framangreindri tillögu hrint í framkvæmd og spilakort innleitt með þeim hætti sem að framan greinir þá mun slík kerfisbreyting samhliða krefjast breytinga á gildandi lögum og reglum, a.m.k. í einhverjum tilvikum.

Í því sambandi má benda á að ákvæði 3. mgr. 1. gr. laga nr. 13/1973 um Happprætti Háskóla Íslands, gerir ráð fyrir notkun mynta og seðla við greiðslu fyrir þátttöku í spilakössum Happprættis Háskóla Íslands. Reglugerðir um pappírslaut peningahappprætti Háskóla Íslands nr. 455/1993, og þær breytingareglugerðir sem settar hafa verið á grundvelli stofnreglugerðarinnar, þ.e. reglugerðir nr. 529/2001, nr. 818/2004, nr. 362/2007 og 401/2007, gera ráð fyrir notkun mynta eða peningaseðla við þátttöku og útgreiðslu vinninga. Í því felst að framangreindar reglur gera ráð fyrir að peningar séu geymdir í kössunum til útgreiðslu.

Það sama má segja um ákvæði 1. mgr. 4. gr. laga nr. 73/1994 um söfnunarkassa, en á grundvelli þeirra laga reka Íslandsspil ehf. sína spilakassa. Í ákvæðinu er gert ráð fyrir að ráðherra setji reglugerðir sem kveði m.a. á um notkun mynta og seðla við greiðslu framlaga. Reglugerð um söfnunarkassa nr. 320/2008 og þær breytingareglugerðir sem settar hafa verið á grundvelli stofnreglugerðarinnar, þ.e. reglugerðir nr. 826/2014 og reglugerð nr. 398/2018 mæla m.a. fyrir um notkun mynta eða peningaseðla við þátttöku og útgreiðslu vinninga.

Þátttaka í getraunum sem starfræktar eru á grundvelli laga nr. 59/1972 um getraunir, s.s. 1X2 og Lengjan, gera ráð fyrir því að þátttaka fari fram með hefðbundinni peningagreiðslu eða greiðslu með greiðslukorti og að útgreiðsla lægri vinninga greiðist í reiðufé af söluaðila. Hærri vinningar eru hins vegar greiddir út af aðalskrifstofu rekstraraðila. Um þetta fyrirkomulag er nánar fjallað í reglugerð nr. 166/2016 fyrir Íslenskar getraunir og í þeim breytingareglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra, s.s. reglugerðum nr. 402/2020, nr. 767/2020, nr. 1077/2020 og 1259/2020.

Hið sama má segja um talnagetraunir sem starfræktar eru á grundvelli laga um talnagetraunir, nr. 26/1986, þ.e. Lottó, Víkingalottó og EuroJackpot. Um greiðslu fyrir þátttöku í þeim talnagetraunum og útgreiðslu vinninga gildir reglugerð nr. 1170/2012 um talnagetraunir Íslenskrar getspar, ásamt ákvæðum breytingareglugerða sem gefnar hafa verið út s.s. reglugerða nr. 597/2017, nr. 814/2018, nr. 1314/2017 og nr. 395/2020.

Komi til innleiðingar á spilakortum vegna þátttöku í getraunum og talnagetraunum þá kallar slík breyting jafnframt á breytingar til samræmis á framangreindum lagaákvæðum og reglugerðum sem settar hafa verið á grundvelli þeirra.

Eins og áður segir er í skýrslu þessari lagt til að ráðist verði í heildarendurskoðun á núgildandi löggjöf á sviði happprættismála.

Við blasi að við þá endurskoðun ætti að taka tillit til innleiðingar spilakorta samkvæmt framangreindu.

Við þá endurskoðun mætti setja rekstraraðilum tímamörk eða aðlögunartíma til innleiðingar á spilakorti. Slíkur frestur þyrfti ekki að vera langur þar sem hönnun þeirrar tækni sem innleiðing spilakorta krefst virðist vera langt á veg komin.

Fyrir starfshópnum lágu ekki upplýsingar um hvaða kostnaður félli til vegna hönnunar og innleiðingar spilakorta á íslenskum markaði. Óháð því hversu hár hann telst verður að telja eðlilegt að rekstraraðilar sjálfir beri þann kostnað líkt og annan sem til fellur vegna rekstrar þeirra, enda hirði þeir afraksturinn sem starfsemin gefur af sér.

Að lokum þykir rétt að taka fram að í umræðum um tillögur að innleiðingu spilakorta hafa engin sjónarmið komið fram um að skylda rekstraraðila til slíkrar innleiðingar kunni að leiða til skaðabótaskyldu af hálfu íslenska ríkisins þótt vera kunni að nýtt fyrirkomulag kunni að koma niður á tekjum þeirra, a.m.k. til skamms tíma.

4.3. Hvernig er hægt að stemma stigu við ólöglegri netspilun hér á landi (töluliður nr. 2 í skipunarbréfi).

Eins og fram kemur í framangreindri umfjöllun eru sterkar vísbendingar um að ólögleg netspilun hér á landi hafi farið ört vaxandi á síðustu árum, einkum fjárhættuspilun á veðmálasíðum sem skráðar eru erlendis.

Í vinnu starfshópsins hefur komið fram að áætlað sé að Íslendingar eyði á bilinu 10,5 til 12 milljörðum króna í fjárhættuspil á erlendum veðmálasíðum á ári hverju. Engir skattar eða önnur opinber gjöld eru hins vegar greidd af þessari starfsemi hér á landi og ágóði af þeim rennur því ekki með neinum hætti til íslensks samfélags. Ekkert eftirlit með starfseminni af hálfu opinberra aðila.

Óumdeilt er að þessi starfsemi fer nú fram í andstöðu við gildandi lög.

Að sama skapi er ljóst að hún er í beinni samkeppni við löglega starfsemi innlendra rekstraraðila sem byggja starfsemi sína á grundvelli sérlaga.

Vart getur talist forsvaranlegt að starfsemi sem sannarlega er ólögmæt sé látin viðgangast óáreitt og eðlilegt að við slíkar aðstæður bregðist stjórnvöld við. Eftirlit með starfseminni er ekki síður nauðsynleg í ljósi umfangs hinnar ólögmætu starfsemi og áhrifa hennar á samkeppnisstöðu þeirra rekstraraðila sem hér starfa með lögmætum hætti.

Sú leið sem lengst gengur í því skyni að sporna við þessari ólögmætu starfsemi er sú að lögfesta tafarlauser heimildir stjórnvalda til þess að loka fyrir aðgang Íslendinga að erlendum veðmálasíðum, banna notkun hlutdeildarfélaganna (e. *affiliates*) sem beina umferð á slíkar síður, og lögfesta auk þess bann við greiðslumiðlun til þeirra í því skyni að stöðva viðskipti við þær.

Það liggur í augum uppi að slíkt viðbragð stjórnvalda væri harkalegt og verulega íþyngjandi, en þar fyrir utan hefur verið á það bent að sú leið að loka fyrir aðgang Íslendinga að erlendum vefmálasíðum sé ekki raunhæf.

Slíkar aðgangstakmarkanir eða lokanir gagnvart tilteknum vefsíðum á netinu hafi hingað til ekki skilað árangri því um leið og aðgangur að þeim er bannaður séu þær birtar á nýjum stöðum eða vefslóðum sem bann tekur ekki til.

Að auki stríði mögulegar lokanir stjórnvalda gegn þeim almennu viðhorfum margra að aðgangur almennings að netsíðum eigi að vera ríkur, en ekki ákvaðaður af stjórnvöldum hverju sinni.

Að sama skapi hefur verið bent á að sú leið að skylda íslensk fjármála- og greiðslumiðlunarfyrtæki til að stöðva eða banna greiðslumiðlun til erlendra vefsíðna sem bjóða upp á veðmálastarfsemi, í því skyni að stöðva viðskipti við þær, sé heldur ekki raunhæf. Hefur í því sambandi verið á það bent þótt bann við slíkri greiðslumiðlun sé tæknilega möguleg í framkvæmd þá sé ólíklegt sé að hún skili tilætluðum árangri.

Þátttakanda í fjármálaspilum á erlendum vefmálasíðum standi alltaf sá kostur til boða að fá sér erlent greiðslukort sem hann getur nýtt til að greiða fyrir þátttöku sína í veðmálastarfsemi á slíkum síðum þótt lokað hafi verið fyrir greiðslur með innlendum greiðslukortum á þeim vettvangi.

Sú leið að skylda íslensk fjármála- og greiðslumiðlunarfyrtæki til að stöðva eða banna greiðslumiðlun til erlendra vefsíðna sé því ekki til þess fallin að stemma stigu við eða stöðva ólöglega netspilun hér á landi. Slík spilun færi eftir sem áður fram gegn greiðslum með erlendum greiðslukortum.

Þrátt fyrir þessa mögulegu annmarka er mikilvægt að brugðist verði við þessari starfsemi af hálfu stjórnvalda, þegar af þeirri ástæðu að hún er ólögleg en einnig í ljósi þess hversu umfangsmikil hún er.

Í stað þess að leggja til tafarlausu lokun erlendra veðmálasíðna og bann við greiðslumiðlun verður að telja að það samræmist betur sjónarmiðum um meðalhóf að koma lögum yfir starfsemina, og heimila hana að því tilskyldu að rekstraraðilar sækji um leyfi til starfsemi sinnar hér á landi, innan tiltekins frests, sæti eftirliti innlendra aðila, greiði skatta og gjöld af starfsemi sinni hér á landi og hagi henni að öðru leyti í samræmi við íslensk lög eins og þau eru á hverjum tíma. Er lagt til að sú leið verði farin.

Á hinn bóginn er lagt til að sækji rekstraraðilar hinna erlendu veðmálasíða ekki um leyfi til starfsemi sinnar innan tilgreinds frests, sem til að myndi gæti verið 3 mánuði að lengd, eða hirði þeir ekki um að fylgja lögum og reglum hér á landi, verði stjórnvöldum með lögum veitt úrræði til að bregðast við hinni ólögmætu starfsemi, svo sem með því að beita lokunum gagnvart aðgangi að vefsíðum þeirra og/eða banna greiðslumiðlun til þeirra.

Ætla verður að hérlendum stjórnvöldum sé heimilt að grípa til slíkra úrræða, a.m.k. að því er varðar heimildir þeirra til að setja greiðslumiðlun til erlendra vefsíðna eða fyrirtækja sem starfrækja þau takmörk. Í því sambandi er bent á að norskum stjórnvöldum er heimilt að setja greiðslumiðlun þar í landi takmörk, en skuldbindingar Norðmanna samkvæmt EES-samningnum eru hinar sömu og

Íslendinga. Í 5. gr. laga um peningaspil, *Low om pengespil; LOW-2022-03-18-12*, kemur fram að bannað sé að stunda greiðslumiðlun vegna peningaspila sem ekki hafa hlotið leyfi norskra stjórnvalda. Af því má draga þá ályktun að fyrir liggja fordæmi í lagasetningu annars EES-ríkis varðandi takmarkanir á greiðslumiðlun til slíkra fyrirtækja sem ekki hafa verið gerðar athugasemdir við, hvorki á vettvangi EES eða ESB. Verði að ætla að aðgerðir Norðmanna í þessum efnum séu í samræmi við skuldbindingar Noregs samkvæmt EES-samningnum og að heimildir íslenskra stjórnvalda í þessum efnum séu hinar sömu.

Til nánari útskýringar þá helgast framangreind tillaga starfshópsins af þeim sjónarmiðum um meðalhóf sem nefnd voru hér að framan.

Hún helgast einnig af efasemdum um hversu raunhæft það er að banna starfsemi þeirra fyrirtækja sem bjóða upp á peningaspil á netinu, þ. á m. veðmálasíður þar sem þátttakendur veðja á úrslit og atvik íþróttaleikja, með lagasetningu eða annars konar valdboði. Raunveruleikinn sýni annað. Framboð af peningaspilum á erlendum á vefsíðum sé staðreynd og markaður fyrir viðskipti við þær sé vaxandi, þrátt fyrir þau boð og bönn sem þegar er mælt fyrir um í lögum.

Í því sambandi verði ekki framhjá því litið að þær tæknibreytingar sem orðið hafa á umliðnum árum, þ. á m. með tilkomu netsins, hafi gjörbreytt þessum hluta markaðarins. Sú breyting hafi leitt til gjörbreytts aðgengis spilara að markaðnum, framboði á spilum sem þar er að finna, breyttrar greiðslumiðlunar o.fl.

Við þessar aðstæður hafi íslenska ríkið afar takmörkuð úrræði til að bregðast við þar sem stjórnvöld hafa ekki lögsögu yfir starfsemi þeirra fyrirtækja sem um ræðir.

Það fyrirkomulag sem núgildandi löggjöf á þessu sviði gengur út frá, þ.e. veitingu einka- eða sérleyfa til tiltekinnar starfsemi með sérlögum, hafi verið sett við allt aðrar aðstæður en nú ríkja og taki engan veginn mið af breyttum raunveruleika í þessum efnum.

Mikilvægt sé að horfast í augu við raunveruleikann eins og hann er og uppfæra löggjöfina til samræmis við hann.

Í ljósi þess sem að framan greinir þykir skynsamlegt að farin verði sú leið að reglusetja starfsemina, gera hana leyfis- og eftirlitsskylda og að ríkið hirði af henni skatta og skyldur, í stað þess að grípa til tafalausrar lokunar á vefsíðum og banns við greiðslumiðlun. Síðarnefndu úrræðunum verði hins vegar heimilt að beita kjósi rekstraraðilar engu að síður að stunda sína starfsemi utan laga og réttar. Verði framangreind leið farin verður íslenskt lagaumhverfi sambærilegt lagaumhverfi margra þeirra Evrópuríkja sem vikið er að hér að framan.

Í framangreindu felst m.a. að verði fallist á áðurnefnda tillögu um innleiðingu spilakorta hér á landi gætu yfirvöld gert kröfu um að netspilun hjá þeim rekstraraðilum sem um ræðir fari fram með spilakorti og að sömu reglur giltu hjá þeim og öðrum rekstraraðilum sem hefðu leyfi til sambærilegrar starfsemi hér á landi.

Sú tillaga hljóti að koma til alvarlegrar skoðunar hjá stjórnvöldum. Núverandi fyrirkomulag leiðir til gríðarlegs útflæðis fjár til annarra landa og ríkissjóður verður af gríðarlegum skatttekjum verði ekkert að gert.

Bent skal á að í áhættumötum Ríkislögreglustjóra kemur fram að helstu veikleikar á netinu tengist fjárhættuspilum á erlendum vefsíðum. Þeir veikleikar snúi að því að vinningar séu ekki taldir fram sem skattstofnar og tengist því með beinum hætti skattsvikum sem frumbrotum.

Með framangreindum tillögum er komið til móts við framangreindar ábendingar Ríkislögreglustjóra. Í henni felst einnig viðleitni til þess að ná yfirsýn yfir starfsemi á þeim hluta þessa markaðar sem þegar er til staðar en fer fram án eftirlits á netinu, reglusetja hann og tryggja að þau fyrirtæki sem reka þar starfsemi sína skili til ríkisins þeim sköttum og skyldum sem öðrum atvinnurekstri er gert að skila lögum samkvæmt.

Rétt þykir að útfærsla þeirra laga og reglna sem áðurnefndum rekstraraðilum bæri að fylgja í starfsemi sinni eigi að fara fram við þá heildarendurskoðun laga á happdrættismarkaði sem lagt er til að ráðist verði í hér að framan.

Að lokum skal það tekið fram að fullvíst má telja að núverandi handhafar einka- eða sérleyfa sem veitt hafa verið með sérlögum andmæli framangreindum tillögum sem eins og sjá má mæla fyrir um aukið frjálsræði á þessum markaði, einkum þeir sem þegar eru í samkeppni við erlendar veðmálasíður á netinu.

Eðli málsins samkvæmt munu þeir benda á að ákvæði nógildandi sérlaga tryggja þeim tiltekin sérréttindi sem njóti réttarverndar, þ. á m. samkvæmt stjórnarskrá. Þau réttindi verði ekki af þeim tekin bótalaust, a.m.k. á meðan þau eru í gildi lögum samkvæmt.

Eðli málsins samkvæmt verður ekki framhjá þeim röksemdum litið.

Á hinn bóginn vegast þær á við þá staðreynd að þrátt fyrir þau sértæku réttindi sem núverandi rekstraraðilum eru tryggð í sérlögum þá er fyrirferð erlendra veðmálasíða á netinu nú þegar mikil og fer hún vaxandi, þrátt fyrir starfsemin sé í andstöðu við gildandi lög.

Þar við bætist að starfsemi þeirra hefur um árabíl verið látin viðgangast án sérstakra aðgerða stjórnvalda eða annarra sem máli skipta, líklega af þeirri ástæðu að stjórnvöld hafa ekki lögsögu yfir starfsemi þeirra og því engin lagaleg úrræði til staðar til þess að bregast við henni.

Af þeim ástæðum megi halda því fram að skaðinn sé þegar skeður gagnvart núverandi leyfishöfum og að það tjón sem sú samkeppni, sem ákvæðum sérlaganna var ætlað að vernda þá gegn, sé því þegar orðið hafi þeir á annað borð orðið fyrir tjóni.

Hvað sem framangreindum sjónarmiðum líður er engu að síður mikilvægt að möguleg skaðabótaskylda ríkisins gagnvart núverandi leyfishöfum verði tekin til

ítarlegrar skoðunar áður en í þær breytingar sem lagt er til að í verði ráðist komi til framkvæmda.

4.4. Möguleikar núverandi sérleyfishafa á happdrættismarkaði hér á landi til að bjóða upp á spil á netinu (töluliður nr. 1 í skipunarbréfi).

Af framangreindum tillögum um að reglusetja starfsemi erlendra veðmálasíðna á Íslandi leiðir að rétt þykir, með vísan til almennra samkeppnis- og jafnræðissjónarmiða, að heimila núverandi sérleyfishöfum á íslenskum happdrættismarkaði að bjóða upp á spil á netinu.

Vart standist að innlendir rekstraraðilar á markaðnum fái ekki að sitja við sama borð og erlendir aðilar í þessum efnunum.

Í vinnu starfshópsins hefur komið fram að flestir þeirra hafa sýnt því áhuga að bjóða upp á leiki sína á netinu.

Í þeim áhættumötum Ríkislögreglustjóra sem vísað hefur verið til í skýrslu þessari kemur fram að embættið telji áhættu vegna peningaþvættis vegna fjárhættuspilunar í gegnum netið litla.

Komi til innleiðingar á spilakortum með þeim hætti sem lagt er til hér að framan þannig að þau verði nýtt við þátttöku við spilun á netinu og við útgreiðslu vinninga, verði að ætla að áhætta af peningaþvætti verði enn minni en nú er.

Á sama hátt verði að ætla að skaðaminnkandi áhrifa af innleiðingu spilakorta eigi að gæta við netspilun með sama hætti og gert er ráð fyrir að spilakortin geri við spilun í spilakössum.

Af framangreindu leiðir að lagt er til að núverandi sérleyfishöfum verði heimilað að bjóða upp á leiki sína og spil á netinu og að við netspilun notist spilarar við spilakort með þeim hætti sem að framan er lýst.

Slík breyting á rekstrarumhverfi núverandi leyfishafa kallar eðli málsins samkvæmt á breytingar á gildandi lögum og reglugerðum sem um starfsemi þeirra gildir.

Skynsamlegast er að þær breytingar verði útfærðar við þá heildarendurskoðun sem lagt er til að ráðist verði í á núgildandi löggjöf um happdrættismarkaðinn.

4.5. Hvernig haga skuli leyfisveitingum og eftirliti með happdrættum, þar á meðal tæknilegu eftirliti (töluliður 4 í skipunarbréfi).

4.5.1. Leyfisveitingar.

Hér að framan hefur verið lagt til að löggjöf á sviði happdrættismarkaðar verði tekin til heildarendurskoðunar, jafnt almenn lög um um happdrætti og sérlög um heimildir núverandi leyfishafa til þess rekstur sem þeir hafa með höndum.

Í þeirri tillögu felst að núverandi fyrirkomulag leyfisveitinga til reksturs happdrættis verði endurskoðað og því breytt á þann hátt að aflagður verði sá háttur að tímabundin leyfi til reksturs happdrætta eða peningaspila, a.m.k. þeirra

sem eitthvað kveður að, séu veitt með sérlögum frá Alþingi og leyfin svo framlengd með breytingum á þeim.

Í stað núverandi fyrirkomulags þykir eðlilegra og skilvirkara að stjórnvöldum, þ.e. dómsmálaráðuneytinu eða undirstofnunum þess, s.s. embættum sýslumanna, eða eftir atvikum öðrum stjórnvöldum verði alfarið falið það hlutverk að gefa út leyfi til reksturs happdrættis eða peningaspila.

Slíkt fyrirkomulag er viðhaft á öðrum sviðum atvinnurekstrar sem er leyfisskyldur. Þannig veitir Fjármálaeftirlitið starfsleyfi til váttryggingafélaga samkvæmt 16. gr. laga nr. 56/2010 um váttryggingastarfsemi og einnig til fjármálafyrirtækja samkvæmt 2. gr. laga um fjármálafyrirtæki nr. 161/2002. Alþingi kemur hvergi nærri slíkum leyfisveitingum. Verður ekki séð hvers vegna önnur skipan mála ætti að vera á happdrættismarkaði.

Í samræmi við tillögur um heildarendurskoðun gildandi laga er gert ráð fyrir að veiting leyfa, breytingar á þeim og afturköllun þeirra fari fram á grundvelli nýrra heildarlaga um happdrættismál og annarra laga sem gilda um stjórnvaldsákvarðanir, s.s. ákvæði stjórnsýslulaga nr. 37/1993.

Yrðu leyfi til reksturs happdrætta og peningaspila þannig að meginstefnu veitt að því gefnu að gefnu að skilyrðum nýrra heildarlaga teldist fullnægt og að því gefnu að starfsemi rekstraraðila fari fram í lögmætum tilgangi eins og hann er skilgreindur í lögum hverju sinni.

Í vinnu starfshópsins hafa fulltrúar annarra en þeirra sem þegar njóta heimildar til reksturs happdrættis eða peningaspila í krafti sérlaga bent á og gagnrýnt að þeir njóti ekki jafnræðis þegar kemur að heimildum til að afla lögmætri starfsemi sinni fjár með þessum hætti. Nægir í því sambandi að vísa til ábendinga sem starfshópnum bærust frá fulltrúa sem starfar á sviði menningargeirans sem kom á fund hópsins.

Í ljósi eðlis þeirrar starfsemi sem um ræðir þykja málefnaleg sjónarmið mæla með því að skilyrði fyrir útgáfu slíkra leyfa verði ströng, þótt rétt kunni að vera að þau séu mismunandi eftir því upp á hvers kyns happdrætti eða peningaspil umsækjandi hyggst starfrækja.

Eðlilegt sé að útgáfa leyfis sé bundin við að umsækjandi sé lögaðili sem hafi staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu og að fullnægjandi upplýsingar um raunverulegt eignarhald að honum liggi fyrir. Einnig að hann hafi tilkynnt atvinnurekstur sinn til skráningar hjá ríkisskattstjóraembættinu og hafi sinnt öðrum lögmætum skráningum hjá stjórnvöldum, lögum samkvæmt. Þá verði umsækjandi að sýna fram á að hann hafi fjarhagslega burði til þess að starfrækja þá starfsemi sem um er sótt, en einnig faglega og tæknilega burði, ekki síst ef lögfest verður skilyrði þess efnis að greiðslumiðlun í starfseminni skuli einungis fara fram í gegnum spilakort. Þá sé málefnalegt að gera það að skilyrði að orðspor umsækjanda sé óflekkað og að hann hafi ekki gerst sekur um brot á lögum sem varða refsíabýrgð og sé ekki í vanskilum við hið opinbera, svo dæmi séu tekin. Útfærsla hinna efnislegu skilyrða yrði best ákveðin við heildarendurskoðun

löggjafar á happdrættismarkaðinn, en við þá útfærslu yrði m.a. tekið mið af þeim athugasemdum sem fram hafa komið frá þeim aðilum sem haft hafa starfsemi á þessum markaði til skoðunar með einum eða öðrum hætti, þ. á m. embætti Ríkislögreglustjóra.

Telja verður að framkvæmdavaldið hafi allar forsendur og aðstæður til að annast alfarið slíkar leyfisveitingar og til þess að ganga úr skugga um skilyrðum fyrir veitingu leyfa teljist fullnægt. Engin nauðsyn kalli á aðkomu löggjafarvaldsins við veitingu á þeim, að því undanskyldu að Alþingi setji almenn lög sem leyfisveitingarnar skuli byggja á.

4.5.2. *Eftirlit.*

Að því er varðar það álitaefni hvernig eftirliti á happdrættismarkaði skuli háttað til framtíðar þá er svar við þeirri spurningu ekki einhlýtt.

Hægt er að benda á margar leiðir sem færar væru til þess að hafa eftirlit með starfsemi á þessum markaði.

Á endanum er það pólitísk ákvörðun hversu langt stjórnvöld vilja ganga í þeim efnum, hversu miklum fjármunum skuli varið til þess eftirlits og hver skuli bera kostnaðinn af því.

Óháð því þá má fullyrða að nú um stundir sé eftirliti með starfsemi á markaði með happdrætti mjög ábótavant.

Gildi þar einu hvort um er að ræða happdrætti eða peningaspil sem starfa samkvæmt heimild í sérlögum eða starfsemi sem fram fer í andstöðu við lög.

Sú afstaða leiðir m.a. af umfjöllun í þeim áhættumatsskýrslum Ríkislögreglustjóra sem vísað hefur verið til hér að framan.

Ekkert eftirlit virðist vera með þeim hluta starfseminnar sem er ólögsmæt, einkum erlendum veðmálasíðum á netinu, enda nær lögsaga íslenskra stjórnvalda ekki til þeirrar starfsemi eins og málum er fyrir komið í dag.

Sömu sögu má segja af eftirliti með þeirri starfsemi sem telst lögmæt og byggir á sérstöku lagaheimildum. Var starfshópnum í því sambandi m.a. á það bent að því eftirliti sem lög eða reglugerðir þó mæla fyrir um hafi ekki einu sinni verið komið á fót að öllu leyti þótt langt sé síðan að reglur um slíkt eftirlit hafi verið settar, s.s. samkvæmt reglugerð um söfnunarkassa nr. 320/2008.

Ganga má út frá því að verði ráðist heildarendurskoðun löggjafar á happdrættismarkaði verði mælt fyrir um að starfsemi á þeim markaði sæti eftirliti þeirra eftirlitsaðila sem falið er almennt eftirlit með öðrum atvinnurekstri í landinu.

Í því sambandi er átt við eftirlit skattyfirvalda með því að rekstraraðilar skili lögbundnum sköttum og gjöldum af starfsemi sinni, eftirlit með því að bókhald og ársreikningaskil þeirra séu í samræmi við lög og reglur o.s.frv.

Að því eftirliti slepptu þarf að taka afstöðu til þess hvar sértæku eftirliti með starfsemi fyrirtækja á happdrættismarkaði skuli fyrir komið.

Eins og áður segir er lagt til að dómsmálaráðuneytinu eða undirstofnunum þess verði falið að veita leyfi til starfseminnar svo lengi sem lagaskilyrðum fyrir útgáfu leyfis teljist fullnægt.

Af því fyrirkomulagi leiðir að sú tillaga að við heildarendurskoðun laga um happdrættismarkaðinn verði ráðuneytinu færðar lagaheimildir til að mæla fyrir um breytingar á útgefnum leyfum, ef málefnalegar aðstæður kalla á slíkar breytingar, og til þess að afturkalla útgefin leyfi svo sem í þeim tilvikum þegar leyfishafi uppfyllir ekki lengur þau lagaskilyrði sem leyfisveitingin byggði á í upphafi.

Í framangreindu fyrirkomulagi fælist opinbert eftirlit upp að vissu marki og að það væri til þess fallið að veita leyfishöfum aðhald.

Til að tryggja framfylgd eftirlitsins mætti lögfesta reglu sem legði þá skyldu á leyfishafa að skila ráðuneytinu árlegri skýrslu í því skyni að sýna fram á að hann uppfyllti þau skilyrði sem útgáfa leyfis hans byggði upphaflega á.

Því til viðbótar er lagt til að starfsemi leyfishafa sæti sérstöku eftirliti samkvæmt ákvæðum laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Er á því byggt að eftirlit með leyfishöfum sem starfa á happdrættismarkaði falli vel að markmiðsákvæðum þeirra laga, en í 1. mgr. 1. gr. þeirra segir að markmið þeirra sá að „eftirlitsskyldir aðilar starfi í samræmi við lög og reglur og að starfsemin sé í samræmi við heilbrigða og eðlilega viðskiptahætti og taki mið af neytendavernd.“

Í tillögunni felst því að þeir lögaðilar sem fá leyfi til starfsemi á happdrættismarkaði falli undir upptalningu 2. gr. laga nr. 87/1998 og teljist þannig eftirlitsskyldir aðilar í skilningi laganna.

Að sama skapi felst í tillögunni að Fjármálaeftirlitið, sem nú er hluti af Seðlabanka Íslands, hafi eftirlitið með höndum og fari með framkvæmd þess í samræmi við ákvæði laganna og á grundvelli þeirra eftirlits- og valdheimilda sem lögin mæla fyrir um.

Í samræmi við ákvæði 17. gr. laganna kæmi það í hlut leyfishafa að standa straum af kostnaði sem til fellur vegna eftirlitsins, líkt og öðrum eftirlitsskyldum aðilum er gert að gera lögum samkvæmt.

Eins og áður greinir koma ýmsar leiðir til greina við útfærslu á því hvernig eftirliti með starfsemi fyrirtækja á happdrættismarkaði skuli háttað.

Þykir því eftirliti best fyrir komið hjá Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands.

Því til stuðnings er vísað til þess að starfsmenn stofnunarinnar hafa umfangsmikla reynslu og sérþekkingu á eftirlitsstarfsemi með fyrirtækjum sem hafa hvers konar fjármálastarfsemi með höndum. Framkvæmd eftirlitsins er í föstum skorðum og

ekki verður betur séð en að samfella sé í stjórnsluframkvæmd stofnunarinnar og í beitingu á þeim úrræðum sem henni hafa verið veitt lögum samkvæmt.

Standi vilji stjórnvalda til þess að tryggja að eftirlit með starfsemi fyrirtækja á happdrættismarkaði verði öflugt þá verði því best fyrir komið hjá Fjármálaeftirlitinu.

Sú leið að fela eftirlitsstofnun sem þegar hefur slíkt eftirlit með höndum er augljóslega hagkvæmari en sú að koma á fót nýrri eftirlitsstofnun sem hefur það hlutverk eitt að hafa eftirlit með starfsemi á happdrættismarkaði.

Þá sé fyrirséð að ef sýslumannsembættum, lögreglu eða öðrum slíkum undirstofnunum dómsmálaráðuneytisins yrði falið umfangsmikið eftirlit af þessu tagi myndi slík ráðstöfun einnig hafa í för með sér verulegan kostnað fyrir ríkissjóð, og líklega meiri en tillaga um framangreint fyrirkomulag felur í sér, þar sem byggja þyrfti upp frá grunni þekkingu og framkvæmd eftirlits innan þeirra embætta sem þegar er til staðar innan Fjármálaeftirlitsins.

Eftirlitsskyldir aðilar samkvæmt 2. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi eru í dag viðskiptabankar og sparisjóðir, lánastofnanir annarra en viðskiptabanka og sparisjóða, rafeyrisfyrirtæki, váttryggingafélög, félög og einstaklingar sem stunda váttryggingamiðlun, fyrirtæki í verðbréfabjónustu, verðbréfa- og fjárfestasjóðir, kauphallir og markaðstorg fjármálagerninga auk lífeyrissjóða.

Þótt núverandi rekstraraðilar á íslenskum happdrættismarkaði hafi ekki með höndum fjármálastarfsemi í skilningi laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi, verður að telja að færa megi sterk rök fyrir því að fyrirtæki á þeim markaði verði jafnframt eftirlitsskyld samkvæmt lögnum ásamt framangreindum aðilum.

Í því sambandi er vísað til þess að velta á íslenskum happdrættismarkaði er umtalsverð, ekki síst ef umsvif viðskipta íslenskra spilara við erlendar vefmálasíður eru tekin með í reikninginn, en eins og fram kemur hér að framan er lagt til að starfsemi þeirra verði gerð leyfisskyld við heildarendurskoðun laga um happdrættismarkaðinn.

Þá beri í þessu sambandi að líta til þess að vilji flestra eða allra þeirra sem láta sig íslenska happdrættismarkaðinn varða stendur til þess að rafræn spilakort verði innleidd á íslenskum peningaspilamarkaði.

Komi til innleiðingar á rafrænum spilakortum verður innleidd ný greiðslumiðlun á Íslandi sem segja má að hafi nokkuð nán tengsl við fjármálastarfsemi eins og hún er skilgreind í lögum nr. 87/1998. Af þeim sökum mæli sterk rök með því að eftirlit með starfsemi rekstraraðila á þeim markaði verði fært í hendur Fjármálaeftirlitsins á grundvelli fyrirliggjandi laga.

Verði á þá tillögu fallist kallar hún á breytingu á ákvæðum laga nr. 87/1998, einkum 1. mgr. 2. gr. laganna, á þann hátt að leyfisskyldir rekstraraðilar á happdrættismarkaði teldust meðal eftirlitsskyldra aðila í skilningi laganna.

Á hinn bóginn liggur fyrir að hluti þeirra happdrættistegunda sem starfrækt eru á Íslandi og tilgreind eru í 2. gr. reglugerðar nr. 530/2006, eru svo smá í sniðum að engin ástæða er til þess að þau séu látin sæta eftirliti samkvæmt ákvæðum laga um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi.

Er þar vísað til happdrættisflokka á borð við hlutaveltuhappdrætti, skemmtanahappdrætti og kaupukahappdrætti, svo dæmi séu tekin. Verði fallist á framangreinda tillögu í þessum efnunum er jafnframt lagt til að slík smærri happdrætti verði undanþegin eftirliti Fjármálaeftirlitsins.

Í löggjöf mætti festa þá undanþágu í sessi með því að binda eftirlitsskyldu samkvæmt lögum nr. 87/1998 við tiltekna veltufjárhæð í rekstri happdrættis á ári.

Eftirlit með minni happdrættum, eins og þeim sem að framan eru nefnd, yrði hins vegar áfram á hendi embættis sýslumanns, en þó á grundvelli endurskoðaðra heildarlaga sem um starfsemina giltu.

4.6. Möguleg samvinna leyfisskyldra happdrætta hér á landi, annað hvort allra eða happdrætta með skylda starfsemi (töluliður nr. 5 í skipunarbréfi).

Ætla verður að heimildir til samvinnu leyfisskyldra happdrætta hér á landi, hvort sem samvinnan nær til þeirra allra eða einungis þeirra sem hafa með höndum skylda starfsemi, sé takmörkunum háð lögum samkvæmt.

Í því sambandi er vísað til þess að þeir aðilar sem í dag starfrækja happdrætti á grundvelli ákvæða sérlaga teljast stunda atvinnustarfsemi í skilningi 1. mgr. 2. gr., sbr. 1. töluliðar 1. mgr. 4. gr., samkeppnislaga nr. 44/2005.

Þá verði að ætla að samkeppni ríki á milli þeirra á happdrættismarkaði þótt starfsemi þeirra taki til mismunandi flokka happdrætta.

Samkvæmt 1. mgr. 3. gr. taka ákvæði samkeppnislaga til „samninga, skilmála og athafna sem hafa eða ætlað er að hafa áhrif hér á landi.“ Ætla verður að „samvinna leyfisskyldra happdrætta hér á landi“ falli undir gildissvið samkeppnislaga nr. 44/2005 samkvæmt framangreindu.

Ákvæði 10. gr. samkeppnislaga nr. 44/2005 leggur til að mynda bann við gerð tiltekinna samninga og samþykktu milli fyrirtækja. Í ákvæðinu segir að „Allir samningar og samþykktir milli fyrirtækja, hvort heldur þær eru bindandi eða leiðbeinandi, og samstilltar aðgerðir sem hafa að markmiði eða af þeim leiðir að komið sé í veg fyrir samkeppni, hún sé takmörkuð eða henni raskað“ séu bannaðir. Í ákvæðinu eru síðan tilgreindar nánar þær tegundir samninga, samþykktu og annarra samstillra aðgerða sem bannið tekur til.

Telja verður að allar líkur séu á því að samvinna leyfisskyldra happdrætta sem byggir á rekstrar- eða viðskiptalegum forsendum sæti þeim takmörkunum sem ákvæði samkeppnislaga setja slíkri samvinnu, einkum ef slík samvinna hefur áhrif á þeim markaði sem fyrirtækin starfa á eða er til þess fallin að gera það. Af álit

samkeppnisráðs í máli nr. 4/2000 verður ekki dregin önnur ályktun en sú að happdrættismarkaðurinn sé samkeppnismarkaður.³⁰

Tilgangur slíkrar samvinnu og markmið hennar hefur þó þýðingu í þessum efnum. Þannig verður ekki séð að ákvæði laga setji því takmarkanir að núverandi rekstraraðilar hafi með sér samvinnu sem lýtur að forvörnum gegn spilavanda og spilafíkn. Það sama má segja um samvinnu og samstarf sem snýr að rannsóknum á spilahegðun, spilavanda og spilafíkn, svo dæmi séu tekin.

Almennt verður að telja að mikilvægt sé að núverandi rekstraraðilar efla sín á milli samvinnu á framangreindu sviði.

Verði fallist á tillögur um innleiðingu spilakorta á Íslandi er mikilvægt að rekstraraðilar á happdrættismarkaði hafi með sér samstarf um uppsetningu á sameiginlegum gagnagrunni, svo sem að sænskri og danskri fyrirmynd, sem hafi það m.a. að markmiði að tryggja að kjósi þeir sem eiga við spilafíkn eða spilavanda að stríða að draga sig í tímabundið hlé frá peningaspilun eða að útiloka sig alveg frá því þá taki slík aðgerð til þátttöku hjá öllum rekstraraðilum slíkra spila.

Verði það ekki gert séu minni líkur en ella á því að markmiðum með innleiðingu spilakorts um skaðaminnkun verði náð.

Á hinn bóginn skal á það bent að slíkt samstarf kann að vera háð samþykki samkeppnisyfirvalda, með vísan til fyrri umfjöllunar, og eftir atvikum háð skilyrðum samkeppnisyfirvalda yrði það á annað borð heimilað.

Að sama skapi þá blasi við að rekstur slíks gagnagrunns fæli í sér vinnslu persónuupplýsinga í skilningi laga nr. 90/2018 um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga.

Í því felst að allar líkur séu til þess að gerð slíks gagnagrunns og meðferð upplýsinga úr honum yrði háð leyfi frá Persónuvernd og að um hann myndu gilda ákvæði persónuverndarlaga nr. 90/2018.

4.7. Hvernig unnt sé að standa straum af kostnaði við framkvæmd laga um happdrætti og forvörnum og rannsóknum vegna spilavanda (töluliður nr. 7 í skipunarbréfi).

Ýmis konar kostnaður fellur til við framkvæmd laga um happdrætti. Það mun ekki breytast verði ráðist í þá heildarendurskoðun löggjafar um happdrættismarkaðinn sem hér hefur verið lögð til.

4.7.1. Kostnaður vegna eftirlits.

Eins og að framan greinir er lagt til að Fjármálaeftirliti Seðlabanka Íslands verði falið eftirlit með starfsemi stærstu fyrirtækjanna á happdrættismarkaði.

³⁰ Sjá: Álit samkeppnisráðs nr. 4/2000 um samkeppnisstöðu Happdrættis DAS gagnvart peningahappdrættum, dags. 9. maí 2000.

Í tillögunni felst að fyrirtækin greiði eftirlitsgjald samkvæmt 17. gr. laga nr. 87/1998 um opinbert eftirlit með fjármálastarfsemi vegna þess eftirlits líkt og aðrir eftirlitsskyldir aðilar.

4.7.2. Kostnaður vegna útgáfu leyfa.

Þá er lagt til að við heildarendurskoðun laga um happdrættismarkaðinn verði mælt fyrir um að leyfsskyldum happdrættum verði gert að greiða leyfisgjald í ríkissjóð vegna útgáfu leyfa til starfsemi sinnar.

Ákvæði núgildandi laga veita ekki mikla leiðsögn um hversu hátt gjald skuli innheimta fyrir útgáfu leyfa til að starfrækja happdrætti af einhverju tagi. Í sumum þeirra er raunar ekki gert ráð fyrir neinni greiðslu vegna slíkrar leyfisveitingar.

Samkvæmt lögum um happdrætti nr. 38/2005 segir að fyrir happdrættisleyfi skuli greiða sérstakt leyfisgjald í samræmi við ákvæði laga um aukatekjur ríkissjóðs nr. 88/1991.

Í þeim lögum kemur einungis fram að fyrir leyfi til að efna til skyndihappdrættis samkvæmt ákvæðum laga nr. 13/1973 um Happdrætti Háskóla Íslands skuli greiða kr. 11.000, en einnig að greiða skuli kr. 8.000 skuli greiða fyrir hvern drátt í happdrætti.

Á hinn bóginn kemur fram í e.-lið 1. mgr. 1. gr. laga um Happdrætti Háskóla Íslands að leyfishafinn samkvæmt lögnum skuli greiða í ríkissjóð 20% af nettóársarði í leyfisgjald, þó ekki hærri fjárhæð en kr. 150.000.000.

Hvorki er mælt fyrir um greiðslu leyfisgjalds í lögum um happdrætti fyrir Samband íslenskra berkla- og brjósthólssjúklinga, nr. 18/1959 né í lögum um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna nr. 16/1973. Slík ákvæði er heldur ekki að finna í lögum um getraunir, nr. 59/1972 og í lögum um talnagetraunir nr. 26/1986. Þá er heldur ekki að finna ákvæði um greiðslu leyfisgjalds í lögum um söfnunarkassa nr. 73/1994.

Verði tekin ákvörðun um að innheimta gjald fyrir útgáfu leyfa til þess að starfrækja happdrætti af hvaða tagi sem er þá verður líklegast að líta svo á að slíkt gjald teljist þjónustugjald í skilningi laga. Fjárhæð þess geti samkvæmt því aldrei numið hærri fjárhæð en þeim kostnaði sem hlýst af útgáfu leyfis.

4.7.3. Kostnaður vegna rannsókna og forvarna.

Ákvörðun um hvernig standa skuli að greiðslu kostnaðar vegna forvarna og rannsókna á vandamálum sem tengjast spilavanda og spilafíkn er pólitískis eðlis.

Eins og vikið er að hér að framan þá sýna rannsóknir að sterk tengsl eru á milli tiltekinna tegunda peningaspila, annars vegar, og spilavanda og spilafíknar, hins vegar.

Því megi segja að a.m.k. hluti afraksturs af rekstri peningaspila megi rekja til spilahegðunar sem telst óæskileg eða beinlínis skaðleg.

Mikilvægt er að reynt verði að sporna gegn skaðlegri spilahegðun. Það verði best gert með rannsóknum á orsökum hennar og hins vegar með forvörnum.

Sterk rök má færa fyrir því að rétt sé og málefnalegt að þeir aðilar sem njóta afrakstursins af þeirri starfsemi sem leiðir, a.m.k. að hluta, til skaðlegrar spilahegðunar leggi verulega af mörkum til að tryggja að nægt fjármagn sé fyrir hendi til þess að hægt sé að stunda slíkar rannsóknir og standa að forvörnum gegn henni. Ekki sé verjanlegt gagnvart hagsmunum skattgreiðenda að ríkissjóður standi einn undir þeim kostnaði sem til fellur í þeim efnum.

Rétt er að taka fram happdrættin hafa á umliðnum árum kostað rannsóknir á sviði happdrættismála. Engu að síður er mikilvægt að fjármögnun rannsókna á spilavanda og spilafíkn og forvarna gegn þeim verði komið í fastari farveg en nú er.

Engin haldbær rök standa til annars en að hagnaður af rekstri happdrætta, hvort sem er peningaspila eða annarra tegunda happdrætta, sem rekin eru í atvinnuskyni sæti skattlagningu líkt og hagnaður af öðrum rekstri sem fram fer í atvinnuskyni, svo lengi sem hann er ekki undanskilinn skattlagningu s.s. vegna samfélagslegs hlutverks reksturs happdrættanna.

Í athugasemdum með frumvarpi til laga um spilahallir sem lagt var fram á Alþingi á 145. löggjafarþingi (51. mál)³¹, er að finna fróðlega umfjöllun um skattlagningu af rekstri spilahalla í Danmörku, en rekstur þeirra var heimilaður þar í landi árið 1990. Sama frumvarp hafði áður verið lagt fram á 144. löggjafarþingi (153. mál)³² og á 143. löggjafarþingi (501. mál).³³ Fyrsti flutningsmaður þeirra var Willum Þór Þórsson, núverandi heilbrigðisráðherra, en ekkert þeirra náði fram að ganga.

Vert að geta þess að í athugasemdum með frumvarpinu kemur fram að við setningu dönsku laganna hafi verið farin sú leið að skattleggja hagnað spilahalla hátt og að ganga lengra í skattlagningu á hagnað af slíkum rekstri en í skattlagningu á hagnaði annarra atvinnufyrirtækja.

Í sinni einföldustu mynd var sú leið farin í 44. gr. frumvarpsins að leggja til að af svokölluðum „*spilaskattsstofni*“ allt að 200.000.000 kr. reiknaðist 40% spilaskattur, en 50% af næstu 50.000.000 kr. umfram 200.000.000 kr. Gerði frumvarpið ráð fyrir að skattprósentan hækkaði um 10% fyrir hverjar 50.000.000 kr. umfram spilaskattstofn á lægra skattstigi. Samkvæmt frumvarpinu var lagt til að af spilaskattsstofni að fjárhæð kr. 350.000.000 reiknaðist 80% skattur.

Segir í frumvarpinu að líkt og þekktist annars staðar á Norðurlöndum, svo sem í Danmörku, væri lagt til grundvallar að hagnaður af spilum yrði skattlagður mjög hátt. Lágmarksskattlagning samkvæmt frumvarpinu næmi tvöfaldri almennri skattlagningu á lögaðila samkvæmt gildandi rétti, en hámarksskattlagning fjórfaldri almennri skattlagningu af hagnaði.

³¹ Sjá: Frumvarp til laga um spilahallir, lagt fram á 145. löggjafarþingi 2015-2016. Þingskjal 51 – 51. mál.

³² Sjá: Frumvarp til laga um spilahallir, lagt fram á 144. löggjafarþingi 2014-2015. Þingskjal 156 – 153. mál.

³³ Sjá: Frumvarp til laga um spilahallir, lagt fram á 143. löggjafarþingi 2013-2014. Þingskjal 862 – 501. mál.

Í 45. gr. frumvarpsins var síðan mælt fyrir um að ráðherra skyldi stofna sérstakan forvarnarsjóð sem hefði það hlutverk að stuðla að rannsóknum og eflingu meðferðarúrræða sem miðuðu að því að sporna við spilafíkn og afleiðingum hennar.

Samkvæmt frumvarpinu skyldu 3% af öllum spilaskatti sem innheimtur væri renna til forvarnarsjóðsins. Sjóðurinn hefði síðan það hlutverk að stuðla að rannsóknum og eflingu meðferðarúrræða vegna spilafíknar með úthlutun fjármuna úr sjóðnum í því skyni eftir þeim reglum sem frumvarpið mælti fyrir um.

Ákvörðun um hvernig haga skuli skattheimtu er í eðli sínu pólitísk, ekki síst ákvörðun um að tiltekin atvinnustarfsemi skuli sæta harðari skattlagningu en aðrar tegundir atvinnustarfsemi.

Starfshópnum var í skipunarbréfi sínu ekki falið það verkefni að leggja fram tillögur um hvernig skattlagningu á starfsemi happdrætta skyldi hagað til framtíðar. Eftirlætur starfshópurinn stjórnvöldum og löggjafanum það verkefni.

Engu að síður bendir starfshópurinn á að ákvarðanataka um skattlagningu á hagnað eða tekjur þeirra fyrirtækja sem nú starfa með lögmætum hætti á íslenskum happdrættismarkaði er snúin þar sem rekstur þeirra er ekki hagnaðardrífinn með hefðbundnum hætti heldur tilgangurinn í flestum tilvikum sá að nýta afraksturinn af starfsemi til uppbyggingar á skilgreindri uppbyggingu verkefna sem almenn sátt er um að teljist samfélagslega mikilvæg. Það liggja í hlutarins eðli að hörð skattheimta gagnvart þeirri starfsemi kæmi með beinum hætti niður á uppbyggingu og fjármögnun þeirra verkefna.

En þótt tilgangurinn með starfsemi núverandi leyfishafa sé göfugur þá tengist hluti hennar skaðlegri spilahegðun sterkum böndum sem veldur tjóni, ýmist sem frumorsök eða þáttur í flóknari orsakatengslum.

Mikilvægt er að við þeirri staðreynd verði brugðist með því að efla rannsóknir og forvarnarstarf á þessu sviði þannig að rekstraraðilar á markaði komi með beinum hætti að fjármögnun þeirrar starfsemi.

Færa má málefnaleg rök fyrir því að réttlætanlegt sé að skattleggja þá rekstraraðila sem hagnast af starfsemi peningaspila sérstaklega beinlínis í því skyni að standa undir kostnaði við rannsóknir og forvarnir gegn skaðlegum áhrifum þeirrar sömu starfsemi.

Í frumvarpi sem þáverandi innanríkisráðherra, Ögmundur Jónasson, lagði fram á Alþingi til breytinga á lögum um happdrætti, nr. 38/2005, á 141. löggjafarþingi 2012-2013, var lagt til að þeir sem leyfi hafa til að reka happdrætti á Íslandi greiddu svokallað eftirlits- og forvarnargjald til ríkissjóð sem næmi 0,8% af hreinum happdrættis- og spilatekjum þeirra.³⁴ Gerði frumvarpið ráð fyrir að

³⁴ Sjá: Frumvarp til laga um breytingu á lögum um happdrætti, nr. 38/2005 (Happdrættisstofa og bann við greiðsluþjónustu), lagt fyrir Alþingi á 141. löggjafarþingi 2012 – 2013. Þingskjal 615 – 477. mál.

andvirði gjaldsins rynni til nýrrar stofnunar „Happdrættisstofu“ í því skyni að sinna sínum rekstri, eftirliti og forvörnum.

Í athugasemdum með frumvarpinu kom fram að á árinu 2011 hefðu hreinar happdrættis- og spilatekjur happdrættanna numið um 5,9 milljörðum króna. Gerði frumvarpið því ráð fyrir að fjárhæð eftirlits- og forvarnargjaldsins það ár hefði numið um 47 milljónum króna.

Frumvarpið varð hins vegar ekki að lögum.

Framangreind hugmynd um álagningu eftirlits- og forvarnargjalds til ríkissjóðs er allrar athygli verð. Engu að síður verður hér fremur lagt til að byggt verði á áður nefndum hugmyndum um stofnun sérstaks forvarnarsjóðs í stað þess að byggja upp nýja ríkisstofnun.

Er lagt til að slíkum sjóði samkvæmt framangreindri fyrirmynd verði komið á fót í þessu skyni við heildarendurskoðun laga um happdrættismál.

Verði farið að framangreindum tillögum má ætla að tilgangur með rekstri þeirra fyrirtækja sem starfa muni á markaðnum í framtíðinni verði af mismunandi tagi. Því kunni að vera skynsamlegra að lögfesta reglu um að tiltekið hlutfall af tekjum þeirra, til dæmis 2 – 3%, skuli renna skuli renna til forvarnarsjóðsins í stað þess skattleggja hagnað þeirra eða eyrnamerkja hluta skatttekna af þeim hagnaði til rannsóknar og forvarnarstarfs, s.s. með þeim hætti sem lagt var til í áður nefndu frumvarpi.

Með því að lögfesta fjármögnun rannsókna og forvarnarstarfs með þeim hætti sem að framan greinir væri miklu sterkari og traustari grundvöllur byggður undir rannsóknar- og forvarnarstarfi á þessu sviði en nú er til staðar. Hún fæli jafnframt í sér öfluga mótvægisáðgerð gegn skaðlegum áhrifum starfseminnar.

Slíkt fyrirkomulag ætti tvímælalaust að leiða til þess að rannsóknar- og forvarnarstarf á þessu sviði myndi eflast verulega frá því sem nú er og að betri árangur myndi nást við að draga úr þeim skaða sem af þessari starfsemi hlýst

4.8. Hvernig rannsóknum á spilafíkn og ólöglegu fjárhættuspili skuli háttað (töluliður nr. 6 í skipunarbréfi).

Hér að framan má sjá tillögur eða hugmyndir um hvernig standa megi straum af kostnaði vegna forvarna og rannsókna vegna spilavanda.

Þar er á bent á þá leið að hluti þess afraksturs sem af rekstri peningaspila hlýst verði látinn renna til rannsókna á spilavanda og spilafíkn, óháð því hvort rekja megi orsakir vandans eða fíknarinnar til ákveðinna tegunda peningaspila frekar en til annarra.

Mikilvægt er að slíkar rannsóknir fari reglulega fram og ekki einungis í því skyni að hægt verði að fylgjast með þróun spilahegðunnar landsmanna heldur einnig til þess að staðreyna megi hvaða áhrif breytingar á fyrirkomulagi reksturs peningaspila hafa á spilara og spilahegðun þeirra, s.s. með innleiðingu spilakorta verði á annað borð fallist á tillögur um hana.

Starfshópur ráðherra var hvorki skipaður slíkur rannsóknaraðilum né heldur hafði hann sérþekkingu á því með hvaða hætti rannsóknum á viðfangsefninu skyldi háttað.

Engu að síður er full ástæða til að leggja ríka áherslu á mikilvægi þess að rannsóknir á spilavanda og spilafíkn fari fram á grundvelli viðurkenndra aðferða þeirra vísinda sem rannsóknirnar byggja á, en þó þannig að þeim rannsóknaraðilum sem munu fá slíkt verkefni í hendur verði eftirlátið að ákvæða með hvaða hætti skuli að þeim rannsóknum staðið.

4.9. Endurskoðun á ákvæðum á almennra hegningarlögum nr. 19/1940.

Nái framangreindar tillögur fram að ganga og heildarendurskoðun laga um happdrættismál fer fram á grundvelli þeirra liggur fyrir að endurskoða þurfi ákvæði almennra hegningarlaga nr. 19/1940.

Vísast þar einkum til ákvæða 181. 183. og 184. gr. laganna.

Í 181. gr. almennra hegningarlaga er að finna heimild til að refsa einstaklingi sem aflar sér framfærslu með ólögmætu móti, svo sem með fjárhættuspili.

Þá er í 183. og 184. gr. lögð refsing við því að stunda fjárhættuspil og veðmál í atvinnuskyni og koma öðrum til þátttöku í þeim, svo og að hafa beinar eða óbeinar tekjur af því að láta þær fara fram í húsakynnum sínum, eins og segir í ákvæðinu. Samkvæmt almennum hegningarlögum er óheimilt að stunda fjárhættuspil eða veðmál í atvinnuskyni.

Orðalag framangreindra ákvæða vísar eingöngu til fjárhættuspila án þess að gerður sé sérstakur áskilnaður um ólögmæti. Það stafar af því að fjárhættuspil hafa fram til þessa verið ólögmæt.

Nái framangreindar tillögur fram að ganga, einkum þær sem snúa að þeirri veðmálastarfsemi sem nú fer fram á erlendum veðmálasíðum, verða fjárhættuspil reglusettt og gerð leyfis- og eftirlitsskyld.

Af því leiðir að gera þarf breytingar á ákvæðum almennra hegningarlaga á þann hátt að gerður sé greinarmunur í lögnum, annars vegar á lögmætum fjárhættuspilum og hins vegar á ólögmætum fjárhættuspilum.

Nánari afmörkun á þessum atriðum í lagatextanum sjálfum myndi ráðast af efni þeirra heildarlaga sem lagt er til að ráðist verði í setja samkvæmt framansögðu.

5. Lokaorð.

Eins og fram kemur í inngangskafli þessarar skýrslu náðist ekki samstaða innan starfshópsins um efni lokaskýrslu og tillagna sem honum var falið að leggja fyrir ráðherra.

Standa formaður og starfsmaður starfshópsins því einir að skýrslu þessari og þeim tillögum sem þar eru settar fram.

Áherslur annarra fulltrúa í starfshópnum til þeirra álitaeftna sem hópurinn fjallaði um, ásamt tillögum þeirra til ráðherra, koma fram í sérstökum álitum þeirra og samantektum.

Reykjavík, 1. desember 2022,

Sigurður Kári Kristjánsson,
formaður.

Árni Grétar Finnsson
lögmaður, starfsmaður starfshópsins

Sérálit Samtaka áhugafólks um spilafíkn við tillögur sem fram komu í starfshópi dómsmálaráðuneytisins um mögulegar breytingar á sviði happdrættismála.

Starfshópur dómsmálaráðuneytisins (DMR) var skipaður 26. mars 2021 eftir miklar umræður í þjóðfélaginu um skaðsemi fjárhættuspila. Almenn gagnrýni á rekstur spilakassa var mikil og vaxandi á þessum tíma. Það vakti athygli að niðurstöður skoðanakönnunar sem Gallup framkvæmdi vorið 2020 sýndu að 86% þeirra sem tóku afstöðu vildu að spilakössum yrði lokað til frambúðar. Einnig sýndu niðurstöður könnunarinnar að meirihluti landsmanna, 71% svarenda, er neikvæður eða mjög neikvæður gagnvart því að starfsemi í almannaþágu sé fjármögnuð með spilakössum. Niðurstöður staðfestu einnig að um mjög fámennan hóp er að ræða, en 93,6% þátttakenda höfðu ekki spilað í spilakassa síðustu 12 mánuði og aðeins 0,3% höfðu spilað 11 sinnum eða oftar (5,5% einu sinni eða tvisvar og 0,5% 3–10 sinnum)

Meðal annars í ljósi þessa þótti skjóta skökku við hve þröngt verksvið starfshóps DMR var skilgreint og eins hve mikil hagsmunatengsl stærsti hluti nefndarmanna eru við spilaiðnaðinn. Af átta nefndarmönnum með atkvæðisrétt eru sex frá rekstaraðilum happdrætta og annarra fjárhættuspila: frá Íslandsspilum, Happdrætti Háskóla Íslands (HHÍ), Happdrætti SÍBS, tveir frá Íslenskri getsþá/getraunum og frá Happdrætti DAS. Auk þessara sex hafa formaður starfshópsins og undirrituð atkvæðisrétt.

Fulltrúi Samtaka áhugafólks um spilafíkn (SÁS) gerði grein fyrir þessum annmörkum í fyrirvara við þátttöku SÁS í starfshópnum. Fyrirvarinn var birtur opinberlega og var svohljóðandi:

„Spilafíkn á sér margar hliðar og telja Samtök áhugafólks um spilafíkn mikilvægt að koma sínum sjónarmiðum að í allri umræðu sem fram fer um þennan vanda eða málefni sem honum tengjast. Af þeim sökum var tekið jákvætt í ósk dómsmálaráðherra um að tilnefna fulltrúa í starfshóp sem ætlað er að kanna mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála.

Samtökin sjá engu að síður ástæðu til að gera athugasemdir við þessa nefndarskipan ásamt hlutverki starfshópsins. Í fyrsta lagi er nefndinni ekki ætlað að fjalla um þá kröfu að spilakössum verði lokað til frambúðar eins og fram hefur komið í ítarlegri skoðanakönnun á vegum Gallup að er vilji 86% þjóðarinnar.

Í öðru lagi vekur athygli að yfirgnæfandi meirihluti nefndarmanna er frá stofnunum og samtökum sem hafa beina fjárhagslega hagsmuni af rekstri spilakassa og happdrætta. Í þriðja lagi er starfsvið nefndarinnar um margt óljóst og hefði mátt ætla að markvissara væri að afmarka tiltekin álitamál svo sem hvað varðar netspilun, samvinnu rekstraraðila, spilakort, eftirlit, rannsóknir og meðferðarúræði á spilafíkn í stað þess að ætla starfsnefnd að komast að niðurstöðu um alla þessa þætti.

Í erindisbréfinu ægir öllu saman en athygli vekur að efst á blaði segir að kannaðir skuli möguleikar núverandi sérleyfishafa á happdrættismarkaði hér á landi til að bjóða upp á spil á netinu. Samtök áhugafólks um spilafíkn fagna allri umræðu um málefnið, að því tilskyldu að verið sé að takast á við þann vágast af alvöru sem fjárhættuspil eru í lífi margra einstaklinga og fjölskyldna. Erindisbréf dómsmálaráðherra um nefndarskipun ber þess því miður ekki merki að vilji sé til að nálgast spilafíkn með þeim hætti. SÁS ítreka að samtökin munu framvegis sem hingað til kappkosta að leggja gott til málanna hvar sem færi gefst.“

Fljótlega kom í ljós að gagnrýni SÁS reyndist á rökum reist. Grundvallarstefnumarkmið SÁS um lokun spilakassa, sem vel að merkja fara saman við afstöðu yfirgnæfandi meirihluta þjóðarinnar, voru í reynd aldrei til umræðu í starfshópnum. Þvert á móti reyndist vilji Íslandsspila og Happdrættis Háskóla Íslands (HHÍ) verða leiðandi, það er að útvíkka starfsemi spilavíta sinna og fá leyfi til reksturs spilakassa á netinu, samhliða rekstri spilakassa í núverandi mynd. Í skriflegum athugasemdum HHÍ kom fram tillaga um að núverandi sérleyfishöfum skjávéla og söfnunarkassa (spilakassa) yrði heimilt að opna spilahöll (Kasínó).

Þetta gengur ekki aðeins þvert á vilja almennings heldur eru líka vaxandi efasemdir um þessa fjáröflunarleið innan vébanda rekstraraðila. Þannig sögðu Samtök áhugafólks um áfengis- og vímuefnavandann (SÁÁ) sig frá aðild að rekstri spilakassa á vegum Íslandsspila af siðferðilegum ástæðum og þótt aðrir rekstraraðilar tækju við hlut SÁÁ umyrðalaust er ljóst að ekki er öllum rótt. Þótt margir viðri ekki efasemdir sínar opinberlega hefur hópur starfsmanna Háskóla Íslands (HÍ) gert það með undirskriftum sínum, Stúdentaráð HÍ hefur ályktað gegn spilakassa-rekstri skólans, og loks má nefna nýlega skýrslu starfshóps sérfræðinga innan HÍ „um álitafni tengd tekjuöflun Happdrættis HÍ“, sem vikið verður að hér rétt á eftir. Þá hefur komið fram í fjölmiðlum að nokkrir aðilar sem hafa haft tekjur af spilakössum á veitinga- og þjónustustöðum sínum hafa losað sig við kassana af siðferðilegum ástæðum. Þetta er virðingarvert. Einnig hafa þær raddir heyrst frá rekstraraðilum fjárhættuspila að róttækra aðgerða sé þörf til að stemma stigu við að einstaklingar geti tapað aleigunni í spilakassa, jafnvel á einni kvöldstund. Í fyrirnefndri skýrslu sérfræðinga HÍ segir meðal annars:

„Þótt enn séu uppi andstæð sjónarmið um hvort rekstur spilakassa falli ómögulega að hlutverki háskóla þá er það engum vafa undirorpið að þessi helsta menntastofnun þjóðarinnar getur ekki staðið að rekstrinum öðruvísi en að taka tillit til nýjustu rannsóknna um áhrif spilakassa á tiltekna hópa samfélagsins og með því að taka upp allar mögulegar aðgerðir sem geta stuðlað að ábyrgri spilun og lágmarkað neikvæðar afleiðingar jafnt fyrir einstaklinga og samfélagið í heild.“

Skýrsla starfshóps HÍ lá fyrir í júní 2021 og var forstjóra HHÍ kunnugt um niðurstöður hennar þá þegar, auk rektors HÍ og formanns stjórnar HHÍ, en skýrslan var ekki birt opinberlega fyrir en í mars 2022. Forstjóri HHÍ var einn af meðlimum starfshóps DMR um mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála og hefði mátt búast við því að hann hefði upplýst starfshópinn um tilvist hennar og niðurstöður. Hann kaus að gera það ekki og rýrir það óneitanlega trúverðugleika HHÍ. Umrædd skýrsla starfshóps HÍ tekur af allan vafa hvað skaðsemi spilakassa-reksturs HHÍ í núverandi mynd varðar. Í henni segir enn fremur:

„Þótt spurningin um það hvort reka eigi spilakassa sé torleyst, er þó óhætt að segja að ámælisvert væri að beita ekki öllum tiltækum ráðum til þess að tryggja ábyrga spilun og grípa tafarlaust til slíkra aðgerða. Vandséð er að samkeppnissjónarmið og mögulegt tekjutap dugi sem rök til að slá þeim á frest.“

Rétt er að taka fram að þrátt fyrir þessi orð hafa engar breytingar orðið á starfsemi HHÍ nú þegar eitt og hálf ár er liðið frá því að niðurstöður skýrslunnar lágu fyrir.

Sögulegt baksvið

Þann 19. maí 1994 samþykkti Alþingi breytingu á lögum um Happdrætti Háskóla Íslands lög nr. 77 19. maí 1994 og sama dag lög um söfnunarkassa lög nr. 73 19. maí 1994. Með þessum lögum var ákveðnum aðilum, HHÍ, Rauða krossinum á Íslandi og Slysavarnafélaginu Landsbjörgu, veitt heimild til reksturs svokallaðra happdrættisvéla og söfnunarkassa.

Efast má um að þeir þingmenn sem samþykktu framangreind lög hafi gert sér grein fyrir því hverslags starfsemi þeir voru að veita leyfi fyrir, enda gefa orðin „happdrættisvél“ og „söfnunarkassar“ ekki til kynna að um sé að ræða úthugsuð tæki, þar sem aðaláherslan er á að fá þann sem spilar í þeim til þess að ánetjast spilunum sem þau bjóða upp á. Eða þá að þeir hafi einfaldlega treyst framangreindum samtökum og talið að þau myndu bera hag þeirra sem spiluðu í þessum tækjum fyrir brjósti.

Við, hjá Samtökum áhugafólks um spilafíkn, getum þó fullyrt að umræddir leyfishafar hafa farið langt út fyrir það svið sem lögin heimiluðu. Umrædd starfsemi er glórulaus fjárhættuspilastarfsemi, skipulögð á svipuðum forsendum og spilavíti í Las Vegas og víðar þar sem spilavélarnar hafa verið sérstaklega hannaðar til að fá þá sem spila til þess að verða háðir

spilunum og hafa sem mest fé að honum á sem skemmstum tíma. Leyfishafar hafa meðal annars leitað uppi langt leidda spilafíkla og fengið þá til þess að taka þátt í tilraunum með nýja tegund spilakassa. Þessir spilafíklar voru sóttir inn á spilastaðina sem leyfishafar reka.

Þegar Alþingi samþykkti lög nr. 73 og 77 árið 1994 var lítil sem engin þekking eða vitneskja um spilafíkn hér á landi. Því miður hefur lítil breyting orðið þar á auk þess sem leyfishafar hafa að mati SÁS farið illa með það traust sem þeim var falið. Tiltölulega fáir einstaklingar voru að kljást við þennan sjúkdóm og lítil umfjöllun var um hann í þjóðfélaginu. Það var ekki fyrr en með lögunum frá 1994 og því skotleyfi sem þau veittu á sjúka spilafíkla, að verulega tók að fjölga í hópi þeirra hér á landi. Það hefur ekki verið tekist á við þann vanda sem skapast hefur, síður enn svo, og nú virðist sem svo að umræddir leyfishafar vilji auka við úrval sitt og bjóða upp á spilakassa á netinu auk þess sem þeir hafa gengið hart fram í því að fá nánast frjálsar hendur og hella sér af krafti í hvers kyns veðmála og fjárhættuspilastarfsemi. Það kom fram í áður nefndu minnisblaði HHÍ að hugmyndir væru uppi um að opna spilahallir (Kasínó).

Í allt of mörg ár hefur þessi starfsemi fengið að viðgangast í skjóli trausts til mannúðarsamtaka og verið réttlætt með því að verið sé að draga úr útgjöldum hins opinbera, meðal annars til bygginga húsnæðis fyrir æðstu menntastofnun okkar Íslendinga. Spyrja má hvort fjárveitingarvaldinu og Alþingi þyki öllu til kostandi í þessu skyni, að heilsu og hamingju fólks sé fórnandi að ekki sé minnst á orðspor Háskóla Íslands. Í fréttum hefur komið fram að erlendir aðilar sem leggja mat á ágæti menntastofnana horfa gagnrýnum augum á þessa tekjuöflunarleið æðstu menntastofnunar Íslendinga. Þetta ætti að vera nokkuð sem kemur okkur öllum við.

Allt er þetta á ábyrgð Alþingis. Þingmenn hljóta að þurfa að spyrja sig á hvaða vegferð RKÍ og Landsbjörg séu þegar þau hverfa frá yfirlýstum markmiðum sínum um mannúð og félagslega ábyrgð með því að stunda fjárhættuspilarekstur sem sannað er að leggur líf og heilsu fjölda fólks í rúst. Gera verður þá kröfu að forsvarsfólk þessara samtaka svari fyrir sig. Það er hins vegar mat SÁS að þessum samtökum og stjórnendum þeirra sé ekki treystandi, hvorki fyrir spilakassarekstri í núverandi mynd né auknum leyfum til fjárhættuspila á netinu eða spilakössum á netinu.

Tillögur rekstraraðila

Mikið er skrifað um ábyrgan spilamarkað en til að slík umræða geti orðið raunhæf er grundvallaratriði að þeir sem komi að henni séu ekki rekstraraðilar. Það eitt segir sína sögu að fulltrúar rekstraraðila í starfshópi DMR sameinuðust um lokaniðurstöðu hópsins á lokametrum starfsins og lögðu til að um hana yrðu greidd atkvæði enda ætti meirihlutinn að ráða. Með öðrum orðum hagsmunir rekstraraðila ættu að ráða niðurstöðunni þar sem þeir væru í meirihluta en ekki lýðheilsuleg sjónarmið sem voru í minnihluta samkvæmt skipan nefndarinnar! Þessi lokaniðurstæða meirihlutans ber vinnuheitið „Tillögur starfshóps um réttarbætur á sviði

happdrættismála“ og undirtitil „til dómsmálaráðherra um breytingar á réttarreglum um happdrætti“. Hér á eftir verður vitnað í hana sem „tillögur rekstraraðila“.

Auk þessa skrifaði formaður starfshópsins sína eigin skýrslu, „Réttarbætur á sviði happdrættismála – Skýrsla starfshóps“, en um hana var engin sátt og skrifaði hann einn undir ásamt ritara hópsins.

Þessar lyktir, að rekstraraðilar hafi í krafti meirihluta sameinast um lokaniðurstöðu hópsins, eru þeim mun alvarlegri vegna þess að þeir eru í fullkominni afneitun gagnvart skaðsemi spilakassa á einstaklinga sem spila. Allt tal um skaðaminnkandi úrræði eins og spilakort eru í engum takti við raunveruleika starfseminnar og hafa heyrst tölur til viðmiðunar sem eiga enga stoð í raunveruleikanum en eru vissulega hagfelldar rekstraraðilum því þær tryggja í raun áskrift að lífsviðurværi einstaklinga með spilavanda eða spilafíkla í skjóli skaðaminnkandi aðgerða.

Engar tillögur um spilakort komu þó frá Íslandsspilum þrátt fyrir yfirlýsingar stjórnenda RKÍ og Landsbjargar á opinberum vettvangi. HHÍ lagði fram hugmyndavinnu og útfærslu. Órætt er hins vegar hvort fjárhæðaviðmiðin sem rekstraraðilar þurfa til að rekstur spilakassa standi undir kostnaði falli yfirleitt að ábyrgri spilun. Sama á við um tímamörk, þ.e.a.s. hve lengi verði heimilt að spila á dag, viku, mánuði o.s.frv. Mótsögnin sem verður að horfast í augu við er þessi: Óvæfengjanlegt er að undir spilakassarekstrinum standa að uppistöðu til einstaklingar sem haldnir eru spilafíkn. Eigi að grípa til raunhæfra aðgerða þeim til hjálpar má ætla að rekstrargrundvöllurinn hrynji. Þetta er hin napra staðreynd. Spyrja má hvort þarna sé fundin skýringin á ákafa rekstraraðila að komast inn í rekstur á netinu, með öðrum orðum víkka út veiðilendur sínar!

Tillögur rekstraraðila um spilakort innihalda orð eins „valkvætt“, „möguleika á að þátttakendur setji sér takmarkanir“, „bjóða upp á möguleika á útilokun“, „takmarkanir á bónusa og tilboð“, en það allra besta hlýtur þó „hótun“ rekstraraðila að vera þegar þeir leggja til að stjórnvöld komi til móts við sérleyfishafa – sem eru tilbúnir að taka upp „margvíslegar“ ráðstafanir til að stuðla að heilbrigðara leikjaumhverfi, að því tilskyldu að núverandi leyfishafar fái leyfi til að bjóða leyfisskyld peningaspil á netinu!

Rekstraraðilar virðast leggja það til að þeir sjái um spilakortin, innleiðingu þeirra og sjái um ákvarðanatöku þegar kemur að fjárhæðamörkum og öðrum takmörkunum en það er nokkuð sem SÁS hugnast ekki, svo vægt sé til orða tekið.

Þegar upphaflegur tilgangur leyfa til reksturs spilakassa er settur í samhengi er nokkuð ljóst að umræddir rekstraraðilar eru komnir langt út fyrir hann. Skýrsla starfshóps HÍ og umræða innan starfshóps DMR taka af allan vafa um að núverandi rekstur spilakassa er kominn í öngstræti.

Leyfishafar hafa sýnt fram á að þeir hafa hvorki getu né kunnáttu til að reka spilakassa með ábyrgum hætti og þeim er því ekki treystandi fyrir útvíkkuðum rekstri með auknum lagaheimildum.

Samantekt og tillögur SÁS

SÁS lagði til að rætt yrði við verkefnastjóra Landlæknis, Sveinbjörn Kristjánsson. Afstaða embættis landlæknis er nokkuð afgerandi varðandi spilakassanna. Taldi SÁS nauðsynlegt að fá aðkomu embættisins þar sem spilafíkn og fjárhættuspil eru lýðheilsumál. Þá vildi fulltrúi SÁS kalla til formann Neytendasamtakanna, Breka Karlsson, þar sem umfjöllunarefni starfshópsins og fjárhættuspil eru öðrum þræði neytendamál og Neytendasamtökin hafa haft til umfjöllunar og tekið á málefnum tengdum spilafíklum og má þar nefna svokölluð „smálán“, en samkvæmt tölum frá Neytendasamtökunum voru u.þ.b. 30% þeirra mála vegna spilafíknar. Svo lagði SÁS til að Ögmundur Jónasson yrði kallaður til í ljósi þess að hann lét þessi mál mjög til sín taka í ráðherratið sinni, lét gera ítarlega úttekt og lagði fram tillögur og hefur verið afgerandi í opinberri umræðu um málefnið allar götur síðan. Var talið gagnlegt að heyra hans mat á því hvernig þessi mál hafa þróast og hvað læra megi af reynslunni. Síðast en ekki síst var óskað eftir erlendum sérfræðingi, Natöshu Schüll, sem hefur gert margvíslegar rannsóknir á spilakössum og spilavítum ásamt því að hafa haldið fjölda fyrirlestra um málefnið, en hún starfar meðal annars hjá New York háskóla.

Enginn þessara manna var fenginn til fundar við nefndina.

Eins og hér hefur verið rakið bera niðurstöður starfshóps DMR vitni um hvernig til hans var stofnað og hverjir fengu sæti í honum. Það segir sína sögu að undir það síðasta tóku lögfræðingar sæti fulltrúa almannasamtaka að því er virtist til að standa vörð um fjárhagslega hagsmuni í stað þess að fjallað væri um málið á grunni lýðheilsu, siðgæðis og ábyrgrar spilunnar.

Samtök áhugafólks um spilafíkn telja að þörf sé á nýrri nálgun og hvetur til að eftirfarandi verði tekið til sérstakrar athugunar:

Auglýsingar

Fjárhættuspil eru ekki eins og hver önnur vara. Það fellur undir lýðheilsumál að auglýsa ekki fjárhættuspil. Því sýnilegri sem fjárhættuspil eru því meira „normaliseruð“ verða þau. Auk þess geta auglýsingar verið villandi og þá sérstaklega fyrir börn og ungmenni þar sem þau eiga erfiðara með greina líkurnar á vinningum. Það er mat SÁS að fjárhættuspil sem falla undir áhættusöm fjárhættuspil eins og spilakassa, íþróttaveðmál, veðmál almennt og happaprennur eigi ekki að auglýsa.

Við heimilum hvorki auglýsingar á áfengi né tóbaki. Fyrir nokkrum árum tók gildi bann við sýnileika tóbaks og leggja samtökin til að sama verði gert með spilakassa, happaprennur og

Íþróttaveðmál og þá sérstaklega á svæðum þar sem börn og ungmenni eru eða í grennd við starfsemi þar sem þau hafa aðgang.

Samtökin leggja til að slíkt bann nái einnig til samfélagsmiðla. Nokkuð hefur borið á auglýsingum HHÍ á facebook, þar sem meðal annars er verið að auglýsa jólahappaþrennur og hefur HHÍ jafnvel gengið svo langt að stofna til gjafaleiks á happaþrennujólalatré.

Það þarf að skilgreina fjárhættuspil og áhættumeta. Það er ekki hægt að bera saman spilakassa og happdrættismiða. Öll spil þar sem fjármunir eru lagðir undir og útkoman er óviss eru vissulega fjárhættuspil en tíðni, hraði og upphæðir skipta sannarlega máli þegar kemur að fíknivökum eða áhættu á spilafíkn. Til þess að hægt sé að taka upp ábyrga stefnu í málaflokknum hér á landi er nauðsynlegt að skilja markaðinn og greina hann og svo er ekki síður nauðsynlegt að þekkja sjúkdóminn spilafíkn.

Rannsóknir

Það þarf að rannsaka spilafíkn og fjárhættuspil á Íslandi.

Aðrar þjóðir í nágrenni okkar eru meðal annars að rannsaka áhrif spilakassa á lífsgæði einstaklinga og samfélaga þar sem spilakassar eru margir, tíðni sjálfsvíga hjá ungmennum og almennt meðal einstaklinga sem leita sér aðstoðar við spilafíkn, tíðni spilafíknar meðal landsmanna, áhrif spilafíknar á nærumhverfi einstaklinga (fjölskyldu, vini og vinnu), tengsla á milli tölvuleikja þar sem hægt er að kaupa svokölluð „lukkubox“ (loot boxes) og þróunar spilafíknar meðal ungmenna, og kostnað samfélagsins vegna spilafíknar, svo fátt eitt sé nefnt.

Framangreindar rannsóknir fundust við fljótlega leit á netinu. Ef þær eru skoðaðar sést strax að í nágrannalöndunum hafa menn bæði miklar áhyggjur af spilafíkn og jafnframt áhuga á að rannsaka hana.

Háskóli Íslands ætti að vera í fararbroddi í slíkum rannsóknum, en virðist aðallega einbeita sér að því að telja almenningi trú um að spilakassar og önnur fjárhættuspil séu skemmtilegir leikir. Enda hefur stofnunin fjárhagslega hagsmuni af því. Flestir hugsa um íþróttir og lýðheilsu í sömu andráníni, en samt auglýsir íþróttahreyfingin „Settu spennu í leikinn“. Með því að veðja á fótboltaleiki.

Þetta er ekki leiðin til að fara í alvöru rannsóknir á þróun spilafíknar.

Meðferð við spilafíkn, forvarnir og fræðsla

Þegar leyfin fyrir spilakassarekstrinum voru veitt árið 1994 var heildstæð meðferð við spilafíkn ekki í boði og síðan þá hefur það ekkert breyst. Samtökin leggja til að hafist verði handa við að bjóða spilafíklum, líkt og öðrum fíklum, upp á meðferð á fíknigeðdeild Landsspítalans –

spítala allra landsmanna. Það er réttur allra að fá viðeigandi meðferð við heilbrigðisvanda sínum, þar hafa stjórnvöld brugðist spilafíklum. Stjórnvöld þurfa að stuðla að og tryggja að einstaklingar með sérhæfingu og menntun í meðhöndlun spilafíknar starfi innan fíknideildarinnar.

Það er ekki í boði að eina úrræðið sé hjá samtökum sem í fyrsta lagi stóðu sjálf að rekstri spilakassa í mörg ár og í öðru lagi buðu upp á fyrirlestra sem kallaðir voru meðferð án þess í reynd að vera það.

Á Íslandi eru í raun engar forvarnir og engin fræðsla og því þarf að breyta. Börnin okkar eru nú þegar að byrja að þróa spilavanda með kaupum á lukkuboxum í tölvuleikjum og mun sú þróun bara stigmagnast á komandi árum. Sumir þessara krakka verða spilafíklar framtíðarinnar. Þessi vandi mun bætast við afleiðingar innleiðingar spilakassa á síðustu öld. Það er hlutverk stjórnvalda að vera tilbúin og í stakk búin að takast á við vandamál allra spilafíkla framtíðarinnar, bæði þeirra sem enn eru börn og þeirra sem eldri eru. Þeim þarf að hjálpa og bjóða úrræði á vegum opinberra heilbrigðisstofnana, af aðilum sem hafa sérhæft sig í meðferð við spilavanda.

Hver sem niðurstaða löggjafans og framkvæmdavaldsins verður er deginum ljósara að nú þegar á fjöldi fólks við alvarlegan vanda að etja. SÁS leggja til að hjá Embætti landlæknis verði starfandi verkefnisstjóri á sviði spilavanda.

Lokun spilakassa

Ef stjórnvöld eru ófáanleg til að verða við vilja þjóðarinnar um lokun spilakassa til frambúðar er nauðsynlegt að loka þeim tímabundið meðan unnið er að úrbótum. Í því sambandi má benda á að í júlí 2007 var öllum spilakössum lokað í Noregi meðan skoðað var hvaða leiðir væri best að fara og verið var að vinna að breytingum. Þessar lokanir í Noregi höfðu í för með sér að símtölum í neyðarsíma vegna spilavanda fækkaði og veruleg fækkun varð í nýliðun spilafíkla meðal ungmenna. SÁS leggur til að öllum spilakössum verði lokað án tafar, þar til nauðsynlegar úrbætur hafa verið framkvæmdar.

Verði ekki fallist á lokun spilakassa þegar í stað hvort sem er til frambúðar eða tímabundið meðan unnið er að úrbótum, er það lágmarkskrafa að spilakassar verði ekki í grennd við leik-, grunn- og framhaldsskóla og ekki í grennd við æskulýðs-, tómsunda- eða frístundastarf barna og ungmenna.

Netspilun og varnir gegn henni

Varðandi erlenda netspilun þá liggur það fyrir að hún er ólögleg. Lögregla og dómstólar eiga að tryggja að ólögleg starfsemi þrífist ekki og SÁS styðja við allar þeirra aðgerðir. SÁS leggst alfarið gegn því að ráðist verði í breytingar á lögum og netspilun verði leyfð – sama hvaða

nafni hún nefnist. Það er ekki í boði að mati SÁS að fara í slíkar breytingar í ljósi þess að stjórnvöld, heilbrigðis- og félagsmálastofnanir eru engan veginn undirbúin fyrir þann mikla vanda sem blasa mun við þúsundum einstaklinga í samfélaginu, fjölskyldum þeirra og ástvinum.

Samhliða endanlegri eða tímabundinni lokun spilakassanna þarf að koma böndum á netspilunina, m.a. með því að loka fyrir erlendar greiðslur til fyrirtækja sem reka veðmálasíður og sömuleiðis frá þeim (greiðsla vinninga).

Í tillögum rekstraraðilanna er vísað í allt aðra átt. Þeir leggja til að netspilun verði heimiluð á Íslandi og í beinu framhaldi að sérleyfishöfum á Íslandi verði heimilt að bjóða upp á spil á netinu („Sett verði ný löggjöf um happdrættismarkaðinn eða bætt verði í núgildandi sérlög á happdrættismarkaði ákvæðum til að koma á heilbrigðu umhverfi fyrir netleiki og netspilun þar sem áfram verður tryggt að sérleyfi verði einungis veitt aðilum sem fjármagna samfélagsleg verkefni.“) Þetta verður varla skilið á annan veg en þann að netspilun verði leyfð og þá klæðskerasaumuð fyrir sérleyfishafana, HHÍ og Íslandsspil, svo þeir geti byrjað að reka spilavíti á netinu.

Það að ætla Háskóla Íslands og samtökum í almannapágu að leggjast í svona rekstur er auðvitað eins ámælisvert og verða má. Undir engum kringumstæðum munu SÁS geta samþykkt að opnað verði á slík spilavíti á netinu sem varin eru af sérlögum.

Rúmar heimildir til reglugerðarbreytinga

Innan núverandi löggjafar er helst til auðvelt að ráðast í breytingar og má þar nefna að meðan á vinnu starfshópsins stóð, þar sem tveir meðlimir á vegum Getrauna áttu sæti, sóttust Íslenskar getraunir eftir leyfi fyrir nýjum leik þar sem boðið var upp á að veðja fjármunum á markaskor í leikjum. Þessi áform voru ekki kynnt starfshópi DMR og komu því aldrei til umræðu þar.

Minnt skal á að Íslenskar getraunir eru á undanþágu og er ætlað að nýta hana í anda íþróttahreyfingarinnar og af ábyrgð. Spyrja má hvort löggjafanum þyki það í samræmi við slíka ábyrgð þegar ekki nægir lengur að spá um úrslit íþróttaleikja heldur þurfi að setja enn meiri spennu í leikinn eins og markaskor; eðlilegt er að spyrja hvort íþróttahreyfingunni þyki þetta rúmast innan þeirra ímyndar sem hún vill hafa í heiðri.

Spilakort

Í skýrslu starfshóps DMR er fjallað um möguleika þess að rekstraraðilum verði gert skylt að hafa spilakort. Væri sú leið farin yrði að vera um staðlaða framkvæmd að ræða sem gildi um alla spilakassa óháð rekstraraðilum. Og það sem meira er, rekstraraðilar ættu ekki að stýra innleiðingu spilakorta. Við þessa innleiðingu þyrfti að tryggja að hagsmunir þeirra sem eiga

við spilafíkn að etja séu settir ofar hagsmunum rekstraraðila. Eigi spilakort að hafa áhrif spila-
fíklum til verndar yrðu spilakortin að ná utan um öll hættuleg og ávanabindandi fjárhættuspil.

Hámarksupphæðir mættu ekki vera háar, sem dæmi mætti nefna 10.000 kr. á dag, þó ekki meira
en 25.000 kr. á mánuði, eða 200.000 kr. á ári. Einnig væri nauðsynlegt að setja tímamörk á
daglega spilun (t.d. 2 klst.), vikulega og/eða mánaðarlega. Sömuleiðis þyrfti að gera fólki kleyft
að setja sjálf sig í bann, sem ekki væri hægt að aflétta nema með umtalsverðum fresti, t.d. 6
mánaða. Væru spilkort ekki innleidd á slíkum grunni er hætt við að um málamyndagering
yrði að ræða.

Lokaorð

Samtök áhugafólks um spilafíkn hvetja til þess að fjárhættuspilastarfsemi verði skoðuð í víðara
sambhengi en út frá fjárhagslegum hagsmunum einstakra rekstraraðila, hversu göfug markmið
sem þeir kunna að stefna að með starfi sínu. Horfa þarf til félagslegra og lýðheilsulegra þátta
og meta í því ljósi hvað teljist þjóðhagslega farsælast.

Fyrir hönd Samtaka áhugafólks um spilafíkn

Alma Hafsteins, formaður

Jón Gunnarsson, dómsmálaráðherra
Dómsmálaráðuneytið
Borgartúni 26
105 Reykjavík

Reykjavík, 28. nóvember 2022.

Tillögur og skýrsla starfshóps um réttarbætur á sviði happdrættismála

Í mars 2021 setti þáverandi dómsmálaráðherra á fót starfshóp um réttarbætur á sviði happdrættismála. Í starfshópinn voru skipaðir ýmsir fulltrúar hagsmunaaðila, fulltrúar ráðuneytisins og sýslumanns, auk Sigurðar Kára Kristjánssonar, lögmanns, sem var formaður starfshópsins.

Formaður starfshópsins hefur kynnt fyrir öðrum fulltrúum í starfshópnum skýrslu formanns sem hefur að geyma hans tillögur og áherslur um framtíð happdrættismarkaðar á Íslandi. Tillögur formanns endurspeгла að litlu leyti þau sjónarmið sem fram komu í vinnu starfshópsins. Neðangreindir sex fulltrúar í starfshópnum sjá sig því knúna til að á rétta að þeir standa ekki að tillögum formannsins og eru að stórum hluta ósammála tillögum hans.

Undirritaðir fulltrúar í starfshópnum benda sérstaklega á eftirfarandi atriði í skýrslu formannsins:

- Tillögur formannsins kveða á um séríslenska nálgun um opnun happdrættismarkaðarins sem ganga þvert á þá varfærnu stefnu gagnvart peningaspilum og veðmálastarfsemi sem tíðkast í nágrannalöndunum. Af umræðum innan hópsins verður ekki annað ráðið en að formaður hópsins sé eini skipaði fulltrúinn í hópnum sem hefur lýst þessari skoðun.
- Tillögurnar ganga þvert gegn samfélagssáttmála um að hagnaði af peningaspilum skuli varið til almannaheilla. Tillögurnar eru þannig fallnar til að hygla einkahagsmunum á kostnað samfélagsverkefna.
- Í skýrslunni er ekkert fjallað um áhrif tillagna á núverandi sérleyfishafa sem reka starfsemi sína til almannaheilla.
- Í skýrslunni er því horft fram hjá því hvernig mæta skuli þeim tugmilljarða kostnaði í fjármögnun til almannaheilla, sem sérleyfisskyld happdrætti standa nú undir, og ella þyrfti að fjármagna af skattfé ef tillögurnar næðu fram að ganga.

- Ekki er fjallað um hvernig opnun markaðarins getur valdið stóraukinni veðmálaspilun, einkum hjá yngri kynslóðum, með aukinni markaðssetningu viðkomandi fyrirtækja. Þetta fæli í sér verulega stefnubreytingu hér á landi og er í andstöðu við þróun annars staðar í Evrópu þar sem reynt hefur verið að stemma stigu við veðmálastarfsemi og spilafíkn.
- Tillögur formanns leysa að litlu leyti þau verkefni sem starfshópnum voru sett fyrir af ráðherra. Þess í stað er tillaga formannsins að endurskoða heildarlöggjöfina og byrja vinnuna upp á nýtt.

Þar sem undirritaðir fulltrúar geta ekki fellt sig við einhliða skýrslu formanns höfum við tekið saman skýrslu sem felur í sér samantekt á sjónarmiðum og tillögum okkar og fylgir hún erindi þessu.

Í tillögunum er vikið að því hvernig unnt sé að búa betur um umgjörð happdrætta þannig að starfsemi þeirra geti þróast í sátt við samfélagið og stuðlað verði að ábyrgri spilun. Í því sambandi er lagt til að spilakort verði innleidd auk annarra ráðstafana sem gripið hefur verið til á Norðurlöndunum.

Undirritaðir fulltrúar í starfshópnum leggja áherslu á að samhliða takmörkunum á happdrættisstarfsemi núverandi leyfishafa verði að grípa til harðra aðgerða gegn þeim erlendu aðilum sem hér stunda ólöglega starfsemi, svo sem með takmörkunum á greiðslumiðlun og auknu eftirliti vefsíðna eins og tíðkast hefur í nágrannalöndum okkar.

Með tillögum okkar teljum við að happdrættismarkaðurinn hér á landi breytist til heilla fyrir samfélagið í heild sinni.

Virðingarfyllst,

Auður C. Sigrúnardóttir

Bryndís Hrafnkelsdóttir

Guðmundur Löve

Guðni Bergsson

Lárus Blöndal

Sigurður Ágúst Sigurðsson

Tillögur og samantekt fulltrúa happdrættisfyrirtækja í starfshóp um réttarbætur á sviði happdrættismála

til dómsmálaráðherra um breytingar á réttarreglum um happdrætti

Um starfshópinn

Í mars 2021 skipaði dómsmálaráðherra starfshóp sem hafi það hlutverk að kanna mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála. Var hópnunum skv. skipunarbréfi ætlað að gera tillögur til ráðherra um breytingar á lögum og reglugerðum um happdrætti, teldust þær nauðsynlegar, og eftir atvikum greina fjárþörf til þess að tryggja að mögulegar breytingar geti átt sér stað. Var starfshópnum samkvæmt bréfinu falið að athuga meðal annars eftirtalin sjö atriði:

- Atriði 1: Möguleikar núverandi sérleyfishafa á happdrættismarkaði hér á landi til að bjóða upp á spil á Netinu.
- Atriði 2: Hvernig hægt sé að stemma stigu við ólöglegri netspilun hér á landi.
- Atriði 3: Að kanna leiðir til að koma á skyldu til að notast við spilakort.
- Atriði 4: Hvernig haga skuli leyfisveitingum og eftirliti með happdrættum, þar á meðal tæknilegu eftirliti.
- Atriði 5: Mögulega samvinnu leyfisskyldra happdrætta hér á landi, annað hvort allra eða happdrætta með skylda starfsemi.
- Atriði 6: Hvernig rannsóknum á spilafíkn og ólöglegu fjárhættuspili skuli háttað.
- Atriði 7: Hvernig unnt sé að standa straum af kostnaði við framkvæmd laga um happdrætti og forvörnum og rannsóknum vegna spilavanda.

Starfshópurinn var þannig skipaður:

- Sigurður Kári Kristjánsson, lögmaður og jafnframt formaður, án tilnefningar,
- Alma Björk Hafsteinsdóttir, fíkn- og fjölskyldumarkþjálfari, tilnefnd af Samtökum áhugafólks um spilafíkn.
- Anna Lilja Ragnarsdóttir, löglærður fulltrúi hjá sýslumannsembættinu á Höfn, tilnefnd af sýslumanninum á Suðurlandi,
- Auður Cela Sigrúnardóttir, starfsmaður Íslandsspila, tilnefnd af Íslandsspilum,
- Bryndís Hrafnkelsdóttir, forstjóri, tilnefnd af happdrætti HHÍ,
- Fanney Óskarsdóttir, lögfræðingur á skrifstofu réttinda einstaklinga, án tilnefningar,
- Guðmundur Löve, framkvæmdastjóri, tilnefndur af happdrætti SÍBS,
- Guðni Bergsson, lögmaður og formaður Knattspyrnusambands Íslands, tilnefndur af Getspá/Getraunum,
- Lárus Blöndal, lögmaður og forseti Íþrótt- og Ólympíusambands Íslands, tilnefndur af Getspá/Getraunum,
- Sigurður Ágúst Sigurðsson, forstjóri, tilnefndur af happdrætti DAS.
- Sveinn M. Bragason, sérfræðingur á skrifstofu fjármála og rekstrar, án tilnefningar,

Starfsmaður starfshópsins var Árni Grétar Finnsson, lögfræðingur.

Starfshópnum var í upphafi ætlað að skila fyrstu tillögum sínum til ráðherra eigi síðar en 18. maí 2021 en var síðar veittur lengri tími til að skila tillögum sínum.

Fólst starf hópsins einkum í að halda fundi, afla sér gagna og kalla til sín gesti. Eftirtaldir sérfræðingar og aðrir gestir funduðu með starfshópnum:

- Albert Guðmann Jónsson og Daníel Scheving, Landsbankanum
- Árni Múli Jónasson og Bryndís Snæbjörnsdóttir, Landssamtökunum Þroskahjálp
- Birgir Jónasson, embætti Ríkislögreglustjóra
- Birkir Guðlaugsson, Skattinum
- Bo Flindt Jørgensen, Happy Gamer ApS, Danmörku
- dr. Daníel Þór Ólason, prófessor við sálfræðideild Háskóla Íslands
- Guðrún Inga Guðmundsdóttir, Fjármálaeftirlitinu
- Ingunn Hansdóttir og Oddur Sigurjónsson, SÁÁ
- Jakob Frímagn Magnússon, FFH – Félagi flytjenda á hljómrítum
- Pertti Koskeniemi, Veikkaus Oy, finnsku veðmálastofnuninni
- Philippe Vlaeminck, Pharumlegal, Belgíu

Starfshópurinn náði ekki saman um niðurstöður og tillögur og kaus formaður starfshópsins að taka saman og standa einn að skýrslu með tillögum sem endurspeglar persónulegar skoðanir og áherslur formannsins um framtíð happdrættismarkaðar á Íslandi en eru í engu samræmi við áherslur sem fram komu í starfshópnum.

Auður C. Sigrúnardóttir, Bryndís Hrafnkelsdóttir, Guðmundur Löve, Guðni Bergsson, Lárus Blöndal og Sigurður Ágúst Sigurðsson, standa sameiginlega að þessum tillögum og samantekt í samræmi við það hlutverk sem þeim var falið með skipun í starfshópinn. Hér á eftir fara því tillögur ofangreindra fulltrúa hópsins til ráðherra um breytingar á lögum og reglugerðum um happdrætti:

Varðandi atriði 1: Möguleikar núverandi sérleyfishafa á happdrættismarkaði hér á landi til að bjóða upp á spil á Netinu.

- 1-1 Sett verði ný löggjöf um happdrættismarkaðinn eða bætt verði í núgildandi sérlög á happdrættismarkaði ákvæðum til að koma á heilbrigðu umhverfi fyrir netleiki og netspilun þar sem áfram verður tryggt að sérleyfi verði einungis veitt aðilum sem fjármagna samfélagsleg verkefni.
- 1-2 Slík ákvæði innihaldi heimildir til handa hverjum sérleyfishafa á happdrættismarkaði til að bjóða einnig á netinu þær vörur sínar og þjónustu sem viðkomandi hefur sérleyfi fyrir.
- 1-3 Slík ákvæði innihaldi einnig kröfur til sérleyfishafa um með hvaða hætti megi stunda starfsemina, svo sem með því að bjóða upp á takmarkanir í formi spilakorta, sbr. atriði 3 hér síðar, hvort og þá með hvaða hætti megi auglýsa starfsemina og hvernig eftirliti með henni skuli háttað, sjá nánar atriði 4 hér síðar.
- 1-4 Útfæra má 1-1 til 1-3 hér að ofan í sérlögum sem sett væru í því skyni að heimila sameiginlegu netspilunarfyrtæki happdrættisleyfishafa að starfrækja netspilun með framangreindum hætti.

Varðandi atriði 2: Hvernig hægt sé að stemma stigu við ólöglegri netspilun hér á landi.

- 2-1 Sérleyfishöfum á happdrættismarkaði verði með breytingum á lögum gert kleift að sameinast um rekstur félaga til að bjóða upp á netleiki.
- 2-2 Brýnt er að framfylgt verði því banni sem þegar er lagt að íslenskum lögum við ólöglegri netspilun og skerpa á viðurlögum, svo sem með því að banna fjármálafyrirtækjum fjármagnsflutninga og færsluhirðingu skuldfærslna sem tengjast ólöglegri netspilun.
- 2-3 Rétt er, eins og í öðrum Evrópuríkjum, að hindra aðgengi að vefsíðum sem bjóða upp á ólögleg netleiki og að vefsíðum stuðningsfyrirtækja (e. affiliates) sem beina netumferð á slíka netleiki og skoða hvort mögulegt sé að gera það í samstarfi við önnur Evrópuríki.

2-4 Skerpa þarf á banni við auglýsingum, þ.m.t. duldum auglýsingum, á ólöglegri netspilun og tryggja að slíku banni sé fylgt eftir.

Varðandi atriði 3: Að kanna leiðir til að koma á skyldu til að notast við spilakort.

- 3-1 Spilakort verði innleidd á Íslandi við spilun peningaspila, að minnsta kosti þau sem hafa sterkust tengsl við spilavanda og spilafíkn, þ.e. í söfnunarkössum, happdrættisvélum og í sambærilegum peningaspilum á Netinu.
- 3-2 Litið verði til ráðstafana sem þegar eru innleiddar á Norðurlöndum en sérleyfishafar þar hafa gengið hvað lengst í ráðstöfunum til að tryggja ábyrga spilun, þar á meðal með innleiðingu spilakorta.
- 3-3 Notendum verði gert kleift að útiloka sig um lengri eða skemmri tíma frá því að taka þátt í peningaspili eða setja sér fjárhæðarmörk yfir lengri og skemmri tímabil.
- 3-4 Spilakort verði valkvætt í byrjun og þátttakendum veittur aðlögunartími í 6-12 mánuði en að því liðnu verði lokað fyrir alla spilun nema með spilakorti.
- 3-5 Koma á samvinnu með aðilum sem stýra forvörnum og meðferðarstarfi, svo sem landlækni og SÁÁ, um kynningu og notkun á spilakortum sem skaðaminnkandi úrræði.
- 3-6 Komið verði á reglulegu samtali við eftirlitsaðila til að ræða stefnu um ábyrga spilun og ráðstafanir á borð við spilakort.

Varðandi atriði 4: Hvernig haga skuli leyfisveitingum og eftirliti með happdrættum, þar á meðal tæknilegu eftirliti.

- 4-1 Áfram verði byggt á því grundvallarsjónarmiði að happdrættisleyfi verði einvörðungu veitt til fjáröflunar þjóðþrifamála í samfélagslegri sátt.
- 4-2 Fyrri hugmyndir um Happdrættisstofu verði teknar til skoðunar.
- 4-3 Skoðaðar verði þær leiðir sem nágrannaþjóðir okkar hafa farið við að sinna eftirliti með happdrættisstarfsemi og með netspilun á ólöglegum vefsíðum
- 4-4 Skerpt verði á lagaákvæðum um framkvæmd og tíðni eftirlits með happdrættismarkaðinum.
- 4-5 Kannaðir verði möguleikar á að samstarfi við eftirlitsaðila á hinum Norðurlöndunum um eftirlit með ólöglegu netspili.

Varðandi atriði 5: Mögulega samvinnu leyfisskyldra happdrætta hér á landi, annað hvort allra eða happdrætta með skylda starfsemi.

- 5-1 Skoða frekara samstarf milli sérleyfishafa, einkum á sviði forvarna gegn spilavanda og spilafíkn.
- 5-2 Skoða nauðsyn þess að skýra lagaheimildir betur til þess að ryðja samkeppnislaga hindrunum úr vegi og veita nauðsynlegri vinnslu persónuupplýsinga næga lagastoð.
- 5-3 Samið verði álit á því hvort EES-samningurinn myndi standa í vegi fyrir nauðsynlegu samstarfi.

Varðandi atriði 6: Hvernig rannsóknnum á spilafíkn og ólöglegu fjárhættuspili skuli háttað.

- 6-1 Kanna grundvöll fyrir frekari rannsóknir á spilavanda og spilafíkn, t.d. á samfélagslegum áhrifum af peningaspilum.
- 6-2 Stuðlað verði að rannsóknnum á áhrifum af ráðstöfunum gegn spilavanda – hvaða ráðstafanir hafa reynst vel og hverjar síður.
- 6-3 Skoðað verði að gera faraldsfræðilega rannsókn á Íslandi á spilavanda og spilafíkn oftar en nú er gert t.d. þriggja ára fresti.

Varðandi atriði 7: Hvernig unnt sé að standa straum af kostnaði við framkvæmd laga um happdrætti og forvörnum og rannsóknnum vegna spilavanda.

- 7-1 Happdrættisfyrirtækin greiði annað hvort fast gjald eða hlutfall af hreinum happdrættistekjum til forvarna, rannsókna og meðferðarúrræða.
- 7-2 Happdrættisfyrirtæki standi sömuleiðis straum af eftirliti með starfsemi sinni – en eftirlit með ólöglegu netspili verði fjármagnað úr ríkissjóði enda um löggæsluhlutverk að ræða.

7-3 Gerður verði skýr munur á forvörnum, rannsóknum og meðferðarstarfi. Eðlilegt er að forvarnir séu í höndum hins opinbera heilbrigðiskerfis, að rannsóknir séu hjá sérfræðingum í spilavanda og fjármögnuð af þeim sem starfrækja happdrætti og að meðferðarstarf sé hjá viðurkenndum meðferðaraðilum.

Starfshópurinn naut ekki fjárveitingar til að standa straum af kostnaði við að greina fjárþörf til að tryggja að umræddar breytingar geti átt sér stað. Því fylgir slík greining ekki tillögunum.

Atriði 1: Möguleikar núverandi sérleyfishafa á happdrættismarkaði hér á landi til að bjóða upp á spil á netinu

Hér á landi eru í gildi sérlög sem heimila tilgreindum aðilum, sérleyfishöfum á happdrættismarkaði, að bjóða upp á nánar tiltekin happdrætti og peningaspil¹. Þessi löggjöf á það sameiginlegt að hafa verið sett fyrir tilkomu netsins. Lagaumhverfið samræmist illa breyttum markaðsaðstæðum sem leiða af tilkomu netsins. Því er mikilvægt að kveðið sé á um með hvaða hætti sérleyfishafar geti boðið vörur sínar og þjónustu á netinu, hér nefnd netleikir og netspilun.

Enginn lagarammi er til um hvernig tryggja skuli heilbriggt umhverfi fyrir netleiki og netspilun eða um eftirlit með þeim. Suma leiki hafa sérleyfishafar þegar fært í sölu á netinu en hluti þeirra er enn ekki aðgengilegur.

Samhliða þessu viðgengst hér á landi samt sem áður umfangsmikil ólögleg netspilun sem fer einkum fram á erlendum vefsíðum, sjá atriði 2 hér síðar. Sérleyfishafar hafa takmarkaðar heimildir til að keppa við hin erlendu fyrirtæki sem auglýsa og halda úti ólögumætri netspilun hér á landi og því flæðir mikið fé úr landi vegna þessarar eftirlitslausu starfsemi. Þessir erlendu aðilar beita auk þess mun ágengari markaðssetningu heldur en innlendir aðilar. Neytendum standa við þessar aðstæður aðeins einn löglegur valkostur til boða varðandi netspilun í samkeppni við hina ólögumætu starfsemi.

Á þessu er því brýnt að ráða bót og gefa hverjum núverandi sérleyfishafa á happdrættismarkaði hér á landi möguleika á að gera þá leiki á netinu sem viðkomandi hefur sérleyfi fyrir aðgengilega á netinu innan skýrs lagaramma.

Tillögur starfshópsins:

- 1-1 Sett verði ný löggjöf um happdrættismarkaðinn eða bætt verði í núgildandi sérlög á happdrættismarkaði ákvæðum til að koma á heilbrigðu umhverfi fyrir netleiki og netspilun þar sem áfram verður tryggt að sérleyfi verði einungis veitt aðilum sem fjármagna samfélagsleg verkefni.
- 1-2 Slík ákvæði innihaldi heimildir til handa hverjum sérleyfishafa á happdrættismarkaði til að bjóða einnig á netinu þær vörur sínar og þjónustu sem viðkomandi hefur sérleyfi fyrir.
- 1-3 Slík ákvæði innihaldi einnig kröfur til sérleyfishafa um með hvaða hætti megi stunda starfsemina, svo sem með því að bjóða upp á takmarkanir í formi spilakorta, sbr. atriði 3 hér síðar, hvort og þá með hvaða hætti megi auglýsa starfsemina og hvernig eftirliti með henni skuli háttað, sjá nánar atriði 4 hér síðar.
- 1-4 Útfæra má 1-1 til 1-3 hér að ofan í sérlögum sem sett væru í því skyni að heimila sameiginlegu netspilunarfyrirtæki happdrættisleyfishafa að starfrækja netspilun með framangreindum hætti.

¹ Sbr. lög nr. 13/1973 um Happdrætti Háskóla Íslands, með áorðnum breytingum, lög nr. 16/1973 um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna, með áorðnum breytingum, lög nr. 18/1959 um happdrætti fyrir Samband íslenskra berkla- og brjósthóssjúklinga, með áorðnum breytingum, lög nr. 59/1972 um getraunir, með áorðnum breytingum, lög nr. 26/1986 um talnagetraunir, með áorðnum breytingum og lög nr. 73/1994 um söfnunarkassa, með áorðnum breytingum.

Atriði 2: Hvernig er hægt að stemma stigu við ólöglegri netspilun hér á landi

Hér á landi hafa verið gerðar faraldsfræðirannsóknir á spilahegðun og algengi spilavanda, sú síðasta á árinu 2017 en þær fyrri á árunum 2005, 2007 og 2011², sjá nánar umfjöllun hér síðar um atriði 3, 6 og 7. Í samantektarkafli nýjustu rannsóknarinnar segir að athyglisverðustu breytingarnar hafi verið að finna varðandi þátttöku í peningaspilum á erlendum vefsíðum þar sem þátttaka í netpóker hafði minnkað umtalsvert en þátttaka í netspilakössum og ekki síst veðmálum á úrslit og atburði íþróttaleikja hafði aukist. Segir að athyglisvert sé að álíka margir virðist veðja á úrslit íþróttaleikja, fyrst og fremst fótboltaleikja, á erlendum vefsíðum og veðja á Lengjuni sem starfrækt sé af Íslenskum getraunum. Einnig sé þátttaka í veðmálum á atburði íþróttaleikja þrisvar sinnum meiri á erlendum vefsíðum en á sambærilegum leik á Íslandi, þ.e. Lengjuni í beinni. Því bendi ýmislegt til að þær breytingar sem orðið hefðu í íþróttaveðmálum á Íslandi frá árinu 2011 væri að finna meðal ungra karlmanna sem veðjuðu á úrslit eða atburði í fótbolta á erlendum vefsíðum³. Með öðrum orðum benti rannsóknin til að töluvert fleiri spiluðu á erlendum vefsíðum árið 2017 en höfðu gert árið 2011, sérstaklega í veðmálum á úrslit og atburði íþróttaleikja.

Umsvif ólöglegar fjárhættuspila- og veðmálastarfsemi hefur vaxið hröðum skrefum á undanförunum árum. Samkvæmt upplýsingum frá talnagagnafyrirtækinu H2 Gambling voru hreinar happdrættistekjur, (e. Gross Gaming Revenue) sem eru peningar lagðir undir í spili að frádregnum vinningum, erlendra netsíðna af peningaspili hér á landi árið 2021 um 5,7 ma.kr. Áætlað er að þessi fjárhæð muni nema 6,5 ma.kr árið 2022, og rúmlega 8,0 ma.kr. árið 2025. Samkvæmt þeim upplýsingum sem starfshópnum bárust frá fjármálafyrirtækjum og eftirlitsaðilum með þeim þá má áætla að Íslendingar eyði umtalsverðum fjárhæðum í fjárhættuspil á erlendum veðmálasíðum á ári, þótt starfsemi þeirra sé ólögleg hér á landi. Miðað við framangreint má leiða líkum að því, og hér sett fram með fyrirvara, að Íslendingar eyði um 20 milljörðum króna í fjárhættuspil á erlendum veðmálsíðum á ári, þótt starfsemi þeirra sé ólögleg hér á landi. Af fjárhættuspilum á erlendum vefsíðum eru hvorki greiddir skattar né önnur opinber gjöld hér á landi því rennur ekkert af afrakstri þessarar starfsemi til íslensks samfélags. Þrátt fyrir að umrædd starfsemi sé ólögleg hefur starfshópnum verið á það bent að a.m.k. einhver þeirra fyrirtækja sem að henni standa hafi komið sér upp skrifstofum eða annars konar starfsstöðvum hér á landi, væntanlega í því skyni að þjónusta viðskiptavinum sína hérlendis, þ.e. þá sem nýta sér hina ólöglega þjónustu þeirra.

Til viðbótar ólögmati starfseminnar má benda á að þessi starfsemi er í beinni samkeppni við lögmæta starfsemi íslenskra fyrirtækja á happdrættismarkaði sem greiða skatta og skyldur til samfélagsins og hafa það auk þess að markmiði að stuðla að samfélagslegri uppbyggingu af ýmsu tagi. Að mati starfshópsins blasir því við að samkeppnisstaða þeirra fyrirtækja gagnvart hinni ólöglegu starfsemi getur ekki undir nokkrum kringumstæðum talist sanngjörn. Auk þess gengur það gegn markmiði sérleyfisfyrirkomulagsins að láta ólöglega starfsemi viðgangast enda leiðir ólöglegt starfsemi til þess að ráðstöfun fjár sérleyfishafa til samfélagsins minnkar og leiðir þannig til aukins samfélagslegs kostnaðar. Því er brýnt að settur verði skýr lagarammi um netspilun sérleyfishafa, sbr. umfjöllun um atriði 1 hér að framan. Þá er einnig mikilvægt að þeim verði heimilað, í ljósi umfangs hinnar ólöglegu starfsemi og stærðar þeirra fyrirtækja sem að henni standa, að sameinast um rekstur slíkrar netspilunar en engar slíkar heimildir er að finna í núgildandi lögum.

Auk þess að hafa neikvæð áhrif á starfsemi sérleyfishafa á Íslandi þá er ástæða til að takmarka hina ólöglegu starfsemi af ýmsum öðrum ástæðum. Starfsemi ólöglegra veðmálafyrirtækja eykur verulega hættu á hagræðingu úrslita íþróttaviðburða á Íslandi en íþróttahreyfingin stendur frammi fyrir verulegri ógn vegna þess.

² Samantekt á niðurstöðum síðastnefndu þriggja rannsókna voru gefnar út í riti dr. Daníels Þórs Ólasonar, *Spilahegðun og algengi spilavanda meðal fullorðinna Íslendinga árið 2011*, útg. innanríkisráðuneytið, mars 2012. Um niðurstöður rannsóknarinnar 2017 er fjallað í riti dr. Daníels, *Spilahegðun og algengi spilavanda meðal fullorðinna Íslendinga árið 2017*, útg. dómsmálaráðuneytið, 2018.

³ Sama, bls. 74.

Önnur ríki á Norðurlöndum og víðar í Evrópu hafa hvert af öðrum tekið netleiki föstum tökum og sett lagaumgjörð um netspilun. Það hefur verið gert með mismunandi hætti en í öllum tilfellum hafa netleikir þó verið aðskildir frá öðrum peningaleikjum. Starfshópurinn telur að stjórnvöld ættu að hafa neytendavernd að leiðarljósi og beina netspilun í tryggt og öruggt umhverfi sem hægt er að hafa stjórn á með sama hætti og annarri starfsemi á happdrættismarkaði.

Ein af aðaláherslum löggjafar ESB um peningaspil er að stýra leikjamarkaðnum og koma á reglum sem ætlað er að skapa heilbrigðara leikjaumhverfi. Í því skyni er í löggjöfinni meðal annars lögð áhersla á eftirfarandi viðfangsefni:

- Aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka (e. AML).
- Kröfur um skráningu þeirra sem spila (e. KYC).
- Ábyrg spilun, meðal annars með spilakortum.
- Takmarkanir á markaðssetningu.
- Eftirlit með svikum og annarri ólögumætri starfsemi.

Íslensk löggjöf tekst af mismiklum þrótti á við þessi viðfangsefni varðandi núverandi starfsemi sérleyfishafa á happdrættismarkaði en inniheldur engin sérstök ákvæði sem ætlað er að glíma við þau á vettvangi ólögumætrar netspilunar, sem þó gnæfir að umfangi yfir allri starfsemi sérleyfishafa á hérlandum happdrættismarkaði. Starfshópurinn telur ekki forsvaranlegt að starfsemi sem sannarlega er ólögumæt verði látin viðgangast og leggur áherslu á að brugðist verði við. Eftirlit með starfseminni sé ekki síður nauðsynleg í ljósi umfangs hennar og áhrifa hennar á samkeppnisstöðu þeirra rekstaraðila sem hér starfa með lögmætum hætti. Því er brýnt að íslensk löggjöf taki á framangreindum þáttum hvað varðar netspilun og stemmi þar með stígu við ólöglegri netspilun hér á landi.

Markaðssetning hefur mikil áhrif á útbreiðslu ólöglegar veðmálastarfsemi. Stærri fjölmiðlar birta oftast ekki slíkar auglýsingar vegna banns í lögum. Þeir sem standa að baki starfseminni hafa því leitað ýmissa leiða við markaðssetningu, svo sem í formi kostana á hlaðvarpsþáttum og viðburðum og annars konar duldra auglýsinga. Fjölmiðlanefnd hefur í nokkrum tilvikum tekið slík mál til skoðunar og tekið ákvarðanir um sektir vegna brota. Mikilvægt er að tryggt sé í löggjöf að bann við auglýsingum nái til hvers konar duldra auglýsinga og spornað verði við hvers konar markaðssetningu þessara aðila.

Happdrættismarkaður er frábrugðinn öðrum vörum og þjónustu og hafa ESB og Evrópudómstóllinn tekið undir þau sjónarmið eins og fram hefur komið á fundum starfshópsins. Nokkrar mismunandi leiðir hafa verið farnar í ríkjum Evrópu og er rétt að skoða þær gaumgæfilega og meta hvað hentar best hér á landi. Hvað varðar þær leiðir sem önnur ríki hafa farið í þessum efnum þá hafa Noregur og Finnland einungis veitt ríkishappdrættum í sínu landi slík leyfi, sjá nánar viðauka við tillögur þessar, *Yfirlit yfir viðbrögð ýmissa annarra Evrópuríkja við ólöglegri netspilun, samantekt úr minnisblaði Íþróttá- og ólympíusambands Íslands, „Viðbrögð ríkja í Evrópu við ólöglegri veðmálastarfsemi“, til starfshóps dómsmálaráðherra um réttarbætur á sviði happdrættismála*. Eins og fram kemur í yfirlitinu hafa nær öll þau 27 ríki sem yfirlitið tekur til hindrað aðgengi að vefsíðum sem bjóða upp á ólögumæta netspilun. Þá hafa minnst sjö ríki skv. yfirlitinu bannað fjármálafyrirtækjum að stunda greiðslumiðlun til fyrirtækja sem stunda ólögumæta netspilun⁴. Ætla verður að hérlandum stjórnvöldum sé heimilt að grípa til slíkra úrræða. Í því sambandi bendir starfshópurinn á að norskum stjórnvöldum er heimilt að setja greiðslumiðlun þar í landi takmörk, en skuldbindingar Norðmanna samkvæmt EES-samningnum eru hinar sömu og Íslendinga⁵. Af því má draga þá ályktun að fyrir liggi fordæmi í lagasetningu annars EES-ríkis varðandi takmarkanir á greiðslumiðlun til slíkra fyrirtækja sem ekki hafa verið gerðar athugasemdir við, hvorki á vettvangi EES eða ESB. Verði að ætla að aðgerðir Norðmanna í þessum efnum séu í samræmi við skuldbindingar Noregs samkvæmt EES-samningnum.

⁴ Nánar tiltekið eru það a.m.k. Austurríki, Belgía, Búlgaría, Finnland, Frakkland, Noregur og Úkraína.

⁵ Sjá 5. gr. norskra laga um peningaspil, Lov om pengespill, LOV-2022-03-18-12, þar sem lagt er bann við því að stunda greiðslumiðlun vegna peningaspila sem ekki eru leyfð samkvæmt lögunum.

Tillögur starfshópsins:

- 2-1 Sérleyfishöfum á happdrættismarkaði verði með breytingum á lögum gert kleift að sameinast um rekstur félaga til að bjóða upp á sína netleiki.
- 2-2 Brýnt er að framfylgt verði því banni sem þegar er lagt að íslenskum lögum við ólöglegri netspilun og skerpa á viðurlögum, svo sem með því að banna fjármálafyrirtækjum fjármagnsflutninga og færsluhirðingu skuldfærslna sem tengjast ólöglegri netspilun.
- 2-3 Rétt er, eins og í öðrum Evrópuríkjum, að hindra aðgengi að vefsíðum sem bjóða upp á ólögsmæta netleiki og að vefsíðum stuðningsfyrirtækja (e. affiliates) sem beina netumferð á slíka netleiki og skoða hvort mögulegt sé að gera það í samstarfi við önnur Evrópuríki.
- 2-4 Skerpa þarf á banni við auglýsingum, þ.m.t. duldu auglýsingum, á ólöglegri netspilun og tryggja að slíku banni sé fylgt eftir.

Atriði 3: Að kanna leiðir til að koma á skyldu til að nota spilakort

Þrátt fyrir að starfshópinum hafi ekki verið falið sérstaklega að fjalla um spilavanda og spilafíkn sem slíka aflaði starfshópurinn sér ýmissa gagna og upplýsinga um hversu víðtækur spilavandi og spilafíkn er á Íslandi. Var það gert í því skyni að skilja betur en ella viðfangsefni tengd spilavanda og spilafíkn, svo sem hugsanlega ánetjunarhættu mismunandi tegunda peningaspila. Þá aflaði starfshópurinn sér upplýsinga um með hvaða hætti helstu nágrannaþjóðir hafa brugðist við vandamálum tengdum spilafíkn og spilavanda og fékk á sinn fund erlenda sérfræðinga á því sviði.

Meðal þeirra sem starfshópurinn fékk á sinn fund í framangreindum tilgangi var dr. Daníel Þór Ólason, prófessor við sálfræðideild Háskóla Íslands. Dr. Daníel Þór hefur um árabil staðið að rannsóknum á spilahegðun og algengi spilavanda meðal Íslendinga en slíkar rannsóknir ná hér á landi aftur til ársins 2002. Í máli dr. Daníels Þórs kom meðal annars fram að gerður er greinarmunur annars vegar á hugtakinu „spilafíkn“ (e. Pathological gambling), sem vísi til þess hóps sem uppfyllir greiningarviðmið DSM-V greiningarkerfisins svokallaða um spilafíkn⁶ og hins vegar á hugtakinu „spilavandi“ (e. Problem gambling), sem sé iðulega notað um þann hóp sem hefur nokkur einkenni spilafíknar án þess þó að uppfylla lágmarksfjölda greiningarviðmiða DSM-V um spilafíkn. Mun umfjöllun um spilavanda og spilafíkn vera tengd þeirri tegund happdrætta sem skilgreind er sem peningaspil (e. gambling). Þar er átt við spil eins og Lottó, bingó, Getraunir (1x2, Lengjan, Lengjan í beinni), söfnunarkassa, happdrættisvélar, flokkahappdrætti, skafmiðahappdrætti, póker og önnur þau spil sem ráðast að miklu eða öllu leyti af tilviljun og fé er lagt undir – jafnvel bridge eða vist – en einnig veðmál um árangur í leik eða íþrótt sem ræðst frekar af hæfni leikmanns, t.d. snóker, golf og keila. Undir þessi hugtök falla einnig borðspil sem oftast eru spiluð innan spilavíta, s.s. 21 (e. Blackjack), rúlletta, teningaspil, keno, Baccarat o.fl.

Eins og vikið var að í umfjöllun hér að framan um atriði 2 voru gerðar faraldsfræðirannsóknir á árunum 2005, 2007, 2011 og 2017 á spilahegðun og algengi spilavanda hér á landi. Niðurstöður rannsókna benda til þess að algengi spilafíknar hafi verið 0,5% árið 2005, 0,3% árið 2007, 0,8% árið 2011 og 0,3% árið 2017. Algengi spilavanda mældist í sömu rannsóknum 1,6%, 1,6%, 2,5% og 2,1% en í rannsókninni 2011 mældist spilavandi algengari meðal karla, þ.e. 4.3%, en meðal kvenna, þ.e. 0,7%. Samkvæmt niðurstöðum í fyrstu tveimur rannsóknunum spiluðu 70% landsmanna peningaspil. Niðurstöður rannsókna 2011 og 2017 benda til þess að álíka hátt hlutfall landsmanna hafi spilað peningaspil á þeim tíma sem þær rannsóknir voru gerðar en að á árinu 2017 hafi fleiri spilað bingó og keypt miða í flokka- og skyndihappdrættum en færri spilað Lottó eða póker. Niðurstöður þessara síðari tveggja rannsókna benda til þess að litlar sem engar breytingar hafi orðið á fjölda þeirra sem áttu við spilavanda að stríða á því árabili sem leið á milli rannsókna. Niðurstöður rannsókna benda að auki til þess að þeir sem eiga við peningavanda að stríða þjáist jafnan af meiri streitu og séu líklegri til að eiga við áfengisvanda að etja en þeir sem spila án vandkvæða. Þá benda rannsóknir fræðimanna til þess að persónulegir eiginleikar skipti máli sem áhættuþættir spilavanda⁷. Á fundi með starfshópnum kom í máli dr. Daníels Þórs meðal annars fram að rannsóknir sýni töluverð tengsl sálrænnar líðanar á borð við depurð, kvíða og streitu við spilavanda og bendi einnig til mjög sterkra tengsla spilavanda og athyglisbrests, ofvirkni og áfengisvanda. Þá sýni fyrirbyggjandi rannsóknir að söfnunarkassar og happdrættisvélar, póker og peningaspil á erlendum vefsíðum hafa sterkari tengsl við spilavanda en aðrar gerðir peningaspila, bæði meðal unglunga og fullorðinna. Þær erlendu rannsóknir sem starfshópnum var bent á virðast leiða til sömu niðurstöðu. Um ástæður þess að tengsl spilavanda og framangreindra tegunda peningaspila eru sterkari en tengsl vandans við aðrar tegundir spila telja þeir sérfræðingar sem starfshópurinn ræddi við að byggi á því að hún byggi á samfelldri spilamennsku, þar sem spilahraði er mikill og endurgjöf

⁶ Sjá *Diagnostic and statistical manual of the mental disorders fifth edition (DSM-V)*, American Psychiatric Association, Washington D.C., 2013.

⁷ Sjá dr. Daníel Þór Ólason, prófessor, *Stutt samantekt á niðurstöðum rannsókna á þátttöku í peningaspilum og spilavanda: Mat á hugsanlegri ánetjunarhættu mismunandi tegunda peningaspila*, ódags. vinnuskjal og dr. Daníel Þór Ólason, *Ábyrg spilun, spilakort/rafræn skráning*, óútg. glærukynning.

vinninga tíð. Slíkar tegundir peningaspila séu frekar ánetjandi en önnur peningaspil. Það hafi rannsóknir á þessu sviði sýnt⁸.

Á vettvangi starfshópsins voru skiptar skoðanir um með hvaða hætti væri skynsamlegast fyrir stjórnvöld að stemma stigu við spilafíkn og spilavanda. Í þeim umræðum kom annars vegar fram skýr krafa frá fulltrúum þeirra sem berjast gegn spilafíkn um að rekstri söfnunarkassa og happdrættisvéla yrði alfarið hætt og rekstur þeirra bannaður. Slíkt bann og lokun þeirra staða sem nú bjóða almenningi aðgang að söfnunarkössum og happdrættisvélum, hvort sem er í sérstökum spilasölum, í söluturnum eða annars staðar, væri áhrifaríkasta leiðin til þess að takast á við vanda spilasjúkra. Hins vegar komu fram sjónarmið þess efnis, ekki síst frá núverandi rekstraraðilum spilakassa, að bann við rekstri þeirra væri hvorki góð né raunhæf lausn. Bann við starfsemi, sem í dag byggir á lagaheimildum, myndi ekki leysa vandann heldur færa hann undir yfirborðið. Nærtækara væri að beita öðrum og mildari aðgerðum til þess að draga úr skaðavaldandi áhrifum spilamennsku og til að stuðla að heilbrigðri spilahegðun og ábyrgri spilun. Niðurstaðan í starfshópnum varð sú að hann hafði ekki sannfæringu fyrir því að bann við starfsemi viðkomandi peningaspila hefði þau áhrif sem að væri stefnt, þ.e. að hún hætti fyrir fullt og fast. Líklegra væri að slíkt bann hefði þær afleiðingar að starfsemi sem í dag telst lögmæt myndi í auknu mæla færast yfir á markaði neðanjarðar í hagkerfinu. Þá væru verulegar líkur á því að þeir sem þjást af spilavanda eða spilafíkn myndi færa spilun sína yfir á erlendar netsíður eða leita annarra leiða til að fá útrás fyrir spilabörf sína frekar en að þeir hætti spilun alfarið í kjölfar slíks banns. Því sé skynsamlegra að slík spilun fari fram í löglegu umhverfi sem byggir á starfsleyfum og sæti eftirliti. Að teknu tilliti til þess sem að framan greinir standi rök fremur til þess að gripið verði til skaðaminnkandi úrræða fremur en að banna starfsemina alfarið.

Í því sambandi hafa þeir sem láta sig þessi mál varða nefnt innleiðingu svonefndra rafrænna spilakorta, sem hér eftir verða nefnd spilakort, sem leið til þess að draga úr spilafíkn og spilavanda en á sama tíma stuðla að heilbrigðri spilahegðun, líkt og gert hefur verið í Noregi og Svíþjóð. Í sinni einföldustu mynd er spilakort rafræn lausn, þ.e. smáforrit (e. App) sem hlaðið er niður í síma spilara með rafrænum skilríkjum og veitir einungis aðgang að peningaspili, einkum í söfnunarkassa eða happdrættisvél, að uppfylltum tilteknum skilyrðum, svo sem að notandi hafi ekki áður takmarkað eða útilokað sjálfan sig um lengri eða skemmri tíma frá því að taka þátt í peningaspilinu.

Mikilvægt er að gæta að því að samhliða upptöku spilakorta verði komið í veg fyrir starfsemi ólöglegra aðila. Ef eingöngu yrði ráðist í upptöku spilakorta án fullnægjandi hindrana fyrir ólögleg veðmálafyrirtæki myndi það eingöngu leiða til en greiðari aðgangs að þeim í samanburði við sérleyfishafana.

Hér á landi hefur innleiðing og gerð spilakorts verið í undirbúningi frá árinu 2017 hjá Happdrætti Háskóla Íslands, sem starfrækir happdrættisvélar. Hefur innleiðing spilakorta jafnframt verið tekin til umfjöllunar á vettvangi Háskóla Íslands, nú síðast með skýrslu starfshóps sem rektor Háskóla Íslands skipaði til þess að fjalla um álitæfni tengd tekjuöflun Happdrættis Háskóla Íslands⁹. Fyrir liggur að þeir aðilar sem starfrækja söfnunarkassa og happdrættisvélar hér á landi, þ.e. Íslandsspil og Happdrætti Háskóla Íslands, eru báðir jákvæðir í garð þess að taka upp spilakort. *Norsk tipping* í Noregi innleiddi spilakort fyrir sína starfsemi árið 2009 og *Svenska spel* í Svíþjóð innleiddi spilakort fyrir sín peningaspil árið 2014, önnur en lottó og þau spil sem spiluð eru í spilavítum (s. Cosmopol casino). Markmið með innleiðingu spilakorta voru einkum þau að stuðla að heilbrigðari leikjamarkaði og ábyrgri spilun, sporna við spilavanda og verjast peningabætti. Með innleiðingu spilakorts í Svíþjóð var jafnframt stefnt að því að gera löglega leikjaupplifun meira aðlaðandi en

⁸ Í umfjöllun Dr. Daníels Þórs Ólasonar fyrir starfshópnum hefur í þessu sambandi verið vísað til rannsókna Binde, P., Romild, U. & Volberg, R.A., *Forms of gambling, gambling involvement and problem gambling: evidence from a Swedish population survey*, *International Gambling Studies*, 17(3), 2017, bls. 490-507.

⁹ *Sjá Skýrsla starfshóps rektors Háskóla Íslands um álitæfni tengd tekjuöflun Happdrættis HÍ*, útg. Háskóli Íslands, 28. júní 2021.

hún hafði áður verið í því skyni að berjast gegn því að viðskiptavinir leituðu að þjónustu á ólöglegum netsíðum. Helstu kostir spilakorta eru meðal annars taldir vera þessir:

1. Þátttakendur í peningaspilum verða ekki lengur nafnlausir heldur verður þátttaka þeirra rekjanleg og gefur því betri tækifæri til að stemma stigu við peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.
2. Þeir sem starfrækja peningaspil verður gert kleift að vita í viðskiptum við hverja þeir eiga (e. know your customer, KYC)
3. Spilakort býður þátttakanda upp á spilahlé eða spilabann. Í því felst að spilari getur að eigin frumkvæði sett sig í tímabundið hlé, til dæmis í nokkra daga, frá spilamennsku eða eftir atvikum alfarið útilokað sig frá þátttöku í þeim peningaspilum sem spilakortið veitir annars aðgang að.
4. Spilakort getur einnig boðið þátttakanda upp á þann möguleika að setja sér tíma- og eyðslumörk áður en þátttaka í peningaspili hefst. Með spilakorti getur þátttakandi fengið yfirlit og endurgjöf yfir þá fjármuni sem hann hefur varið í peningaspil.
5. Notkun rafrænna skilríkja til aðgangsstýringar að spilakortum gerir kleift að útiloka þá sem ekki hafa náð tilskyldum aldri, t.d. 18 ára aldri, að spila tiltekin peningaspil.

Nokkur reynsla er þegar komin á notkun spilakorta eða rafrænnar skráningar spilara á Norðurlöndunum, einkum í Noregi, Svíþjóð og Finnlandi. Happraðttismarkaður í þeim löndum er að ýmsu leyti ólíkur þeim íslenska en í þessum ríkjum er ríkið helsti rekstraraðili peningaspila og byggir starfsemi þeirra á einkaleyfum. Í kjölfar þess að þessi ríki innleiddu miðlæg rafræn skráningar- og aðgangskerfi að samskonar vélum og hér eru reknar sem söfnunarkassar og happraðttisvélar, hvort sem það hefur verið gert með spilakortum eða öðrum rafrænum skráningarlausnum, hafa þeir sem starfrækja vélarnar ýmist tekið upp eða boðið upp á takmarkanir á peningaspilun. Þær takmarkanir snúa ýmist að eyðslutakmörkum eða þeim tíma sem heimilt er að verja við spilamennsku í hvert skipti. Flest þessi fyrirtæki hafa síðan sett takmörk við því hversu miklum fjármunum spilarar geta tapað á dag, eða eftir atvikum í hverri viku, en þau eru mismunandi eftir tegundum peningaspila. *Danske Spil* í Danmörku býður spilurum upp á að setja sér hámark á mögulegu tapi án þess að tilgreina hver mörkin skuli vera. Ákvörðun um þau eru á hendi spilarans sjálfs.

Af gögnum sem dr. Daníel Þór Ólason, prófessor, lét starfshópnum í té virðist sem innleiðing spilakorta eða rafrænnar skráningar spilara í Noregi og Svíþjóð hafi skilað jákvæðum árangri. Þannig virðast þær breytingar sem ráðist var í með innleiðingu þessara rafrænu og persónugreinanlegu lausna hafa dregið úr fjárhagstapi virkra spilara, einkum þeirra sem eiga við spilafíkn að ræða, og gert þá meðvitaðri og ábyrgari í sinni spilamennsku. Hins vegar beri að hafa í huga að spilakort leysi ekki allan vanda þeirra sem þjást af spilavanda eða spilafíkn. Þau séu skaðaminnkandi og þannig til þess fallin að lágmarka skaða þeirra sem eiga við vanda að etja, en komi ekki í stað meðferðar við spilavanda og spilafíkn¹⁰. Ekki er tilefni til að ætla að önnur lögmál gildi í þessum efnum hérlendis en í nágrannaríkjum okkar.

¹⁰ Sjá frétt, *Spilakort skaðaminnkandi en ekki meðferðarúrræði*, mbl.is, 22. febrúar 2022, á vefslóð https://www.mbl.is/frettit/innlent/2022/02/22/spilakort_skadaminnkandi_en_ekki_medferdarurraedi/ (sótt 1. október 2022).

Tillögur starfshópsins:

- 3-1 Spilakort verði innleidd á Íslandi við spilun peningaspila, að minnsta kosti þau sem hafa sterkust tengsl við spilavanda og spilafíkn, þ.e. í söfnunarkössum, happdrættisvélum og sambærilegum peningaspilum á Netinu.
- 3-2 Litið verði til ráðstafana sem þegar eru innleiddar á Norðurlöndum en sérleyfishafar þar hafa gengið hvað lengst í ráðstöfunum til að tryggja ábyrga spilun, þar á meðal með innleiðingu spilakorta.
- 3-3 Notendum verði gert kleift að útiloka sig um lengri eða skemmri tíma frá því að taka þátt í peningaspili eða setja sér fjárhæðarmörk yfir lengri og skemmri tímabil.
- 3-4 Spilakort verði valkvætt í byrjun og þátttakendum veittur aðlögunartími í 6-12 mánuði en að því liðnu verði lokað fyrir alla spilun nema með spilakorti.
- 3-5 Koma á samvinnu með aðilum sem stýra forvörnum og meðferðarstarfi, svo sem landlækni og SÁÁ, um kynningu og notkun á spilakortum sem skaðaminnkandi úrræði.
- 3-6 Komið verði á reglulegu samtali við eftirlitsaðila til að ræða stefnu um ábyrga spilun og ráðstafanir á borð við spilakort.

Atriði 4: Hvernig haga skuli leyfisveitingum og eftirliti með happdrættum, þar á meðal tæknilegu eftirliti

Núgildandi happdrættislöggjöf hér á landi, eins og í mörgum af okkar helstu nágrannaríkjum, er byggð á þeirri forsendu að starfsemi á happdrættismarkaði fari að mestu fram á grundvelli sérlaga sem sett hafi verið til að tryggja fjáröflunarleið fyrir tiltekna óhagnaðardrífna samfélagsþjónustu í víðtækri samfélagslegri sátt. Viðbúið er að án þeirrar stoðar yrði raunin sú að fjármögnun margra þessara verkefna myndi fyrr eða síðar lenda á hinu opinbera. Þá er til staðar afmörkuð heimild sýslumanns og ráðherra til að veita leyfi fyrir happdrættum að uppfylltum sérstökum skilyrðum. Víðtæk sátt hefur ríkt um þetta fyrirkomulag um langt árabíl og telur starfshópurinn ekki tilefni til að raska henni. Því eru ekki lagðar til breytingar á því hvernig leyfisveitingum fyrir happdrættum sé háttað hér á landi.

Hvað varðar eftirliti með happdrættum er starfshópurinn hins vegar einhuga um að það eftirlit þurfi að efla, bæði með þeirri starfsemi sem fer fram lögum samkvæmt en þó sérstaklega með því að ekki sé brotið gegn löggjöfinni, svo sem með ólöglegu netspili. Lagaákvæði um eftirlit með happdrættisstarfsemi eru býsna fátækleg og löggjöfin sem slík er að þessu leyti úr sér gengin. Þá mætti að ósekju bæta framkvæmd þess eftirlits sem þó eru ákvæði um í gildandi lögum.

Ljóst er að þeir sem stunda ólöglega happdrættis- og veðmálastarfsemi hér á landi fara fram hjá íslenskri löggjöf. Þannig er ljóst að veðmálafyrirtæki stunda töluverða markaðsetningu með duldu auglýsingum og ýmiss konar kostunum á viðburðum og á samfélagsmiðlum. Þá eru engir skattar greiddir af starfseminni hér á landi. Miðað við þær fjárhæðir sem ætla má að fari um íslenskt samfélag vegna þessarar starfsemi má ætla að skattaundanskot séu veruleg. Þá er ekkert eftirlit með því hvernig þeim ágóða sem verður til af hinni ólöglegu starfsemi er ráðstafað.

Samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka ber Ríkislögreglustjóra að gera áhættumat sem inniheldur greiningu og mat á hættu á peningabætti og fjármögnun hryðjuverka og leiðir til að draga úr greindri áhættu. Matið ber að uppfæra á tveggja ára fresti eða oftár, ef tilefni er til. Ríkislögreglustjóri birti slíkt mat í apríl 2019 og í mars 2021.

Í mati Ríkislögreglustjóra kemur fram að áhætta af starfsemi söfnunarkassa og happdrættisvéla sé metin mikil, áhætta af starfsemi getrauna sé talin vera miðlungs, en áhætta af starfsemi happdrætta og lottó sé lítil. Starfshópurinn tekur þær athugasemdir og ábendingar sem fram koma í áhættumötum Ríkislögreglustjóra alvarlega og telur að það beri stjórnvöldum einnig að gera.

Að mati starfshópsins veur það athygli að í mati Ríkislögreglustjóra kemur fram að áhætta tengd fjárhættuspilum á Netinu er talin vera lítil. Það virðist skýrast af því að matið tekur einungis til lítils brots af þeirri starfsemi, þ.e. aðeins til þeirra peningaspila sem hægt er að stunda með löglegum hætti á íslenskum vefsíðum en þau eru happdrætti, getraunir og lottó. Það er verulegur annmarki á þessu mati að það tekur á engan hátt til þeirrar umfangsmiklu ólögsmætu fjárhættuspilastarfsemi sem fer fram hér á landi um erlendar vefsíður. Er beinlínis tekið fram í matinu að engin greining hafi farið fram á umfangi þeirrar starfsemi og að ekkert eftirlit sé haft með henni. Eru þessar staðhæfingar í samræmi við þá kynningu sem starfshópurinn fékk á fundum sínum á því í hverju eftirlit sýslumanns, sem er í höndum embættis sýslumannsins á Suðurlandi á Höfn í Hornafirði, með happdrættismarkaði er fólgið og hvernig því er háttað. Í þeirri kynningu kom meðal annars fram að eftirlit sýslumanns með happdrættum er einkum bundið við ákvæði fyrrgreindra almennra laga um happdrætti, sjá mgr. 1 hér að framan og hins vegar ákvæðum laga nr. 5/1977 um opinberar fjársafnanir. Þá er eftirlit með þeim happdrættum þar sem spilað er um peninga eða peningaígildi í höndum ráðherra og eftirlit með þeim á grundvelli laga um peningabætti og fjármögnun hryðjuverka í höndum ríkisskattstjóra¹¹. Telur starfshópurinn að skoða megi eldri hugmyndir um að koma á fót Happdrættisstofu

¹¹ Eftirlit samkvæmt lögnum er að megin stefnu í höndum Fjármálaeftirlitsins en löggjafinn hefur hins vegar hagað því svo að ríkisskattstjóri fer með eftirlit með nokkrum flokkum eftirlitsskyldra aðila, þar á meðal þeirri happdrættisstarfsemi sem fellur undir lögum.

sem annast myndi eftirlit með happdrættismarkaðinum, auk þess að taka við útgáfu leyfa samkvæmt almennum lögum um happdrætti. Allt að einu telur starfshópurinn að þó að eftirlit með happdrættismarkaðinum verði áfram í höndum sýslumanns og ríkisskattstjóra sé tilefni til að stjórnvöld efli það eftirlit og setji skýrari lagaákvæði um í hverju eftirlitið skuli felast, hversu títt það skuli fara fram o.s.frv.

Við fjárhættuspila- og veðmalastarfsemi liggja refsíákvæði í almennum hegningarlögum¹². Hins vegar hefur löggjafinn sett sérlög sem heimila nánar tiltekin happdrætti og peningaspil, sjá nánar í umfjöllun um atriði 1 hér að framan. Önnur fjárhættuspila- og veðmalastarfsemi er því ólögæt hér á landi, þar á meðal sú starfsemi sem felst í að bjóða hér á landi upp á fjárhættuspil og veðmál á erlendum vefsíðum. Eins og rakið var hér að framan, í umfjöllun um atriði 2, má áætla að hreinar happdrættistekjur hér á landi af slíku ólöglegu fjárhættuspili á erlendum vefsíðum sé um 6,0 milljarðar á ári hverju og fer hækkandi. Þar sem ekkert eftirlit er haft með þeirri starfsemi er ljóst að hætta á umfangsmiklu peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka í tengslum við hana kann að vera mjög mikil. Því leggur starfshópurinn til að stjórnvöld taki nú þegar upp eftirlit til að stemma stigu við hinni ólögætu fjárhættuspila- og veðmalastarfsemi á Netinu sem er stunduð hér á landi af erlendum fyrirtækjum og greini jafnframt þá hættu á peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sem af henni stafar.

Tillögur starfshópsins:

- 4-1 Áfram verði byggt á því grundvallarsjónarmiði að happdrættisleyfi verði einvörðungu veitt til fjáröflunar þjóðþrifamála í samfélagslegri sátt.
- 4-2 Fyrri hugmyndir um Happdrættisstofu verði teknar til skoðunar.
- 4-3 Skoðaðar verði þær leiðir sem nágrannaþjóðir okkar hafa farið við að sinna eftirliti með happdrættisstarfsemi og með netspilun á ólöglegum vefsíðum
- 4-4 Skerpt verði á lagaákvæðum um framkvæmd og tíðni eftirlits með happdrættismarkaðinum.
- 4-5 Kannaðir verði möguleikar á samstarfi við eftirlitsaðila á hinum Norðurlöndunum um eftirlit með ólöglegu netspili.

¹² Sbr. 181., 183., og 184. gr. alm. hgl. nr. 19/1940, með áorðnum breytingum.

Atriði 5: Möguleg samvinna leyfisskyldra happdrætta hér á landi, annað hvort allra eða happdrætta með skylda starfsemi

Samkvæmt álit samkeppnisráðs frá árinu 2000 virðist mega álykta sem svo að peningaleikjastarfsemi hér á landi fari fram á samkeppnismarkaði og falli undir samkeppnislög¹³. Hins vegar liggur ekki fyrir skýr staðfesting á því að svo sé enda ekki um að ræða frjálstan markað fyrir hefðbundna atvinnustarfsemi heldur starfsemi leyfishafa á grundvelli sérлага þar sem ágóða er varið í þágu málefna sem viðbúið er að ríkið myndi að öðrum kosti þurfa að fjármagna með beinum hætti.

Reynist starfsemin falla undir samkeppnislögin kann það að takmarka með ýmsum hætti svigrúm aðila sem stunda happdrættisstarfsemi hér á landi til að hafa með sér samvinnu, svo sem um tölvukerfi og bakvinnslur, netspil og á vettvangi ábyrgrar spilunar. Þó er í lögnum veittar ákveðnar heimildir til að viðhafa slíka samvinnu að tilteknum skilyrðum uppfylltum¹⁴. Telur starfshópurinn að meðal þeirra tegunda af samvinnu sem hér komi til greina sé samstarf sem lýtur að forvörnum gegn spilavanda og spilafíkn og að rannsóknum á spilahegðun. Að mati starfshópsins er mikilvægt að þeir sem stunda happdrættisstarfsemi hér á landi efli með sér samvinnu á framangreindum sviðum, þar á meðal um uppsetningu á sameiginlegum gagnagrunni, svo sem að sænskri og danskri fyrirmynd – ef fallist verður á tillögur um innleiðingu spilakorta – sem hafi það m.a. að markmiði að tryggja að kjósi þeir sem eiga við spilafíkn eða spilavanda að stríða að draga sig í tímabundið hlé frá peningaspilun eða að útiloka sig alveg frá því þá taki slík aðgerð til þátttöku hjá öllum þeim sem bjóða upp á slík spil. Telur starfshópurinn að verði það ekki gert séu verulega minni líkur en ella á því að markmiðum með innleiðingu spilakorts til skaðaminnkunar verði náð.

Þá ber að hafa í huga að rekstur slíks gagnagrunns myndi fela í sér vinnslu persónuupplýsinga í skilningi laga um persónuvernd og vinnslu persónuupplýsinga og því mikilvægt að tryggja heimild fyrir vinnslunni, svo sem með setningu lagaákvæðis sem mælti fyrir um smíð og rekstur gagnagrunnsins.

Tillögur starfshópsins:

- 5-1 Skoða frekara samstarf milli sérleyfishafa, einkum á sviði forvarna gegn spilavanda og spilafíkn.
- 5-2 Skoða nauðsyn þess að skýra lagaheimildir betur til þess að ryðja samkeppnislagahindrunum úr vegi og veita nauðsynlegri vinnslu persónuupplýsinga næga lagastoð.
- 5-3 Samið verði álit á því hvort EES-samningurinn myndi standa í vegi fyrir nauðsynlegu samstarfi.

¹³ Sjá *Álit samkeppnisráðs nr. 4/2000 um samkeppnisstöðu Happdrættis DAS gagnvart peningahappdrættum*, dags. 9. maí 2000.

¹⁴ Sjá *Leiðbeiningar um beitingu 15. gr. samkeppnislaga – Undantekning frá banni við samráði fyrirtækja*, útg. Samkeppniseftirlitið, desember 2020, bls. 2, á vefslóð <https://www.samkeppni.is/malefni/ologmaett-samrad/undantekning-fra-banni-vid-samradi-fyrirtaekja/> (sótt 1. október 2022): „[E]r viðurkennt í samkeppnisrétti að við tiltekna aðstæður getur samvinna fyrirtækja verið til þess fallin að stuðla meðal annars að aukinni hagræðingu, skilvirkni og eflt tæknilegar framfarir. Til þess að slíkt samstarf sé heimilt þurfa jákvæð áhrif þess að vega þyngra en þau neikvæðu. Um slíkt er að ræða þegar sannað þykir að skilyrðin sem fram koma í 1. mgr. 15. gr. samkeppnislaga séu uppfyllt.“

Atriði 6: Hvernig rannsóknnum á spilafíkn og ólöglegu fjárhættuspili skuli háttað

Að mati starfshópsins virðist sem rannsóknir á algengi spilavanda og spilafíkn séu í góðum farvegi. Að hans mati er rétt að leita leiða til að stunda frekari rannsóknir á spilavanda og spilafíkn, t.d. á samfélagslegum áhrifum af peningaspilum. Þá sé æskilegt að stuðlað verði að rannsóknnum á áhrifum af ráðstöfunum gegn spilavanda.

Starfshópurinn er hins vegar hvorki skipaður rannsóknaraðilum né heldur hefur hann sérþekkingu á því með hvaða hætti rannsóknnum á viðfangsefninu skuli háttað. Því getur starfshópurinn einungis lagt áherslu á mikilvægi þess að rannsóknir á spilavanda og spilafíkn fari fram á grundvelli viðurkenndra aðferða þeirra vísinda sem rannsóknirnar byggja á. Því eftirlætur hann þeim sem standa að umræddum rannsóknnum að ákveða með hvaða hætti þeim skuli háttað.

Tillögur starfshópsins:

- 6-1 Kanna grundvöll fyrir frekari rannsóknir á spilavanda og spilafíkn, t.d. á samfélagslegum áhrifum af peningaspilum.
- 6-2 Stuðlað verði að rannsóknnum á áhrifum af ráðstöfunum gegn spilavanda – hvaða ráðstafanir hafa reynst vel og hverjar síður.
- 6-3 Skoðað verði að gera faraldsfræðilega rannsókn á Íslandi á spilavanda og spilafíkn oftari en nú er gert t.d. þriggja ára fresti

Atriði 7: Hvernig unnt sé að standa straum af kostnaði við framkvæmd laga um happdrætti og forvörnum og rannsóknum vegna spilavanda

Samkvæmt lögum um happdrætti skal greiða leyfisgjald fyrir veitt happdrættisleyfi í samræmi við ákvæði laga um aukatekjur ríkissjóðs. Þá er í lögnum heimild til sérstakrar gjaldtöku frá leyfishöfum í þeim tilvikum þar sem stofnað er til sérstaks kostnaðar vegna eftirlits með þeim með þátttöku sérfróðra manna til að fara yfir skýrslur eða reikninga leyfishafa, til að fara yfir hugbúnað eða tækjakost leyfishafa eða til að athuga sérstaklega hvort skilyrðum laganna sé fullnægt. Í lögum um Happdrætti Háskóla Íslands er meðal annars fjallað um leyfi þess til að reka flokkahappdrætti og kveðið á um að happdrættið skuli greiða í ríkissjóð 20% af nettóársarði í leyfisgjald, þó ekki hærrí fjárhæð en 150.000.000 kr. Bæði í lögum um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna og í lögum um happdrætti fyrir Samband íslenskra berkla- og brjósthóssjúklinga er kveðið á um að dráttur skuli fara fram í Reykjavík undir eftirliti nefndar, sem ráðherra skipi til þess, en hún leggi fullnaðarúrskurð á allan ágreining um lögmæti eða gildi dráttar. Kostnað af þessu beri happdrættið. Lög um getraunir mæla fyrir um að ráðuneyti hafi eftirlit með starfrækslu getrauna og að kostnaður við eftirlitið greiðist af Íslenskum Getraunum samkvæmt ákvörðun ráðuneytisins. Í lögum um talnagetraunir er hvorki fjallað um leyfisgjöld né kostnað af eftirliti með lögnum en það er í höndum ráðherra. Með lögum um söfnunarkassa er ráðherra meðal annars veitt heimild til að setja í reglugerð fyrirmæli um greiðslu kostnaðar vegna eftirlits og endurskoðunar. Í reglugerð um söfnunarkassa, sem sett er með stoð í lögnum, er mælt fyrir um að Íslenskir söfnunarkassar skuli bera kostnað af eftirliti með því að starfræksla söfnunarkassa sé í samræmi við lög og reglugerðina. Telur starfshópurinn ekki tilefni til að breyta fyrirkomulagi gjaldtöku af happdrættisfyrirtækjum til að standa straum af kostnaði við framkvæmd laga um happdrætti.

Hvað varðar kostnað við forvarnir og rannsóknir vegna spilavanda þá hafði Happdrætti Háskóla Íslands frumkvæði að því á sínum tíma að rannsóknir á spilavanda hófust við sálfræðideild Háskóla Íslands og hefur greitt fyrir þær rannsóknir allar götur síðar. Þá hafa Happdrætti Háskóla Íslands og Íslandsspil starfað saman til margra ára að verkefnum um samfélagsábyrgð. Fyrirtækin hafa stutt meðferðarstofnanir fjárhagslega og nú með auknu framlagi þeirra til SÁÁ hefur orðið gjörbreyting á umgjörð meðferðar við spilavanda hjá SÁÁ. Að mati starfshópsins er það eðlileg krafa að happdrættisfyrirtækin leggi til fjármagn í þennan þátt sem fylgir starfseminni og að hið góða samstarf sem hefur verið um að styrkja þessa starfsemi verði eft. Telur starfshópurinn engu að síður mikilvægt að fjármögnun rannsókna á spilavanda og spilafíkn og forvarna gegn þeim verði komið í fastari farveg en nú er.

Tillögur starfshópsins:

- 7-1 Happdrættisfyrirtækin greiði annað hvort fast gjald eða hlutfall af hreinum happdrættistekjum til forvarna, rannsókna og meðferðarúræða.
- 7-2 Happdrættisfyrirtæki standi sömuleiðis straum af eftirliti með starfsemi sinni – en eftirlit með ólöglegu netspili verði fjármagnað úr ríkissjóði enda um löggæsluhlutverk að ræða.
- 7-3 Gerður verði skýr munur á forvörnum, rannsóknum og meðferðarstarfi. Eðlilegt er að forvarnir séu í höndum hins opinbera heilbrigðiskerfis, að rannsóknir séu hjá sérfræðingum í spilavanda og fjármögnuð af þeim sem starfrækja happdrætti og að meðferðarstarf sé hjá viðurkenndum meðferðaraðilum.

Reykjavík, 28. nóvember 2022

Auður Celia Sigrúnardóttir,

Bryndís Hrafnkelsdóttir

Guðni Bergsson

Guðmundur Löve

Lárus Blöndal

Sigurður Ágúst Sigurðsson

Viðauki: Yfirlit yfir viðbrögð ýmissa annarra Evrópuríkja við ólöglegri netspilun, samantekt úr minnisblaði Íþrótt- og Ólympíusambands Íslands, Viðbrögð ríkja í Evrópu við ólöglegri veðmálastarfsemi, til starfshóps dómsmálaráðherra um réttarbætur á sviði happdrættismála.

Í Austurríki eru engin sérstök veðmálalög í gildi. Lottófyrirtæki sem starfa í landinu byggja starfsemi sína á einkaleyfum. Veðmálastarfsemi er að einhverju marki heimiluð en á grundvelli heimilda sem veittar eru af stjórnvöldum. Í Austurríki hefur ekki verið gripið til þess ráð að loka aðgangi að vefsíðum veðmálafyrirtækja sem stunda ólögsmæta starfsemi. Tillaga að lagabreytingu þess efnis kom fram árið 2018, en frumvarpið var dregið til baka vegna lagatæknilegra mistaka og hefur það ekki verið lagt fram aftur. Á hinn bóginn er fjármálafyrirtækjum bannað að heimila færslur sem tengjast ólöglegum veðmálafyrirtækjum.

Í Belgíu eru í gildi sérstök veðmálalög. Aðeins veðmálafyrirtæki með sölustaði í Belgíu geta fengið heimild til veðmálastarfsemi. Stjórnvöld loka fyrir aðgang að erlendum veðmálasíðum sem ekki hafa heimild til að starfa í Belgíu. Þá er fjármálafyrirtækjum bannað að heimila færslur sem tengjast ólöglegum veðmálafyrirtækjum. Gefinn er út svartur listi yfir vefsíður sem lokað hefur verið fyrir aðgang að. Í október 2020 voru 179 veðmálasíður á þeim lista. Stjórnvöld vara spilara í Belgíu við spilun á þeim veðmálasíðum og áskilja sér rétt til að saksækja þá.

Á Bretlandi eru í gildi veðmálalög frá árinu 2005. Breska lottóið starfar á grundvelli einkaleyfis og veðmálastarfsemi er heimild á grundvelli leyfa sem stjórnvöld veita. Í Bretlandi mun vera fyrirhugað að banna veðmálafyrirtækjum með lögum að auglýsa á búningum íþróttafélaga. Þá hafi tekið gildi í Bretlandi reglur sem banna veðmálafyrirtækjum að auglýsa stuðla í sjónvarpi í hálfleik leikja fyrir líkur á því að tiltekin atvik muni eiga sér stað í seinni hálfleik þeirra.

Í Búlgaríu hafa veðmálalög verið í gildi frá árinu 2020. Þar í landi er lottó ríkisrekið á grundvelli einkaleyfis. Veðmálafyrirtæki sem bjóða upp á veðmál á Netinu þurfa heimild stjórnvalda til starfsemi sinnar, en stjórnvöld loka fyrir aðgang að erlendum veðmálasíðum sem ekki hafa slíka heimild. Alls hafa stjórnvöld lokað fyrir aðgang að 769 veðmálasíðum. Að auki er heimildir fjármálafyrirtækja til hafa milligöngu um færslur til ólöglega veðmálasíðna takmarkaðar.

Í Danmörku eru í gildi veðmálalög en síðustu breytingar voru gerðar á þeim árið 2020. Lottó-leikir eru starfræktir á grundvelli einkaleyfa. Starfssemi veðmálafyrirtækja byggir á heimild frá ríkisvaldinu. Starfsemi þeirra veðmálafyrirtækja sem ekki hafa aflað sér slíkrar heimildar telst ólögsmæt. Dönsk stjórnvöld hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og danska fjármálaeftirlitið heldur lista yfir fyrirtæki sem stunda ólögsmæta veðmálastarfsemi á Netinu og er hann birtur opinberlega. Þá hafa dönsk stjórnvöld heimildir til að krefjast þess að netþjónustufyrirtæki hindri aðgang að ólöglegum veðmálasíðum.

Í Eistlandi eru í gildi veðmálalög frá 2009. Veitt er einkaleyfi til að starfrækja Lottó-leik og er starfsemi veðmálafyrirtækja leyfisskyld. Eistnesk stjórnvöld hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum. Á lista stjórnvalda eru 1.572 slíkar skrásettar.

Veðmálalög eru í gildi í Finnlandi, en síðustu breytingar voru gerðar á lögnum árið 2021. Finnska fyrirtækið *Veikkaus*, sem er ríkisfyrirtæki, starfrækir bæði Lottó og veðmálaleiki á grundvelli einkaleyfis. Það fyrirkomulag þykir öðrum fremur tryggja ábyrga spilun fela í sér viðleitni Finna til að koma í veg fyrir eða sporna við þróun spilavanda og spilafíknar. Nýlegar reglubreytingar heimila stjórnvöldum að hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og halda úti lista yfir þær. Þá er bönkum og greiðslumiðlunarfyrirtækjum bannað að stunda greiðslumiðlun til fyrirtækja sem starfrækja ólöglegar veðmálasíður.

Lög um veðmálastarfsemi í Frakklandi hafa verið í gildi frá árinu 2015. Franska lottófyrirtækið *Francaise de Jeux* hefur einkarétt á öllum leikjum á Netinu en fyrirtækið er ríkisrekið. Þá hefur franska ríkið heimildir til að gefa út leyfi til veðmálafyrirtækja til starfsemi sinnar. Frakkar hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og

bönkum og greiðslumiðlunarfyrirtækjum er óheimilt að stunda greiðslumiðlun til ólöglegra veðmálafyrirtækja.

Engin heildarlög um veðmál eru í gildi á Grikklandi, en gríska ríkið gefur út leyti til veðmálafyrirtækja til starfsemi sinnar. Þau halda jafnframt svartan lista yfir ólöglegar veðmálasíður og hindra aðgang að veðsíðum þeirra sem starfa án leyfis. Á þeim lista eru 2.633 lén.

Á Írlandi eru í gildi veðmálalög frá 1956 og 2015. Á Írlandi eru allar hefðbundnar tegundir veðmála heimilaðar og aðgangur að veðmálasíðum sætir ekki neinum hindrunum.

Á Ítalíu eru í gildi veðmálalög frá 2008. Ítalska lottóið er starfrækt á grundvelli leyfis frá ríkinu sem einnig veitir leyfi til starfsemi veðmála á Netinu. Stjórnvöld hindra hins vegar aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og hefur lokað 8.710 slíkum síðum.

Á Kýpur hafa verið veðmálalög í gildi frá árinu 2019. Samkvæmt þeim gefur ríkið út leyfi til veðmálafyrirtækja til starfsemi sinnar. Kýpverjar loka fyrir aðgang að erlendum veðmálasíðum. Í janúar 2021 voru 13.885 lén á lista yfir ólöglegar veðmálasíður. Að auki halda stjórnvöld úti lista yfir veðmálafyrirtæki sem stunda ólögmæta veðmálastarfsemi.

Í Lettlandi hafa verið í gildi veðmálalög frá 2016. Lottó þar í landi er ríkisrekið og starfar á grundvelli leyfis sem ríkið gefur út. Lettar hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum.

Litháar settu sér veðmálalög árið 2001, en ný löggjöf leysti þá fyrri af hólmi árið 2020. Lottó í Litháen er starrækt á grundvelli einkaleyfis frá ríkinu, en ríkið veitir leyfi til að stunda veðmálastarfsemi á Netinu. Einungis fyrirtæki sem bjóða upp á sölustaði í Litháen er heimilt að bjóða upp á netspilun. Litháar hindra hvorki aðgang að veðmálasíðum né banna greiðslumiðlun til þeirra sem ekki hafa leyfi til starfsemi sinnar. Til umræðu er að gera breytingar á því fyrirkomulagi.

Í Noregi er lottó ríkisrekið og starfar á grundvelli einkaleyfis. Veðmálastarfsemi er einnig ríkisrekin og byggir á einkaleyfi. Norðmenn hindra aðgang að erlendum veðmálasíðum og banna greiðslumiðlun til þeirra.

Í Portúgal eru í gildi almenn lög um starfsemina frá árinu 1989. Lottó er rekið á grundvelli einkaleyfis, en veðmálastarfsemi á Netinu er heimil á grundvelli leyfisveitingar frá ríkinu. Stjórnvöld hindra aðgang að vefsíðum sem starfa án leyfis og netþjónustuaðilum ber skylda til að hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum innan 48 klukkustunda frá því að beiðni um slíka lokun kemur fram.

Veðmálalög í Póllandi eru frá árinu 2009, en gerðar voru breytingar á löggjöfinni árið 2020. Lottó er starfrækt á grundvelli einkaleyfis en veðmálastarfsemi á Netinu er heimiluð á grundvelli leyfa sem ríkið veitir. Pólverjar hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og er netþjónustuaðilum skylt að loka aðgangi að ólöglegum veðmálasíðum innan 48 klukkustunda frá því þær eru settar á svartan lista sem stjórnvöld halda.

Í Rúmeníu hafa veðmálalög verið í gildi frá árinu 2009. Lottó þar er landi er ríkisrekið og starfsemin fer fram á grundvelli einkaleyfis. Veðmálastarfsemi á Netinu er leyfisskyld og stjórnvöld hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum sem fram koma á svörtum lista sem stjórnvöld halda, en á þeim lista eru 1.293 síður skráðar.

Í Rússlandi eru í gildi veðmálalög frá 2006. Lottó þar í landi er ríkisrekið og stjórnvöld hindra aðgang að erlendum veðmálasíðum.

Á Spáni eru í gildi veðmálalög frá 2006. Spænska lottóið er rekið af tveimur fyrirtækjum á grundvelli einkaleyfa frá ríkinu en reksturinn fer fram í þágu góðgerðarmála. Veðmálastarfsemi á Netinu er heimild en leyfisskyld. Spánverjar hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum. Fyrirhuguð mun vera lagasetning á Spáni sem banni veðmálafyrirtækjum að auglýsa á búningum íþróttafélaga.

Í Sviss eru í gildi veðmálalög frá árinu 2018. Starfsemi lottósins byggir á einkaleyfi og er veðmálastarfsemi á Netinu heimil en leyfisskyld. Svissnesk stjórnvöld hafa frá árinu 2019 hindrað aðgang að ólöglegum veðmálasíðum. Árið 2020 lokuðu stjórnvöld aðgangi að 338 lénnum veðmálafyrirtækja sem störfuðu án leyfis.

Í Svíþjóð eru í gildi veðmálalög frá árinu 2019. Sænska lottóið er ríkisrekið og byggir reksturinn á einkaleyfi. Veðmálafyrirtæki á Netinu er heimil en háð leyfi frá ríkinu. Svíar hafa frá árinu 2019 hindrað aðgang að ólöglegum veðmálasíðum.

Í Tékklandi hafa veðmálalög verið í gildi frá árinu 2016. Þar í landi gefur ríkið út einkaleyfi fyrir lottó. Heimild til að starfrækja veðmál í Tékklandi takmarkast við þau fyrirtæki/vefsíður sem eru með lögheimili í Tékklandi. Stjórnvöld halda úti lista um ólöglegar vefsíður. Á þeim lista koma fram 121 nöfn fyrirtækja sem stunda ólöglega veðmálafyrirtæki á Netinu.

Engin sérstök lög gilda um veðmál í Tyrklandi. Lottóið starfar hins vegar á grundvelli einkaleyfis, en það er ríkisrekið. Veðmálafyrirtæki í landinu styðst einnig við einkaleyfi og er ríkisrekin. Tyrkir ganga langt í að hindra aðgang að vefsíðum, en lokanir þeirra ná til vefsíðna sem bjóða upp á fleiri þjónustu en einungis veðmálafyrirtæki. Í júní 2020 höfðu stjórnvöld lokað aðgangi að um 50.700 lénum, en árið 2017 voru þau 6.600.

Í Ungverjalandi eru í gildi veðmálalög frá árinu 1991. Lottó og veðmálafyrirtæki er ríkisrekin og starfrækt á grundvelli einkaleyfa. Einungis fyrirtæki með sölustaði í Ungverjalandi geta boðið upp á netleiki þar í landi. Stjórnvöld halda svartan lista yfir veðmálafyrirtæki sem starfa ólöglega í landinu og hindra stjórn aðgang að netsíðum þeirra. Engar lagaheimildir eru hins vegar í gildi sem heimila stjórnvöldum að banna greiðslumiðlun til ólöglegra veðmálasíða, en umræða um að veita þeim slíkar heimildir.

Í Úkraínu eru í gildi veðmálalög frá árinu 2020. Þar er lottó ríkisrekið og starfar á grundvelli einkaleyfis. Stjórnvöld hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og hafa frá árinu 2020 haldið úti svörtum lista yfir veðmálasíður sem starfa með ólöglegum hætti. Böndum og greiðsluþjónustufyrirtækjum þar í landi er óheimilt að stunda greiðslumiðlun til fyrirtækja sem hafa með höndum ólöglega veðmálafyrirtæki á þessu sviði.

Í Þýskalandi eru í gildi veðmálalög frá árinu 2011. Lottó er ríkisrekin í hverju sambandslandi Þýskalands á grundvelli einkaleyfa. Það eru stjórnvöld í sambandslöndunum veita heimildir til veðmálafyrirtækja. Stjórnvöld halda lista yfir fyrirtæki sem heimild hafa til þess að bjóða upp á veðmál en hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum.