

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 hópnum 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 rannsóknnum 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 rannsóknnum vegna spilavanda.

Starfshópurinn var þannig skipaður:

- Sigurður Kári Kristjánsson, lögmaður og jafnframt formaður, án tilnefningar,
- Alma Björk Hafsteinsdóttir, fíkní- og fjölskyldumarkþjálfari, tilnefnd af Samtökum áhugafólks um spilafíkn.
- Anna Lilja Ragnarsdóttir, löglærður fulltrúi hjá sýslumannsembættinu á Höfn, tilnefnd af sýslmanninum 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 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, 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 Frímann Magnússon, FFH – Félagi flytjenda á hljómrítum
- Pertti Koskeniemi, Veikkaus Oy, finnsku veðmálastofnuninni
- Philippe Vlaemminck, 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 netspilunarfyrirtæki 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 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. 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 þjóðþrífamála 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 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.

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 oftár 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 fjárförf 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 heilbrigt 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 ólögmætri 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 ólögmætu 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 brjóstholssjúklinga, 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 Lengjunni 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 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 frádrægnum 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 ólögmæt 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 hérlandis, 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. 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 ólögmæta starfsemi viðgangast enda leiðir ólögmæt 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 ólögmætu 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 peningapvætti 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 ólögmætri 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 ólögmætrar netspilunar, sem þó gnæfir að umfangi yfir allri starfsemi sérleyfishafa á hérlandum happdrættismarkaði. Starfshópurinn telur ekki forsvaranlegt að starfsemi sem sannarlega er ólögmæt 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 stigu 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 Íþrótt- 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 ólögmæta netspilun. Þá hafa minnst sjö ríki skv. yfirlitinu bannað fjármálafyrirtækjum að stunda greiðslumiðlun til fyrirtækja sem stunda ólögmæta 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 ólögmæta 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. dulðum 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 nágrannabjóðir 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 unglinga 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*, óutg. 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 spílakassa, 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 spílahegðun og ábyrgri spílu. 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 færist yfir á markaði neðanjarðar í hagkerfinu. Þá væru verulegar líkur á því að þeir sem þjást af spilavanda eða spilafíkn myndi færa spílu sína yfir á erlendar netsíður eða leita annarra leiða til að fá útrás fyrir spílaþörf sína frekar en að þeir hætti spílu alfarið í kjölfar slíks banns. Því sé skynsamlegra að slík spílu 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 spílakorta, sem hér eftir verða nefnd spílakort, sem leið til þess að draga úr spilafíkn og spilavanda en á sama tíma stuðla að heilbrigðri spílahegðun, líkt og gert hefur verið í Noregi og Svíþjóð. Í sinni einföldustu mynd er spílakort rafræn lausn, þ.e. smáforrit (e. App) sem hlaðið er niður í síma spílara 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 peningaspílinu.

Mikilvægt er að gæta að því að samhliða upptöku spílakorta verði komið í veg fyrir starfsemi ólöglegra aðila. Ef eingöngu yrði ráðist í upptöku spílakorta 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 spílakorts verið í undirbúningi frá árinu 2017 hjá Hapdrætti Háskóla Íslands, sem starfrækir happdrættisvélar. Hefur innleiðing spílakorta jafnframt verið tekin til umfjöllunar á vettvangi Háskóla Íslands, nú síðast með skýrslu starfshóps sem rektor Háskóla Íslands skipaði til þess að fjalla um álitaefni tengd tekjuöflun Hapdrættis Háskóla Íslands⁹. Fyrir liggur að þeir aðilar sem starfrækja söfnunarkassa og happdrættisvélar hér á landi, þ.e. Íslandsspil og Hapdrætti Háskóla Íslands, eru báðir jákvæðir í garð þess að taka upp spílakort. *Norsk tipping* í Noregi innleiddi spílakort fyrir sína starfsemi árið 2009 og *Svenska spel* í Svíþjóð innleiddi spílakort fyrir sín peningaspil árið 2014, önnur en lottó og þau spílu sem spíluð eru í spílavítum (s. Cosmopol casino). Markmið með innleiðingu spílakorta voru einkum þau að stuðla að heilbrigðari leikjamarcaði og ábyrgri spílu, sporna við spilavanda og verjast peningaþvætti. Með innleiðingu spílakorts 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 álitaefni tengd tekjuöflun Hapdrættis 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. Happprættismarkaður 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 happprættisvélar, 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 hérlandis 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 árabil 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 veðmálafyrirtæki 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 oftar, 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 vekur 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 ólögmatu 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 lögunum 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 ólöglegt 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 ólöglegu 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 leyfis skyldra 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 frjálsan 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 lögunum 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 eftir 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 rannsóknum 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 rannsóknum á áhrifum af ráðstöfunum gegn spilavanda.

Starfshópurinn er hins vegar hvorki skipaður rannsóknaraðilum né heldur hefur hann sérþekkingu á því með hvaða hætti rannsóknum 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 rannsóknum 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 rannsóknum 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 hærri fjárhæð en 150.000.000 kr. Bæði í lögum um happdrætti Dvalarheimilis aldraðra sjómanna og í lögum um happdrætti fyrir Samband íslenskra berkla- og brjóstholsjúklinga 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 fyrir mæli 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 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.

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 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 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 ólöglegra 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 ólögmæt. Dönsk stjórnvöld hindra aðgang að ólöglegum veðmálasíðum og danska fjármálaeftirlitið heldur lista yfir fyrirtæki sem stunda ólögmæta 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. 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 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 greiðslumiðlunarfyrtækjum er óheimilt að stunda greiðslumiðlun til ólöglegra veðmalafyrtækja.

Engin heildarlög um veðmál eru í gildi á Grikklandi, en gríska ríkið gefur út leyti til veðmalafyrtækja 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.

Á Írlandi eru í gildi veðmalalög frá 1956 og 2015. Á Írlandi eru allar hefðbundnar tegundir veðmála heimilaðar og aðgangur að veðmalasíðum 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.

Á Kýpur hafa verið veðmalalög í gildi frá árinu 2019. Samkvæmt þeim gefur ríkið út leyfi til veðmalafyrtækja til starfsemi sinnar. Kýpverjar loka fyrir aðgang að erlendum veðmalasíðum. Í janúar 2021 voru 13.885 lén á lista yfir ólöglegar veðmalasíður. Að auki halda stjórnvöld úti lista yfir veðmalafyrtæki sem stunda ólögsmæta veðmalastarfsemi.

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 fyrtæki 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.

Í Portúgal eru í gildi almenn lög um starfsemina frá árinu 1989. Lottó er rekið á grundvelli einkaleyfis, en veðmalastarfsemi 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 veðmalasíðum innan 48 klukkustunda frá því að beiðni um slíka lokun kemur fram.

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 veðmalasíðum og er netþjónustuaðilum skylt að loka aðgangi að ólöglegum veðmalasíðum innan 48 klukkustunda frá því þær eru settar á svartan lista sem stjórnvöld halda.

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

Í Rússlandi eru í gildi veðmalalög frá 2006. Lottó þar í landi er ríkisrekið og stjórnvöld hindra aðgang að erlendum veðmalasíðum.

Á Spáni eru í gildi veðmalalög frá 2006. Spænska lottóið er rekið af tveimur fyrtækjum á grundvelli einkaleyfa frá ríkinu en reksturinn fer fram í þágu góðgerðarmála. Veðmalastarfsemi á Netinu er heimild en leyfisskyld. Spánverjar hindra aðgang að ólöglegum veðmalasíðum. Fyrirhuguð mun vera lagasetning á Spáni sem banni veðmalafyrtækjum að auglýsa á búningum íþróttafélaga.

Í Sviss eru í gildi veðmalalög frá árinu 2018. Starfsemi lottósins byggir á einkaleyfi og er veðmalastarfsemi á Netinu heimil en leyfisskyld. Svissnesk stjórnvöld hafa frá árinu 2019 hindrað aðgang að ólöglegum veðmalasíðum. Árið 2020 lokuðu stjórnvöld aðgangi að 338 lénnum veðmalafyrtækja sem störfuðu án leyfis.

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 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 ólögmæta veðmálastarfsemi á Netinu.

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 Ungverjalandi eru í gildi veðmálalög frá árinu 1991. Lottó og veðmálastarfsemi 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 ólögmætum hætti. Böndum og greiðsluþjónustufyrirtækjum þar í landi er óheimilt að stunda greiðslumiðlun til fyrirtækja sem hafa með höndum ólögmæta starfsemi á þessu sviði.

Í Þýskalandi eru í gildi veðmálalög frá árinu 2011. Lottó eru 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.