



SKÝRSLA HAPPDRAETTIS HÁSKÓLA ÍSLANDS

Í TAKT VIÐ TÍMANN

Íslenski peningaleikjamarkaðurinn í alþjóðlegum samanburði
og leiðin að sjálfbærum markaði

OKTÓBER 2025



SKÝRSLA HAPPDRAETTIS HÁSKÓLA ÍSLANDS

Í TAKT VIÐ TÍMANN

Íslenski peningaleikjamarkaðurinn í alþjóðlegum samanburði
og leiðin að sjálfbærum markaði

OKTÓBER 2025



SAMANTEKT FYRIR ÁKVARÐANATÖKU	01
INNGANGUR	05
1 UMGIÖRÐ HAPDRÆTTISMÁLA Á ÍSLANDI	09
1.1 HAPDRÆTTISLÖGGJÖF Í MÓTUN	10
1.2 GILDISSVIÐ LAGANNA OG VIÐURLÖG VIÐ BROTUM Á ÞEIM	11
1.3 ÖNNUR LAGAÁKVÆÐI OG PENINGALEIKJAMARKAÐURINN	12
1.4 HAPDRÆTTISLÖGGJÖF Í MÓTUN	13
1.4.1 NEFND UM FRAMTÍÐARSTEFNU Í HAPDRÆTTISMÁLUM – 1998	13
1.4.2 FRUMVARP INNANRÍKISRÁÐHERRA – 2013	14
1.4.3 NEFND UM MÖGULEGAR RÉTTARBÆTUR Á SVIÐI HAPDRÆTTISMÁLA – 2021	15
2 NÚVERANDI STAÐA Á ÍSLENSKA MARKAÐNUM	17
2.1 HAPDRÆTTI HÁSKÓLA ÍSLANDS	18
2.2 HAPDRÆTTI DAS	18
2.3 HAPDRÆTTI SÍBS	19
2.4 ÍSLANDSSPIL	19
2.5 ÍSLENSKAR GETRAUNIR	19
2.6 LOTTÓ	20
2.7 FIMM MILLJARÐAR Í SAMFÉLAGSLEGA MIKILVÆG VERKEFNI	21
2.8 ÓLÖGLEGAR PENINGALEIKJASÍÐUR	21
2.9 UMFANG OG EFNAHAGSLEG ÁHRIF ÓLÖGLEGRA VEDMÁLASÍÐNA	22
2.10 RAFMYNTAVEÐMÁL	24
2.11 ÓLÖGLEGU PENINGALEIKJASÍÐURNAR FARA ÍTREKAÐ Á SVIG VIÐ LÖG	24
2.12 ÍSLAND EFTIRBÁTUR ANNARRA EVRÓPURÍKJA	25
3 PENINGALEIKJAMARKAÐURINN Í EVRÓPU	29
3.1 SÉRSTAKUR MARKAÐUR	30
3.2 ÓLÍKT FYRIRKOMULAG PENINGALEIKJAMARKAÐA Í EVRÓPU	32
3.2.1 BELGÍA – SÉRSTAKT FYRIRKOMULAG	34
3.3 PENINGALEIKJAMARKAÐURINN Í STÖÐUGRI ÞRÓUN	34
3.4 SKATTHEIMTA AF PENINGALEIKJUM VEIGAMIKIL TEKJULIND	37
3.4.1 AUKNAR TEKJUR AF NETSPILUN	38
3.5 LEIDSLUHLUTFALL OG MIKILVÆGI ÞESS	39
3.6 EFTIRLITSSTOFNANIR MEÐ PENINGALEIKJAMARKAÐI	40
3.6.1 HLUTVERK EFTIRLITSSTOFNANA	41
3.6.2 HELSTU AÐGERÐIR OG VIÐURLÖG	42
3.6.3 ÁSKORANIR OG FRAMTÍÐARSÝN	43
4 PENINGAÞVÆTTI OG FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA	49
4.1 AÐGERÐIR GEGN PENINGAÞVÆTTI OG FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA	50
4.2 EVRÓPSKA PENINGAÞVÆTTISSTOFNUNIN (AMLA)	50
4.3 ÁHÆTTUMAT GREININGARDEILDAR RÍKISLÖGREGLUSTJÓRA	51
4.4 ÁHÆTTAN AF FJÁRHÆTTUSPILUM	52
4.5 ÁHÆTTAN AF ERLENDUM ÓLÖGLEGUM PENINGALEIKJASÍÐUM	52
4.6 EKKERT EFTIRLIT MEÐ ERLENDUM PENINGALEIKJASÍÐUM	54

5 NEYTENDAVERND OG SPILAVANDI	57
5.1 SPILAVANDI OG SPILAHEGÐUN ÍSLENDINGA	58
5.1.1 ÁHÆTTUÞÆTTIR OG NETSPILUN	59
5.2 NEYTENDAVERND Á ÁBYRGUM PENINGALEIKJAMARKAÐI	59
5.2.1 AUÐKENNING OG EFTIRLIT	60
5.2.2 ÚTILOKUNARKERFI	61
5.2.3 EYÐSLUMÖRK	61
5.3 SÁÁ: MEÐFERÐ VIÐ SPILAVANDA – 86% TENGJAST NETSPILUN	63
5.4 UMBOÐSMAÐUR SKULDARA: FJÖLGUN MÁLA VEGNA SPILAVANDA	64
5.5 SPILAKORT Á ÍSLANDI	64
6 LEIÐIN AÐ SJÁLFBÆRUM PENINGALEIKJAMARKAÐI	67
6.1 LEIÐIR TIL ÚRBÓTA Á PENINGALEIKJAMARKAÐI	70
7 LOKAORÐ	75



SAMANTEKT FYRIR ÁKVARÐANATÖKU

Áætlað er að allt að 300 til 330 milljónir dollara, sem jafngildir um 36 til 39 milljörðum króna, streymi frá íslenskum almenningi í hendur rekstraraðila erlendra ólöglegra peningaleikjasíðna, sem jafnvel eru taldar tengjast alþjóðlegri skipulagðri brotastarfsemi. Ólöglega starfsemin hefur tekið yfir stóran hluta peningaleikjamarkaðarins á Íslandi og hún hefur alvarlegar afleiðingar í för með sér:

- Ekkert eftirlit er með ólöglegum peningaleikjasíðum hér á landi.
- Vísbendingar eru um að síðurnar séu nýttar til peningaþvættis, sem gerir Íslandi erfitt fyrir að uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar um varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.
- Ágóðinn af síðunum rennur óhindrað í vasa erlendra ólöglegra rekstraraðila.
- Ríkissjóður verður árlega af milljörðum króna í skatttekjur og leyfisgjöld.
- Ólöglega starfsemin grefur undan rekstrargrundvelli innlendra leyfishafa og þeirri þjóðarsátt sem ríkt hefur um samfélagslegan ávinning af starfsemi þeirra.
- Neytendavernd er ófullnægjandi á ólöglegu peningaleikjasíðunum og úrræði til ábyrgðar spilunar takmörkuð.
- Rekstraraðilar ólöglegra peningaleikjasíðna beina markaðssetningu sinni að ungmennum og viðkvæmum hópum, sem eru sérstaklega útsettir fyrir spilavanda.
- Samfélagslegur vandi eykst, meðal annars vegna skuldasöfnunar meðal yngri aldurshópa og félagslegra afleiðinga sem tengjast spilun á peningaleikjasíðum.

Skýrslan *dregur fram* raunhæfar leiðir til úrbóta sem byggja á reynslu annarra Evrópuríkja og mætti aðlagða að íslenskum aðstæðum. Þær fela meðal annars í sér að:

- Móta framtíðarstefnu um peningaleikjamarkaðinn, þar á meðal um netspilun, með það að markmiði að koma á skýru regluverki, heilbrigðum og sjálfbærum markaði.
- Samræma stjórnsýslu málaflokksins við evrópska framkvæmd með því að fela fjármálaráðuneytinu heildarumsjón með peningaspilum, í samræmi við það sem tíðkast í nágrannalöndum.
- Tryggja rekstrarskilyrði núverandi sérleyfishafa með netleyfum og svigrúmi til vöruþróunar.
- Tryggja skilvirkt og samræmt eftirlit á peningaleikjamarkaði með því að sameina eftirlitið á einum stað eða fela það sérhæfðum aðila.
- Sporna við skipulagðri brotastarfsemi, peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka, í samræmi við alþjóðleg viðmið og skuldbindingar.
- Banna greiðslumiðlun til ólöglegra aðila og loka fyrir aðgang að vefsíðum þeirra og auglýsingum tengdum þeim.
- Tryggja neytendavernd og ábyrga spilun með því að innleiða rafræna auðkenningu og miðlæga útilokunar-skrá, sem jafnframt tryggir rekjanleika fjármagns.

Með markvissum aðgerðum má draga úr ólöglegri starfsemi, tryggja réttlátar skatttekjur ríkissjóðs, efla neytendavernd og forvarnir og koma á fót heilbrigðum og ábyrgum peningaleikjamarkaði sem þjónar hagsmunum samfélagsins í heild.



INNGANGUR



Nú er brátt öld liðin frá því að fyrstu almennu lagaákvæðin um happdrætti voru sett hér á landi og grunnur var lagður að skipulögðum *happdrættismarkaði*. Allt frá því hefur ríkt þjóðarsátt um hina löglegu starfsemi þar sem ágóðinn hefur verið nýttur til samfélagslega mikilvægra verkefna, svo sem íþróttastarfs, reksturs björgunarsveita og uppbyggingar menntastofnana. Þetta fyrirkomulag hefur létt byrðum af ríkissjóði og styrkt grunnstoðir samfélagsins.

Á íslenska happdrættismarkaðnum er boðið upp á happdrættisleiki þar sem vinningshlutfall er alla jafna lágt og gjarnan líður nokkur tími milli leikja, t.d. hefðbundin miðahappdrætti, talnagetraunir (lottó) og skafmiða. Að auki hafa verið sett sérlög um afmarkaðar tegundir *veðmála* (íþróttagetraunir) og *fjárhættuspila* (happdrættisvélur og söfnunarkassar, saman nefndir spilakassar). Íslenski *peningaleikjamarkaðurinn* skiptist því í *happdrættismarkað*, *veðmálamarkað* og *fjárhættuspilamarkað*.

Tækninýjungar og netvæðing hafa hins vegar skapað nýjar áskoranir tengdar peningaleikjamarkaði því nú er mun auðveldara að bjóða upp á veðmála- og fjárhættuspilastarfsemi þvert á landamæri, óháð því hvort hún sé ólögleg eða ekki. Flest Evrópuríki hafa brugðist við með því að aðlaga löggjöf sína að þessum veruleika og heimilað spilun á netinu. Markmiðið hefur verið að færa starfsemina inn í löglegt og eftirlitsskylt umhverfi þar sem stjórnvöld geta haft raunveruleg áhrif á þróun markaðarins. Með því hefur verið leitast við að stemma stigu við ólöglegri starfsemi, sporna við peningabætti og fjármögnun hryðjuverka, efla neytendavernd og vernda viðkvæma hópa. Samhliða hefur verið reynt að tryggja að afrakstur starfseminnar skili sér í opinbera sjóði og til samfélagslega mikilvægra verkefna.

Íslenskum stjórnvöldum hefur hins vegar ekki auðnast að fylgja þessari þróun eftir. Afleiðingin er sú að rekstraraðilar vefsíðna þar sem boðið er upp á ólöglega peningaleiki hafa tekið yfir stóran hluta íslenska markaðarins.

Alþjóðlegar löggæslustofnanir á borð við Interpol og Europol skilgreina þessa starfsemi sem skipulagða brotastarfsemi.¹²³ Starfsemi þeirra brýtur í bága við íslensk lög og hefur alvarlegar afleiðingar í för með sér. Áætlað er að nú streymi árlega um 36 til 39 milljarða króna ágóði óhindrað úr landi til erlendu rekstraraðilanna. Ríkissjóður verður fyrir verulegum tekjumissi þar sem þeir greiða hvorki skatta né gjöld hér á landi. Að auki grefur ólöglega starfsemin undan rekstrargrundvelli núverandi sérleyfis-hafa og dregur úr getu þeirra til að sinna sínu lögbundna hlutverki.

Samkvæmt áhættumati greiningardeildar ríkislögreglustjóra eru vísbendingar um að íslenskir brotamenn nýti sér ólöglegu

síðurnar til peningabættis. Þá beina rekstraraðilar þeirra markaðssetningu sinni markvisst að ungu fólki og viðkvæmum hópum.⁴ Afleiðingarnar eru þær að langstærstur hluti þeirra sem leita sér meðferðar vegna spilavanda hjá SÁÁ er að spila á netinu, aðallega ungir karlmenn. Svipaða sögu er að segja frá umboðsmanni skuldara þar sem fjölmörg dæmi liggja fyrir um ungt fólk sem hefur tekið smálán til að fjármagna spilun á ólöglegum peningaleikjasíðum.

Markmið þessarar skýrslu er að varpa ljósi á þróun og núverandi stöðu peningaleikjamarkaðarins á Íslandi og hvernig nágrannaríkin hafa brugðist við þeim áskorunum sem blasa við. Sérstök áhersla er lögð á hvernig löggjöfin í nágrannaríkjunum hefur verið aðlöguð að breyttum veruleika með lögleiðingu netspilunar, einkum til að efla neytendavernd, auka tekjur ríkissjóðs, berjast gegn skipulagðri glæpastarfsemi og styrkja varnir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Í því samhengi er fjallað um fyrirkomulag skattheimtu, lagasetningar, stjórnsýslu og eftirlits í öðrum löndum. Einnig er leitast við að skýra hvernig hægt sé að móta lagaumgjörð í samræmi við evrópsk viðmið og tryggja neytendavernd og ábyrga spilun.

Á grundvelli þessarar greiningar eru lagðar fram raunsæjar hugmyndir um hvernig íslensk stjórnvöld geti snúið við blaðinu, fetað í fótspor annarra Evrópuríkja og mótað heildstæða skipan peningaleikjamarkaðarins. Þær miða að því að tryggja þjóðarþúinu auknar tekjur sem hlaupa á milljörðum króna árlega, stuðla að aukinni neytendavernd en ekki síst sporna við skipulagðri brotastarfsemi og uppfylla alþjóðlegar skuldbindingar í baráttunni gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Ólöglegar peningaleikjasíður

Með ólöglegum peningaleikjasíðum er átt við starfsemi sem er rekin án leyfis samkvæmt gildandi lögum í hverju landi og fellur því utan eftirlits stjórnvalda. Starfsemin nær til veðmála og fjárhættuspila á netinu. Samkvæmt skilgreiningum Interpol og Europol telst slík starfsemi til skipulagðrar brotastarfsemi, þar sem hún fer fram utan gildandi regluverks, hvorki eru greiddir skattar né gjöld af henni og hún getur tengst peningabætti, fjármögnun hryðjuverka eða annarri alvarlegri glæpastarfsemi.

Peningaleikir

Hugtakanotkun í þessum málaflokki hefur ekki verið samræmd og það getur valdið ruglingi. Íslenski *peningaleikjamarkaðurinn* skiptist í *happdrættismarkað*, *veðmálamarkað* og *fjárhættuspilamarkað*. Auk þess hefur hugtakið peningaspil verið notað. Í þessari skýrslu er hins vegar stuðst við heildarhugtakið *peningaleikir* og afleidd hugtök þess, svo sem *peningaleikjamarkaður* og *peningaleikjasíða*. Með því er leitast við að tryggja skýrt samræmi í umfjöllun og sýna umfang málaflokksins í heild sinni. Þó er stöku sinnum vísað til áðurnefndra hugtaka sem koma fyrir í opinberri umræðu eða í lagatextum.

1. <https://www.interpol.int/en/Crimes/Corruption/Corruption-in-sport>
2. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/iocta-report>
3. <https://share.google/yNNlqlidYPjDsoctQ>
4. <https://www.visir.is/g/20242589515d/coolbet-aberandi-i-utilegu-verzlinga>



1

UMGJÖRÐ HAPPDRAETTISMÁLA Á ÍSLANDI

Íslenskur peningaleikjamarkaður stendur frammi fyrir nýjum áskorunum vegna tækniþróunar, breytts neyslumynsturs, alþjóðavæðingar og vaxandi ólöglegrar starfsemi. Núgildandi lög-gjöf hefur ekki þróast í takt við breyttan veruleika og skortir bæði skýra umgjörð og virkt eftirlit. Til að átta sig betur á stöðunni er mikilvægt að rýna í þróun löggjafarinnar um peningaleiki og þær tilraunir sem gerðar hafa verið til að uppfæra hana á síðustu áratugum.

Umræðan um peningaleikjamarkaðinn er ekki ný af nál-inni. Árið 1926 voru fyrstu almennu lagaákvæðin um happdrætti og hlutaveltur samþykkt hér á landi.⁵ Samkvæmt lögunum var happdrætti, hvernar tegundar sem var, óheimilt án leyfis dóms-málaráðuneytis og hlutaveltur óheimilar án leyfis lögreglustjóra. Peningahappdrætti eða önnur happaspil mátti ekki setja á stofn án lagaheimildar. Einnig var bannað að versla með eða selja hluti fyrir erlend happdrætti eða hafa hér á hendi nokkur störf er að því lutu.⁶ Tilgangurinn var annars vegar að lögfesta ríkjandi venjur en hins vegar að koma í veg fyrir þátttöku Íslendinga í erlendum happdrættum og að fjármunir flyttust úr landi.⁷

I.1 HAPPDRAETTISLÖGGJÖF Í MÓTUN

Árið 1933 fékk Háskóli Íslands fyrstu viðvarandi heimildina til að reka happdrætti með peningavinningum hér á landi, með lögum um stofnun happdrættis fyrir Ísland. Tilgangurinn var að afla fjár til húsbýgginga fyrir Háskóla Íslands. Lögin voru sniðin að danskri fyrirmynd, eftir lögum um Hið konunglega flokkahappdrætti Kaupmannahafnar (d. Det kgl. Københavnske Klasselotteri).⁸

Eftir því sem leið á tuttugustu öldina breyttust lögin um happdrætti umtalsvert. Í skýrslu nefndar, sem skipuð var af þáverandi dómsmálaráðherra árið 1998 og hafði það hlutverk að semja frumdrög að mótun framtíðarstefnu í happdrættismálum, má finna ágætis yfirferð um þróun laganna.⁹

Nú, þegar heil öld er brátt liðin frá því að fyrstu lögin um happdrættismarkaðinn voru sett, eru peningaleikir, þ.e. happdrætti, veðmál eða önnur fjárhættuspil, enn bannaðir á Íslandi nema með leyfi stjórnvalda.

Gróflega má skipta löggjöfinni um happdrætti í tvennt. Annars vegar *almenn lög um happdrætti* en hins vegar *sérlæg* þar sem veitt hefur verið heimild til að starfrækja tilteknar tegundir peningaspila í þeim tilgangi að afla fjár til samfélagslega mikilvægra verkefna. Nánar verður fjallað um hlutverk og tilgang sérleyfishafanna í kafla 2.

I.2 GILDISSVIÐ LAGANNA OG VIÐURLÖG VIÐ BROTUM Á ÞEIM

Almenn lög um happdrætti, nr. 38/2005, gilda um hvers konar happdrætti með þátttöku almennings, með eða án framlags, þar sem vinningur er valinn að nokkru eða öllu leyti með tilviljana-kenndum hætti eða vinningur ræðst af úrslitum keppni eða atburða.¹⁰ Í 2. gr. laganna er nú lýst þeim grundvallarsjónarmiðum sem íslenskur happdrættismarkaður byggir á. Þar segir: „*Til þess að halda uppi allsherjarreglu og hamla gegn skaðlegum áhrifum á almenning er óheimilt að reka happdrætti nema með leyfi sýslumanns eða öðruvísi sé mælt fyrir um í lögum þessum.*“ Þá má einungis veita félagi, samtökum eða stofnun sem hefur staðfestu á Evrópska efnahagssvæðinu leyfi til að reka happdrætti „*í þeim tilgangi að afla fjár til almannaheilla hér á landi, svo sem til þjóðfélags-, líknar-, menningar-, iðrótta- eða góðgerðarmála, svo og til alþjóðlegs mannúðarstarfs*“. Sérstaklega er tekið fram að óheimilt sé að veita leyfi til aðila sem hyggjast reka happdrætti í öðru skyni.¹¹

Samkvæmt 11. gr. happdrættislaganna varðar það sektum eða fangelsi allt að sex mánuðum, nema þyngri refsing liggi við samkvæmt öðrum lögum, ef maður af ásetningi eða stórfelldu gáleysi rekur „*happdrættis- eða veðmálastarfsemi hér á landi án þess að hafa til þess happdrættisleyfi*“. Hið sama gildir ef maður „*af ásetningi eða stórfelldu gáleysi auglýsir, kynnir eða miðlar hvers konar upplýsingum um happdrætti sem ekki hefur verið veitt leyfi fyrir samkvæmt [lögunum] eða uppfyllir ekki skilyrði laganna, óháð því hvort starfsemi þess er rekin hérlandis eða erlendis*“. Ef brotastarfsemin er umfangsmikil eða ítrekuð geti hún varðað allt að eins árs.^{12 13}

Í 2. gr. laga um Happdrætti Háskóla Íslands, nr. 13/1973, segir að á meðan happdrættið starfar sé bannað að setja á stofn nokkurt annað peningahappdrætti hér á landi, svo og að versla með eða hafa á boðstólum miða erlendra happdrætta, auglýsa þá í innlendum blöðum eða hvetja menn til að kaupa þá. Ráðherra getur þó veitt undanþágu að því er kemur til happdrættis sem einungis er stofnað til í góðgerðarskyni. Brot á lögum þessum varði sektum eða allt að tveggja ára fangelsi.¹⁴

05. <https://www.althingi.is/lagas/127b/1926006.html>

06. <https://www.althingi.is/lagas/127b/1926006.html>

07. <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/1999/03/08/Skyrsla-nefndar-um-framtidskipan-happdraettismala-a-Islandi/>

08. <https://urlausnir.is/merkimidar/175589>

09. <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/1999/03/08/Skyrsla-nefndar-um-framtidskipan-happdraettismala-a-Islandi/>

10. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2005038.html>

11. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2005038.html>, 1. mgr. 3. gr.

12. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2005038.html>, 11. gr.

13. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2005038.html>, 11. gr.

14. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1973013.html>, 6. gr

Í lögum um getraunir, nr. 59/1972, er Íslenskum Getraunum, einu félagi, veitt heimild til að afla fjár með íþróttgetraunum, þ.e. getraunaseðlum þar sem merkt eru væntanleg úrslit íþróttakappleikja eða íþróttamóta.¹⁵ Samkvæmt 10. gr. laganna er öllum öðrum óheimilt að starfrækja getraunir sem um getur í lögnum, enn fremur er óheimilt án sérstakrar lagaheimildar að starfrækja veðmálastarfsemi í sambandi við íþróttakeppni. Brot á þessum ákvæðum varði sektum.

1.3 ÖNNUR LAGAÁKVÆÐI OG PENINGALEIKJAMARKAÐURINN

Ýmis önnur lög gilda einnig um peningaleikjamarkaðinn. Í XX. kafla almennra hegningarlaga, nr. 19/1940, er ýmis háttsemi eða starfsemi sem tengist veðmálastarfsemi eða fjárhættuspilum gerð refsiverð. Þar má nefna að refsa má einstaklingi sem aftar sér framfærslu með ólögmætu móti, svo sem með sölu á fjárhættuspili. Þá er lögð refsing við því að stunda fjárhættuspil og veðmálastarfsemi í atvinnuskyni, sem og 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.¹⁶

Í athugasemd með frumvarpi til laganna segir:

„Fjárhættuspil og veðmál eru því aðeins refsiverð eftir þessari grein, að maður geri sér atvinnu að því að taka þátt í þeim sjálfur eða að því að koma öðrum til þátttöku í þeim. Hinsvegar er refsilaust að taka þátt í fjárhættuspili, ef það er ekki í atvinnuskyni gert. Ekki er það refsiskilyrði, að sökunautur hafi gert sér þetta að aðalatvinnu.“¹⁷

Í lögum um fjölmiðla er lagt bann við auglýsingum vegna happdrættis- og veðmálastarfsemi sem ekki hefur leyfi lögum samkvæmt hér á landi.¹⁸

Samkvæmt lögum um tekjuskatt er meginreglan sú að greiða ber tekjuskatt af vinningum í happdrætti, veðmáli eða keppni.¹⁹ Frá þessu eru gerðar undantekningar, meðal annars vegna verðlítilla vinninga í almennum happdrættum og keppnum, eða vinninga í happdrættum sem starfa lögum samkvæmt, enda sé öllum ágóða af happdrættinu varið til menningarmála, mannúðarmála eða kirkjulegrar starfsemi, og ríkisskattstjóri hafi staðfest að starfsemin uppfylli þessi skilyrði. Samkvæmt lögnum eru þeir aðilar sem starfrækja happdrætti eða skylda starfsemi hér á landi undanþegnir bæði tekju- og eignarskatti, ef þeir hafa það að markmiði og verja hagnaði sínum einungis til almannaheilla.²⁰

Þá ná lög um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka einnig til málaflokksins. Markmið þeirra er að koma í veg fyrir peningabætti og fjármögnun hryðjuverka með því að

skylda aðila sem stunda starfsemi sem gæti verið notuð til slíkra brota til að kunna deili á viðskiptamönnum sínum og starfsemi þeirra. Þeim ber jafnframt að tilkynna til lögbærra yfirvalda vakni grunur um eða þeir verði varir við slíka ólögmæta starfsemi.²¹ Nánar verður fjallað um aðgerðir gegn peningabætti og fjármögnun hryðjuverka í 4. kafla í skýrslunni.

1.4 HAPDRÆTTISLÖGGJÖF Í MÓTUN

Lög um peningaleiki hafa tekið töluverðum breytingum frá því að fyrstu almennum ákvæðin um happdrætti og hlutaveltur voru sett árið 1926. Þær breytingar hafa þó ekki náð að fylgja eftir þeirri þróun sem orðið hefur á peningaleikjamarkaðnum á síðustu áratugum, hvorki vegna tækninýjunga né aukins vöruframboðs, þar á meðal á netinu. Á síðustu þremur áratugum eða svo hafa verið gerðar þrjár tilraunir til að breyta löggjöfinni og móta framtíðarstefnu happdrættismála á Íslandi. Þær hafa hins vegar ekki náð fram að ganga. Ágætt er að hafa í huga að á Íslandi heyrir málaflokkur peningaleikja undir dómsmálaráðuneytið. Þetta fyrirkomulag er frábrugðið því sem algengast er í Evrópu, þar sem málaflokkurinn er jafnan á borði fjármálaráðuneytis eða sambærilegs ráðuneytis þar að hann snýr að stórum hluta að skattheimtu eða tekjuöflun ríkissjóðs.

1.4.1 NEFND UM FRAMTÍÐARSTEFNU Í HAPDRÆTTISMÁLUM – 1998

Í febrúar árið 1998 skipaði þáverandi dómsmálaráðherra nefnd til að semja frumdrög að mótun framtíðarstefnu í happdrættismálum. Nefndin skilaði skýrslu ári síðar og mat það svo að margt mætti betur fara í skipan happdrættismála hér á landi. Að mati nefndarinnar búa Íslendingar við ófullkomna og ósamstæða löggjöf um happdrættismálefni og ákvæði hennar stangist á að hluta til. Nauðsynlegt væri því að bæta úr þannig að „til [yrði] skýr lagagrundvöllur um þessa umfangsmiklu starfsemi“.²²

Fyrst og fremst taldi nefndin afar brýnt að tekin yrði afstaða til þess hvaða meginsjónarmið skyldu liggja til grundvallar happdrættisstarfsemi í landinu. Í því sambandi voru í skýrslunni

15. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1972059.html>, 2. gr.

16. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1940019.html>, 181., 183. og 184. gr.

17. <https://www.althingi.is/altext/pdf/54/s/0043.pdf>, athugasemdir um 183. gr.

18. <https://www.althingi.is/lagas/156a/2011038.html>, 4. mgr. 37. gr.

19. <https://www.althingi.is/lagas/156a/2003090.html>, 7. gr.

20. <https://www.althingi.is/lagas/156a/2003090.html>, 4. gr.

21. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018140.html>

22. <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/1999/03/08/Skyrsla-nefndar-um-framtidskipan-happdraettismala-a-Islandi/>. Kafla 2.

einkum reifaðar þrjár leiðir sem til greina gæti komið að fara við heildarendurskipulagningu málaflokksins. Í stuttu máli voru leiðirnar þess efnis að rekstur happdrætta yrði:

1. Ríkisrekinn
2. Einkarekinn
3. Ýmist ríkis- og einkarekinn

Nefndin tók ekki afstöðu til þess hver af leiðunum þremur væri heppilegust heldur leit svo á að eðlilegast væri að slík ákvörðun yrði tekin á vettvangi stjórnmalanna. Burtséð frá því hvort einhver af framangreindum leiðum yrði fyrir valinu eða ekki taldi nefndin „brýnt að fram [færi] endurskoðun og setning nýrra laga um happdrættismálefni“.²³

Skýrslan kom út á þeim tíma þegar netið var að ryðja sér til rúms og er stuttur kafli helgaður því. Þar kemur fram að með tilkomu netsins hafi möguleikar á þátttöku í ýmsum erlendum leikjum og spilum sem sett eru á markað í gegnum netið aukist. Jafnframt segir að ætla verði „að starfsemi íslenskra happdrætta á Netinu lúti sömu reglum og önnur happdrættisstarfsemi á Íslandi“.²⁴

Ekki kom til þess að stjórnvöld tækju afstöðu til þess hvaða meginsjónarmið skyldu liggja til grundvallar happdrættisstarfsemi í landinu og ekki var lagður til skýr lagagrundvöllur um starfsemina.

I.4.2 FRUMVARP INNANRÍKISRÁÐHERRA – 2013

Árið 2013 lagði þáverandi innanríkisráðherra fram frumvarp um breytingar á happdrættislöggjöfinni. Gríðarlegar tækniframfarir höfðu orðið frá því að fyrrnefnd skýrsla nefndar dómsmálaráðherra sem skipuð var árið 1998 kom út og netið orðið stór þáttur í daglegu lífi fólks. Ætlunin með frumvarpi innanríkisráðherra var að koma á heildstæðum lögum um happdrættismarkaðinn sem tryggði sem best skipulag og yfirsýn yfir málaflokkinn og gæti mætt þeim kröfum og þörfum sem samfélagið gerir til þessara mála.²⁵

Markmiðið var að draga eins og kostur er úr óæskilegum áhrifum af happdrættis- og spilastarfsemi hér á landi. Samkvæmt frumvarpinu átti að skapa skilyrði fyrir meðferðarúrræði sem næði til þeirra sem væru hjálparþurfi vegna spilafíknar. Jafnframt átti að standa að vitundarvakningu um eðli og hættur peningaspila með áróðri og auglýsingum þar sem þær væru líklegastar til að hafa áhrif.

Frumvarpinu var jafnframt ætlað að koma í veg fyrir ólöglega netspilun á erlendum sem innlendum vefsíðum og fylgja eftir þróun á þessu sviði, svo sem varðandi breytt fyrirkomulag við spilun innanlands sem erlendis, ekki síst hvað varðar tilkomu netsins.

Þá var markmið frumvarpsins að draga úr samkeppni á þessum markaði innanlands þannig að fjármagn nýttist sem best til góðra málefna.

Samkvæmt frumvarpinu átti að koma á fót sérstakri stofnun sem annaðist faglegt og kerfisbundið eftirlit með þessari starfsemi hér á landi og væri stjórnvöldum til ráðgjafar um þróun happdrættismála. Frumvarp innanríkisráðherra náði ekki fram að ganga og það dagaði uppi.²⁶

I.4.3 NEFND UM MÖGULEGAR RÉTTARBÆTUR Á SVIÐI HAPDRÆTTISMÁLA – 2021

Í byrjun árs 2021 kom þáverandi dómsmálaráðherra á fót starfshópi sem ætlað var að kanna mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála.²⁷ Samkvæmt skipunarbréfi var starfshópnum ætlað að gera tillögur um breytingar á lögum og reglugerðum um happdrætti, teldust þær nauðsynlegar, og eftir atvikum greina fjárbörf til framkvæmdar mögulegra breytinga. Ekki náðist samstaða innan starfshópsins og því fór svo að í desember 2022 var þremur ólíkum tillögum skilað; frá formanni og starfsmanni hópsins, sérleyfishöfum og frá Samtökum áhugafólks um spilafíkn.

Frá því að starfshópurinn lauk störfum árið 2022 hafa tillögur hans ekki fengið frekari umfjöllun svo vitað sé, hvorki hjá löggjafar- né framkvæmdarvaldinu.

23. <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/1999/03/08/Skyrsla-nefndar-um-framtidarskipan-happdraettismala-a-Islandi/>, kafli 2.

24. <https://www.stjornarradid.is/gogn/rit-og-skyrslur/stakt-rit/1999/03/08/Skyrsla-nefndar-um-framtidarskipan-happdraettismala-a-Islandi/>, kafli 4.1.15.

25. <https://www.althingi.is/altext/raeda/141/rad20130115T163535.html>

26. <https://www.althingi.is/thingstorf/thingmalalistar-eftir-thingum/ferill/141/477/?ltg=141&mnr=477>

27. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfsh%c3%b3pur%20um%20happdr%c3%a6ttism%c3%a1l.pdf>



2

NÚVERANDI STAÐA Á ÍSLENSKA MARKAÐNUM

Nú hafa sex félög sérleyfi frá stjórnvöldum til að starfa á peninga-leikjamarkaði: Happpdrætti Háskóla Íslands, Íslandsspil, Happpdrætti SÍBS, Happpdrætti DAS, Íslensk getspá og Íslenskar getraunir. Markmiðið með starfsemi félaganna er að styðja fjárhagslega við eða fjármagna verkefni á sviði menntamála, björgunarstarfa, velferðar, heilbrigðismála og íþróttar.

Öll ofangreind félög hafa heimild til að starfrækja peningahapppdrætti. Happpdrætti DAS og SÍBS eru í grunninn vöruhappdrætti en með reglugerðarbreytingum hefur þeim verið veitt heimild til að greiða út vinninga í peningum. Öll félögin hafa starfsleyfi til 31. desember 2033, að Íslandsspilum undanskildum sem hafa ótímabundið leyfi.

Þá er félögum eða öðrum aðilum unnt að sækja um leyfi til dómsmálaráðherra til að starfrækja happpdrætti þar sem ekki er spilað um peninga eða ígildi peninga, samkvæmt reglugerð um leyfisskyld happpdrætti, nr. 530/2006. Slík leyfi eru ætíð bundin við afmarkaðan tíma og að hámarki þrjá mánuði.²⁸

Hér á eftir verður gerð stuttlega grein fyrir hverju félagi fyrir sig, lagagrundvelli þess og hlutverki.

2.1 HAPPPDRÆTTI HÁSKÓLA ÍSLANDS

Samkvæmt lögum nr. 13/1973 um Happpdrætti Háskóla Íslands er Háskóla Íslands heimilt að starfrækja flokkahapppdrætti, skyndihapppdrætti (Happaþrennan) og pappírslaut peningahapppdrætti (Gullnáman).²⁹ Ágóðanum af rekstrinum skal varið í að reisa byggingar á vegum Háskóla Íslands, til viðhalds þeirra, til fegrunar á háskólalóðinni og til þess að koma á fót og efla rannsóknarstofur við hinar ýmsu deildir Háskólans. Jafnframt má nota ágóðann til kaupa á rannsóknar- og kennslutækjum, sem Háskólinn telur sér nauðsyn að eignast.³⁰ Happpdrætti Háskóla Íslands hefur fjármagnað nær allar byggingar Háskólans, sem eru á þriðja tug talsins. Þetta þýðir að uppbygging, viðhald og búnaður skólans hafa að mestu verið fjármögnuð með happpdrættisfé – ekki af skattfé. Veröld – hús Vigdísar var formlega opnað sumardaginn fyrsta árið 2017 en nýjasta byggingin, Edda – hús íslenskra fræða, var vígð í apríl 2023. Næsta verkefni er 18 milljarða króna framlag í Rannsóknarhúsið, hús Heilbrigðisvísindasviðs HÍ, sem er hluti af Nýja Landspítalanum.

2.2 HAPPPDRÆTTI DAS

Samkvæmt lögum nr. 16/1973 er ráðherra heimilt að veita Dvalarheimili aldraðra sjómanna, DAS, leyfi til að starfrækja flokkahapppdrætti og skal ágóðinn renna til byggingarframkvæmda fyrir aldraða á vegum Sjómannadagssamtakanna í Reykjavík og Hafnarfirði.³¹

Jafnframt er stjórn samtakanna heimilt að veita styrki eða lán til annarra byggingarframkvæmda um land allt í þágu aldraðra, svo sem verndaðra þjónustuíbúða, umönnunar- og hjúkrunarheimila og þjónustumiðstöðva fyrir aldraða.³²

2.3 HAPPPDRÆTTI SÍBS

Samkvæmt lögum nr. 18/1959 er ráðherra heimilt að veita Sambandi íslenskra berkla- og brjóstholssjúklinga (SÍBS) leyfi til að reka vöruhappdrætti. Ágóðanum af happpdrættinu skal varið til að greiða stofnkostnað við byggingarframkvæmdir vinnuheimilisins að Reykjalundi, til byggingar og rekstrar vinnustofu fyrir öryrkja og til annarrar félagsmálastarfsemi SÍBS, sem nýtur opinberrar viðurkenningar.³³

2.4 ÍSLANDSSPIL

Samkvæmt lögum nr. 73/1994 er ráðherra heimilt að veita Íslenskum söfnunarkössum (ÍSK) leyfi til að starfrækja söfnunarkassa (spilakassa) með peningavinningum. Tekjum af kössunum skal varið til þeirra samtaka sem hafa rétt til að starfrækja þá.³⁴ Nafni félagsins var breytt í Íslandsspil árið 2003. Íslandsspil er sameignarfélag í eigu Rauða krossins á Íslandi (68,75%) og Slysavarnafélagsins Landsbjargar (31,25%), sem bæði vinna að almannaheill á Íslandi. Samtök áhugamanna um áfengis- og vímuefnavanda (SÁÁ) voru í upphaflega eigendahópnum en gengu úr félaginu árið 2021.

2.5 ÍSLENSKAR GETRAUNIR

Með lögum nr. 59/1972 var ríkisstjórn Íslands veitt heimild til að stofna félagið Íslenskar Getraunir. Eignaraðilar Íslenskra Getrauna eru Íþróttar- og Ólympíusamband Íslands (ÍSÍ) (70%), Ungmennafélag Íslands (UMFÍ) (20%), Knattspyrnusamband Íslands, Íþróttabandalag Reykjavíkur og Íþróttanefnd ríkisins (10%). Á grundvelli laganna starfrækja Íslenskar getraunir 1x2, Lengjuna og Spilaðu í beinni. Allur hagnaður af rekstri félagsins rennur til íþróttahreyfingarinnar og skiptist eftir eignarhlut auk þess sem áheiti af sölu getraunaseðla renna til íþróttahreyfingarinnar í samræmi við merkt áheiti af sölu getraunaraða.³⁵ Í 10. gr. laganna segir að öllum öðrum

28. <https://island.is/reglugerdir/nr/0530-2006>, 1. gr.

29. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1973013.html>, 1. gr.

30. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1973013.html>, 1. gr.

31. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1973016.html>, 3. gr.

32. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1973016.html>, 3. gr.

33. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1959018.html>, 3. gr.

34. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1994073.html>, 1. gr.

35. <https://www.althingi.is/lagas/154b/1972059.html>



en Íslenskum Getraunum sé óheimilt að starfrækja getraunir eins og þær sem lögin taka til. Enn fremur að óheimilt sé án sérstakrar lagaheimildar að starfrækja veðmálastarfsemi í sambandi við íþróttakeppni.³⁶

2.6 LOTTÓ

Árið 1986 var Íslensk getspá stofnuð, þegar Alþingi samþykkti lög nr. 26/1986, sem leyfðu ÍSÍ, UMFÍ og Öryrkjabandalagi Íslands (ÖBÍ) að standa fyrir talna- og bókstafagetraunum.³⁷ Eignarhlutur Íslenskrar getspár skiptist milli ÍSÍ (46,67%), ÖBÍ (40%) og UMFÍ (13,33%) og hagnaðurinn af starfseminni rennur til þeirra eftir eignarhlut. Á þessari lagaheimild rekur félagið leikina Lottó, Víkingalottó, Jóker og EuroJackpot á Íslandi. Samkvæmt 7. gr. laganna er öðrum óheimilt að starfrækja.^{38 39}

Á mynd 1 má sjá hvernig starfsemi íslenska happdrættismarkaðarins skiptist á milli sérleyfishafa. Taflan sýnir einnig ólöglegar erlendar peningaleikjasíður, sem nánar verður vikið að í kafla 2.8.

Hagsmunaaðilar	Miðahappdrætti	Happdrættisvélar og söfnunarkassar	Skyndihappdrætti	Lottó	Íþróttaveðmál	Ólöglegar peninga-leikjasíður
Háskóli Íslands						
SÍBS						
DAS						
Rauði krossinn og Landsbjörg						
ÍSÍ, ÖBÍ OG UMFÍ						
ÍSÍ, UMFÍ o.fl.						
Erlend einkarekin fyrirtæki						

Mynd 1. Rekstraraðilar á íslenska peningaleikjamarkaðnum.

2.7 FIMM MILLJARÐAR Í SAMFÉLAGSLEGA MIKILVÆG VERKEFNI

Markmið íslensku leyfishafanna er, líkt og áður hefur komið fram, að styðja fjárhagslega við eða fjármagna samfélagslega mikilvæg verkefni. Þeir gegna því lykilhlutverki í fjármögnun á sviðum sem ekki eru að fullu fjármögnuð með almennu skattfé. Framlag þeirra léttir þannig á ríkissjóði og skapar svigrúm til að ráðast í verkefni sem ella hefðu ekki orðið að veruleika. Árið 2023 nam heildarvelta íslensku sérleyfishafanna um 28 milljörðum króna. Hreinar happdrættistekjur voru um 10,4 milljarðar króna og runnu um 5 milljarðar króna til samfélagslega mikilvægra verkefna, í samræmi við lögbundinn tilgang félaganna.⁴⁰

Þetta fyrirkomulag byggir á skýrri lagaheimild þar sem aðgangur að markaði er heimilaður gegn því að arðurinn nýtist samfélaginu öllu. Hagnaðurinn rennur þannig ekki til einkaaðila heldur til verkefna sem styðja við almannahagsmuni. Þetta fyrirkomulag byggist á eins konar þjóðarsátt, þar sem leyfishafar fá aðgang að markaði gegn því að hagnaðurinn af starfseminni nýtist samfélaginu í heild. Þetta dregur þannig úr beinum útgjöldum ríkissjóðs til þessara annars nauðsynlegru verkefna.

2.8 ÓLÖGLEGAR PENINGALEIKJASÍÐUR

Tækniframþróun síðustu áratuga hefur gjörbreytt peningaleikjamarkaðnum á alþjóðavísu. Með tilkomu netsins eru peningaleikir ekki lengur bundnir við tiltekinn stað eða tiltekna stund – nú er hægt að spila hvar og hvenær sem er, þvert á landamæri. Ísland hefur ekki farið varhluta af þessari þróun og umsvif erlendra peningaleikjasíðna sem starfa ólöglega hér á landi hafa vaxið verulega á undanfórnum árum. Má þar meðal annars nefna síður á borð við Coolbet, Betsson, Epicbet og Bet 365. Alþjóðlegar löggæslustofnanir á borð við Interpol og Europol skilgreina starfsemi ólöglegra peningaleikjasíðna sem skipulagða brotastarfsemi sem jafnframt er nýtt í tengslum við aðra glæpastarfsemi.^{41 42 43}

Engin opinber gögn liggja hins vegar fyrir um heildarumfang ólöglegra peningaleikjasíðna hér á landi. Í áhættumati ríkislögreglustjóra vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka kemur

36. <https://www.althingi.is/lagas/154b/1972059.html>, 10. gr.
37. <https://www.althingi.is/lagas/154b/1972059.html>
38. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1986026.html>, 1. gr.
39. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/1986026.html>, 1. gr.
40. Samkvæmt ársreikningum sérleyfishafa 2023.
41. <https://www.interpol.int/en/Crimes/Corruption/Corruption-in-sport>
42. <https://share.google/yNNlqlidYPjDsoctQ>
43. <https://www.europol.europa.eu/publications-events/main-reports/iocta-report>

fram að erfitt sé að meta umfangið þar sem upplýsingar um þátttöku Íslendinga séu takmarkaðar eða ekki tiltækar. Þar sem ólöglegu síðurnar eru hýstar og starfræktar í öðrum ríkjum er ekkert innlent eftirlit með starfseminni.⁴⁴ Íslendingar hafi hins vegar greiðan aðgang að þeim, sem og smáforritum (öppum) sem bjóða upp á peningaleiki, og geta stofnað spilareikninga og nálgast allar tegundir leikja á netinu.

Hér á landi eru vinningar í peningaleikjum skattskyldir samkvæmt lögum um tekjuskatt. Undanþegnir eru vinningar úr *happdrættum* sem hafa fengið starfsleyfi hér á landi eða einstökum happdrættum sem hafa fengið leyfi sýslumanns „*enda sé öllum ágóða af þeim varið til menningarmála, mannúðarmála eða kirkjulegrar starfsemi*“.⁴⁵

Sambærileg undanþága gildir um *happdrætti* sem starfa samkvæmt leyfi útgefnu af stjórnvöldum á Evrópska efnahagssvæðinu, að sömu skilyrðum uppfylltum.⁴⁶

Samkvæmt upplýsingum frá Skattinum liggja þó engar upplýsingar fyrir um tekjuskatt af vinningum einstaklinga af erlendum peningaleikjasíðum né um fjölda þeirra sem hlotið hafa slíka vinninga. Skatturinn hefur því ekki forsendur til að meta hvort skattskil vegna þessara tekna séu í samræmi við lög, án frekari gagnaöflunar og greiningar. Engin úttekt hefur verið gerð á því hvaða upplýsingar þurfa að liggja fyrir til að slíkt mat sé mögulegt og ekki hefur verið tekin ákvörðun um hvort ráðist verði í slíka gagnaöflun.⁴⁷ Þrátt fyrir skort á innlendum gögnum eru vísbendingar um að umsvif ólöglegra peningaleikjasíðna hafi veruleg áhrif á tekjur ríkisins og stöðu núverandi sérleyfishafa.

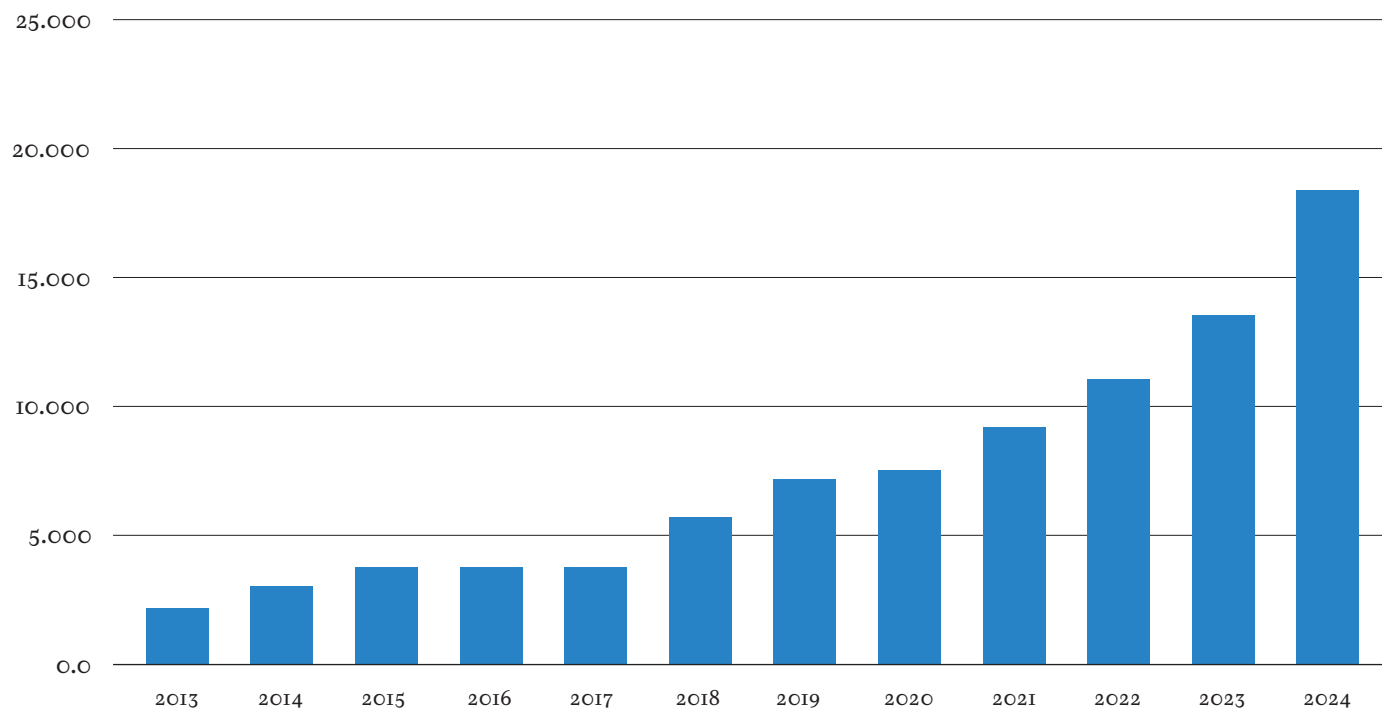
Nánar verður vikið að áhættumati ríkislögreglustjóra í kafla 4.3 og skattgreiðslum á peningaleikjamarkaði í kafla 3.4.

2.9 UMFANG OG EFNAHAGSLEG ÁHRIF ÓLÖGLEGRA VEÐMÁLASÍÐNA

Það er almennt viðurkennt að erfitt sé að meta umfang ólöglegra peningaleikjamarkaða. Starfsemin fer fram þvert á landamæri, utan opinbers eftirlits og skráninga og rekstraraðilar greiða hvorki skatta né gjöld af henni. Þátttaka á ólöglegum peningaleikjasíðum kemur aðeins að hluta til fram í könnunum og rannsóknum á meðal spilara. Þá blandast ólöglega starfsemin gjarnan löglegum markaði, t.d. í gegnum auglýsingar og greiðslumiðlun, sem gerir greiningu á umfangi og áhrifum hennar enn erfiðari. Eins og áður hefur komið fram liggja engin opinber gögn fyrir um heildarumfang peningaleikjamarkaðarins á Íslandi. Hagstofan safnar engu að síður upplýsingum um notkun íslenskra greiðslukorta erlendis. Samkvæmt þeim nam velta erlendra veðmálasíðna um 18 milljörðum króna

árið 2024. Veltan hefur nær tvöfaldast frá árinu 2021 og ríflega sexfaldast á síðustu 12 árum.⁴⁸

Í milljónum króna



Mynd 2. Velta íslenskra greiðslukorta á erlendum peningaleikjasíðum

Tölur Hagstofunnar ná sem fyrr segir einvörðungu yfir veltu íslenskra greiðslukorta erlendis en ekki yfir aðrar þekktar greiðsluleiðir á peningaleikjasíðum, svo sem rafmyntir (Bitcoin o.fl.), rafræn veski (PayPal, Skrill, Neteller) og svo mætti áfram telja.

Velta erlendra peningaleikjasíðna hér á landi er hins vegar mun meiri en tölur Hagstofunnar gefa til kynna. Yield Sec, sem er viðurkennd gagnaveita á alþjóðlegum peningaleikjamarkaði, hefur að beiðni Happpdrættis Háskóla Íslands gert greiningu á íslenska markaðnum. Samkvæmt henni er áætlað að hreinar happdrættistekjur rekstraraðila ólöglegra peningaleikjasíðna muni árið 2025 nema um 300 til 330 milljónum dollara - sem samsvarar því að um 36 til 39 milljarðar íslenskra króna renni í vasa þeirra.

Yield Sec greindi yfir 560 ólöglegar peningaleikjasíður sem herjuðu á íslenska markaðinn, sem undirstrikar aðgengi að þeim og umfang skipulögðu brotastarfseminnar – enda höfðu um 44%

Hreinar happdrættistekjur
(e. *Gross Gaming Revenue*)

Til að meta umfang og tekjur af starfsemi peningaleikja í alþjóðlegum samanburði er oftast notast við hugtakið hreinar happdrættistekjur (e. *Gross Gaming Revenue*) eða brúttótekjur. Hreinar happdrættistekjur vísa til þeirrar fjárhæðar sem kemur í hlut rekstraraðila eftir að þeir hafa greitt út vinninga. Hreinar happdrættistekjur eru einnig nýttar til útreiknings á sköttum, arðsemi og opinberum tekjum í leyfisbundnum spilakerfum.

44. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>

45. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2003090.html>, 7. töluliður 4. gr.

46. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2003090.html>, 3. liður A 30. gr.

47. Svar Skattsins við fyrirspurn HHÍ.

48. https://px.hagstofa.is/pxis/pxweb/is/Efnahagur/Efnahagur__utanrikisverslun__2_thjonusta_thjonusta/UTAc40c6.px/table/tableViewLayout2/

Íslendinga, eða um 160 þúsund manns, spilað eða átt í samskiptum við ólöglegar peningaleikjasíður á fyrstu sex mánuðum ársins 2025. Á sama tíma voru 99,4% af öllum peningaleikjaauglýsingum á samfélagsmiðlum frá ólöglegum rekstraraðilum.⁴⁹

Yield Sec áætlað að á fyrstu sex mánuðum ársins 2025 hafi hreinar happdrættistekjur af peningaleikjum á netinu á íslenska markaðnum í heild numið um 23 milljörðum íslenskra króna. Þar af hafi um 19 milljarðar króna runnið úr vösum Íslendinga til ólöglegra rekstraraðila, eða um 82%. Innan við fimmtungur, eða um 4,46 milljarðar króna, rann hins vegar til löglegra rekstraraðila.⁵⁰

Samkvæmt gögnum Yield Sec er Ísland eitt af örfáum ríkjum Evrópu sem ekki hefur brugðist við hinni ólöglegu starfsemi.

2.IO RAFMYNTAVEÐMÁL

Í greiningu Yield Sec kemur fram að rafmyntaveðmál (e. crypto gambling) hafi náð fótfestu meðal íslenskra spilara. Öll stærstu fyrirtækin sem beina starfsemi sinni að Íslendingum, þar á meðal Stake, TonyBet, EpicBet, Gamdom og Rollbit, bjóða annaðhvort upp á áberandi rafmyntaveðmál eða einbeita sér alfarið að slíkri þjónustu.

Hugtakið rafmyntaveðmál nær yfir alla spilastarfsemi sem tengist eða notar hugtakið crypto í tengslum við þjónustu sína eða markaðssetningu. Í grundvallaratriðum er hér um að ræða ólöglega spilastarfsemi sem er látin líta út fyrir að vera eitthvað annað en hún er í raun og veru. Með því að nota hugtakið „crypto“ reyna rekstraraðilar að skapa þá ímynd að um nýja eða frábrugðna tegund spilamennsku sé að ræða, en í reynd er um að ræða hefðbundna peningaleikjastarfsemi sem beinist að neytendum utan lagaheimilda.

Á ólöglegu peningaleikjasíðunum, t.d. EpicBet, má finna leiðbeiningar um kaup á rafmyntum og notkun þeirra í peningaleikjum. Þar er útskýrt hvaða tegundum rafmynta rekstraraðilinn tekur við og hvernig spilarar getur lagt inn fjármuni til notkunar í leikjum.⁵¹

2.II ÓLÖGLEGU PENINGALEIKJASÍÐURNAR FARA ÍTREKAÐ Á SVIG VIÐ LÖG

Á Íslandi eru peningaleikir ólöglegir nema með sérstakri lagaheimild. Erlendu fyrirtækin sem bjóða slíka þjónustu á netinu hafa enga slíka heimild og starfsemi þeirra brýtur þannig gegn almennum hegningarlögum, happdrættislögum og ýmsum öðrum lögum.

Samkvæmt áhættumati ríkislögreglustjóra vegna peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka eru helstu veikleikar fjárhættuspila á netinu tengdir erlendum vefsíðum. Talið er að verulega

skorti á það að vinningar séu taldir fram til skatts. Þá er ekkert sértækt eftirlit með skattlagningu slíkra vinninga.⁵²

Lögreglan hefur einnig vísbendingar um að íslenskir brotamenn noti erlendar peningaleikjasíður til peningaþvættis. Skrifstofa fjármálagreininga lögreglu hefur fengið tilkynningar frá erlendum systurstofnunum vegna gruns um að erlendar peningaleikjasíður hafi verið misnotaðar til peningaþvættis af aðilum sem skráðir eru sem íslenskir ríkisborgarar.⁵³

Fyrirtækin sem standa að baki ólöglegu peningaleikjasíðunum fara einnig ítrekað á svig við fjölmiðlalög með því að auglýsa starfsemi sína hér á landi – oft með efni sem beint er að viðkvæmum hópum.⁵⁴ Fjölmiðlanefnd hefur þó aðeins í þrígang sektað fyrir slíkar auglýsingar og í öllum tilvikum var um hlaðvarpsþætti að ræða. Fjöldi sekta endurspeglar þau takmörkuðu úrræði sem stjórnvöld hafa yfir að ráða, sérstaklega í ljósi þess hversu umfangsmikil markaðssetning erlendu peningaleikjasíðanna er. Fjölmiðlanefnd hefur jafnframt bent á að auglýsingarnar birtist að miklu leyti á samfélagsmiðlum eða á Youtube-rásunum, sem séu utan lögsögu hennar.⁵⁵

2.I2 ÍSLAND EFTIRBÁTUR ANNARRA EVRÓPURÍKJA

Íslensk löggjöf um peningaleikjamarkaðinn hefur ekki þróast í takt við tímann og ber öll þess merki að hafa verið sett áður en netspilun varð almenn – enda er hvergi minnst á netið í núgildandi löggjöf. Þrátt fyrir að tillögur um að stemma stigu við ólöglegri netspilun hafi komið fram í opinberum skjölum og frumvörpum frá 1998, 2013 og 2021 hefur lítið gerst. Íslenskir sérleyfishafar hafa setið eftir og ekki fengið nauðsynlegar heimildir til að bjóða upp á leiki á netinu nema að mjög takmörkuðu leyti. Undantekning frá þessu er að Íslenskum getraunum var, með reglugerð, veitt heimild til að bjóða upp á lifandi leiki á netinu.⁵⁶ Heimild annarra sérleyfishafa til að reka netspil er hins vegar afar takmörkuð, bundin við sölu happdrættismiða og lottómiða. Slíkt framboð stendur höllum fæti gagnvart þeim fjölbreyttu leikjum sem í boði eru á erlendum ólöglegum peningaleikjasíðum.

Í áliti sérleyfishafa frá 2021 er á það bent að til viðbótar ólög-mætri starfsemi erlendu peningaleikjasíðanna sé hún í beinni

49. Yield Sec, Iceland Special Briefing – Online Gambling Marketplace: 2025 First Half (October 2025).

50. Yield Sec, Iceland Special Briefing – Online Gambling Marketplace: 2025 First Half (October 2025).

51. Yield Sec, Iceland Special Briefing – Online Gambling Marketplace: 2025 First Half (October 2025).

52. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 134.

53. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfsh%c3%b3pur%20um%20happdr%c3%a6ttism%c3%a1l.pdf>, bls. 133.

54. <https://www.visir.is/g/20242589515d/coolbet-aberandi-i-utilegu-verzlinga>

55. Fundur með Fjölmiðlanefnd.

56. <https://www.reglugerd.is/reglugerdir/eftir-raduneytum/dmr/nr/20013>, sjá 37. og 38. gr.

samkeppni við lögmæta starfsemi íslenskra fyrirtækja á peninga-leikjamarkaði. Ágóði af starfsemi íslensku sérleyfishafanna renni til samfélagslega mikilvægra verkefna, sem er kjarninn í þeirri uppbyggingu sem sérleyfisfyrirkomulagið stuðlar að. Samkeppnis-staða þeirra fyrirtækja gagnvart hinni ólöglegu starfsemi geti því ekki undir nokkrum kringumstæðum talist sanngjörn. „*Auk þess gengur það gegn markmiði sérleyfisfyrirkomulagsins að láta ólög-mæta starfsemi viðgangast enda leiðir ólögmæt starfsemi til þess að ráðstöfun fjár sérleyfishafa til samfélagsins minnkar og leiðir þannig til aukins samfélagslegs kostnaðar,*“ segir í álitni sérleyfis-hafanna.⁵⁷

Á meðan flest Evrópuríki hafa aðlagð löggjöf sína að tækni-framförum og netvæðingu hafa íslensk stjórnvöld látið hjá líða að grípa til sambærilegra aðgerða – með tilheyrandi áhrifum á lög-legan rekstur, neytendavernd og samfélagslegan ávinning.

57. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Starfsh%c3%b3pur%20um%20happdr%c3%a6ttism%c3%a1l.pdf>, bls. 85.



3

PENINGALEIKJA- MARKAÐURINN Í EVRÓPU

Peningaleikir hafa tíðkast í Evrópu um aldir. Lengst af stóðu ríkin sjálf að slíkri starfsemi, einkum happdrættum, og var arðurinn nýttur til samfélagslega mikilvægra verkefna á borð við heilbrigðis- og menntamál, menningu eða íþróttir. Á síðustu áratugum hafa tækniframfarir, einkum útbreiðsla netsins, hins vegar gjörbreytt fyrirkomulaginu sem hefur kallað á umfangsmiklar stefnubreytingar. Til að mæta þessari þróun hafa flest ríki lögleitt netspilun og komið á heildstæðu regluverki sem nær til allra helstu tegunda peningaleikja, þar á meðal happdrætta, íþróttaveðmála og fjárhættuspila. Reglurnar fela í sér skýrar kröfur til leyfishafa, viðurlög við brotum og úrræði til að vernda neytendur. Samhliða hefur eftirlit verið styrkt og áhersla lögð á að sporna við ólöglegri starfsemi, ekki síst peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Upphaf þessarar þróunar má rekja allt aftur til ársins 2005 þegar breska þingið samþykkti *Gambling Act*, fyrstu heildstæðu löggjöfina í Evrópu sem tók sérstaklega mið af netspilun og aðgerðum gegn ólöglegri starfsemi.⁵⁸ Samhliða lagasetningunni komu Bretar á fót nefnd, *Gambling Commission*, til að hafa eftirlit með peningaleikjamarkaðnum.⁵⁹

Í flestum Evrópuríkjum heyrir málaflokkur peningaleikja undir fjármálaráðuneyti eða stofnanir á vegum þess, þar sem starfsemin er fyrst og fremst talin tekjuöflunarleið fyrir ríkissjóð. Slíkt fyrirkomulag er meðal annars viðhaft á Spáni, í Frakklandi og Danmmörku (*d. Skatteministeriet*).^{60 61 62} Í öðrum ríkjum er málaflokkurinn hins vegar á forræði ráðuneyta, eða stofnana á þeirra vegum, sem bera ábyrgð á þeim verkefnum sem arðurinn rennur til, svo sem menningar- eða íþróttamálaráðuneyta, t.d. í Noregi og Bretlandi.^{63 64} Þannig endurspeglar stjórnsýsluleg skipan bæði tekjuöflun ríkisins og markmið um ráðstöfun ágóðans til samfélagslegra verkefna.

3.1 SÉRSTAKUR MARKAÐUR

Peningaleikjamarkaðurinn er einn fárra markaða innan Evrópu-sambandsins sem skilgreindur er sem „sérstakur markaður“ og fellur að hluta utan almennra reglna innri markaðarins. Dómstóll Evrópusambandsins (Court of Justice of the European Union, CJEU) hefur ítrekað viðurkennt rétt aðildarríkja til að setja hömlur á peningaleiki á milli landa, þar sem ríkir almannahagsmunir, neytenda-vernd og baráttan gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka krefjast slíks.^{65 66 67 68}

Þetta þýðir að þótt þjónustufrelsi sé almennt tryggt innan innri markaðar ESB gildir það ekki um peningaleikjageirann. Leyfi sem veitt er innan eins aðildarríkis ESB veitir ekki sjálfkrafa rétt til að bjóða upp á slíka þjónustu í öðru ríki. Þessi afstaða byggir á

svonefndri nálægðarreglu (*e. Principle of subsidiarity*), þar sem litið er svo á að stjórnvöld hvers ríkis séu best til þess fallin að fara með stjórn á eigin markaði, og í samræmi við umfangsmikla dómaframkvæmd Evrópudómstólsins.⁶⁹

Þannig er það í höndum hvers aðildarríkis hvernig háttað er lögum og reglum um peningaleiki, þar með töldum takmörkunum á starfseminni. Ríkin verða engu að síður að sýna fram á lögmætar ástæður fyrir takmörkunum og að eftirliti með markaðnum sé fylgt eftir með samræmdum og kerfisbundnum hætti.⁷⁰

Í því felst meðal annars:

- Að tryggja að spilun fari fram hjá löglegum rekstraraðilum.
- Að tryggja almannahagsmuni.
- Að vernda neytendur og viðkvæma hópa.
- Að draga úr spilavanda.
- Að berjast gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka
- Að tryggja að tekjur af peningaleikjum nýtist samfélaginu – með framlögum í ríkissjóð og til samfélagslega mikilvægra verkefna.^{71 72 73 74}

58. <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/2005/19/contents>

59. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/guide/page/what-powers-does-the-gambling-commission-have>

60. <https://www.loteriasypuestas.es/es>

61. <https://www.vie-publique.fr/en-bref/296673-jeux-dargent-et-de-hazard-une-fiscalite-reformer>

62. <https://www.spillemyndigheden.dk/en/who-danish-gambling-authority>

63. <https://www.regjeringen.no/en/topics/culture-sports-and-non-profit-work/lotteries-and-gaming/id1216>

64. https://www.local.gov.uk/sites/default/files/documents/10.18%20Gambling%20regulation%20councillor%20handbook_vo6_WEB_1.pdf

65. <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=98573&doclang=EN>

66. <https://curia.europa.eu/juris/showPdf.jsf?docid=44715&doclang=EN>

67. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A61998CJ0067>

68. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/online-gambling/gambling-case-law_en

69. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/online-gambling/gambling-case-law_en

70. https://single-market-economy.ec.europa.eu/sectors/online-gambling/gambling-case-law_en

71. https://europa.eu/rapid/press-release_IP-12-1135_en.htm

72. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52012SC0345>

73. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/licensees-and-businesses/guide/social-responsibility>

74. <https://www.egba.eu/news-post/egba-welcomes-european-parliaments-approval-of-new-eu-anti-money-laundering-framework>



3.2 ÓLÍKT FYRIRKOMULAG PENINGALEIKJA-MARKAÐA Í EVRÓPU

Evrópuríki hafa farið ólíkar leiðir við skipulag peningaleikja-markaða. Til að einfalda samanburð er fyrirkomulaginu hér skipt í þrjá meginflokka:

- **Einokunar- eða sérleyfakerfi** – ríkið eða sérleyfishafi á vegum þess hefur einkarétt á rekstri peningaleikja, bæði á staðbundnum markaði og netinu. Helsti kostur fyrirkomulagsins er að tekjur renna beint til samfélagslegra verkefna en hætta er á að neytendur leiti til ólöglegra rekstraraðila uppfylli þjónustan ekki væntingar þeirra.
- **Starfsleyfiskerfi** – einkaaðilar geta fengið leyfi til reksturs samkvæmt skýru regluverki og eftirliti. Tekjur skila sér til ríkisins í formi skatta og leyfisgjalda. Helsti kostur er aukin fjölbreytni og samkeppnin en eftirlit þarf að vera öflugt til að tryggja jafnræði og ábyrga spilun.
- **Blandað kerfi** – ríkið eða sérleyfishafi fer með einkarétt á hluta markaðarins en einkaaðilar geta fengið starfsleyfi á öðrum sviðum, einkum netinu. Tekjur renna annars vegar til samfélagslegra verkefna og hins vegar til ríkisins í formi skatta og leyfisgjalda. Kosturinn er að kerfið sameinar samfélagslegan ávinning einokunar- eða sérleyfakerfisins og sveigjanleika einkaframtaksins.

Almennt er skýr greinarmunur gerður á staðbundinni spilun (*e. land-based*) og netspilun enda kallar netspilunin á sértækari reglur þar sem hún er hraðari, aðgengilegri og getur aukið hættu á skaðlegri hegðun. Hún nær jafnframt þvert yfir landamæri sem kallar á auknar varnir gegn peningabætti, fjármögnun hryðjuverka og annarri ólöglegri starfsemi.

Samanburður á peningaleikjamörkuðum í nokkrum Evrópulöndum:

Land	Módel/Skipulag	Helstu einkenni
Ísland	Sérleyfi	Sex leyfishafar með heimild til að reka happdrætti, getraunir, spilakassa og talnagetraunir. Allur ágóði rennur til samfélagslegra verkefna. Netspilun ekki heimil nema að mjög takmörkuðu leyti. Erlendir ólöglegir aðilar hafa þó verulega markaðshlutdeild á netmarkaði.
Danmörk	Blandað	Einokun á happdrættum og lottóum. Íþróttaveðmál, spilavíti og netspil rekin með starfsleyfum.
Svíþjóð	Blandað	Einokun á happdrættum og lottóum. Aðrir leikir, bæði staðbundnir og á netinu, reknir með starfsleyfum.
Noregur	Einokun	Norsk Tipping með einkarétt á lottóum, íþróttaveðmálum og spilavítum (staðbundið og net). Norsk Rikstoto með einkarétt á veðmálum á hestaíþróttum. Tekjur renna til samfélagslegra verkefna.
Finnland	Einokun (í breytingu)	Veikkaus með einkarétt á allri starfsemi. Tekjur renna til samfélagslegra verkefna. Í undirbúningi: leyfiskerfi fyrir netspilun en áframhaldandi einokun á lottóum og hluta staðbundinnar starfsemi.
Bretland	Starfsleyfi	Margir rekstraraðilar með leyfi frá Gambling Commission fyrir staðbundna starfsemi og netspil. Þjóðarlottóið á sérstöku sérleyfi.
Belgía	Blandað (sérstakt fyrirkomulag)	Belgian National Lottery með einkarétt á happdrættum og lottóum. Aðrir leikir (spilavíti, veðmál, póker) með starfsleyfi. Aðeins aðilar með staðbundna starfsemi fá netleyfi, en mega vinna með öðrum rekstraraðilum undir sínum leyfum.



3.2.1 BELGÍA – SÉRSTAKT FYRIRKOMULAG

Peningaleikjamarkaðurinn í Belgíu er sérstakur og fellur að hluta til utan hefðbundinnar flokkunar, en byggir engu að síður á blöndu af einokunar- og leyfiskerfi. Belgíska ríkislottóið, *Loterie Nationale /Nationale Loterij* hefur einkarétt á happdrættum og lottóum. Rekstur spilavíta, veðmála og pókers er hins vegar háður starfsleyfum frá belgísku fjárhættuspilaneftndinni, Commission des jeux de hasard/Kansspelcommissie. Aðeins þeir sem hafa leyfi til staðbundins reksturs spilavíta (*e. casino*) geta fengið leyfi til reksturs spilavíta á netinu. Slíkir rekstraraðilar geta þó gert samstarfssamninga við aðra, bæði innlenda og erlenda, sem starfa þá undir leyfi hins staðbundna rekstraraðila.⁷⁵

Belgía hefur einnig sett strangar reglur um auglýsingar og markaðssetningu og beitir bæði sektum og netlokunum til að sporna við ólöglegri starfsemi. Tekjur af löglega rekstrinum renna að stórum hluta í ríkissjóð eða til samfélagslega mikilvægra verkefna.

3.3 PENINGALEIKJAMARKAÐURINN Í STÖÐUGRI ÞRÓUN

Peningaleikjamarkaðurinn er í stöðugri þróun, knúinn áfram af tækniframförum sem gera hann síbreytilegan og kvikan. Til að bregðast við þessari öru þróun hafa flest ríki sett ný lög eða endurskoðað eldri til að tryggja að starfsemin sé undir eftirliti og að tekjurnar skili sér til samfélagsins. Jafnframt hefur verið lögð aukin áhersla á neytendavernd og forvarnir, sérstaklega með hliðsjón af viðkvæmum hópum, meðal annars með skýrari reglum um auglýsingar og markaðssetningu og með innleiðingu sérstakra úrræða til að draga úr spilavanda. Auk þess hafa stjórnvöld víða eftir til og aukið alþjóðlegt samstarf til að sporna við ólöglegum peningaleikjum, peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.

Þessar breytingar endurspeglar sameiginlega viðleitni Evrópuríkja til að skapa öruggt, sanngjarnt og ábyrgt rekstrarumhverfi á peningaleikjamarkaði. Í framhaldinu verður fjallað um helstu aðgerðir í einstökum löndum:

Noregur	Afdráttarlaus stefna mörkuð af þarlendum stjórnvöldum, peningaleikjastarfsemi eingöngu á hendi hins opinbera, aðgangur hindraður að erlendum peningaleikjasíðum og greiðslumiðlun til þeirra er bönnuð. ⁷⁶
Bretland	Árið 2023 gáfu bresk stjórnvöld út Hvítbók um peningaleiki, <i>High Stakes: Gambling Reform for the Digital Age</i> , sem markar stærstu breytingar á peningaleikjalöggjöfinni þar í landi frá árinu 2005. Hvítbókin er mikilvægt skref í að vernda neytendur, tryggja að starfsemin fari fram með ábyrgum hætti og skili sínu

til samfélagsins.⁷⁷ Hún felur meðal annars í sér aukið eftirlit og alþjóðlegt samstarf gegn ólöglegum peningaleikjasíðum, aukna vernd spilara og hertari reglur um auglýsingar og markaðssetningu, sérstaklega til að vernda viðkvæma hópa og börn. Enskum knattspyrnuliðum verður t.d. bannað að auglýsa peningaleikjafyrirtæki framan á búningum frá og með tímabilinu 2026–2027.⁷⁸ Bresk stjórnvöld hafa fylgt innleiðingu Hvítbókarinnar eftir með reglulegum framvinduskýrslum. Á síðasta ári, 2024, lét eftirlitsnefndin um peningaleikjamarkaðinn þar í landi loka fyrir 264 ólöglegar netsíður, sem nemur meira en tíföldun frá fyrra ári. Til viðbótar tilkynnti nefndin yfir 102.000 grunsamleg lén til Google, sem leiddi til þess að 64.000 þeirra voru fjarlægð úr leitarniðurstöðum fyrirtækisins.⁷⁹

Danmörk *Spillemyndigheden*, stofnuninni sem fer með peningaleikjamarkaðinn þar í landi, voru veittar auknar heimildir til að takast á við ólöglega starfsemi. Í því felst meðal annars að loka fyrir aðgang að ólöglegum peningaleikjasíðum og halda úti lista yfir fyrirtæki sem stunda ólöglega veðmálastarfsemi á netinu, auk þess sem reglur til að hindra peningabætti og fjármögnun hryðjuverka hafa verið hertar. Frá og með byrjun árs 2025 verða allir birgjar eða framleiðendur sem starfa fyrir rekstraraðila á danska markaðnum einnig að hafa sérstakt leyfi frá *Spillemyndigheden*.⁸⁰ Með þessu er stefnt að því að allir leikir uppfylli ströng skilyrði um sanngirni og öryggi. Jafnframt er búið að koma á samstarfi á milli nokkurra ríkisstofnana til að samræma reglur um auglýsingar.⁸¹ Í febrúar árið 2024 samþykkti dómstóll í Danmörku að loka skyldi fyrir 83 ólöglegar peningaleikjasíður og þar með eru þær orðnar 359 talsins, síðurnar sem yfirvöld þar í landi hafa látið loka frá árinu 2012.⁸²

Frakkland Frumvarp um lögleiðingu spilavíta á netinu, sem er í takt við þá þróun sem hefur átt sér stað í öðrum Evrópuríkjum, var lagt fram á franska þingið í ár og bíður nú afgreiðslu. Verði það samþykkt verða netspilavíti færð undir sama opinbera eftirliti og veðmála- og happdrættisstarfsemi. Markmiðið er að auka tekjur ríkissjóðs.⁸³

75. <https://iclg.com/practice-areas/gambling-laws-and-regulations/belgium>
76. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskýrsla.pdf>, bls. 133.
77. <https://committees.parliament.uk/publications/42630/documents/211944/default/#:-:text=The%20Gambling%20White%20Paper%20proposes,of%20money%20within%20given%20timeframes>
78. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/statistics-and-research/publication//industry-statistics-february-2024-correction>
79. <https://igamingbusiness.com/legal-compliance/gambling-commission-illegal-url-takedowns>
80. <https://www.yogonet.com/international/news/2025/01/22/92681-denmark-introduces-stricter-certification-rules-for-game-suppliers-starting-july-1-2025>
81. <https://igamingbusiness.com/legal-compliance/regulation/denmark-marketing-compliance/>
82. <https://www.spillemyndigheden.dk/en/news/danish-gambling-authority-blocks-83-illegal-pwebsites#:~:text=Blocking%20of%20the%20websites%20takes,359%20illegal%20sites%20since%202012>
83. <https://igamingbusiness.com/gaming/gaming-regulation/france-readies-increased-tax-could-igaming-be-pon-2025-ballot/>



Spánn	Spænsk stjórnvöld hafa á síðustu árum gert markvissar breytingar á lagaumgjörðinni um fjárhættuspil á netinu, með áherslu á aukna neytendavernd og ábyrgari spilun. Meðal aðgerða eru bann við ákveðnum tegundum auglýsinga og takmarkanir á fjárhæðum sem heimilt er að leggja inn eða spila fyrir. ⁸⁴
Holland	Á síðustu árum hefur orðið veruleg breyting á hollenska veðmálamarkaðnum. Með gildistöku svokallaðra <i>Wet kansspelen op afstand</i> laga árið 2021 var í fyrsta sinn veitt heimild til reksturs netveðmála og spilakassa á netinu. Fram að því voru einungis hefðbundin happdrætti, getraunir og staðbundin spilavíti heimil. Þrátt fyrir bann við netspilun nýttu margir sér þjónustu ólöglegra erlendra rekstraraðila. Markmiðið með breytingunum var að færa ólöglega markaðinn inn í formlegt leyfiskerfi undir eftirliti ríkisins. Síðan þá hefur <i>Kansspelautoriteit</i> (Ksa), hollenska eftirlitsstofnunin með fjárhættuspilum, gegnt lykilhlutverki í að fylgja eftir nýjum reglum og tryggja að rekstraraðilar uppfylli kröfur um neytendavernd og ábyrga spilun, auk þess að leiða baráttuna gegn ólöglegri starfsemi þar í landi.⁸⁵ Áhersla hefur verið á að vernda viðkvæma hópa, sérstaklega ungt fólk. Í því skyni voru árið 2024 innleidd ný úrræði um eyðslumörk þar sem rekstraraðilum ber að hafa samband við spilara ef mánaðarlegar innborganir fara yfir ákveðin viðmiðunarmörk. Þá hafa stjórnvöld kynnt tillögur um að hækka lágmarksaldur fyrir hááhættuveðmál úr 18 í 21 ár, auk þess sem fyrirhugaðar eru sameiginlegar reglur um eyðslutakmörk og hertar kröfur til markaðssetningar, með það að markmiði að draga stórlega úr möguleikum til auglýsinga og kynningar á veðmálaþjónustu eða öðrum peningaleikjum.⁸⁶ Hollenska ríkisstjórnin hefur lagst gegn því að einkavæða ríkislotteríið, <i>Nederlandse Loterij</i>, sem verður áfram í eigu ríkisins. Þá hefur Ksa fengið auknar heimildir til að grípa til aðgerða gegn ólöglegum rekstraraðilum, þar á meðal að loka vefsíðum og vinna með greiðslumiðlunarfyrirtækjum að því að hindra viðskipti við þá. Holland hefur því á skömmum tíma þróast frá ríkisreknu, staðbundnu einokunarfyrirkomulagi yfir í blandað kerfi þar sem löglegur, leyfisbundinn og eftirlitsskyldur netmarkaður fær einnig þrífist samhliða aukinni áherslu á neytendavernd og samfélagslega ábyrgð. Þessi umbreyting hefur þó einnig leitt af sér nýjar áskoranir, meðal annars varðandi skattheimtu, samkeppnishæfni leyfishafa og hættuna á því að spilun flytjist aftur yfir á ólöglegan markað.

3.4 SKATTHEIMTA AF PENINGALEIKJUM VEIGAMIKIL TEKJULIND

Skattheimta af peningaleikjum hefur í gegnum tíðina verið mikilvæg tekjulind fyrir mörg ríki.^{87 88} Fyrirkomulag skattheimtunnar getur þó verið ólíkt á milli landa. Í ríkjum þar sem peningaspil eru lögleg greiða leyfishafar oft sérstakan veðmálaskatt af starfsemiinni. Slíkur skattur er oftast reiknaður út frá hreinum happdrættis-tekjum (*e. Gross Gaming Revenue*) eða heildarveðmálum (*e. Turn-over*), til viðbótar við almennan tekjuskatt af hagnaði. Í mörgum tilvikum eru jafnframt innheimt árleg leyfisgjöld eða gjöld fyrir útgáfu leyfis, einkum þegar um netspilun er að ræða.

Í löndum þar sem peningaleikjastarfsemi er rekin að öllu leyti eða að hluta í þágu samfélagslega mikilvægra verkefna eða góðgerðarmála njóta rekstraraðilar undanþágu frá skattgreiðslum. Fyrirkomulagið byggir á því að allur ágóði renni beint til skilgreindra verkefna, svo sem heilbrigðis-, mennta- eða velferðarmála. Þetta fyrirkomulag er viðhaft í Bretlandi og víðar.^{89 90}

Tekjum af peningaleikjamarkaði er almennt varið í almennan ríkisrekstur, til sértækra samfélagslegra verkefna og til að fjármagna eftirlit með markaðnum og tryggja neytendavernd. Í sumum ríkjum er einnig lagt sérstakt gjald á rekstraraðila til að fjármagna forvarnir og meðferðir vegna spilavanda eða spilafíknar.⁹¹

Á Íslandi eru sérleyfishafar undanþegnir almennum tekjuskatti þar sem allur ágóði þeirra rennur til samfélagslega mikilvægraverkefna. Happdrætti Háskóla Íslands er eini sérleyfishafinn sem greiðir leyfisgjald, allt að 150 milljónir króna á ári, sem rennur í innviðasjóð Rannís.⁹² Þetta fyrirkomulag byggist á eins konar þjóðarsátt, þar sem leyfishafar fá aðgang að markaði gegn því að hagnaðurinn nýtist samfélaginu í heild. Þetta dregur þannig úr beinum útgjöldum ríkissjóðs til þessara verkefna.

84. <https://insidebitcoins.com/news/spain-igaming-regulation-update>
85. <https://www.clym.io/regulations/dutch-gambling-act>
86. <https://www.clym.io/regulations/dutch-gambling-act>
87. <https://www.history.com/articles/13-colonies-funding-lottery>
88. <https://www.govuk/guidance/charities-and-trading>
89. <https://sdlccorp.com/post/what-are-the-tax-implications-of-online-gambling-winnings-in-norway/>
90. <https://www.gamblingcommission.govuk/public-and-players/guide/fundraising-prize-draws-raffles-and-lotteries>
91. <https://www.egba.eu/>
92. <https://www.hhi.is/um-hh%C3%AD/>



3.4.I AUKNAR TEKJUR AF NETSPILUN

Aukin netspilun hefur gert það að verkum að skatttekjur af peningaleikjastarfsemi hafa vaxið hratt og skipa nú veigamikinn sess í tekjuöflun margra ríkja. Eins og taflan hér að neðan sýnir geta slíkar tekjur numið hundruðum milljarða króna árlega. Til upprifjunar voru hreinar happdrættistekjur íslensku sérleyfishafanna um 10 milljarðar króna en framlag þeirra til eigenda var um 5 milljarðar króna árið 2023.

Land	Hreinar happdrættis- tekjur (ISK)	Hreinar happdrættistekjur af netinu og hlutfall (ISK)	Skatttekjur ríkisins (ISK)
Belgía ⁹³	255 milljarðar	142 milljarðar / 55,5%	70 milljarðar
Danmörk ⁹⁴	219 milljarðar	7,27 milljarðar / 60%	50 milljarðar
Svíþjóð ⁹⁵	376 milljarðar	240 milljarðar / 64%	72 milljarðar
Finnland ⁹⁶	143 milljarðar	86 milljarðar / 60%	88,8 milljarðar
Noregur Norsk Rikstoto ⁹⁷	41 milljarður	15 milljarðar króna / 37,5%	6,2 milljarðar (til eigenda)
Noregur Norsk Tipping ⁹⁸	133 milljarðar	116 milljarðar / 87,5%	104 milljarðar (til samfélagslegra verkefna)
Bretland ⁹⁹	2.730 milljarðar	1.200 milljarðar / 44%	595 milljarðar ¹⁰⁰

Af þessari töflu sést að stærstu peningaleikjamarkaðirnir, á borð við Bretland og Svíþjóð, skila ríkissjóði gífurlegum tekjum. Í Noregi og Finnlandi rennur hagnaðurinn hins vegar beint til samfélagslega mikilvægra verkefna í stað beinnar skattlagningar. Ísland fellur í þann hóp, en markaðurinn hér er þó mun minni í samanburði.

Skattkerfi ríkjanna eru mismunandi, en algengast er að leggja sérstakan skatt á hreinar happdrættistekjur (GGR) og síðan hefðbundinn tekjuskatt. Í ríkjum með ríkiseinokun, eins og Noregi og Finnlandi, rennur eins og áður hefur komið fram hagnaðurinn hins vegar beint til ríkisins eða samfélagslega mikilvægra verkefna. Taflan á næstu blaðsíðu sýnir samanburð á skattlagningu og skattafyrirkomulagi peningaleikjamarkaða í nokkrum Evrópuríkjum.

Land	Sérskattur á GGR	Tekjuskattur af hagnaði	Aðrar skattar/ athugasemdir
Belgía	11% (netspil/veðmál), 33–44% (spilavíti)	25%	Vinningar skattfrjálsir fyrir spilara (nema atvinnuspilara).
Danmörk	28%	22%	Gildir jafnt fyrir net og staðbundið.
Svíþjóð	22%	20,6%	Vinningar skattfrjálsir hjá leyfisbundnum veitum.
Bretland	15–21% (fer eftir leikjum)	19–25%	Spilavíti greiða stigvaxandi skatt (allt að 50%).
Noregur	Enginn	22%	Einkaleyfi ríkisfyrirtækja; enginn skattur á GGR. Allur ágóði rennur í samfélagslega mikilvæg verkefni.
Írland	2% af heildarveltu	12,5%	25% þóknunarskattur á rekstraraðila.

Athugið: Sérstakur veðmálaskattur er reiknaður af GGR. Tekjuskattur af hagnaði er hins vegar reiknaður af því sem eftir stendur, eftir að rekstrar-
kostnaður hefur verið dreginn frá.

Vinningar af leyfisskyldum og löglegum peningaleikjum eru í flestum Evrópuríkjum undanþegnir skatti. Vinningar eru hins vegar oftast skattskyldir ef þeir koma af ólöglegri starfsemi eða ef þátttakandi telst atvinnuspilari.^{101 102 103 104 105}

3.5 LEIÐSLUHLUTFALL OG MIKILVÆGI ÞESS

Leiðsluhlutfall (*e. channelisation rate*) er mælikvarði á það hversu stór hluti spilara velur að taka þátt í peningaleikjum hjá löglegum rekstraraðilum í hverju ríki. Því hærra sem hlutfallið er, því sterkari vísbending er um að stjórnvöld hafi náð að beina spilun yfir í löglegan farveg.

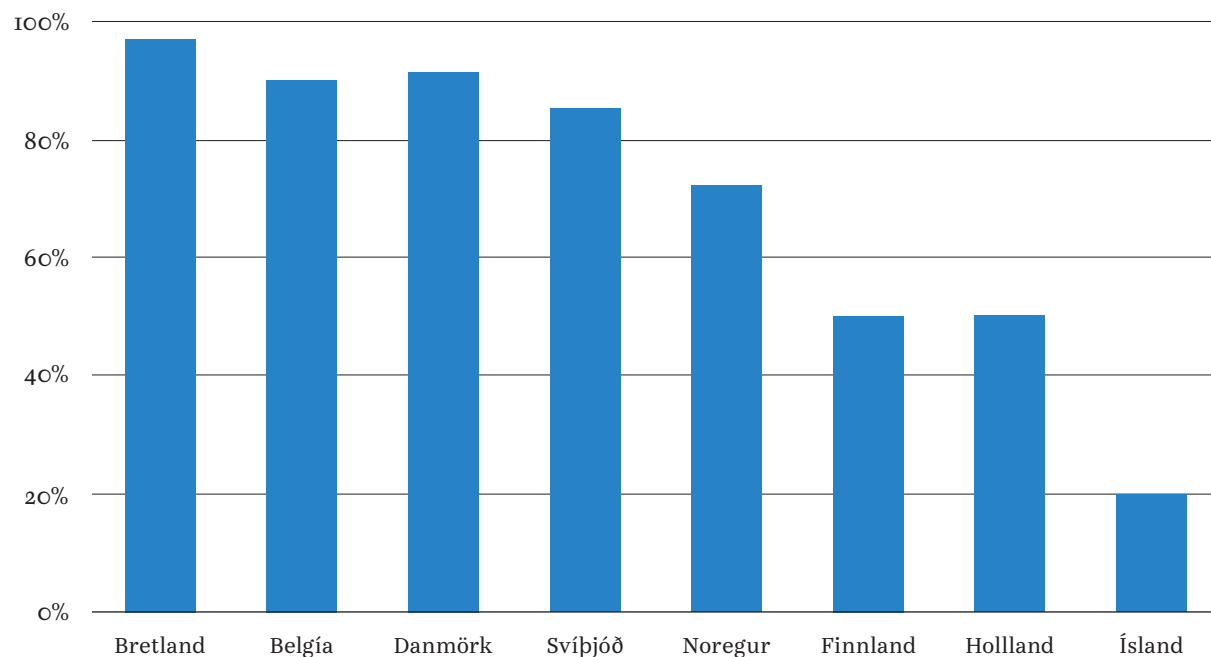
Leiðsluhlutfallið er í flestum tilfellum notað yfir netspilun þar sem eftirlit er erfiðara og ólögleg starfsemi er algengari. Það er oftast reiknað út frá hlutfalli hreinna happdrættistekna (*e. Gross Gaming Revenue*) en í sumum löndum er einnig stuðst við önnur gögn,

93. <https://www.brusselstimes.com/1175506/belgian-gambling-industry-makes-huge-profits-despite-strict-rules>
94. <https://fm.dk/media/pznkvx2/fl24a38.pdf>, bls. 51.
95. <https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/spelmarknaden-2024.pdf>
96. https://www.veikkaus.fi/fi/yritys#!article/tiedotteet/yritys/2024/veikkaus-in-2024_preparing-for-a-change-in-the-gambling-system-and-investing-in-digital-and-international-business
97. https://content.rikstoto.no/globalassets/1-desken-ny/rapporter/2024/rikstoto_arsrapport_2024_publicert.pdf
98. <https://www.statista.com/statistics/284338/betting-and-gaming-united-kingdom-hmrc-tax-receipts/>
99. <https://londonlovesbusiness.com/how-much-is-the-uks-gambling-industry-currently-worth/>
100. <https://www.statista.com/statistics/284338/betting-and-gaming-united-kingdom-hmrc-tax-receipts/>
101. <https://www.skatteverket.se/service/ankar/otherlanguages/inenglishengelska/businessesandemployers/startingandrunningaswedishbusiness/payingtaxesbusinesses/gamblingtax.4.35c34f651660af3747c32c.html>
102. <https://www.spillemyndigheden.dk/en/fees-betting-and-online-casino>
103. <https://www.gamingcommission.be/en/publications>
104. <https://www.skatteetaten.no>
105. <https://www.gov.uk/guidance/general-betting-duty-pool-betting-duty-and-remote-gaming-duty>

svo sem kannanir á spilavenjum eða fjölda skráninga og heimsókna á peningaleikjasíður.

Evrópusambandið telur æskilegt að leiðsluhlutfall sé á bilinu 80–90% svo regluverkið teljist árangursríkt og veiti neytendum fullnægjandi vernd. Samkvæmt opinberum tölum var leiðsluhlutfallið í Svíþjóð 86% árið 2024, tæplega 88% í Belgíu en ríflega 91% í Bretlandi.^{106 107 108 109 110}

Á mynd 3 má sjá leiðsluhlutfall peningaleikjamarkaða á netinu í nokkrum Evrópulöndum. Eins og áður hefur komið fram beita löndin ekki alltaf sömu aðferðum við útreikninga, sem takmarkar samanburð á milli landa.¹¹¹



Mynd 3. Leiðsluhlutfall í nokkrum Evrópulöndum.

Á Íslandi eru ekki til nein opinber gögn til að meta leiðsluhlutfallið. Samkvæmt tölum Yield Sec má þó ætla að leiðsluhlutfallið hér á landi hafi einungis numið um 20% af peningaleikjum á netinu.¹¹²

3.6 EFTIRLITSSTOFNANIR MEÐ PENINGALEIKJAMARKAÐI

Evrópuríki hafa komið á fót sérhæfðum eftirlitsstofnunum og beita fjölbreyttum úrræðum til að tryggja að peningaleikjamarkaðurinn starfi á sanngjarnan, öruggan og ábyrgan hátt. Markmiðið er að viðhalda trausti á markaðnum, vernda hagsmuni neytenda og stemma stigu við ólöglegri spilun.

Dæmi um slíkar eftirlitsstofnanir eru **Gambling Commission** í Bretlandi, **Spillemyndigheden** í Danmörku, **Autorité Nationale des Jeux** í Frakklandi, **Spelinspektionen** í Svíþjóð og **Gemeinsame**

Glücksspielbehörde der Länder í Þýskalandi, sem nýlega tók við eftirliti með peningaleikjum á landsvísu.

Eftirlitsstofnanirnar vinna náið með lögreglu, fjármálaeftirliti, heilbrigðis- og félagsmálayfirvöldum og alþjóðlegum samtökum á borð við **Gaming Regulators European Forum (GREF)** og **International Association of Gaming Regulators (IAGR)**. Markmið með samstarfinu er að efla samvinnu, þróa sameiginlegar lausnir gegn ólöglegri starfsemi og styrkja neytendavernd.

3.6.1 HLUTVERK EFTIRLITSSTOFNANA

Stofnanirnar starfa á grundvelli skýrt skilgreindra laga og reglna og hafa víðtækar heimildir til eftirlits og til að beita viðurlögum. Starfsemi eftirlitsstofnananna er afar fjölbreytt en hún felur meðal annars í sér:

- **Leyfisveitingar og skilyrði:** Umsækjendur eru metnir með til-liti til fjárhags, bakgrunns starfsmanna, gagnsæis og ábyrgðar.
- **Reglubundið eftirlit og úttektir:** Reglulegar skoðanir á starfsemi leyfishafa, hugbúnaði, vinningslíkum og greiðsluhlutfalli, auk óvæntra eftirlitsferða og úttekta hjá óháðum aðilum. Leyfishafar þurfa einnig að innleiða úrræði til forvarna, t.d. útilokunar-kerfi og eyðslutakmörk.
- **Vernd fjármuna og gagna:** Aðskilnaður fjármuna viðskiptavina frá rekstrarfé, örugg gagnageymsla og dulkóðun viðkvæmra upplýsinga.
- **Úrlausn kvartana og viðurlög:** Móttaka og rannsókn kvartana frá neytendum, beiting sekta eða afturköllun leyfa við brotum.
- **Aðgerðir gegn peningapvætti og fjármögnun hryðjuverka:** Auðkenning viðskiptavina (KYC) og eftirlit með fjármagnshreyfingum (AML) með það að markmiði að greina og tilkynna grunsamlegar færslur.
- **Barátta gegn ólöglegri spilastarfsemi:** Rannsóknir á ólöglegri starfsemi, lokanir á ólöglegum peningaleikjasíðum og samstarf við fjarskipta- og greiðslumiðlunarfyrtæki.
- **Samvinna við aðra aðila:** Eftirlitsstofnanir vinna náið með lögreglu, fjármálaeftirliti, heilbrigðis- og félagsmálayfirvöldum, auk alþjóðlegra samtaka á borð við GREF og IAGR, með það að markmiði að þróa samræmdar aðgerðir gegn ólöglegri starfsemi.

106. <https://igamingbusiness.com/offshore-gaming/sweden-channelisation-rate-down-2024/>
107. <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2025-03/Report%20on%20illegal%20Gambling%202024.pdf>
108. <https://bettingandgamingcouncil.com/uploads/Measuring-the-economic-impacts-of-black-market-gambling-A-report-for-the-BGC-September-2024-FINAL.pdf>
109. <https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2025-03/Report%20on%20illegal%20Gambling%202024.pdf>
110. <https://www.gamingeminence.com/post/from-monopoly-to-market-finland-s-proposed-gambling-overhaul-explained>
111. <https://www.igaming.com/igamingcare/global-gambling-taxes-impact-on-gdps>
112. pYield Sec, Iceland Special Briefing – Online Gambling Marketplace: 2025 First Half (October 2025).

Auk þess leggja stofnanirnar áherslu á fræðslu til neytenda um hvernig greina megí löglega rekstraraðila frá ólöglegum og mikilvægi þess að eiga einungis viðskipti við þá.

3.6.2 HELSTU AÐGERÐIR OG VIÐURLÖG

Eftirlitsaðilar í Evrópu beita beinum úrræðum gegn ólöglegum peningaleikjum á netinu, meðal annars:

- Loka á aðgengi að ólöglegum vefsvæðum (IP- og DNS-lokun).
- Samstarf við banka og önnur færsluhirðingarfyrirtæki um að stöðva greiðslumiðlun til ólöglegra aðila.
- Bann eða takmarkanir á auglýsingum ólöglegra aðila, þar á meðal samstarf við samfélagsmiðla og áhrifavalda.
- Skýr viðurlög og háar stjórnvaldssektir við brotum.
- Alþjóðlegt samstarf, meðal annars innan ESB og FATF (The Financial Action Task Force), til að samræma aðgerðir og deila upplýsingum.

Þessi úrræði sýna hvernig mörg Evrópuríki hafa valið að gera löglega peningaleiki að aðlaðandi kosti fyrir neytendur, en á sama tíma að þrengja að ólöglegum rekstraraðilum.

Hér að neðan má finna samantekt um nýleg viðurlög, sektir og dóma sem sýna hvernig lögunum hefur verið framfylgt af eftirlitsstofnunum í Evrópu:

- **Svíþjóð:** Spelinspektionen lagði 6,5 milljóna sænskra króna sekt (84 milljónir íslenskra króna) á Betsson vegna brota á reglum um peningaþvætti og áreiðanleikakönnunum, auk þess sem félagið fékk formlega áminningu.¹¹³
- **Svíþjóð:** Polar Ltd. (Coolbet) og fleiri rekstraraðilar fengu 650 þúsunda sænskra króna sekt (8,4 milljónir íslenskra króna) fyrir að bjóða upp á veðmál á viðburðum þar sem meirihluti þátttakenda var undir 18 ára.¹¹⁴ Hæstiréttur Svíþjóðar staðfesti sektina.¹¹⁵
- **Holland:** Kansspelautoriteit lagði 75.000 evra dagsektir (10,68 milljónir íslenskra króna) á Unibet fyrir ólögleg veðmál á leiki hjá leikmönnum undir 21 árs og fyrir að veita bónusa sem stangast á við hollenskar reglur.¹¹⁶
- **Spánn:** DGOJ sektaði 25 aðila í janúar 2025 um samtals 77,4 milljónir evra (11 milljarða íslenskra króna), 14 ólöglega aðila og 11 leyfishafa, meðal annars vegna brota á reglum um ábyrga spilun og auglýsingar.¹¹⁷

- **Bretland:** Gambling Commission sektaði TGP Europe um 3,2 milljónir punda (552,5 milljónir íslenskra króna) og Spreadex um 2 milljónir punda (326,6 milljónir íslenskra króna) vegna brota á peningaþvættisreglum og ábyrgri spilun. TGP Europe yfirgaf markaðinn í kjölfarið. Þá var Entain Group (eigandi Ladbrokes og Coral) sektað árið 2022 um 16 milljónir punda (2,6 milljarða íslenskra króna) vegna alvarlegra brota á reglum um peningaþvætti og ábyrga spilun.^{118 119 120}
- **Finnland:** Poliisihallitus lagði 2,4 milljóna evra sekt (341,7 milljónir íslenskra króna) á dótturfélag Betsson fyrir ólöglega markaðssetningu og setti fyrirtækið á greiðslustöðvunarlista.¹²¹

3.6.3 ÁSKORANIR OG FRAMTÍÐARSÝN

Þrátt fyrir aukið eftirlit og hert viðurlög standa stjórnvöld frammi fyrir ýmsum áskorunum. Stöðug tækniþróun, tilkoma nýrra leikja og útbreiðsla rafmynta gerir eftirlit með veðmálamörkuðum sífellt flóknara og kallar á stöðuga aðlögun regluverks. Einnig þarf að takast á við ólöglega aðila sem starfa þvert á landamæri, sem kallar á frekara samstarf á alþjóðlegum vettvangi og skilvirkari úrræði til að loka ólöglegum netsíðum og hindra aðgengi að þeim.

Framtíðarsýn á peningaleikjamarkaði

Framtíð peningaleikjamarkaðarins mun líklega einkennast af ört vaxandi ólöglegri starfsemi þar sem ólöglegir rekstraraðilar svífast einskis og nýta tæknina á sífellt útsjónarsamari hátt. Þeir starfa í skjóli nafnleyndar, nýta dulkóðaðar greiðsluleiðir til að komast hjá eftirliti og beita blekkingum til að ná til viðkvæmra hópa. Starfsemi þeirra ber mörg einkenni alþjóðlegrar glæpastarfsemi, þar sem markmiðið er eitt: að hámarka hagnað, óháð samfélagslegum afleiðingum.¹²²

Ný tækni – nýir möguleikar til misnotkunar

Framþróun í rafmyntum og dulmálslausnum hefur skapað nýjar leiðir til misnotkunar. Slíkar greiðsluleiðir gera rekstraraðilum kleift að þvætta fé og fela uppruna vinninga, en einnig að skrá starfsemi í löndum með veikt eftirlit þar sem erfitt er að rekja fjárstreymi eða bera kennsl á raunverulega eigendur.¹²³

113. <https://igamingbusiness.com/legal-compliance/regulation/betsson-fined-sweden-aml-failings/>

114. <https://next.io/news/regulation/swedish-supreme-court-upholds-sek48-6m-in-operator-fines-for-under-18-betting-markets/>

115. <https://igamingbusiness.com/legal-compliance/swedish-court-rules-on-underage-betting-appeals>

116. <https://cdcgaming.com/brief/unibet-penalized-for-offering-unauthorized-sports-bets-in-the-netherlands/>

117. <https://www.igamingtoday.com/spain-gambling-regulator-imposes-e77-4m-fines-on-14-unlicensed-operators/>

118. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/news>

119. <https://igamingexpress.com/tgp-europe-leaves-uk-gambling-market-after-3-3m-fine/>

120. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/news/article/entain-to-pay-gbp17-million-for-regulatory-failures>

121. <https://igamingbusiness.com/legal-compliance/betsson-fined-e2-4m-over-marketing-breach-in-finland/>

122. https://javalbanese.com/assets/docs/Albanese_ILGB_2018_16p.232175304.pdf

123. <https://pmc.ncbi.nlm.nih.gov/articles/PMC12505849>

Þessar greiðsluleiðir eru að verða aðalverkfæri ólöglegra peningaleikjasíðna og gera eftirlitsaðilum erfitt fyrir.¹²⁴

Rekstraraðilarnir geta auk þess flutt sig frá einni lögsögu til annarrar á örfáum mínútum. Þegar einni ólöglegri síðu er lokað sprettur önnur fram undir nýju nafni, svokölluð speglasíða (*e. mirror or site*), sem beinir notendum að sama efni og áður.¹²⁵

Markaðssetning í skjóli samfélagsmiðla

Ólöglegir rekstraraðilar munu áfram nýta áhrifavalda og samfélagsmiðla eins og TikTok, YouTube og X til að auglýsa veðmál undir yfirskini skemmtiefnis eða gjafaleikja. Markhóparnir eru ungmennti og viðkvæmir einstaklingar sem verða fyrir stöðugu áreiti um „auðveldan vinning“ og „áhættulausa afþreyingu“. Slíkar auglýsingar brjóta gegn gildandi lögum og er oft erfitt að rekja.¹²⁶

Í nýrri greiningu Yield Sec (2025) kemur fram að stærsti hluti ólöglegra veðmála í Bretlandi beinist nú að tveimur hópum, ungmennum undir 18 ára og spilurum sem skráðir eru í GamStop-kerfið og hafa útilokað sig frá spilun. Ólöglegu rekstraraðilarnir nýta sér þessa viðkvæmu hópa og nota leitarorðið *Not on GamStop* til að auglýsa leiðir til að komast hjá aldurstakmörkunum eða útilökun. Þannig hafa þeir byggt upp eigin markað sem beinlínis miðar að ungu ófjárráða fólki sem ætti ekki að hafa aðgang að spilun eða fólki sem hefur ákveðið að útiloka sig frá spilun.

Yield Sec lýsir þessu fyrirkomulagi sem kerfisbundinni misnotkun á viðkvæmum hópum (*e. vulnerability victimization*).¹²⁷ Fyrirbærið er orðið svo útbreitt að milljónir leitarniðurstaðna á Google og samfélagsmiðlum vísa notendum á síður sem nota „*Not on GamStop*“.

Í greiningu Yield Sec kemur jafnframt fram að rafmyntir gegni lykilhlutverki í þessari misnotkun. Þar kemur fram að spilarar sem hafi útilokað sig frá spilun tapi um 426 milljónum punda árlega á ólöglegum peningaleikjasíðum – sem telur meira en 70% af ólöglega markaðnum í Bretlandi í heild.¹²⁸

Áhrif á fátækari ríki með veikur regluverki

Reynsla frá Filippseyjum sýnir hvaða samfélagslegu og efnahagslegu afleiðingar geta fylgt óheftum vexti peningaleikja á netinu í löndum með veikur regluverk og eftirlit.

Filippseysk stjórnvöld veittu fyrirtækjum, kölluð POGOs (*e. Philippine Offshore Gaming Operators*), leyfi til að reka peningaleiki á netinu fyrir erlenda spilara. Þjónustan var þannig lögleg innanlands en beindist að spilurum í öðrum löndum, einkum í Kína og Suðaustur-Asíu.

Starfsemin óx hratt og skilaði tímabundnum skatttekjum og atvinnu en í kjölfar fjölda mála um peningabætti, mansal og netglæpiákvað ríkisstjórnin árið 2024 að loka stórum hluta starfseminnar og síðar banna reksturinn alfarið.¹²⁹

Í umfjöllun Bloomberg kemur fram að netspilun hafi dýpkað fjárhagslegan ójöfnuð og ýtt undir skuldavanda meðal fátækari íbúa Filippseyja, þar sem ungt fólk og lágtekjuhópar voru sérlega útsettir fyrir auglýsingum og skyndigróða.¹³⁰

Þessi þróun sýnir hve hratt ólöglegur og ósjálfbær markaður getur grafið undan samfélagslegum stöðugleika ef eftirlit, skattheimta og neytendavernd heldur ekki í við tæknina.

Samræmd viðbrögð Evrópuríkja gegn ólöglegri netspilun

Evrópsku samtökin European Gaming and Betting Association (EGBA), sem eru hagsmunasamtök helstu netspilunarfyrirtækja í Evrópu, leggja áherslu á að baráttan gegn ólöglegum peningaleikjum krefjist samstilltra aðgerða ríkja og aukinnar samvinnu við fjármálafyrirtæki, leitarvélar og samfélagsmiðla. Í nýjustu ársskýrslu samtakanna kemur fram að ólögleg netspilun sé áfram eitt helsta viðfangsefnið á evrópskum vettvangi og að samstillta þurfi aðgerðir því einstök ríki geti ekki tekist á við vandann ein og sér.¹³¹

Til að draga úr aðgengi að ólöglegum síðum þurfa ríki að miðla upplýsingum sín á milli og samræma aðgerðir um lokun greiðsluleiða og annarra tæknilegra úrræða.

EGBA undirstrikar jafnframt að skilvirk löggjöf, markviss skattheimta og sterk neytendavernd sé forsenda heilbrigðs og sjálfbærs markaðar þar sem rekstraraðilar starfa innan skýrs lagaramma og samfélagsleg ábyrgð er tryggð.

Samstarf og stefnumótun til framtíðar

Reynslan frá Evrópu sýnir að baráttan gegn ólöglegum netspilum krefst samræmdra aðgerða milli ríkja og náins samstarfs við fjármálafyrirtæki, leitarvélar og samfélagsmiðla. Til að draga úr aðgengi að ólöglegum síðum þurfa stjórnvöld að tryggja virkt upplýsingaflæði, samhæfða lokun greiðsluleiða og að nýta tæknileg úrræði sem hafa reynst árangursrík í Evrópu.

124. <https://www.egba.eu/news-post/egba-annual-activity-report-2025>

125. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/14459795.2023.2190372>

126. <https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12954-017-0131-8>

127. https://www.fairergambling.com/wp-content/uploads/2025/09/GYS_YS_CFG_GB-National_09.01.2025_FINAL_PT.pdf

128. https://www.fairergambling.com/wp-content/uploads/2025/09/GYS_YS_CFG_GB-National_09.01.2025_FINAL_PT.pdf

129. <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/philippines-marcos-orders-closure-offshore-gaming-industry-2024-07-22/>

130. <https://www.bloomberg.com/news/articles/2025-09-14/online-gambling-boom-in-philippines-shows-risks-to-poor-nations>

131. <https://www.egba.eu/news-post/egba-annual-activity-report-2025>

Slík samvinna, ásamt skýrri löggjöf og sterkri neytendavernd, er forsenda heilbrigðs og sjálfbærs peningaleikjamarkaðar.

Á næstu árum má ætla að áhersla verði lögð á að þróa sveigjanlegri eftirlitskerfi sem geta brugðist hratt við tækniframförum og breytttri hegðun neytenda. Sem dæmi má nefna að IGSA (*International Gaming Standards Association*) vinnur nú að gerð leiðbeininga sem ætlað er að gera eftirlitsaðilum kleift að nýta gervigreind með árangursríkum hætti og stuðla að sjálfvirknivæðingu eftirlitsferla. Enn fremur verður lögð aukin áhersla á alþjóðlega samvinnu til að tryggja sameiginlega nálgun og skilvirkari baráttu gegn ólöglegri starfsemi. Markmiðið er að tryggja öruggt, gagnsætt og ábyrgt umhverfi fyrir fjárhættuspil, þar sem neytendur njóta verndar og skipulögð brotastarfsemi fær ekki þrífist.



4

PENINGAÞVÆTTI OG FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA

Alþjóðavæðing peningaleikjamarkaðarins og vaxandi netspilun hafa gert eftirlit með fjármagnsflæði og auðkenningu notenda mun flóknari en áður. Þessi þróun hefur aukið hættuna á peningaþvætti, fjármögnun hryðjuverka og annarri skipulagðri brotastarfsemi. Fjöl mörg dæmi eru um að ólöglegar peningaleikjasíður séu notaðar til peningaþvættis, fjármögnunar hryðjuverka og mansals.^{132 133 134}

4.1 AÐGERÐIR GEGN PENINGAÞVÆTTI OG FJÁRMÖGNUN HRYÐJUVERKA

Til að efla varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka samþykkti Evrópusambandið fjórðu peningaþvættistilskipunina (*Fourth Anti-Money Laundering Directive*, 4AMLD) sem hluta af víðtækari endurskoðun á regluverkinu.¹³⁵ Hún kveður meðal annars á um hertar reglur um auðkenningu viðskiptavina (*Know Your Customer*, KYC), skráningu raunverulegra eigenda og tilkynningarskyldu vegna grunsamlegra viðskipta. Tilskipunin nær til fjölmargra atvinnugreina þar sem áhætta á peningaþvætti er talin veruleg, þar á meðal veðmálaþjónustu og annarra peningaleikja á netinu. Íslensk lög um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka byggja á þessari tilskipun og ná til sérleyfishafa á happdrættismarkaði. Ríkisskattstjóri hefur eftirlit með því að þeir uppfylli þessar skyldur.¹³⁶

4.2 EVRÓPSKA PENINGAÞVÆTTISSTOFNUNIN (AMLA)

Til að styrkja peningaþvættisvarnir enn frekar hefur Evrópusambandið nú komið á fót nýrri eftirlitsstofnun, AMLA (*Anti-Money Laundering Authority*).¹³⁷ Stofnunin, sem er staðsett í Frankfurt, hefur það hlutverk að tryggja samræmda framkvæmd reglna sambandsins um peningaþvætti (AML) og fjármögnun hryðjuverka (CFT) í Evrópu, auk þess að bæta gagnaskipti á milli stofnana og fjármálagreiningadeilda innan ríkja ESB sem vinna gegn peningaþvætti (FIUs). AMLA mun ekki einungis hafa eftirlits- og leiðbeiningarhlutverk, heldur einnig heimild til að beita viðurlögum ef reglum er ekki framfylgt. Markmiðið er að auka öryggi og áreiðanleika fjármálakerfis Evrópu með því að tryggja betri yfirsýn yfir hættur tengdar peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Stofnunin mun því gegna lykilhlutverki við að samræma og styrkja aðgerðir gegn þessum brotum innan ESB. Eftirlit AMLA mun einnig ná til peningaleikjamarkaðarins, einkum þeirra fyrirtækja sem starfa yfir landamæri og hafa veruleg umsvif innan sambandsins.¹³⁸

4.3 ÁHÆTTUMAT GREININGARDEILDAR RÍKISLÖGREGLUSTJÓRA

Samkvæmt lögum um aðgerðir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka ber embætti ríkislögreglustjóra að framkvæma heildstætt áhættumat vegna slíkra brota á Íslandi. Það felur meðal annars í sér mat á þeim mörkuðum og þeirri starfsemi sem vitað er að geti verið sérstaklega útsett fyrir slíkri áhættu.¹³⁹ Stjórnvöldum ber að veita ríkislögreglustjóra nauðsynlegar upplýsingar við gerð áhættumatsins.¹⁴⁰

„Með áhættumatinu hafa stjórnvöld og aðrir þeir sem hafa hagsmuna að gæta fengið í hendur öflugt vopn í baráttunni gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Með því er lagður sá þekkingarfræðilegi grundvöllur sem nauðsynlegur er til þess að unnt sé að skilgreina og skilja þann vanda sem við er að eiga og tryggja þannig að þær varnir sem til staðar eru séu eins öflugar og skilvirkar og unnt er.“¹⁴¹

Uppfæra skal áhættumatið á tveggja ára fresti eða oftár ef tilefni er til.¹⁴² Fyrsta áhættumat fyrir Ísland var birt árið 2017 og síðan þá hafa verið gerðar þrjár uppfærslur, árin 2019, 2021 og 2023.¹⁴³ Samkvæmt upplýsingum frá ríkislögreglustjóra er von á nýju áhættumati síðla árs 2025.

Í áhættumatinu er matsþáttum vegna áhættu sem stafar af peningaþvætti skipt upp í sex flokka: *frumbrot peningaþvættis, reiðufé og sýndareignir, fjármálamarkaður, sérfræðingar, fjárhættuspil og starfsemi félaga*. Matsþættirnir eru hins vegar fjórir:¹⁴⁴

LÍTIL	MIDLUNGS	VERULEG	MIKIL
-------	----------	---------	-------

132. <https://www.europecasinoassociation.org/advocacy?catid=44&id=215&view=article>

133. <https://www.gamblingcommission.gov.uk/news/article/william-hill-group-businesses-to-pay-record-gbp19-2m-for-failures>

134. <https://www.eurojust.europa.eu/news/illegal-online-gambling-scheme-dismantled>

135. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32015L0849&qid=1749572585735>

136. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018140.html>

137. https://www.amla.europa.eu/index_en

138. <https://narvi.com/blog/amla-anti-money-laundering-authority-eu>

139. https://dev.logreglan.is/wp-content/uploads/2019/04/%C3%81h%C3%A6ttumat-peninga%C3%BEv%C3%A6tti_fj%C3%Aarm%C3%B6gnun-hry%C3%Bojuverka_2019.pdf, bls. 6.

140. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018140.html>

141. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 5.

142. <https://www.althingi.is/lagas/nuna/2018140.html>

143. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 5.

144. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 9.

4.4 ÁHÆTTAN AF FJÁRHÆTTUSPILUM

Í þessari skýrslu er eingöngu fjallað um þá áhættu sem stafar af fjárhættuspilum. Í áhættumati ríkislögreglustjóra er fjallað um starfsemi fjárhættuspila með tilliti til metinnar áhættu á að hún verði misnotuð í því skyni að þvætta ólögmætan ávinning. Áhættan er metin út frá þeirri starfsemi sem starfar eftir lögum en til viðbótar er sérstaklega fjallað um fjárhættuspil á netinu í gegnum vefsíður og smáforrit erlendra rekstraraðila sem lúta eftirliti annarra ríkja. Við greiningu þeirrar starfsemi studdist greiningardeild ríkislögreglustjóra einkum við upplýsingar frá rekstraraðilum, eftirlitsaðilum, lögreglu, skrifstofu fjármálagreininga lögreglu (Sfl.) og öðrum stjórnvöldum, svo og viðhlítandi löggjöf.¹⁴⁵

Áhættan af fjárhættuspilum samkvæmt áhættumati ríkislögreglustjóra 2023:

LOTTÓ	HAPPDRAETTI	GETRAUNIR	SPILAKASSAR	ERLENDAR PENINGALEIKJASÍÐUR
LÍTIL	LÍTIL	MIÐLUNGS	VERULEG	MIKIL

Af þeim tegundum fjárhættuspila sem heimilt er að reka hér á landi er **lítill** áhætta talin stafa af starfsemi lottóa og happdrætta og áhættan af starfsemi getrauna metin **miðlungs**. Mesta áhættan er hins vegar tengd spilakössum. Í áhættumatinu frá 2021 var áhættan af því að spilakassar gætu verið misnotaðir til peningaþvættis og fjármögnunar hryðjuverka metin **mikil**. Rekstraraðilar spilakassanna fóru í kjölfarið í aukið eftirlit og umfangsmeiri varnir sem skiluðu árangri og var áhættan af spilakössum metin **veruleg** í áhættumati ríkislögreglustjóra 2023.^{146 147}

Í áhættumati ríkislögreglustjóra segir að gera megir ráð fyrir að gerð verði ríkari lagakrafa um auðkenni spilara og að „fyrirhugaðar lagabreytingar horfa til mildunar áhættu í tengslum við starfsemina eftir því sem þær komast til framkvæmdar“.¹⁴⁸

4.5 ÁHÆTTAN AF ERLENDUM ÓLÖGLEGUM PENINGALEIKJASÍÐUM

Í áhættumati ríkislögreglustjóra frá 2023 er í fyrsta sinn metin sú áhætta sem stafar af fjárhættuspilum á netinu (e. *online gambling*) sem rekin eru af erlendum ólöglegum aðilum. Matinu liggur til grundvallar aukin útbreiðsla slíkra síðna á undanförunum árum og áhættumat ESB, frá 2022, þar sem áhættan af starfseminni er í fyrsta sinn metin **mikil**.¹⁴⁹

Í áhættumatinu kemur fram að aðgengi neytenda á Íslandi að erlendum fjárhættuspilum á netinu sé ekki háð neinum takmörk-

unum og innlent eftirlit sé *af skornum skammti*. Umfang þátttöku aðila búsettra hér á landi í fjárhættuspilum á slíkum netsíðum er talið umtalsvert og er áhætta tengd fjárhættuspilum á netinu því metin *mikil*.¹⁵⁰

Þá segir að neytendur á Íslandi geti stofnað spilareikninga og nálgast allar tegundir fjárhættuspila á netinu. Margir þjónustuveitendur taki við og framkvæmi greiðslur í formi rafeyris, sýndar-eigna og með öðrum greiðsluaðferðum sem erfiðara er að rekja en þegar spilareikningurinn er tengdur við hefðbundinn bankareikning eða greiðslukort.¹⁵¹

Í áhættumatinu eru jafnframt tíundaðar ýmsar þekktar aðferðir sem notaðar eru til að þvætta fjármuni í gegnum fjárhættuspil á netinu, spila fyrir illa fengið fé og dylja slóð þess. Margar þessara aðferða krefjast hvorki mikillar skipulagningar né sérfræðiþekkingar og eru tiltölulega einfaldar í framkvæmd. Á meðal algengra leiða má nefna:

- Að leggja fjármuni inn á spilareikning og taka hann fljótt út aftur eða að spila/veðja með takmarkaðri áhættu á tapi, t.d. með því að nota mismunandi spilaaðganga eða þjónustuveitendur og veðja á „allar hugsanlegar niðurstöður“.
- Að nokkrir samverkamenn noti viðmót þjónustuveitandans sem eins konar greiðsluþjónustu til að færa fjármuni með skjóttum hætti á milli aðila og jafnvel yfir landamæri. Sem dæmi geta samverkamenn spilað hver gegn öðrum og tapað vísitandi til að flytja fé á milli aðila án þess að vekja athygli þjónustuveitenda.
- Þá ganga spilareikningar kaupum og sölum og brotamenn nota leppi eða fölsuð skilríki til þess að leyna uppruna og dylja slóð fjármuna úr brotastarfsemi.¹⁵²

Í áhættumatinu kemur fram að umtalsvert magn af viðskiptum og færslum fari í gegnum erlendar peningaleikjasíður. Þeir sem stunda fjárhættuspil geta verið með marga reikninga og hjá mismunandi þjónustuveitendum og vegna skorts á samvinnu á milli þjónustuveitenda getur verið erfitt að greina óvenjulega eða grunsamlega spilahætti. Þá segir í áhættumatinu:

145. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 122.
146. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2021/03/Ahaettumat-2021-lokautgafa.pdf>, bls. 58.
147. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 131.
148. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 131.
149. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0554>
150. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 132.
151. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 133.
152. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 132–134.

„Lögreglan hefur vísbendingar um að íslenskir brotamenn nýti fjárhættuspil á erlendum vefsíðum til peningaþvættis. Þá hefur Sfl. fengið tilkynningar frá erlendum systurstofnunum vegna gruns um að erlendar vefsíður, sem bjóða upp á fjárhættuspil, hafi verið misnotaðar til peningaþvættis af aðilum sem skráðir eru sem íslenskir ríkisborgarar.“¹⁵³

Í áhættumatinu kemur jafnframt fram að Ísland sé ekki eina landið sem glímir við þessar áskoranir. Svipaðar áskoranir blasa við í nágrannalöndum, svo sem í Noregi, Danmörku og Svíþjóð. Þó að fyrirkomulag peningaleikjamarkaðarins sé þar ólíkt – allt frá ríkisrekstri til einkaleyfa – hafa stjórnvöld í þessum löndum gripið til aðgerða eins og greiðslustöðvunar og lokunar á ólöglegum vefsíðum vefsíðum til að sporna við slíku.¹⁵⁴

4.6 EKKERT EFTIRLIT MEÐ ERLENDUM PENINGALEIKJASÍÐUM

Samkvæmt áhættumati ríkislögreglustjóra er ekkert virkt eftirlit með starfsemi veðmálasíðna á netinu, þar sem rekstraraðilar þeirra eru tilkynningarskyldir í öðrum löndum. Þetta þýðir að gæði og umfang eftirlitsins er háð getu erlendra eftirlitsaðila, sem kallar á aukið samstarf og miðlun upplýsinga milli skrifstofu fjármála-greininga lögreglu og systurstofnana í öðrum löndum sem sum hver gera ólíkar kröfur um aðgerðir gegn peningaþvætti í tengslum við þessa starfsemi. Þá kemur fram að upplýsingagjöf erlendis frá til skrifstofu fjármálagreininga lögreglu í tengslum við veðmál aðila búsettra á Íslandi sé af skornum skammti.¹⁵⁵

„Þegar þetta er skoðað í samhengi við framboð og áætlaða notkun hér á landi má telja líklegt að það stafi frekar af takmörkuðu eftirliti og/eða áhættuvitund en því að þjónustan sé laus við alla áhættu.“¹⁵⁶

153. <https://www.spelpaus.se/>

154. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TEXT/PDF/?uri=CELEX:52022DC0554>

155. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 132–134.

156. <https://www.logreglan.is/wp-content/uploads/2023/12/RLS-Ahaettumatsskyrsla.pdf>, bls. 132–134.



5

NEYTENDAVERND OG SPILAVANDI

Á undanförnum árum hafa stjórnvöld í fjölmörgum Evrópuríkjum gripið til markvissra aðgerða til að efla neytendavernd og tryggja ábyrgari og öruggari peningaleikjamarkað. Þessar aðgerðir eru svar við hinni ört vaxandi netspilun, auknu aðgengi að peningaleikjum og vaxandi áhyggjum af áhrifum spilunar á andlega og fjárhagslega heilsu fólks. Jafnframt eru þessar aðgerðir í takt við auknar kröfur á alþjóðavettvangi um gagnsæi og aðgerðir í baráttunni gegn peningaþvætti og annarri ólöglegri fjármálastarfsemi tengdri peningaleikjum.

5.1 SPILAVANDI OG SPILAHEGÐUN ÍSLENDINGA

Spilavandi og spilafíkn getur verið alvarlegur fylgifiskur peningaleikja. Daníel Þór Ólason, doktor í sálfræði, hefur gert fimm faraldsfræðilegar rannsóknir á þátttöku Íslendinga í peningaspilum og algengi spilavanda, en sú fyrsta var gerð árið 2005.

Markmið rannsóknarinnar er að kanna hvort breytingar hafi orðið á þátttöku Íslendinga í peningaspilum og algengi spilavanda. Einnig að kanna tengsl streitu, kvíða og depurðar við spilavanda. Að mati skýrsluhöfunda sé það því áriðandi að fylgjast reglulega með hugsanlegum breytingum á aðgengi að peningaspilum, mögulegum breytingum í tíðni spilunar, meta áhættuþætti og síðast en ekki síst efla bæði meðferðir og forvarnir.

Í nýjustu rannsókninni, *Spilahegðun og spilavandi fullorðinna Íslendinga á árinu 2023*, er spilafíkn lýst sem:

„... spilahegðun sem hefur í för með sér óæskilegar afleiðingar fyrir þann sem spilar, aðra í nánasta umhverfi hans og fyrir samfélagið. Andleg vanlíðan, þunglyndi, kvíði eða streita eru algengir fylgifiskar spila- fíknar og spilafíklar misnota oft áfengi eða önnur vímuefni. Spila- fíkill er iðulega upptekinn af þrálátum þönkum um peningaspil og hugsar um leiðir til þess að spila áfram, gjarnan í þeim tilgangi að endurheimta glatað fé. Það eykur fjárhagslegan skaða sem oft leiðir til gjaldþrots sem eykur vanlíðan.“¹⁵⁷

Samkvæmt niðurstöðum rannsóknarinnar höfðu árið 2023 rúmlega 69% þátttakenda tekið þátt í peningaspili a.m.k. einu sinni á undanförunum 12 mánuðum fyrir könnun.¹⁵⁸ Ólíkt fyrri könnunum var enginn munur á heildarspilun karla og kvenna eða á þátttöku þeirra í peningaspilum á innlendum vefsíðum. Konur voru líklegri en karlar til að eiga miða í flokkahappdrætti. Karlar voru hins vegar áfram í yfirgnæfandi meirihluta þeirra sem spila peningaspil á erlendum vefsíðum. Karlar eru enn í meirihluta þeirra sem spila

peningaspil þar sem spilarar þurfa að þekkja reglur vel (t.d. póker) eða giska á úrslit í fótbolta eða öðrum íþróttagreinum.¹⁵⁹

Niðurstöður könnunarinnar benda til þess að um 0,7% fullorðinna Íslendinga eigi líklega við spilafíkn að stríða og að um 1,6% eigi í verulegum vanda vegna þátttöku sinnar í peningaspilum. Má því áætla að um 2,3% þjóðarinnar eigi við verulegan vanda að stríða eða á bilinu 3.800 til 7.000 manns.¹⁶⁰ Karlar eru mun líklegri en konur til að eiga í vanda vegna peningaspila og þeir sem eru á aldrinum 18 til 25 ára eru a.m.k. tvöfalt líklegri til að eiga við spilavanda að stríða en aðrir aldurshópar. Margar tegundir peningaspila höfðu tengsl við spilavanda, en þegar búið var að taka tillit til kyns, aldurs og menntunar reyndust tengsl einkum tengjast þátttöku í spilakössum, póker með spilum og spilun á erlendum peningaleikjasíðum.¹⁶¹

5.1.1 ÁHÆTTUÞÆTTIR OG NETSPILUN

Spilun á erlendum ólöglegum síðum er áberandi mest í yngsta aldurshópnum og hefur aukist mest í þeim aldurshópi. Þeir sem eiga við spilavanda að stríða spila í æ meira mæli peningaspil á netinu en þeir sem spila vandkvæðalaust. Þetta á sérstaklega við um þá sem spila blackjack, rúllettu og spilakassa, þar sem tæplega helmingur þeirra sem eiga við spilavanda að stríða hefur spilað þessi peningaspil á netinu.¹⁶² Samkvæmt skýrslunni eru þeir sem hafa spilað á erlendum ólöglegum peningaleikjasíðum allt að 14 sinnum líklegri til að flokkast með einhver vandkvæði vegna þátttöku sinnar en þeir sem gera það ekki.¹⁶³

5.2 NEYTENDAVERND Á ÁBYRGUM PENINGALEIKJAMARKAÐI

Til að draga úr áhættu og neikvæðum áhrifum sem fylgja veðmálum og öðrum fjárhættuspilum hafa flest Evrópuríki innleitt markviss úrræði sem miða að aukinni neytendavernd og ábyrgri spilun. Markmiðið er að stuðla að ábyrgri spilun, vernda neytendur, draga úr hættu á spilavanda og skapa heilbrigðan spilamarkað. Slík úrræði gera spilurum kleift að hafa betri stjórn á eigin spilun, styðja við forvarnir og stuðla að ábyrgari spilun.

157. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%20c3%20bdrsla%20um%20spilaheg%20c3%20boun%20og%20spilavanda.pdf>, kaflí 3.1 bls. 14.

158. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%20c3%20bdrsla%20um%20spilaheg%20c3%20boun%20og%20spilavanda.pdf>, kaflí 2.2 bls. 7.

159. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%20c3%20bdrsla%20um%20spilaheg%20c3%20boun%20og%20spilavanda.pdf>, kaflí 2.2 bls. 11.

160. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%20c3%20bdrsla%20um%20spilaheg%20c3%20boun%20og%20spilavanda.pdf>, kaflí 2.3 bls. 11.

161. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%20c3%20bdrsla%20um%20spilaheg%20c3%20boun%20og%20spilavanda.pdf>, bls. 36.

162. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%20c3%20bdrsla%20um%20spilaheg%20c3%20boun%20og%20spilavanda.pdf>, bls. 36.

163. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit--skyrslur-og-skrar/Sk%20c3%20bdrsla%20um%20spilaheg%20c3%20boun%20og%20spilavanda.pdf>, kaflí 5.3 bls. 47.



Kerfi sem þessi eru ekki aðeins mikilvæg til neytendaverndar heldur geta þau einnig nýst við eftirlit með peningabætti og fjármögnun hryðjuverka. Með samræmdri skráningu og miðlægri vöktun má greina frávík í spilamynstri sem kunna að gefa vísbendingar um undirliggjandi vanda eða misnotkun. Það getur bæði átt við skyndilega aukningu í spilun, sem getur verið merki um þróun spilavanda, og óvenjulegt fjármagnsflæði eða greiðslumynstur sem kallar á frekari eftirfylgni.¹⁶⁴

Örugð auðkenning spilara er grundvallarforsenda þess að hægt sé að innleiða og framfylgja lykilúrræðum til neytendaverndar svo sem:

Útilokunarkerfi	sem gera spilurum kleift að útiloka sig frá spilun, tímabundið eða varanlega.
Eyðslumörk	sem fela í sér að spilarar ákveði hámarksupphæð sem þeir mega leggja inn eða tapa innan tiltekins tímabils.

Í flestum Evrópuríkjum er kveðið á um útilokunarkerfi í lögum sem hluta af neytendavernd. Slík kerfi eru því ekki valkvæð úrræði rekstraraðila heldur lögbundin skylda, sem tryggir að allir leyfishafar tengist sama gagnagrunni og að útilokun spilarans gildi á landsvísu. Þekkt dæmi eru Danmörk (ROFUS), Svíþjóð (Spelpaus) og Þýskaland (OASIS).^{165 166 167}

5.2.1 AUÐKENNING OG EFTIRLIT

Til að veðmálamarkaður virki á öruggan og skilvirkkan hátt þarf að tryggja örugga auðkenningu spilara. Hún byggist annaðhvort á rafrænum skilríkjum eða útgáfu spilakorta eftir staðfestingu opinberra skilríkja, svo sem vegabréfs eða ökuskírteinis. Án slíks kerfis er hvorki hægt að útiloka spilara né tryggja að eyðslumörk virki eins og til er ætlast.

Í Danmörku eru rafræn skilríki skilyrði fyrir þátttöku hjá öllum leyfishöfum. Sjálfsútilokanir eru framkvæmdar í gegnum miðlæga skráningu í ROFUS-kerfinu, sem nær til allrar leyfisbundinnar starfsemi á landsvísu. Önnur úrræði til neytendaverndar, svo sem eyðslumörk, eru hins vegar á ábyrgð hvers rekstraraðila.¹⁶⁸

Í Svíþjóð er einnig notast við miðlægt útilokunarkerfi á landsvísu, sem er bundið við auðkenni þátttakenda og nær til allrar starfsemi, óháð því hvort spilað er staðbundið eða á netinu. Í Þýskalandi gilda sömu reglur um sjálfsútilokanir en þar eru eyðslumörk jafnframt samræmd í miðlægu kerfi.^{169 170}

5.2.2 ÚTILOKUNARKERFI

Útilokunarkerfin hafa á undanförnum árum fest sig í sessi sem eitt helsta úrræði ábyrgðar spilunar og til verndar spilurum. Slík kerfi gera spilurum kleift að loka fyrir eigin aðgang að fjárhættuspilum – tímabundið eða varanlega – til að draga úr líkum á neikvæðum áhrifum á fjárhag eða heilsu. Markmið kerfanna er að gera spilurum kleift að taka meðvitaðar ákvarðanir um eigin spilun og bregðast strax við ef hætta steðjar að. Þannig stuðla þau að ábyrgari spilun og draga úr líkum á óæskilegum áhrifum.

Í flestum tilvikum ákveða spilarar sjálfir hvort og hve lengi þeir útiloka sig frá spilun. Í sumum löndum er einnig heimilt að útiloka einstakling frá spilun gegn vilja hans, t.d. með dómsúrskurði, að beiðni fjölskyldu eða ef hann gegnir starfi sem krefst sérstakrar trúnaðar- eða heilindaskyldu, svo sem í réttarkerfinu eða fjármála-geiranum.¹⁷¹

Í ríkjum á borð við Danmörku (ROFUS), Svíþjóð (Spelpaus), Þýskaland (OASIS), Holland (CRUKS) og Belgíu (EPIS) hafa verið innleidd miðlæg og lögbundin útilokunarkerfi sem ná til allrar leyfisbundinnar starfsemi á landsvísu. Í Noregi bjóða ríkisreknir leyfishafar (Norsk Tipping og Rikstoto) upp á slík kerfi en þau ná ekki til alls markaðarins.^{172 173 174 175 176 177}

5.2.3 EYÐSLUMÖRK

Eyðslumörk eru eitt af lykilúrræðum til að sporna við skaðlegri spilun. Í því felst að spilarar skilgreina eigin mörk fyrir eyðslu, tap eða spilunartíma – daglega, vikulega eða mánaðarlega. Markmiðið er að stuðla að meðvitaðri spilun og gera spilurum kleift að stýra eigin hegðun með fyrirbyggjandi hætti.

Í flestum ríkjum þar sem peningaspil er leyfð eru rekstrar- aðilar skyldugir til að bjóða spilurum upp á eyðslumörk. Það er hins vegar misjafnt hvort spilurum sé skylt að setja sér mörk eða hvort um valkvæðan möguleika sé að ræða.¹⁷⁸

Í sumum löndum er spilurum frjálst að ákveða hvort þeir setji sér slík mörk áður en spilun hefst, t.d. í Danmörku, Svíþjóð og Belgíu.

164. <https://www.fatf-gafi.org/en/publications/Digitaltransformation/Opportunities-challenges-new-technologies-for-aml-cft.html>

165. <https://www.spelpaus.se/>

166. <https://www.spelpaus.se/>

167. <https://www.gluecksspiel-behoerde.de/de/>

168. <https://www.spillemyndigheden.dk/en/news/new-provisions-mitid>

169. https://www.riksdagen.se/sv/dokument-lagar/dokument/svensk-forfattningssamling/spellag-20181138_sfs-2018-1138

170. <https://gamblingcompliance.vixio.com/sites/default/files/inline-files/State%20Treaty%20on%20the%20New%20Regulation%20of%20Gambling%20in%20Germany-unofficial%20English%20translation.pdf>

171. <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F15814>

172. <https://www.spillemyndigheden.dk/rofus>

173. <https://www.spelpaus.se/>

174. <https://www.gluecksspiel-behoerde.de/de/>

175. <https://cruksregister.nl/>

176. <https://www.gamingcommission.be/en/protection-of-players/access-ban>

177. https://www.regjeringen.no/no/dep/kud/org/etater-og-virksomheter-under-kulturdepartementet/underliggende_etater/lotteri--og-stiftelsestilsynet/id382398/

178. <https://harmreductionjournal.biomedcentral.com/articles/10.1186/s12954-024-01150-3>



Í öðrum löndum er spilurum skylt að setja sér mörk áður en þeir geta hafið spilun, t.d. hjá Norsk Tipping eða í gegnum OASIS í Þýskalandi.

Þegar rekstraraðilar einir setja mörkin eru þau yfirleitt ekki hluti af miðlægu kerfi og þá þarf spilari að setja sér mörk hjá hverjum rekstraraðila fyrir sig. Í sumum löndum er breyting á eyðslumörkum háð biðtíma, t.d. sólarhring ef hækkun á mörkum á að taka gildi, til að tryggja að ákvörðunin sé tekin af yfirvegun.

Eyðslumörk eru fyrst og fremst sett til að draga úr fjárhagslegu tjóni spilara en þau geta líka stuðlað að betri yfirsýn um spilamynstur. Slíkt gagnsæi getur nýst við að uppfylla reglur gegn peningabætti, sérstaklega ef notkun þeirra er skráð og greind með hliðsjón af áhættumati.

Dæmi um útilokunarkerfi og eyðslumörk eftir löndum:

Land	Miðlægt útilokunarkerfi	Tímabundin varanleg útilokun	Rekstraraðilum skylt að bjóða upp á eyðslumörk	Spilurum skylt að setja sér eyðslumörk	Miðlæg kerfi á eyðslutakmarkanir
Danmörk	✓ ROFUS	✓	✓	✗	✗
Svíþjóð	✓ Spelpaus	✓	✓	✗	✗
Belgía	✓ EPIS	✓	✓ (Hjá Norsk Tipping)	✗	✗
Noregur	✗ Ekki samræmt. Norsk Tipping og Rikstoto með eigin kerfi.	✓	✓	✓	✗
Þýskaland	✓ OASIS	✓	✓	✓	✓ (samræmt fyrir alla leyfishafa)
Frakkland	✓ ANJ	✓ (Minnst þrjú ár með endurumsókn)	✓	✗ (Að mestu)	✗
Ísland	✗	✗	✗	✗	✗

Til íhugunar
Noregur Ekki er um eitt miðlægt útilokunarkerfi að ræða sem nær yfir alla starfsemi. Norsk Tipping og Norsk Rikstoto halda bæði úti eigin kerfi sem spilarar eru skyldugir til að nota. Lotteritilsynet heldur einnig lista yfir þá sem hafa útilokað sig frá staðbundnum spila-
stöðum.

Frakkland ANJ rekur miðlægt útilokunarkerfi sem nær til allra leyfisbundinna aðila. Eyðslumörk eru í boði en spilarar eru ekki skyldugir til að setja sér mörk. ANJ hefur þó sett reglur um daglegt hámarkstap í tilteknum leikjum.

5.3 SÁÁ: MEÐFERÐ VIÐ SPILAVANDA – 86% TENGJAST NETSPILUN

Happdrætti Háskóla Íslands og Íslandsspil hafa stutt meðferðarúr-
ræði hjá SÁÁ um langt árabil og í febrúar 2020 gerðu félögin með sér samkomulag um aukið þjónustustig fyrir einstaklinga með spilavanda. Samkvæmt samningnum skal boðið upp á meðferð og fræðsluefni, auk þess sem sálfræðingur SÁÁ sér um fræðslu um spilavanda fyrir starfsfólk samningsaðila og sjálfboðaliða Hjálpar-
síma 1717, einu sinni á ári eða oftar ef þörf krefur.

Samkvæmt framvindusamningi SÁÁ, sem tekinn var saman að beiðni samningsaðila, hefur verið stigvaxandi stöðug aukning í meðferðum hjá SÁÁ vegna spilavanda eða spilafíknar. Frá árinu 2020 hefur fjöldi einstaklinga sem leituðu sér spilafíknimeðferðar hjá SÁÁ nærri tvöfaldast (81% aukning). Árið 2024 kom 71 einstak-
lingur í spilameðferð hjá SÁÁ. Um 90% þeirra voru fæddir Íslend-
ingar en 10% af erlendum uppruna. Meðalaldur þeirra var 36,4 ár. Af þeim voru 91% karlar en 9% konur.¹⁷⁹

Um 86% þeirra sem sóttu meðferð hjá SÁÁ vegna spilavanda eða -fíknar voru að spila á netinu en 14% spiluðu í staðbundnum spilakössum. Stærstur hluti þeirra sem leituðu sér meðferðar var í blandaðri spilamennsku á netinu; algengasta blandan var spila-
vítisleikir á netinu og íþróttaveðmál saman en þar á eftir komu spilavítisleikir á netinu og póker. Allir sem komu í viðtal hjá SÁÁ greindust með fjárhættuspilavanda samkvæmt svonefndum DSM-5
kvarða og 84% þeirra sýndu alvarleg einkenni.

Samkvæmt samningnum hefur SÁÁ haft ráðgjafa í fullu starfi og sálfræðing í hálfu starfi við að sinna þróun og meðferð fyrir fólk með spilavanda. Ákvarðanir um þróun úrræða og veitingu meðferðar eru teknar af teyminu öllu og sálfræðingur teymisins leiðir starfið. Fleiri en einn ráðgjafi sinnir þjónustu við fólk með spilafíkn til að tryggja samfellu í þjónustu árið um kring og skipta þeir með sér verkum. Þáttur sálfræðingsins hefur verið lykilatriði í þróun verkefnisins og innleiðslu nýrrar hugrænnar atferlismeðferðar. Í framvinduskýrslu kemur fram að mikilvægt væri að auka þetta hálfa stöðugildi í fullt stöðugildi.

179. Framvinduskýrsla SÁÁ.

Um 86% þeirra sem sóttu meðferð hjá SÁÁ vegna spilavanda eða -fíknar voru að spila á netinu en 14% spiluðu í staðbundnum spila-kössum. Stærstur hluti þeirra sem leituðu sér meðferðar var í blandaðri spilamennsku á netinu; algengasta blandan var spilavítis-leikir á netinu og íþróttaveðmál saman en þar á eftir komu spila-vítisleikir á netinu og póker. Allir sem komu í viðtal hjá SÁÁ greind-ust með fjárhættuspilavanda samkvæmt svonefndum DSM-5 kvarða og 84% þeirra sýndu alvarleg einkenni.

Samkvæmt samningnum hefur SÁÁ haft ráðgjafa í fullu starfi og sálfræðing í hálfu starfi við að sinna þróun og meðferð fyrir fólk með spilavanda. Ákvarðanir um þróun úrræða og veitingu með-ferðar eru teknar af teyminu öllu og sálfræðingur teymisins leiðir starfið. Fleiri en einn ráðgjafi sinnir þjónustu við fólk með spilafíkn til að tryggja samfellu í þjónustu árið um kring og skipta þeir með sér verkum. Þáttur sálfræðingsins hefur verið lykilatriði í þróun verkefnisins og innleiðslu nýrrar hugrænnar atferlismeðferðar. Í framvinduskýrslu kemur fram að mikilvægt væri að auka þetta hálfa stöðugildi í fullt stöðugildi.

5.4 UMBOÐSMAÐUR SKULDARA: FJÖLGUN MÁLA VEGNA SPILAVANDA

Þó að nákvæmar tölfræðilegar upplýsingar liggi ekki fyrir benda bæði gögn og reynsla til þess að greiðsluferfiðleikar vegna spila-vanda séu vaxandi vandamál meðal þeirra sem leita til umboðs-manns skuldara. Þetta kom fram í umfjöllun *Morgunblaðsins* í desember 2024 og hefur einnig verið staðfest á fundum með um-boðsmanninum sjálfum.¹⁸⁰ Samkvæmt henni er spilavandi mjög raunverulegt og grafalvarlegt vandamál sem getur haft skelfilegar afleiðingar. Mesta aukningin er meðal ungra karlmannna og oftast en ekki fjármagna þeir spilun sína með smálánum. „Við fáum verstu málin til okkar og erum bráðavaktin ef svo má segja,“ sagði um-boðsmaður skuldara í viðtali við Morgunblaðið. Hún telur brýnt að vekja athygli á þeim skaða og afleiðingum sem spilafíkn getur haft – bæði fyrir einstaklingana sjálfa og fjölskyldu þeirra.¹⁸¹

5.5 SPILAKORT Á ÍSLANDI

Hér á landi hafa hvorki verið tekin upp rafræn auðkenning, spila-kort né miðlægt sjálfsútilokunarkerfi. Í júlí 2023 voru þó birt í sam-ráðsgátt stjórnvalda áform um breytingar á lögum um söfnunar-kassa nr. 73/1994 og lögum um Hæppdrætti Háskóla Íslands nr. 13/1973 til að bregðast við ábendingum í áhættumati ríkislögreglu-stjóra vegna peningabættis og fjármögnunar hryðjuverka. Mark-mið frumvarpsins er að tryggja að ákvæði laganna séu í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar Íslands hvað varðar varnir gegn

peningabætti og fjármögnun hryðjuverka.¹⁸² Verði það meðal annars gert með auðkenningu spilara, mögulega með rafrænu spila-korti. Samkvæmt áformaskjalinu er markmiðið einkum að stuðla að heilbrigðari leikjamarkaði og ábyrgri spilun, sporna við spila-vanda og verjast peningabætti. Áformaskjalið hefur ekki fengið frekari afgreiðslu hjá löggjafanum.

Af gögnum sem dr. Daníel Þór Ólason lagði fyrir starfshóp dómsmálaráðherra árið 2022 má ráða að innleiðing spilakorta eða rafrænnar skráningar spilara í Noregi og Svíþjóð hafi skilað jákvæð-um árangri. Slíkar breytingar hafi dregið úr fjárhagstjóni virkra spilara, einkum þeirra sem glíma við spilafíkn, og gert þá meðvit-aðri og ábyrgari í eigin spilamennsku. Hins vegar ber að hafa í huga að spilakort leysa ekki allan vanda þeirra sem glíma við spilavanda eða spilafíkn. Þau eru fyrst og fremst skaðaminnkandi úrræði og til þess fallin að draga úr skaða – en koma ekki í stað meðferðar við spilafíkn. „*Ekki er tilefni til að ætla að önnur lögmál gildi í þessum efnum hérlendis en í nágrannaríkjum okkar,*“ segir í gögnunum sem Daníel Þór lagði fram fyrir starfshóp dómsmálaráðherra.¹⁸³

180. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2024/12/11/vid_faum_verstu_malin_til_okkar/

181. https://www.mbl.is/frettir/innlent/2024/12/11/vid_faum_verstu_malin_til_okkar/

182. <https://island.is/samradsgatt/mal/3509>

183. <https://www.stjornarradid.is/library/02-Rit-skyslur-og-skrar/Starfshopur-um-happdrattismal.pdf>, bls. 90.



6

LEIÐIN AÐ SJÁLFBÆRUM PENINGALEIKJAMARKAÐI

Á undanförunum áratugum hefur þátttaka Íslendinga í peningaleikjum aukist verulega, þrátt fyrir að þeir séu almennt bannaðir hér á landi nema með sérstakri undanþágu. Þessi vöxtur hefur einkum átt sér stað á netinu, þar sem rekstraraðilar erlendra peningaleikjasíðna hafa sölsað undir sig markaðinn. Áætlað er að allt að 40 milljarðar króna streymi árlega úr landi í vasa þeirra sem standa að baki þessum peningaleikjasíðum.

Hér er þó ekki um að ræða saklausa afþreyingu heldur starfsemi sem er skilgreind af alþjóðlegum löggæslustofnunum á borð við Interpol og Europol sem skipulögð glæpastarfsemi. Hún brýtur í bága við íslensk lög, þar á meðal almenn hegningarlög, lög um happdrætti og lög um getraunir. Hún er markaðssett hér á landi – í trássi við lög – með ágengum hætti, þar sem henni er jafnvel beint að ólöggráða ungmennum eða öðrum viðkvæmum hópum í gegnum samfélagsmiðla og áhrifavalda.

Afleiðingarnar af hinni ólöglegu starfsemi eru margþættar og alvarlegar. Í fyrsta lagi verður ríkissjóður fyrir verulegu tekjutapi vegna þeirra gríðarlegu fjármuna sem streyma óhindrað úr landi, enda eru hvorki greiddir skattar né gjöld af starfseminni. Það hefur bæði bein og óbein neikvæð áhrif á þjóðarbúskapinn – dregur meðal annars úr innlendra neyslu, fjárfestingum og fjárhagslegu svigrúmi til opinberra fjárfestinga.

Í öðru lagi setur hún Ísland í viðkvæma stöðu á alþjóðlegum fjármálamörkuðum. Stofnanir á borð við ESB og FATF gera sífellt ríkari kröfur um skilvirkar varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka. Áhættumat ríkislögreglustjóra metur áhættuna af erlendum ólöglegum peningaleikjasíðum mikla og eru dæmi um að íslenskir brotamenn hafi nýtt þær til peningaþvættis. Engu að síður er ekkert virkt eftirlit með þessum síðum hér á landi og stjórnvöld skortir yfirsýn yfir umfang ólöglegu starfseminnar. Stjórnvöld hafa þar að auki brugðist að takmörkuðu leyti við ábendingum sem komið hafa fram við úttektir á vörnum gegn slíkri starfsemi. Uppfylli Ísland ekki þessar kröfur getur það haft neikvæð áhrif á orðspor og stöðu landsins á alþjóðlegum mörkuðum.

Í þriðja lagi fylgir hinni ólöglegu starfsemi aukinn heilsufarslegur og félagslegur vandi. Neytendavernd er ófullnægjandi og úrræði til ábyrgrar spilunar takmörkuð. Afleiðingarnar eru þær að um 86% þeirra sem leita sér meðferðar hjá SÁÁ vegna spilavanda eða -fíknar eru að spila á netinu, aðallega ungir karlar. Þá hefur samhliða fjölgað ört í hópi þeirra sem leita til umboðsmanns skuldara vegna smálána sem spilarar hafa tekið til að fjármagna þátttöku sína á ólöglegum peningaleikjasíðum.

Í fjórða lagi grefur hin ólöglega starfsemi undan rekstri innlendu sérleyfishafanna og ógnar þeirri þjóðarsátt sem ríkt hefur

um peningaleikjamarkaðinn hér á landi. Tekjurnar sem verða til af starfsemi þeirra eru nýttar til mikilvægra samfélagsverkefna sem þar af leiðandi eru ekki fjármögnuð með skattfé. Sérleyfishafarnir hafa hins vegar lögum samkvæmt takmarkað svigrúm til að þróa þjónustu sína, hvað þá að bjóða upp á hana á netinu. Að óbreyttu munu þeir ekki geta staðið undir sínu lögbundna hlutverki og sú starfsemi sem þeir hafa hingað til fjármagnað mun því á endanum falla á ríkissjóð.

Íslensk löggjöf um peningaleiki hefur ekki þróast í takt við tímann og ber öll þess merki að hafa verið sett áður en netspilun varð almenn. Á meðan hafa flest Evrópuríki hins vegar uppfært regluverk sitt og komið á heildstæðum lögum sem ná til allra helstu tegunda peningaleikja, bæði staðbundinna og á netinu. Þrátt fyrir ólíkt fyrirkomulag á mörkuðum, sem sum byggja á einka- eða sérleyfakerfi, önnur á starfsleyfakerfi eða blönduðu kerfi, er í öllum tilvikum kveðið skýrt á um skyldur leyfishafa, viðurlög við brotum og úrræði til neytendaverndar. Samhliða hefur eftirlit verið eflt og áhersla lögð á að sporna við ólöglegri starfsemi, ekki síst peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Íslensk stjórnvöld standa frammi fyrir töluverðum áskorunum á peningaleikjamarkaði en með hliðsjón af stöðunni er ljóst að þau verða að bregðast við í samræmi við alþjóðlegar skuldbindingar og um leið við ákalli um að taka á þeim samfélagslega vanda sem fylgir peningaleikjum. Þó að úr vöndu sé að ráða eru tækifærin svo sannarlega til staðar og með pólitískum vilja er unnt að snúa við þeirri þróun sem átt hefur sér stað og taka upp það verklag sem nágrannaþjóðir okkar hafa þegar innleitt með góðum árangri. Nauðsynlegt er að endurskoða löggjöfina um peningaleikjamarkaðinn í heild svo hún taki mið af þeirri þróun sem orðið hefur á síðustu árum.

Með slíkri uppfærslu, sem nær til peningaleikja bæði á netinu og á staðbundnum markaði, mætti ekki aðeins tryggja að kröfum alþjóðlegra stofnana um varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka sé fullnægt og neytendavernd efld, heldur einnig koma á eðlilegri skattheimtu í samræmi við það sem tíðkast í nágrannalöndunum. Slíkt fyrirkomulag gæti skilað ríkissjóði viðbótartekjum sem nema rúmlega 11,1 milljörðum króna árlega.

Mögulegar tekjur ríkissjóðs af skattlagðri netspilun 2025	
GGR	39 milljarðar króna.
22% skattur á GGR	8,6 milljarðar króna
20% tekjuskattur á hagnað	1,5 milljarður
3% leyfisgjald	1 milljarður króna
Samtals	11,1 milljarður króna

Forsendur útreikninga

Tölurnar byggja á úttekt Yield Sec á íslenska peningaleikjamarkaðnum. Fyrirtækið áætlað að hreinar happdrættistekjur rekstraraðila ólöglegra peningaleikjasíðna verði um 300 til 330 milljónir dollara árið 2025, sem jafngildir um 36 til 39 milljörðum króna. Til að fá nákvæmari niðurstöðu þarf að ráðast í ítarlega gagnaöflun um umfang og eðli markaðarins.

Þannig myndu hinar nýju skatttekjur koma til viðbótar við framlög núverandi sérleyfishafa, sem nema ríflega 5 milljörðum króna á ári, en ekki í þeirra stað. Slíkur ávinningur væri ekki einungis til þess fallinn að styrkja tekjugrundvöll ríkisins heldur skapa svigrúm til að efla neytendavernd og samfélagslega ábyrgð á markaðnum.

Til að tryggja að þessi markmið náist er mikilvægt að horfa til reynslu þeirra Evrópuríkja sem þegar hafa mótað ábyrga og gagnsæja umgjörð um peningaleiki. Í næsta kafla eru dregnar fram helstu leiðir sem þau hafa farið og sem íslensk stjórnvöld geta haft til viðmiðunar við endurskoðun regluverksins.

6.1 SAMOFNAR LEIÐIR AÐ UMBÓTUM Í TAKT VIÐ REYNSLU NÁGRANNARÍKJA

Hér að neðan eru dregnar saman átta meginleiðir sem hafa verið sameiginlegar í stefnumótun Evrópuríkja og gætu þjónað sem viðmið fyrir íslensk stjórnvöld. Hver þeirra lýsir meginstefnu sem hefur reynst árangursrík í nágrannalöndunum en krefst nánari útfærslu með hliðsjón af íslenskum aðstæðum.

Þessar leiðir hafa í mörgum tilvikum verið innleiddar samhliða og myndað heildstæða nálgun sem hefur skilað árangri í að treysta eftirlit, efla neytendavernd og auka samfélagslegan ávinning af starfseminni.

I. Endurskoðun á fyrirkomulagi peningaleikjamarkaðarins

Í flestum Evrópuríkjum hefur heildstæð endurskoðun á fyrirkomulagi peningaleikjamarkaðarins verið lykilþáttur í því að ná jafnvægi milli tekjuöflunar, neytendaverndar og samfélagslegrar ábyrgðar. Hún hefur jafnframt tekið mið af alþjóðlegum viðmiðum um varnir gegn peningaþvætti og skipulagðri brotastarfsemi.

Slík endurskoðun byggir yfirleitt á víðtæku samráði stjórnvalda og annarra hagaðila. Ein viðamesta breytingin hefur verið lögleiðing netspilunar á grundvelli skýrs leyfiskerfis og virks eftirlits.

Íslensk stjórnvöld gætu horft til reynslu annarra Evrópuþjóða við framtíðarstefnumótun á peningaleikjamarkaði og metið hvaða fyrirkomulag hentar best hér á landi. Í flestum Evrópuríkjum fellur málaflokkur peningaleikja undir fjármálaráðuneyti eða stofnanir á vegum þess, enda tengist hann að stórum hluta tekjuöflun ríkisins. Eðlilegt væri að hafa hliðsjón af smæð markaðarins, hvaða kerfi væri heppilegast að byggja á og hvernig tryggja mætti áframhaldandi samfélagslegt hlutverk núverandi sérleyfishafa. Markmiðið væri að skapa traustan, gagnsæjan og sjálfbæran markað sem samræmist þeirri þróun sem hefur átt sér stað í nágrannaríkjunum.

2. Rekstrargrundvöllur núverandi sérleyfishafa tryggður

Í þeim Evrópuríkjum þar sem sérleyfiskerfi er við lýði hefur verið lögð áhersla á að tryggja stöðugleika og rekstrargrundvöll þeirra aðila sem sinna samfélagslegu hlutverki á peningaleikjamarkaði, jafnvel þótt markaðurinn hafi verið opnaður fyrir nýjum leyfishöfum á netinu. Slík nálgun hefur reynst árangursrík til að viðhalda samfélagslegum ávinningi og tryggja áframhaldandi fjármögnun verkefna á sviði menningar, íþróttar, menntunar og velferðar.

Í því samhengi hafa ríki víða skapað hvata til vörubróunar og nýsköpunar innan núverandi kerfis, einkum á sviði netspilunar og stafrænna lausna, meðal annars í samstarfi við aðra aðila. Með slíku fyrirkomulagi hefur tekist að styrkja getu þessara aðila til að mæta breyttri eftirspurn og tryggja samkeppnishæfni þeirra, án þess að draga úr samfélagslegu hlutverki þeirra.

3. Jafnvægi milli tekjuöflunar og samfélagslegs ávinnings

Við endurskoðun regluverksins hefur í flestum Evrópuríkjum verið lögð áhersla á að móta sanngjarnt og gagnsætt fyrirkomulag skattheimtu af peningaleikjum, þar sem tekið er mið af þeirri þróun sem orðið hefur með aukinni netspilun. Með slíkri nálgun hefur tekist að tryggja að hluti tekna af starfseminni renni í ríkissjóð, samhliða því að viðhalda samfélagslegu framlagi þeirra aðila sem þegar standa undir fjármögnun verkefna á sviði menningar, íþróttar og velferðar.

Við mótun þessara kerfa hefur víða verið leitað jafnvægis milli tekjuöflunar hins opinbera og samkeppnishæfni þeirra sem starfa með leyfi gagnvart ólöglegri starfsemi á netinu. Slík nálgun hefur stuðlað að heilbrigðri samkeppni, tryggt áframhaldandi framlag til samfélagsins og dregið úr hvata til þátttöku í ólöglegum peningaleikjum.

4. Samræmt eftirlit á einum stað

Í flestum Evrópuríkjum hefur eftirlit með peningaleikjamarkaðnum verið eflt með því að sameina ábyrgðina á einum stað eða fela hana sérhæfðu stjórnvaldi. Með því hefur tekist að tryggja betri yfirsýn yfir markaðinn, auka skilvirkni og draga úr tvíverknaði milli stofnana. Slíkt fyrirkomulag hefur einnig gert eftirlitið betur í stakk búið til að bregðast við brotum á borð við peningaþvætti, ólöglega starfsemi og markaðssetningu.

Eftirlitsaðilar í þessum löndum eru yfirleitt fjármagnaðir með gjöldum leyfishafa, sem tryggir rekstrarlegt sjálfstæði þeirra og stöðugt fjármagn til eftirlits. Þeir starfa jafnframt í nánú samstarfi

við aðrar eftirlitsstofnanir, svo sem Seðlabanka, skattayfirvöld og lögreglu, auk þess sem þeir taka þátt í alþjóðlegu samstarfi á sviði neytendaverndar og í baráttunni gegn ólöglegri starfsemi á netinu.

5.
**Hertar varnir gegn peningaþvætti
og fjármögnun hryðjuverka**

Í flestum Evrópuríkjum hefur verið lögð aukin áhersla á að varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka nái einnig til peningaleikjamarkaðarins, í samræmi við kröfur Evrópusambandsins og alþjóðlegra stofnana á borð við FATF. Þessi nálgun hefur falið í sér nánara samstarf milli eftirlitsaðila, fjármálastofnana og leyfishafa, sem eykur getu stjórnvalda til að sporna við ólöglegu fjármagnsflæði og tryggir að markaðurinn sé ekki nýttur í ólögmætum tilgangi.

Við innleiðingu slíkra varna hafa mörg ríki lagt áherslu á tæknilausnir sem stuðla að rekjanleika og gagnsæi fjármagnsflæðis, svo sem sameiginlegar skráningar, gagnavinnslu og tilkynningakerfi. Þessi samræmda nálgun hefur styrkt stöðu þeirra í alþjóðlegum úttektum og stuðlað að traustara og ábyrgara umhverfi á peningaleikjamarkaði.

6.
Rafræn auðkenning og miðlæg skráning

Í flestum Evrópuríkjum hefur verið lögð aukin áhersla á rafræna auðkenningu og miðlæga skráningu í tengslum við peningaleiki, bæði á staðbundnum markaði og á netinu. Slík kerfi hafa reynst árangursrík til að tryggja rekjanleika fjármagns, efla neytendavernd og uppfylla kröfur alþjóðlegra stofnana um varnir gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka.

Með rafrænni auðkenningu geta notendur staðfest aldur og aðgangsheimildir með öruggum hætti, en auk þess auðveldar hún rekjanleika fjármagns. Miðlæg skráning gerir spilurum einnig kleift að setja sér mörk um fjárhæðir, spilatíma eða útiloka sig frá spilun. Þannig má draga úr áhættu og stuðla að ábyrgari spilun, auk þess að skapa traustari og gagnsærri ramma um starfsemina.

Þróunin í Evrópu sýnir að samræmd rafræn auðkenning og skráning hefur orðið lykilþáttur í að treysta eftirlit og sporna við ólöglegri starfsemi á markaðnum.

7.
**Aðgerðir gegn skipulagðri brotastarfsemi
á peningaleikjamarkaði**

Til að sporna við skipulagðri brotastarfsemi á sviði peningaleikja hafa Evrópuríki á undanförunum árum gripið til fjölbreyttra og samhæfðra aðgerða. Þær beinast bæði að rekstraraðilum og þeim

sem auðvelda eða styðja við ólöglega starfsemi, svo sem með greiðslumiðlun, vefhýsingum eða miðlum sem beina notendum að ólöglegum vefsvæðum.

Í flestum Evrópuríkjum hafa stjórnvöld aukið heimildir eftirlitsaðila til að beita stjórnvaldssektum, loka vefsíðum eða stöðva greiðsluflæði til ólöglegra aðila, oft í samstarfi við fjármálastofnanir og tæknifyrirtæki. Samhliða hafa verið settar reglur sem gera stjórnvöldum kleift að vinna gegn svokölluðum speglasíðum (e. mirror sites) sem ætlað er að komast hjá eftirliti, og farið fram á að smáforrit sem tengjast ólöglegum leikjum verði fjarlægð úr appverslunum á borð við Google Play og App Store.

Þróunin í Evrópu sýnir að þessi samhæfða nálgun, þar sem eftirlitsaðilar, fjármálakerfi og tæknifyrirtæki vinna saman, hefur reynst áhrifarík leið til að vernda neytendur, tryggja heilbrigðan markað og draga úr umfangsmikilli ólöglegri starfsemi.

8.
Forvarnir, meðferðarúrreði og rannsóknir

Neytendavernd og ábyrg spilun hafa verið rauði þráðurinn í endurskoðun peningaleikjamarkaða í Evrópu, þrátt fyrir ólíkt fyrirkomulag milli landa. Þessi áhersla hefur falist í því að efla fræðslu, forvarnir og aðgengi að stuðningsúrreðum fyrir einstaklinga í vanda, samhliða því að styrkja rannsóknir um spilahegðun og áhrif hennar.

Í mörgum Evrópuríkjum hefur verið komið á samstarfi milli stjórnvalda, heilbrigðis- og félagsþjónustu, háskóla og frjálsra félagsamtaka til að tryggja heildstæða nálgun á vandann. Sérstök áhersla er lögð á vernd barna, ungmenna og annarra viðkvæmra hópa, meðal annars með takmörkunum á markaðssetningu og með skýrri upplýsingaskyldu leyfishafa um áhættu sem fylgir spilun.

Þá hafa ríki víða tengt fjármögnun forvarna, meðferðarúrreða og rannsókna við framlag leyfishafa á leikjamarkaði. Með slíku fyrirkomulagi hefur tekist að tryggja stöðugt fjármagn til fræðslu og stuðnings.

Þær átta leiðir sem hér hafa verið raktar endurspeglar sameiginlega stefnu Evrópuþjóða í átt að ábyrgari, gagnsærri og sjálfbærri umgjörð um peningaleiki. Þrátt fyrir að útfærslur séu ólíkar milli landa eru markmiðin hin sömu: að vernda neytendur, tryggja heilbrigðan markað og auka samfélagslega ábyrgð.

Íslensk stjórnvöld gætu horft til þessarar reynslu við endurskoðun eigin lagaumhverfis. Með því að tileinka sér heildstæða og samhæfða nálgun væri unnt að móta framtíðarsýn fyrir peningaleikjamarkaðinn sem samræmist evrópskri þróun og þjónar hagsmunum samfélagsins í heild.



7
LOKAORÐ

Ísland stendur nú frammi fyrir því að skipulögð brotastarfsemi fær að blómstra á peningaleikjamarkaði. Neytendavernd og forvörnum er kastað fyrir róða, alþjóðlegum kröfum í baráttunni gegn peningaþvætti og fjármögnun hryðjuverka er ekki sinnt og ríkissjóður verður af umtalsverðum tekjum. óbreytt staða er hvorki sjálfbær né í samræmi við það sem tíðkast í nágrannaríkjum.

Lausnin gæti falist í því að móta skýra framtíðarsýn og uppfæra löggjöfina í samræmi við þá þróun sem orðið hefur í Evrópu – með sameinuðu eftirliti, ábyrgri netspilun, öflugum vörnum gegn peningaþvætti og réttlátum skatttekjum sem endurspegla raunverulegt umfang markaðarins.

Með slíkri endurskoðun væri unnt að koma á heilbrigðum og sjálfbærum peningaleikjamarkaði undir virku eftirliti, tryggja öfluga neytendavernd og samfélagslega ábyrgð, sporna við ólöglegri starfsemi og auka tekjur ríkissjóðs um milljarða króna árlega.

