



10. maí 2021

Ályktun Stúdentaráðs Háskóla Íslands vegna reksturs spilakassa Happdrættis Háskóla Íslands til fjármögnunar Háskóla Íslands

Stúdentaráð Háskóla Íslands hefur staðið að upplýsingaöflun um rekstur spilakassa í gegnum Happdrætti Háskóla Íslands (HHÍ). Óskaði réttindaskrifstofa ráðsins eftir frekari útskýringu ásamt tölulegum gögnum frá Háskóla Íslands sem og HHÍ til að geta kortlagt umfangið betur, frá því rétt fyrir áramót. Þann 8. apríl sl. fór fram auka fundur Stúdentaráðs þar sem ráðið fékk til sín viðeigandi fagaðila til að fjalla um fjárhættuspil og spilafíkn.

Á grundvelli þeirra yfirgripsmikla upplýsinga sem Stúdentaráð fékk á áðurnefndum fundi, þeirrar vinnu sem ráðið hefur lagst í, sem og vitneskju um nýskipaðan starfshóp rektors og starfshóps dómsmálaráðherra, telur Stúdentaráð það vonbrigði að Háskóli Íslands skuli þurfa að fjármagna háskólabyggingar, viðhaldskostnað og greiða rannsóknar- og kennslutæki með fjármagni frá HHÍ. Stúdentaráð álitur að Háskóli Íslands eigi ekki að hafa aðkomu að rekstri spilakassa og skuli fara fram á að stofnunin sé fjármögnuð af ríkisvaldinu þannig að hann þurfi ekki að reiða sig á happdrættisfé. Stúdentaráð telur það jafnframt ótækt að stjórnvöld skuli ekki standa fyrir fjármögnun á ofangreindum þáttum og líti þess í stað svo á að rekstur HHÍ sé meginleiðin til að fjármagna húsnæðismál Háskólans. Þó sjálfstæð eining sé þá er Háskóli Íslands ríkisrekin stofnun og er það beinlínis á ábyrgð stjórnvalda að fjárframlögin til Háskólans séu viðunandi.

I. Starfsemi Happdrættis Háskóla Íslands

HHÍ var stofnað árið 1933 og starfar eftir [lögum nr. 13/1973](#) um Happdrætti Háskóla Íslands. Lögin kveða á um að ráðherra sé heimilt að veita Háskóla Íslands leyfi til rekstrar peningahappdrættis með ákveðnum skilyrðum. Þá skuli ágóðanum vera varið í að reisa byggingar á vegum Háskóla Íslands, til greiðslu kostnaðar af viðhaldi háskólabygginganna, til fegrunar á háskólalóðinni, til að koma á fót og efla rannsóknarstofur við deildir Háskólans, og til að greiða andvirði rannsóknar- og kennslutækja sem eru nauðsynleg fyrir Háskólann. HHÍ hefur þannig leyfi til að reka flokkahappdrætti, skyndihappdrætti og skjávélahappdrætti, að öðru nafni spilakassa. Með þessu fjármagni hefur Háskóli Íslands getað reist 24 byggingar sem stúdentar eiga leiðir sínar í gegnum daglega.¹

Aðkoma Háskólans að rekstri spilakassa er að mati Stúdentaráðs vandasöm, einna helst vegna þess að slík starfsemi er ekki áhættulaus og hefur víðtækar og alvarlegar afleiðingar

¹ Happdrætti Háskóla Íslands. *Ábyrg spilun: áherslur og verkefni*. Reykjavík: Happdrætti Háskóla Íslands, 2020.



fyrir þau sem peningaleiki stunda sem og aðstandendur þeirra. HHÍ hefur mótað sér stefnu gagnvart ábyrgri spilun og sett sér það markmið að vera leiðandi í þeim efnum. HHÍ hefur til að mynda lagt áherslu á að efla lögbundið eftirlit með happdrættismarkaðinum, efla skilningu og þekkingu á eðli spilavanda og fíknar og eftt stuðning við rannsóknir og framlög til meðferðarúrræða. Þá eru til skoðunar fyrirframgreidd spilakort sem eiga að hjálpa notendum að stýra spilun sinni og þeim fjárhæðum sem spilað er fyrir. Með þessum hætti getur viðkomandi fylgst með eigin spilun og sett sér mörk. Aðgerð sem þessi er ákveðið framfaraskref þar sem hún getur dregið úr notkun og áhættu en þó talin ófullnægjandi af fagaðilum og styður Stúdentaráð það mat.

II. Rannsóknir á spilavanda og viðhorf almennings

Kerfisbundnar rannsóknir á spilavanda hófust árið 2002 hérlendis, innan sálfræðideildar Háskóla Íslands, sem doktor Daníel Þór Ólason prófessor við Háskólann hefur stýrt. Fjórar faraldsfræðilegar rannsóknir hafa verið gerðar á þátttöku fullorðinna einstaklinga í peningaspilum. Rannsóknirnar voru gerðar árin 2005, 2007, 2011 og loks 2017. Niðurstöðurnar eru til marks um að spilavandi fari sívaxandi og sé algengara vandamál meðal ungs fólks á aldrinum 18-25 ára, karlar séu líklegri en konur til að glíma við spilavanda, flestir séu einungis með grunnskólapróf, einhleypir og í lágtekjuhóp.²

Árið 2017 sýndu niðurstöður að rúmlega 77,3% landsmanna spiluðu peningaspil að lágmarki einu sinni á síðastliðnu 12 mánuðum fyrir könnunina, samanborið við 76% frá árinu 2011 og 70% frá 2005 og 2007. Þá voru 18% sem spiluðu vikulega eða oftar árið 2017, samanborið við 14,9% frá árinu 2011. Algengi spilafíknar 2017 reyndist vera 0,3% sem var mun lægri en árið 2007 þegar hún mældist í 9,3%, og í 0,8% árið 2011 og í 0,5% árið 2005. Algengi spilavanda árið 2017 var hins vegar 2,3% sem reyndist ekki frábrugðið árinu 2011 en árin 2005 og 2006 þegar spilavandi mældist í 1,6%. Þessa þróun má rekja til frekari þátttöku landsmanna í lottó, bingó, póker, íþróttaleikjaveðmálum og aukinni þátttöku ungra karla í peningaspilum á erlendum netsíðum.³ Þá mátti sjá að árið 2017 hafi töluvert fleiri verið að spila peningaspil reglulega eða einu sinni í viku eða oftar, og að spilakassar sé sú tegund peningaspila sem flestir spila. Vert er að nefna að gögnin benda til þess að það hafi ekki dregið úr heildarþátttöku í peningaspilum árið 2017 frá árinu 2011, sem fer á mis við þróunina erlendis í þessum efnum.

² Daníel Þór Ólason. *Spilahegðun og algengi spilavanda meðan fullorðinna Íslendinga árið 2017*. Reykjavík: Dómsmálaráðuneytið, 2018.

³ Daníel Þór Ólason. *Spilahegðun og algengi spilavanda meðan fullorðinna Íslendinga árið 2011*. Reykjavík: Innanríkisráðuneytið, 2012.



Eiginleikar spílakassa stuðla hvað mest til ákefðrar spílamennsku samanbórið við aðrar tegundir fjárhættuspíla. Það að t.d. notast við spílapeninga, kort eða aðrar rafrænar lausnir til að greiða fyrir þátttöku veldur því að spílarar vanmeta hversu mikið fjármagn þeir setja í spílin. Þá er algengt að þeir telji að þeir geti bætt upp fyrir tap með því að halda áfram að spíla. Hraði leiks, smáir vinningar, lýsing, hljóð og kringumstæður er stjórnað með kerfisbundnum hætti sem ýtir undir meiri spílu. Þannig eru spílin oft byggð upp með þeim hætti að spílarar missa stjórn á aðstæðum og gera sér ekki grein fyrir því að fjárhættuspílið er tilviljunum háð. Rannsóknir hafa leitt það í ljós að spílavandi er algengari á meðal þeirra sem tilheyra viðkvæmum hópum samfélagsins og helst í hendur við annars konar vanda. Fjárhagsörðugleikar eru ein algengasta afleiðing spílaþáttar sem kemur til með að hafa áhrif á lífskjör þessara einstaklinga og aðstandendur.⁴

Spílakössum HHÍ og Íslandsspíla var lokað í mars 2020 þegar samkomubann tók fyrst gildi en opnuðu þegar slakað var á takmörkunum og standa opnir í dag. Niðurstöður viðhorfskönnunar sem SÁS lét framkvæma af Gallup árið 2020 sýnir að 85,8% svarenda myndu vilja hafa spílakassanna lokaða til frambúðar eftir kórónuveirufaraldurinn en 42% þeirra sem myndu ekki vilja hafa spílakassanna lokaða er ungt fólk á aldrinum 18-34 ára. 93,6% svarenda höfðu aldrei spílað í spílakössum sl. 12 mánuði en 5,5% höfðu spílað einu sinni til tvisvar og af þeim voru 22% ungt fólk á aldrinum 18-35 ára. Þá voru 47,6% svarenda sem töldu helstu ástæðu fyrir því að fólk spílaði í spílakössum héraendis vera af því að það væri haldið spílaþáttar og 46,4% töldu það vera í von um vinning. Spurt var um afstöðu svarenda gagnvart því að fjármagna starfsemi í almannapágu með spílakössum og voru 71,3% frekar og mjög neikvæð og aðeins 9% voru jákvæð gagnvart því. Þá var ungt fólk líklegra til að vera jákvætt.⁵

Það skýtur skökku við að til séu áreiðanleg gögn er varpa ljósi á alvarleika peningaspíla og afleiðingar þeirra, beinlínis lögð fyrir dómsmálaráðuneytið, en að á þessu árabili hafi lagaramminn í kringum happdrættismál staðið í stað. HHÍ og Landsbjörg, sem starfrækir spílakassa í gegnum Íslandsspil ásamt Rauða krossinum á Íslandi, hafa bæði áður lýst yfir áhyggjum vegna skorts á viðbrögðum stjórnvalda. Þær ábendingar hafa e.t.v. að mestu snúist um að kanna úrbætur í regluverki í happdrættismálum frekar en að leggja af rekstur peningaspíla. Þó hefur það óumdeilanlega gefið til kynna skort á pólitískum vilja af hálfu stjórnvalda í gegnum árin til að taka málið föstum tókum.

⁴ Sulkunen, P., Babor, T. F., Örnberg, J. C., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., Marionneau, V., Nikkinen, J., Orford, J., Room, R., and Rossow, I. „Setting Limits: Gambling, science and public policy.“ *Addiction*, 116 (2019): 32 - 40. Sótt 28. apríl 2021. doi: <https://doi.org/10.1111/add.15241>.

⁵ Gallup. *Viðhorf til spílakassa og spílasala á Íslandi*. Reykjavík: Gallup, 2020.



III. Ábyrgð stjórnvalda

Dómsmálaráðherra hefur nýlega skipað starfshóp um happdrætti og fjárhættuspil sem hefur það hlutverk að: „kanna mögulegar réttarbætur á sviði happdrættismála. Er hópnum ætlað að gera tillögur til ráðherra um breytingar á lögum og reglugerðum um happdrætti, teljist þær nauðsynlegar, og eftir atvikum að greina fjárförf til þess að tryggja að mögulegar breytingar geti átt sér stað.”⁶

Á opnum fundi velferðarnefndar Alþingis um spilafíkn og áhrif á líf og fjölskyldu, meðferðarúrræði og stefnu stjórnvalda þann 10. mars sl., sátu heilbrigðisráðherra, dómsmálaráðherra og mennta- og menningarmálaráðherra fyrir svörum nefndarmeðlima. Heilbrigðismálaráðherra sagði það sína skoðun sem stjórnmalamaður vera að draga þyrfti úr algengi spilakassa og undirstrikaði að spilavandi væri heilbrigðisvandi. Dómsmálaráðherra taldi það ekki óeðlilegt að nýi starfshópurinn skoðaði heimild til að úthýsa spilakassa er spurð en var þó þeirrar skoðunnar að boð og bönn virkuðu fremur illa. Þannig væri lausn frekar að finna í forvörnum og góðu regluverki. Þá sagði hún engin áform vera um að leita leiða með Háskólanum til að ná sambærilegri fjármögnun öðruvísi en að starfshópurinn gæti skoðað það betur. Þá sagði mennta- og menningarmálaráðherra að það væri undir Alþingi komið að auka fjárveitingar til Háskólans þannig að hann þyrfti ekki að fjármagna sig með þessum hætti. Sagði ráðherra það ekki réttlæt看legt að Háskólinn fjármagnaði sig svona er spurð og að hún myndi ekki leggjast gegn úrbótum í málaflokknum og sömuleiðis styðja auknar fjárveitingar til Háskóla Íslands.

Ljóst er að málið sé umfangsmikið, umræðna þörf sem og vandlegar meðferðar af ráðuneytunum þremur. Jafnvel þó stjórnvöld séu að horfa fram á ábyrga spilamennsku sem úrbætur á sviði happdrættismála þá er sannleikurinn sá, sem m.a. má lesa úr ofangreindum gögnum, að spilavandi þróast í þráláta fíkn á svipaðan hátt og vímuefna- og áfengisfíkn samkvæmt DSM greiningarkerfinu, hefur tengingu við aðra geðvanda, með hærri tíðni í yngri aldurshópum og meðal jaðarsettra sem eru útsettari fyrir neikvæðum afleiðingum. Það að ágóðanum sé veitt til mennta- og menningarmála er heldur viðkvæmt og raunar óeðlilegt að sá málaflokkur sé erfiður að fjármagna með öðrum hætti, þegar hann er uppspretta þekkingar, nýsköpunar og framfara samfélaginu til hagsbóta. Í því felst togstreitan um aðkomu Háskóla Íslands. Fjárveitingar til Háskólans yrðu að hækka umtalsvert úr ríkissjóði til þess að Háskólinn stæði undir rekstri. Það er því ekki óeðlilegt að mennta- og menningarmálaráðherra, sem fer með og ber ábyrgð á stjórnarframkvæmdum öllum á sviði mennta- og menningarmála og er þar með æðsti yfirmaður Háskóla Íslands, þurfi að geta

⁶ Stjórnarráð Íslands. „Starfshópur um happdrætti og fjárhættuspil.“

<https://www.stjornarradid.is/efst-a-baugi/frettir/stok-frett/2021/04/28/Starfshopur-um-happdraetti-og-fjarhaettu-spil/> (sótt 30. apríl 2021).



Stúdentaráð Háskóla Íslands

svarað fyrir umdeildum rekstri stærstu menntastofnunar landsins. Staðreyndin er sú að það er á ábyrgð stjórnvalda að ákveða framtíð happdrættismarkaðarins.

IV. Ábyrgð Háskóla Íslands

Í apríl skipaði Rektor Háskóla Íslands starfshóp um álitaeftni í tengslum við tekjuöflun Happdrættis Háskóla Íslands. Verkefni hópsins eru að „greina málefni, vinna út frá fyrirbyggjandi gögnum um þau, rannsóknum sem gerðar hafa verið frá 1993, bæði um viðhorf í samfélaginu og eins um spilafíkn, ásamt staðreyndum sem tengjast húsbyggingum og lagamma“.⁷ Samskipti réttindaskrifstofu Stúdentaráðs við rektorsskrifstofu um þetta mál hafa verið mjög góð og tekin alvarlega. Því þykir ráðinu ánægjulegt að fulltrúa stúdenta hafi verið tryggð aðkoma að ofangreindri vinnu með skipun forseta Stúdentaráðs í hópinn og að yfirlýstur vilji sé til að skoða málið vandlega. Það er nefnilega innan valdsviðs Háskóla Íslands sem sjálfstæð stofnun að taka afstöðu gegn og með gildin sín að leiðarljósi.

Það eru vonbrigði að yfirvöld líti svo á að það hvíli endanleg ábyrgð á HHÍ á að sinna húsnæðismálum Háskólans og telur Stúdentaráð að það sé löngum kominn tími á að það viðhorf breytist. Án HHÍ hefði þörf og mikilvæg uppbygging Háskóla Íslands ekki raungerst og er það eitt og sér næg ástæða fyrir stúdenta til að setja spurningamerki við starfsemina og afstöðu bæði Háskólans og stjórnvalda. Samkvæmt ársreikningi HHÍ frá árinu 2019 voru 580 milljónir greiddar til Háskóla Íslands og 150 milljónir í leyfisgjald sem rennur til Rannís, af 1.618 milljarða króna hagnaði.⁸ Það er ekki svo fjarstæðukennt að draga ályktun um að hér sé um hagsmunaárekstur að ræða þar sem Háskólinn er háður þessu fjármagni og verði breytingar gerðar er fyrirséð að Háskólinn standi ekki undir rekstri. Háskóli Íslands á hins vegar ekki einn og sér að þurfa að finna aðra leið til að fjármagna starfsemi sína, stjórnvöld eru ekki minna undanskilin því að axla ábyrgð.

Háskóli Íslands er fyrst og fremst menntastofnun sem hefur það hlutverk að þjóna íslensku samfélagi og skila af sér þá þekkingu sem það þarfnast hverju sinni, þannig er eitt gildi hans akademískt frelsi. Háskólinn á að vera okkar allra enda samanstandur hann af nemendum ásamt starfsfólki sem mynda eitt stórt samfélag og er jafnrétti haft að leiðarljósi til að stuðla að gagnkvæmri virðingu. Þá starfar Háskólinn af mikilli faglegheit sem hann telur vera ein forsenda þess traust sem hann nýtur meðal almennings. Með þessi gildi í forgrunni þarf Háskóli Íslands að spyrja sig hvort honum sé raunverulega fært að hafa aðkomu að þess konar starfsemi sem getur haft hamlandi áhrif á lífs fólks og fjölskyldur þeirra. Óháð því hver meðhöndlun stjórnvalda á happdrættismálum hefur verið hingað til eða viðbragða þeirra í

⁷ Fundargerð háskólaráðs 15. apríl 2021. Háskóli Íslands, Reykjavík.

⁸ Happdrætti Háskóla Íslands. *Samandreginn ársreikningur*. Reykjavík: Happdrætti Háskóla Íslands, 2019.



Stúdentaráð Háskóla Íslands

framhaldinu þá er Háskóli Íslands fær um að ákveða að vera mótfallinn því að fjármagnið sem honum er ætlað sé aflað með þessum hætti. Slík afstaða væri þungbær en þó auðtekin með tilliti til eðli starfseminnar.

V. Niðurlag

Hlutverk Háskóla Íslands sem þekkingarstofnun er nýtur virðingar hefur gríðarlega mikla samfélagslega þýðingu. Af öllu framangreindu telur Stúdentaráð það ekki standast skoðun að Háskóli Íslands hafi aðkomu að rekstri spilakassa. Stúdentaráð hvetur Háskólann til að taka skýra afstöðu, segja skilið við umræddan rekstur og setja gott fordæmi fyrir aðrar stofnanir sem hafa aðkomu að samskonar starfsemi.

Jafnframt krefur Stúdentaráð stjórnvöld um að endurskoða af miklum þunga fjármögnum til Háskóla Íslands, sem og háskólastigsins í heild sinni, og hafa það hugfast að það sé óboðlegt að núverandi fyrirkomulag sé forsenda uppbyggingar og styrkingu innviða æðstu menntastofnunar landsins.