



מסמך רקע בנושא:
הוראות ואיסורים בעניין הגרלות והימורים
- השוואה בין מדינות -

הצעת חוק הוראות ואיסורים
בעניין הגרלות והימורים, התשס"ג-2003

מוגש לוועדת הכלכלה

כתיבה: עמוס אולצוור, עוזר מחקר ומידע

אישור: שמוליק חזקיה, ראש צוות

עריכה לשונית: מערכת "דברי הכנסת"

ב' בתמוז תשס"ד

21 ביוני 2004

תמצית

מסמך זה מציג סקירה השוואתית של המצב החוקי והמצב הנוהג בפועל ב-15 מדינות בעולם ביחס לשלושה סעיפים בהצעת החוק הוראות ואיסורים בעניין הגרלות והימורים, התשס"ג-2003, של הח"כ אילן שלגי ואחרים:

- חובת פרסום של סיכויי הזכייה בהגרלות ובהימורים חוקיים בישראל בכל אמצעי פרסומי ועל גבי כרטיס ההגרלה או ההימור.
- איסור פרסום זהותם של הזוכים בהגרלות ובהימורים חוקיים אלא אם כן נתקבלה הסכמתם לכך.
- איסור מכירה של כרטיסי הגרלה או הימור לקטין שטרם מלאו לו 18 שנים.

הסקירה ההשוואתית מלמדת שב-7 מדינות מתוך ה-15 שנבחנו החוק אינו מחייב פרסום של סיכויי הזכייה באף אחד מסוגי ההימורים וההגרלות. עם זאת, בשתי מדינות שבהן החוק אינו מחייב פרסום של סיכויי הזכייה, מפעלי הלוטו נוהגים לפרסם את סיכויי הזכייה בעלוני מידע לציבור ובפרסומות באמצעי התקשורת, אך לא על גבי כרטיס הלוטו.

ב-8 מדינות מתוך ה-15 שנבחנו החוק מחייב פרסום של סיכויי הזכייה. בשתיים משמונה המדינות יש הבחנה בין הימורים שבהם חובה לפרסם את סיכויי הזכייה לבין הימורים הקשורים בספורט, כגון מרוצים, שבהם אין חובה לפרסם את סיכויי הזכייה. ברוב המדינות המחייבות פרסום של סיכויי הזכייה החובה חלה על פרסום בעלוני מידע ו/או באמצעי התקשורת, ורק בשתיים מהמדינות פרסום סיכויי הזכייה נדרש גם בחלקו האחורי של כרטיס ההגרלה.

בעניין איסור פרסום זהותם של הזוכים בהגרלה או הימור, מתוך תשע מדינות שמהן נתקבלה תשובה, בשש החוק אינו אוסר פרסום של זהות הזוכים, אך בפועל אם הזוכים מבקשים שלא לפרסם את זהותם – בקשתם נענית. בשלוש מדינות החוק אוסר את פרסום זהותם של הזוכים, על-פי רוב בהסתמך על החוק להגנה על פרטיות.

אשר לאיסור מכירת כרטיסי הגרלה או הימורים לקטינים, מתוך עשר מדינות שמהן נתקבלה תשובה, בארבע מדינות אין הגבלה בחוק על גיל מינימלי להשתתפות בכל סוגי ההימורים אלא בקזינו, שבו גיל המשתתפים המינימלי הוא 18 או 20. בשש מהמדינות, הגיל המינימלי הנדרש בחוק להשתתפות בכל סוגי ההימורים הוא 18 מלבד אנגליה, שבה הגיל המינימלי הנדרש בחוק להשתתפות בכל סוגי ההימורים הוא 18 ואילו בלוטו הלאומי ובהימורים על תוצאות משחקי כדורגל הוא 16.

בחלקו השני של המסמך מוצגת עמדת המועצה להסדר ההימורים בספורט בישראל בדבר פרסום סיכויי הזכייה. המועצה גורסת שההסתברות לזכייה בהימורים הקשורים בספורט אינה אקראית, ומושפעת מידע רלוונטי בתחום הספורט. המועצה מציגה דוגמאות להימורי ספורט הנוהגים בישראל, שבהם אין משמעות לפרסום סיכויי הזכייה או שאי-אפשר לחשב את הסיכויים כלל.

נוסף על כך, חמישה מומחים העוסקים בתחום הסטטיסטיקה וההסתברות במוסדות אקדמיים נתבקשו לענות על השאלה אם אפשר לחשב את סיכויי הזכייה בהגרלות ובהימורים שבהם עומד לרשות המשתתף ידע רלוונטי להגרלה או להימור. מתשובותיהם של כל המומחים עולה שההסתברות לזכייה בהגרלות או בהימורים שבהם אפשר להיעזר בידע רלוונטי להגרלה או להימור אינה אקראית אלא תלויה בידע של המהמר, למשל, ידע בדבר משחקי הספורט שאת תוצאותיהם הוא צריך לנחש. ההסתברות לכל מאורע בטופס ההימור אינה שווה, ולבעל ידע במשחקי הספורט יש יתרון על משתתף הממלא את טופס ההימור בצורה אקראית. מכיוון שקשה ואולי בלתי אפשרי לאמוד את השפעתם של גורמים אלו, קשה לחשב במדויק את ההסתברות לזכייה.

1. מבוא

ב-14 ביולי 2003 הונחה על שולחן הכנסת הצעת חוק הוראות ואיסורים בעניין הגרלות והימורים, התשס"ג-2003, של חה"כ אילן שלגי ואחרים.

שלושה סעיפים בהצעת החוק רלוונטיים לענייננו, וזו תמציתן:

1. עורך הגרלה חוקית יציג הודעה בדבר סיכויי הזכייה על גבי הכרטיס, הטופס או כל אמצעי אחר המשמש להשתתפות בהגרלה וכן בפרסומת להגרלה, ובלבד שמדובר בהגרלה שאפשר לדעת את סיכויי הזכייה בה. ההודעה תהיה בנוסח הזה: "סיכויי הזכייה בפרס המרבי הם אחד ל(מספר)". ההודעה תודפס או תודבק בחלקו הקדמי של הכרטיס או הטופס או כל אמצעי אחר המשמש בהגרלה. ההודעה תופיע גם בפרסומת כתובה, בתשדירי רדיו בהודעה שתשודר בסוף התשדיר, בטלוויזיה בהודעה שתוקרן במהלך התשדיר בכותרת נחה או נעה ובאינטרנט.

2. תיקון חוק העונשין, התשל"ז-1977, כדי שתיאסר מכירת כרטיסי הגרלה או הימורים לאדם שטרם מלאו לו 18 שנים ושאיננו נראה כמי שמלאו לו 18 שנים. נוסף על כך, מוכר כרטיסי הגרלה או הימור יחויב להציג הודעה במקום בולט בנקודת המכירה, המודיעה על איסור מכירת כרטיסי הגרלה והימורים למי שטרם מלאו לו 18 שנים.

3. תיקון חוק העונשין, התשל"ז-1977, כדי שעורך הגרלה או הימור חוקיים לא יגלה לאחר ולא יפרסם מידע על זהותו של מי שזכה בהגרלה או בהימור, אלא לאחר קבלת הסכמתו של הזוכה בכתב.

ועדת הכלכלה של הכנסת דנה ב-9 בפברואר 2004 בהצעת החוק. במהלך הדיון עלו שאלות בדבר החובה לפרסם את סיכויי הזכייה ובדבר הגיל המינימלי המותר להשתתפות בהימורים והגרלות:¹

- האם אפשר לחשב את סיכויי הזכייה בהימורים שבהם אפשר להיעזר בידע, למשל בהימורים הקשורים בספורט כמו משחק הטוטו בישראל?
- מה המצב החוקי והמצב בפועל במדינות אחרות בעולם בעניין פרסום סיכויי הזכייה בהימורים שבהם אפשר להיעזר בידע, כגון הימורים על תוצאות משחקי ספורט?
- האם מוטלת במדינות אחרות חובה לפרסם את סיכויי הזכייה בכל מפעלי הגרלות וההימורים על גבי כרטיס הגרלה עצמו ובאמצעי התקשורת (טלוויזיה, רדיו, עיתונות ואינטרנט)? האם יש לפרסמן בחלקו הקדמי של הכרטיס או בחלקו האחורי?
- האם במדינות אחרות החוק מבדיל בין הלוטו להימורים הקשורים בספורט מבחינת גיל ההשתתפות המינימלי?

מסמך זה מציג סקירה השוואתית של המצב החוקי והמצב בפועל במדינות אחדות בעולם בשאלות שהוצגו לעיל. כמו כן, המסמך מציג דעות של מומחים בתחום ההסתברות באקדמיה בשאלה אם אפשר לחשב את סיכויי הזכייה בהימורים על תוצאות של משחקי ספורט.

בתחילת המסמך מובא הסבר של המתודולוגיה העומדת בבסיס הסקירה ההשוואתית.

בפרק השני של המסמך מוצגים ממצאי הסקירה ההשוואתית.

¹ פרוטוקול מס' 149 משיבת ועדת הכלכלה, 9 בפברואר 2004.

בפרק השלישי מובאת עמדת המועצה להסדר ההימורים בספורט ודעותיהם של מומחים בתחום ההסתברות באקדמיה בשאלה אם אפשר לחשב את סיכויי הזכייה בהימורים על תוצאות של משחקי ספורט.

2. סקירה השוואתית – מתודולוגיה

כדי לעשות סקירה השוואתית של המצב החוקי ושל המצב בפועל במדינות בעולם בסוגיות שהועלו במהלך הדיון בוועדת הכלכלה ניסחנו שאלון קצר ובו השאלות האלה:

1. האם נקבעה חובה בחוק, בתקנות או במקור משפטי אחר לפרסם את סיכויי הזכייה בכל סוג של הימורים או לוטו? אם נקבעה חובה כזאת, על אילו פרסים היא חלה – על הפרס הראשון או על כל הפרסים? האם החוק או התקנות קובעים באילו אמצעי תקשורת יש לפרסם את סיכויי הזכייה? האם יש לפרסם את סיכויי הזכייה בחלקו הקדמי של כרטיס ההגרלה או בחלקו האחורי?

2. האם החוק או התקנות אוסרים פרסום של זהות הזוכים? אם יש איסור – על אילו סוגי הימורים או הגרלות הוא חל?

3. האם יש הגבלה של גיל המהמרים בחוק, בתקנות או בכל מקור משפטי אחר? אם יש הגבלה כזאת, על אילו סוגי הימורים או הגרלות חלים החוק או התקנות? כמו כן, האם יש הבדל בין הימורים הקשורים בספורט לבין סוגים אחרים של הימורים מבחינת גיל המינימום להשתתפות?

4. מה המצב הנוהג בפועל בסוגיות הללו?

שאלון זה נשלח ל-20 מדינות בעולם באירופה, באסיה ובארה"ב. נתקבלו תשובות מ-15 מדינות, והן מוצגות בפרק הבא.

השאלון נשלח לגופים המקצועיים האלה: מרכזי מחקר ומידע מקבילים בפרלמנטים, הנספחים המסחריים בשגרירויות הזרות בישראל בכמה מהמדינות, משרד המשפטים בכמה מהמדינות ושגרירות ישראל בברן שבשווייץ.

להלן סקירה של מגוון סוגי ההימורים במדינות שנסקרו ושל המערכת החוקית המטפלת בהם:

סוגי הימורים

יש סוגים רבים של הימורים: הלוטו והטוטו המוכרים לנו בישראל, מרוצי סוסים, מכונות מזל, קזינו, בינגו, הימורים אחרים בתחום הספורט כמו מרוצי סירות ומרוצי אופניים ועוד. כמו כן, בכל סוג של הימור יש סוגים שונים של משחקים, למשל במשחק הטוטו יש משחק "טוטו 16", שצריך לנחש בו את תוצאות 16 המשחקים, ויש משחק שצריך לנחש בו את מספר השערים שיובקעו; בצרפת נהוג משחק "טוטו א", שצריך לנחש בו כמה תוצאות תיקו יהיו במחזור המשחקים.

מגוון זה של סוגי הימורים מחייב הכרת חוקי המשחק של כל הימור והימור כדי שבסיס ההשוואה יהיה זהה. מנגד, המשחקים המרכזיים של הלוטו והטוטו קיימים כמעט בכל המדינות והם בעלי מאפיינים דומים; למשל, בלוטו – בחירת 6 מספרים מתוך 49 מספרים אפשריים, ובטוטו – ניחוש תוצאות של 14 או 16 משחקים. לכן הבאנו בממצאי ההשוואה בעיקר את משחקי הלוטו והטוטו ומשחקים נוספים הנכללים בהימורי ספורט שבהם אופן המשחק ברור למדי, כגון מרוצי סוסים.

במדינות מסוימות דווח על כמה סוגים של מפעלי לוטו, למשל לוטו לאומי (National Lottery) ולוטו רגיל (Lotto). במקרים אלו ציינו את ההבדל בין שני המפעלים כשניתן לנו הסבר. כאשר לא ניתן הסבר הבאנו את הממצאים כפי שהם.

מורכבות המערכת החוקית

המערכת החוקית המגדירה הוראות ואיסורים בעניין הגרלות וההימורים היא מורכבת מאוד בכל המדינות, ועל-פי רוב בנויה מכמה רבדים, כמפורט להלן:

- הרובד הראשון הוא החוק או החוקים הקובעים הגבלות ואיסורים בנושא ההימורים. ייתכנו חוקי הימורים כלליים או חוק מיוחד לכל סוג של הימור.
- הרובד השני הוא התקנות הנלוות לחוק העיקרי.
- הרובד השלישי הוא תקנות שחיברה מועצה סטטוטורית המחייבות את הזכיינים של מפעלי ההימורים.
- הרובד הרביעי הוא קוד אתי שקיבל עליו הזכייין המנהל את מפעלי ההימורים.

בשל המורכבות הרבה של מערכת המשפט, האפשרויות הרבות לציון ההגבלה או האיסור בכל אחד מהמקורות המשפטיים שצוינו וההבדלים בין מערכות המשפט של המדינות, בחרנו לשלוח את שאלון המידע לגופים המקצועיים העוסקים בכך בכל מדינה ולא ללקט נתונים בכוחות עצמנו.

3.1. החובה לפרסם את סיכויי הזכייה

סיכום הממצאים

15 מדינות השיבו לשאלות בעניין החובה לפרסם את סיכויי הזכייה. כמה מדינות לא השיבו תשובה ברורה ומלאה בדבר כל סוגי ההימורים או בדבר המצב הנוהג בפועל במדינה, ולכן יש מדינות שבהן לא כל המידע הדרוש מוצג. עם זאת, התמונה העולה מהתשובות שנתקבלו ברורה דיה:

ב-7 מדינות מתוך ה-15 אין חובה בחוק או בתקנות לציין את סיכויי הזכייה בלוטו ובטוטו (איטליה, יפן, ניו-זילנד, שווייץ, פינלנד, גרמניה וצרפת). רק ב-2 מדינות מתוך 7 מדינות אלו נהוג בפועל לפרסם את סיכויי הזכייה במפעלי הלוטו (פינלנד וצרפת). על-פי רוב, סיכויי הזכייה מתפרסמים בעלוני מידע ובערוצי המדיה, אך לא על גבי כרטיס ההגרלה עצמו.

ב-8 מדינות יש חובה בחוק או בתקנות לפרסם את סיכויי הזכייה (מדינת New South Wales באוסטרליה, טריטוריית הבירה (Australian Capital Territory – Act) באוסטרליה, פרובינציית אלברטה (Alberta) בקנדה, אנגליה והמדינות וירג'יניה, קליפורניה, קולורדו ומינסוטה בארה"ב. ברוב המדינות המחייבות פרסום של סיכויי הזכייה החובה חלה על פרסום בעלוני מידע ו/או באמצעי התקשורת, ורק בשתיים מהמדינות פרסום סיכויי הזכייה נדרש גם על גבי צדו האחורי של כרטיס ההגרלה.

באנגליה, בפינלנד וב-New South Wales שבאוסטרליה המצב בפועל הוא שסיכויי הזכייה מתפרסמים במפעל הלוטו, אך לא בהימורים הקשורים בספורט.

כמה מהמדינות שנסקרות כאן שייכות למדינה פדרלית, למשל וירג'יניה וקליפורניה בארה"ב וטריטוריית הבירה ו-New South Wales באוסטרליה. לא התקבל מידע בדבר החוק והנוהג במדינות אחרות של המדינה הפדרלית. עלינו להדגיש שאין להסיק מן הנתונים המוצגים כאן מה שיעור המדינות בעולם שמוטלת בהן חובה לפרסם את סיכויי הזכייה בהימורים.

איטליה²

באיטליה יש שני סוגי מפעלי לוטו: מפעל ה-Lotto דומה לזה הקיים בישראל ופועל בכ-20 ערים גדולות באיטליה; מפעל הלוטו הארצי נקרא National Lottery וקשור באירועים מסוימים, כגון מרוץ סוסים המתקיים במילנו במועד מסוים.

בכל סוגי ההימורים אין חובה בחוק לפרסם את סיכויי הזכייה, וגם בפועל סיכויי הזכייה אינם מתפרסמים. הדבר היחיד שצריך לציין על צדו האחורי של כרטיס הלוטו הארצי הוא תמצית הדרכים שבהן משולמים הפרסים. כמו כן, ברוב סוגי ההימורים – למשל הלוטו, הלוטו הארצי והטוטו – חובה לפרסם את סכומי הפרסים שאפשר לזכות בהם.

הימורים על תוצאות משחקים (Prognostic Concourses), כגון משחקי כדורגל, משחקי כדורסל ומרוצי סוסים, מנוהלים בידי הממשלה.

² המידע נמסר ממרכז המחקר של ה-Italian Camera dei Deputati (בית-הנבחרים של איטליה) ותרגם אותו לאנגלית Alessandro Cattaneo, המזכיר הראשון בשגרירות איטליה בישראל. תרגומו נשלח במכתב ב-11 במאי 2004. מידע נוסף מסר מר אוברטו דיין, עוזר המזכיר הראשון בשגרירות איטליה בישראל, בשיחת טלפון, 9 ביוני 2004.

כאמור, אין חובה בחוק לציין את סיכויי הזכייה בהימורי ספורט, וגם בפועל אין מציינים את סיכויי הזכייה על גבי טופס הטוטו או בפרסומים אחרים. הדבר היחיד שמצוין הוא המידע על המקום שבו אפשר לקבל את כספי הזכייה.

יפן³

ביפן יש שבעה מפעלי הימורים שהממשלה מנהלת ברמה הארצית: הימורים על תוצאות משחקי ספורט (בעיקר כדורגל), מרוצי סוסים, מרוצי אופניים, מרוצי מכוניות, מרוצי סירות, לוטו (Lotto) ו-Lottery Tickets.

ב-Lottery Tickets ובלוטו (Lotto) חובה לציין את סכומי הפרסים ואת סוגי הפרסים, אבל החוק אינו מצייין שהפרסום צריך לבוא על גבי הכרטיס או הטופס. החוק אינו עוסק בפרסום באמצעי התקשורת. בפועל, כל סכומי הפרסים והכרטיסים הזוכים מתפרסמים על צדו האחורי של כרטיס ה-Lottery.

בהימורים הקשורים בספורט כמו Sports Promotion Lottery (toto, totogoal), החוק אינו מחייב פרסום של סיכויי הזכייה. בתקנות של החוק מוזכר שיש לפרסם את החלק היחסי מסכום הפרס הכולל שיינתן לכל יחס הימורים (distribution rate of the amount for each hit ratio). ואכן, המינהלה הלאומית לקידום הספורט והבריאות מפרסמת מידע זה בנוגע לכל הפרסים בטוטו.⁴

מדינת New South Wales באוסטרליה⁵

בכל סוגי ההימורים נדרש שבנקודות המכירה יוצגו עלוני מידע המביאים מידע על סיכויי הזכייה בכל אחד מהפרסים. תוכנם של עלונים אלו צריך לקבל את אישורו של השר הממונה. אשר ללוטו הציבורי, דרישה זו מצוינת בסעיפים 7-9 של תקנות הלוטו הציבורי. יש להדגיש שאין דרישה בחוק או בתקנות שסיכויי הזכייה יודפסו על גבי כרטיס ההגרלה, אלא שמידע זה יהיה כלול בכל מידע המסביר כיצד להשתתף בלוטו הציבורי.

במרוצים ובמשחק Totalizator (מערכת ממוחשבת המאפשרת למהמרים להמר על תוצאות של אירועים כגון מרוצי סוסים או כלבים) המצב שונה: חלק 4 בחוק הרלוונטי – Racing Administration Act 1998 – אינו מצייין חובה כלשהי לציין את סיכויי הזכייה.

פרובינציית אלברטה (Alberta) בקנדה⁶

חוק העונשין של קנדה מקנה לפרובינציות את הסמכות לחוקק חוקים הקשורים בפעילויות של הימורים. סמכות זו כוללת בין השאר את הסמכות לנהל הגרלות לשם צדקה וכן עריכה וניהול של משחקי לוטו ומשחקים אלקטרוניים.

³ את המידע אסף ושלה ב-15 במרס 2004:

Tomohisa Shishido, Director of Public Administration and Judicial Affairs Division, Research and Legislative Reference Bureau, National Diet Library Tokyo Japan

⁴ המשחק שהתקנות האלה עוסקות בו אינו דומה לטוטו של ישראל. במשחק זה מפעיל המשחק מצייין את יחס ההימורים לכל תוצאה הרשומה בטופס ההימור, והמהמר מהמר בסכום מסוים על אחת התוצאות. סכום הזכייה יהיה מכפלת יחס ההימורים בסכום הכסף שהמהמר שילם על ההימור.

⁵ את המידע אסף ושלה בדואר אלקטרוני ב-4 במרס 2004:

Warren McAllister, Policy Officer, Department of Gaming and Racing, New South Wales

⁶ את המידע אסף ושלה Rhys Stevens, המשמש כמידען ב-Alberta Gaming Research Institute בדואר אלקטרוני ב-2 במרס 2004.

בפרובינציית אלברטה ההימורים מעוגנים ב-Gaming and Liquor Act ובתקנות של חוק זה. יש מועצה שאחראית לשמירת האמינות של ההימורים ולאיסוף הרווחים ממפעלי ההימורים. המועצה נותנת רשיונות למפעילי הימורים ומנהלת את כל ההימורים הדורשים רשיון בפרובינציה (בינגו, קזינו, כרטיסי לוטו, לוטו למטרות צדקה ומכונות וידאו). מרוצי סוסים אינם מנוהלים במסגרת זו אלא באמצעות סוכנות נפרדת ולפי חוק נפרד.

ה-WCLC (Western Canadian Lottery Corporation) מנהל את מפעל ההימורים בכרטיסי הלוטו. ארגון זה מפרסם מידע על סיכויי הזכייה בכל אחד מהפרסים באתר האינטרנט שלו. למיטב ידיעתו של מר Rhys Stevens, שמסר לנו את המידע, סיכויי הזכייה מודפסים גם בצד האחורי של הכרטיס.

טריטוריית הבירה של אוסטרליה (Australian Capital Territory)⁷

התקנות העוסקות בהימורים בטריטוריית הבירה באוסטרליה הן The Gambling and Racing Control Regulations 2000 (Code Of Practice). בתקנות אלו מצוין כי מפעיל או זכיון הימורים נדרש להציג מידע בדבר סיכויי הזכייה בפרסים הגדולים במפעל ההימורים שהוא מנהל. אשר ל-National Lotteries, מועצת ההימורים או הלוטו מדפיסה עלון מידע ובו מצוינים סיכויי הזכייה.

אנגליה⁸

ה-National Lottery דומה ללוטו בישראל.⁹

החוק העוסק ב-National Lottery מחייב את פרסום סיכויי הזכייה ב-National Lottery. דרישה זו מופיעה בתנאי מס' 9, פרק מס' 5, העוסק ברשיון הניתן למפעיל הלוטו (כיום חברת Camelot) ממועצת ה-National Lottery, כמפורט להלן: הזכיון או המפעיל יודא שעוקים של מסמך שיציג מידע יהיו זמינים בכל נקודת מכירה. אחד מפרטי המידע שיש להציג הוא הצהרה בדבר סיכויי הזכייה בפרסים.¹⁰

בסוגי הימורים אחרים החוק אינו דן בחובה לפרסם את סיכויי הזכייה.

ב-Football Pools – הימורים על תוצאות של משחקי כדורגל – אין חובה לפרסם את סיכויי הזכייה.¹¹ המידע היחיד שעל מפעילי הלוטו לפרסם הוא העמלה שהם גובים וההוצאות שלהם.¹²

בפועל לא נהוג לפרסם את סיכויי הזכייה על גבי כרטיס הלוטו. ההחלטה אם לציין מידע נוסף על המידע הנדרש בחוק ואיזה מידע לציין נתונה בידי המפעיל.

הצעת חוק חדשה העוסקת בכל סוגי ההימורים נדונה בימים אלו בפרלמנט של אנגליה. לפי הצעת החוק תוקם מועצת הימורים חדשה בעלת סמכות סטטוטורית, והיא תוכל להנהיג קודים של פעילות רצויה של מפעלי ההימורים, ובכללם מפעלי הימורים על תוצאות משחקי כדורגל.

⁷ את המידע מסרה Mary Jane Lalliard, מזכירת המועצה להימורים ומרוצים ב-ACT, בדואר אלקטרוני ב-8 במרס 2004.
⁸ את המידע אספו ושלוו Pat Strickland ו-Philip Ward מ-Home affairs Section, House of Commons Library בדואר אלקטרוני ב-10 במרס 2004.

⁹ באנגליה יש גם לוטו המופעל על-ידי רשויות מקומיות, אך חלקו בהימורים קטן מאוד.
¹⁰ יש הגרלות שבהן חלק מסכומי ההימורים ששילמו מהממרים נועדו למטרות צדקה, לכיסוי הוצאות החברה הזכיינית וכן לרווח של החברה המפעילה.

¹¹ הימורי הספורט באנגליה מבוססים על עקרון ה-pari-mutual: כל מהמר משלם סכום מסוים על מילוי הטופס. כאשר תוצאות המשחק או המשחקים שעליהם הימר נודעות, סכומי הכסף שנאספו מהממרים מחולקים בין הזוכים, בניכוי הוצאות המפעיל, מס רווח למפעיל. סכום הזכייה האישי תלוי במספר הממרים ובמספר הזוכים ולכן לא יכול להיקבע מראש.

¹² מפעל ההימורים בכדורגל באנגליה, ה-Football Pools, פועל לפי חוק Betting, Gaming and Lotteries Act 1963

האחראי למפעלי הלוטו הוא משרד הפנים. כדי להפעיל מפעל לוטו יש לקבל רשיון מהממשלה לפרק זמן של חמש שנים. כיום יש שלושה זכיינים המפעילים מפעלי לוטו בפינלנד.

החוק והתקנות אינם מחייבים פרסום של סיכויי הזכייה באף אחד מסוגי ההימורים. כמו כן, הם אינם מחייבים פרסום של מידע על אופן חלוקת הפרסים.

בפועל, חברת הלוטו הממשלתית Veikkaus Oy מפרסמת את סיכויי הזכייה בכל שבוע בפרסום נפרד – חוברת או עלון – וכן באמצעי התקשורת הגדולים – עיתונים יומיים, טלוויזיה ואינטרנט. סיכויי הזכייה אינם מתפרסמים על גבי כרטיס הלוטו או על גבי כרטיס הטוטו.

ניו-זילנד¹⁴

כיום אין חובה לפרסם את סיכויי הזכייה באף אחד מסוגי ההימורים. ברם, בדיונים בעניין החוק החדש – The Gambling Act 2003 – נדונה האפשרות לקבוע בתקנות את חובת הפרסום של סיכויי הזכייה בסוגי ההימורים האלה: הגרלות גדולות, קזינו ומכונות מזל. בהימורים הקשורים בספורט, המהמרים יודעים מה סכום הזכייה עבור כל דולר שישקיעו בזמן קביעת ההימור, אך אינם יודעים מה סיכויי הזכייה.¹⁵

שווייץ¹⁶

החוק אינו מחייב פרסום של סיכויי הזכייה בלוטו ובטוטו וגם בפועל הם אינם מתפרסמים. הטוטו של שווייץ מפרסם רק את סכומי הזכייה המשוערים למי שניחש נכונה את תוצאות כל המשחקים, ובלוטו – את סכומי הזכייה בכל אחד מהפרסים.

גרמניה¹⁷

בגרמניה הטוטו הוא ההימור היחיד שקשור במשחקי כדורגל. החוק אינו מחייב פרסום של סיכויי הזכייה בגלל אופי ההימור, שכן סיכויי הזכייה תלויים במספר האנשים שניחשו מספר ניחשים זהה. בלוטו אין חובה לפרסם את סיכויי הזכייה, וגם בפועל אין מפרסמים אותם. הלוטו והטוטו בגרמניה נתונים לאותה מערכת חוקים ותקנות.

צרפת¹⁸

החוק והתקנות אינם מחייבים פרסום של סיכויי הזכייה בשום סוג של הימור – ובכלל זה לוטו וטוטו – באמצעי התקשורת או על גבי כרטיס ההגרלה. בפועל, סיכויי הזכייה אינם מתפרסמים על כרטיסי הלוטו

¹³ אספה ושלחה Kangas Esko, מידענית ב-Internal Research Service של הפרלמנט של פינלנד, בדואר אלקטרוני ב-4 במרס 2004.

¹⁴ אספה ושלחה בדואר אלקטרוני ב-2 במרס 2004:

Helen Baylis, Executive Officer Gaming Operational Policy, Regulation and Compliance Branch, Department of Internal Affairs Te Tari Taiwhenua

¹⁵ גם משחק זה שונה מהטוטו הרגיל בישראל: מפעיל המשחק נותן יחס הימורים לכל תוצאה אפשרית, וסכום הזכייה הוא מכפלת יחס ההימורים בסכום שהשקיע המהמר.

¹⁶ המידע נמסר מברברה סומר, האחראית לקשרי חוץ ומידע בשגרירות ישראל בברן שבשווייץ, בדואר אלקטרוני ב-14 ביוני 2004.

¹⁷ המידע נמסר מ-Albrecht V. Wittke, ראש המחלקה הכלכלית והמסחרית בשגרירות גרמניה בישראל, בדואר אלקטרוני ב-11 ביוני 2004.

¹⁸ המידע נמסר מפיליפ אלוש, הנספח המסחרי בשגרירות צרפת בישראל, בשיחת טלפון ב-2 במרס 2004 ובדואר אלקטרוני ב-11 ביוני 2004.

והטוטו, אך במשחק keno צריך לציין את סיכויי הזכייה.¹⁹ המשחק אקראי כמו לוטו. ההבדל בינו לבין הלוטו הוא שבלוטו ייתכן שכמה זוכים יחלקו בפרס הראשון, ולכן הערכת הסיכויים בלוטו אינה מדויקת.²⁰

ארה"ב²¹

החוק הפדרלי אינו מחייב פרסום של סיכויי הזכייה. כמה מהמדינות דורשות בחוק שלהן לפרסם את סיכויי הזכייה. להלן החוק או התקנות בארבע מדינות נבחרות:

וירג'יניה – המועצה האחראית לניהול הלוטו תאמץ תקנות להקמה ולניהול של הלוטו, ובהן בין היתר גם הנתונים האלה: מספר הפרסים, סכום הזכייה והודעה לציבור על סיכויי הזכייה המשוערים (approximated odds of winning), וכן שיעור הפדיון של הלוטו שיופנה לחלוקת פרסים ולרווחי המדינה.²²

בתקנות של משחקי הלוטו נאמר שמנהל המועצה האחראית לניהול משחקי הלוטו יפרסם את סיכויי הזכייה בפרס בכל אחד ממשחקי הלוטו שהמועצה מציעה. סיכויי הזכייה יכולים להיות מודפסים על גבי הכרטיס (On the ticket), להתפרסם בעלוני מידע או בשני האמצעים גם יחד.²³

קליפורניה – בפרק 12.5 של החוק העוסק בלוטו של מדינת קליפורניה נאמר בסעיף 3, העוסק בסמכות ובחובות של מועצת הלוטו, כי במשחקי לוטו שמשמשים בהם בכרטיסי לוטו סיכויי הזכייה המשוערים לזכות בפרס מסוים יודפסו על גבי כל כרטיס או טופס השתתפות (on each ticket or play slip).²⁴

קולורדו – בפרק של החוק העוסק בפרסום של הלוטו של המדינה (State Lottery) נאמר כי בכל פעילות פרסומית הקשורה בלוטו יוצגו סיכויי הזכייה והסכום הממוצע שיחולק לציבור מדולר אחד שהושקע על ידי המשתתף בהגרלה.²⁵

מינסוטה – בחוק העוסק בלוטו של המדינה (State Lottery), בפרק העוסק בפרסום של הלוטו נאמר כי סיכויי הזכייה המשוערים יודפסו על גבי כל עלון או חוברת מידע שפרסם המנהל של המועצה כדי לקדם את הלוטו או להסביר אותו. כמו כן, כל מוכר של כרטיסי לוטו מחויב להציב ליד נקודת המכירה הודעה בדבר סיכויי הזכייה.²⁶ לא נקבעה חובת פרסום של סיכויי הזכייה על גבי כרטיס הלוטו עצמו.

מובן שיש מדינות אחרות בארה"ב שבהן אין חובה לפרסם את סיכויי הזכייה. לא התקבל מידע בדבר מספר המדינות בארה"ב שבהן חובה לפרסם את סיכויי הזכייה.

¹⁹ במשחק צריך לנחש 20 כדורים מתוך 80, ושוב לנחש 10 מתוך ה-20 שנבחרו. הזוכים אינם מתחלקים בפרס עם זוכים נוספים. כל אחד שניחש נכונה זוכה בפרס לפי מכפיל מסוים הנקבע מראש.

²⁰ המידע נמסר מד"ר משה ברבי בשיחת טלפון ב-16 ביוני 2004. ד"ר ברבי קיבל מידע זה מקולגות שלו באקדמיה בצרפת העוסקים בתחום ההסתברות. למיטב ידיעתו, סיכויי הזכייה אינם מתפרסמים גם באמצעי התקשורת ובנקודות המכירה.

²¹ המידע נמסר מרלף אמלן, מידען בקונסוליה האמריקנית בירושלים, בדואר אלקטרוני ב-1 במרס 2004.

²² Code of Virginia 58.1-4007 2003, Powers of the board

²³ Lottery Game Regulations 11 VAC 5-41-40 Chances of winning

²⁴ Government Code of the State of California, California State Lottery Act, powers and duties of the commission 8880.29

²⁵ Colorado Government state, Department of revenue, State lottery division, 24-35-216 Advertising

²⁶ Minnesota annotated statutes, Chapter 349A State Lottery, 349A.09 Lottery Advertising

3.2. איסור פרסום זהותם של הזוכים

סיכום הממצאים

נתקבלו תשובות מתשע מדינות בדבר סוגיה זו. בשש מדינות החוק אינו אוסר פרסום של זהות הזוכים, אך בחמש מהן, אם הזוכים מבקשים שלא לפרסם את זהותם – בקשתם נענית. יוצאת דופן בשש המדינות הללו היא פרובינציית אלברטה, שבה אחד מתנאי ההשתתפות בהגרלה הוא הסכמה לפרסום זהות הזוכים. הדבר נועד להגדיל את אמינות ההגרלות בעיני הציבור.

בשלוש מדינות – איטליה, אנגליה וצרפת – החוק אוסר פרסום של זהות הזוכים. על-פי רוב האיסור מבוסס על חוק להגנה על פרטיות או על מידע אישי.

איטליה

החוקים העוסקים בהימורים אינם אוסרים פרסום של זהות הזוכים. הזוכים יכולים לתת יפוי כוח לעורך-דין שייקח את הפרס במקומם.

עם זאת, ב-30 ביוני 2003 התקבל חוק חדש שמספרו 196 – חוק ההגנה על המידע האישי (Code of the Protection of the Personal Data). לפי חוק זה אוסר לפרסם את זהות הזוכים, שכן מידע זה הוא מידע אישי.

יפן

החוק אינו אוסר פרסום של שמות הזוכים ב-Lottery וב-Lotto, אך בפועל אין מפרסמים את השמות.

החוק אינו אוסר פרסום של שמות הזוכים ב-Sports Promotion Lottery (toto ,totogoal).

מדינת New South Wales באוסטרליה

כל מי שמהמר בלוטו הציבורי (Public Lottery) יכול לבקש שזהותו תישמר בסוד. במרוצי סוסים אומנם החוק אינו אוסר פרסום של שמות הזוכים, אך המפעילים מציעים למהמרים אנונימיות.

פרובינציית אלברטה

לפי התשובות הניתנות לשאלות נפוצות (FAQ) באתר של ה-WCLC (Western Canadian Lottery Corporation), ארגון המנהל את מפעל ההימורים בכרטיסי הלוטו, ראיון עם הזוכה ותמונתו דרושים לזכיות מעל \$ 10,000. לפי חוקי ה-WCLC, הארגון אינו חייב לשלם את הפרס לזוכה אלא אם הזוכה מאפשר לארגון לפרסם פרטים על זהותו – שם, כתובת ותמונה. הדבר נעשה כדי להגביר את אמון המהמרים במהימנות המשחק.

טריטוריית הבירה של אוסטרליה (Australian Capital Territory)

החוק והתקנות אינם אוסרים פרסום של זהות הזוכים. עם זאת, הזוכים יכולים להחליט אם לפרסם את זהותם באמצעות הודעה למפעיל ההימורים.

אנגליה

ב-National Lottery החוק מחייב את בעלי הרשיון למכירת לוטו שלא לפרסם את זהות הזוכים בלי הסכמתם.²⁷

בהימורים אחרים החוק אינו אוסר פרסום של זהות הזוכים. בדרך כלל, מפעילי ההימורים מאפשרים לזוכים לבחור אם יפורסם שמם.

אחד ממפעילי הימורי הכדורגל (Football Pools) מסר ל Pat Strickland מידען בספרית הפרלמנט באנגליה, כי בעבר היה מציע לזוכים להחליט אם ברצונם לפרסם את זהותם, אך כיום הוא מציע להם שלא לפרסם את זהותם, מאחר שחוק חדש מ-1998 – Data Protection Act – גרם לארגונים לחשוש להשתמש במידע אישי למטרה שאינה המטרה שלשמה נאסף המידע. החוק אינו מונע מזוכים בפרסים גדולים להתראיין באמצעי התקשורת.

פינלנד

החוק והתקנות אינם נוגעים בפרסום זהות הזוכים. בפועל, החברות המפעילות את מפעלי ההימורים אינן מפרסמות את זהות הזוכים בלי רשותם המפורשת. ככלל, זהות הזוכים אינה מתפרסמת.

ניו-זילנד

החוק אינו אוסר פרסום של זהות הזוכים. ואולם, לעתים קרובות הזוכים בפרסים הגדולים של משחקים המנוהלים על-ידי מועצת הלוטו של ניו-זילנד, כגון לוטו ו-Powerball, מבקשים שלא לפרסם את זהותם ובקשתם מתקבלת. בפועל, זהות הזוכים בדרך כלל אינה מתפרסמת, אלא אם כן הזוכים הסכימו לפרסום זהותם.

צרפת

זהות הזוכים מוגנת על-פי חוק כללי של הגנה על פרטיות.

²⁷ Direction 5(5) of the Secretary of States Directions to the National Lottery Commission under section 11 of the National Lottery etc Act 1993 Dep 00/1410.

3.3. הגבלת גיל המהמרים

סיכום הממצאים

נתקבלו תשובות מעשר מדינות. בארבע מהן (איטליה, יפן, פינלנד וצרפת) החוק אינו קובע גיל מינימלי להשתתפות בהימורים מלבד קזינו, שבו גיל המינימום הוא 18 או 20. עם זאת, בצרפת מפעילי הלוטו קיבלו עליהם קוד אתי ולפיו הגיל המינימלי הוא 16, וביפן הגיל המינימלי להשתתפות בהימורים הקשורים בספורט הוא 19.

בשש מהמדינות ששלחו תשובה, הגיל המינימלי שנקבע בחוק להשתתפות בכל סוגי ההימורים הוא 18. (מדינת New South Wales באוסטרליה, טריטוריית הבירה של אוסטרליה, פרובינציית אלברטה בקנדה, אנגליה, ניו-זילנד ורוב המדינות בארה"ב). יש לציין שבאנגליה הגיל המינימלי הנדרש בחוק להשתתפות בהימורים הוא 18, ואילו בלוטו הלאומי ובהימורים על תוצאות משחקי כדורגל הגיל המינימלי הוא 16.

איטליה

במשחקים המותרים לפי החוק – לוטו, לוטו לאומי, משחקי ספורט ומכונות מזל – החוק אינו מגביל את גיל המהמר. ואולם, מהמרים שאינם עצמאיים מבחינה משפטית וכלכלית אינם יכולים לקבל את הפרס, ולכן קטין מתחת לגיל 18 אינו יכול לקבל את הפרס שזכה בו. לקטין שגילו פחות מ-18 אסור להיכנס לקזינו.

יפן

גיל המהמרים ב-Lottery וב-Lotto אינו מוגבל.

בהימורים הקשורים בספורט – Sports Promotion Lottery (toto, totogoal) – הגיל המינימלי הוא ²⁸19.

מדינת New South Wales באוסטרליה

הגיל המינימלי להשתתפות בכל סוגי ההימורים הוא 18.

פרובינציית אלברטה בקנדה

לפי תקנות ארגון ה-WCLC (Western Canadian Lottery Corporation), המנהל את מפעל הלוטו, גיל המינימום להשתתפות הוא 18.

טריטוריית הבירה של אוסטרליה (Australian Capital Territory)

תקנות ההימורים – Gambling and Racing (Code Of Practice) Regulations 2002 – קובעות שזכיין של מפעל הימורים יציג בכל אזור הימורים הודעות שקטינים מתחת לגיל 18 אינם יכולים לשחק במפעלי ההימורים מלבד הלוטו הלאומי (National Lottery). אין תקנות המגבילות את גיל המשתתפים בלוטו הלאומי.

²⁸ סעיף 9 לחוק העוסק בהימורים הקשורים לספורט – Sports Promotion Lottery Act.

בלוטו הלאומי (National Lottery) הגיל המינימלי להשתתפות הוא 16.²⁹ כך גם בהימורים על תוצאות כדורגל (Football Pools), המקביל לטוטו בישראל.³⁰ בקזינו גיל המינימום הוא 18.³¹ לסוכני הימורים (Bookmakers) מותר לקבל הימור רק ממי שגילו מעל 18.³²

לאחרונה הועלתה הצעת החוק הממשלתית Draft Gambling Bill, והיא נדונה בימים אלו בפרלמנט. לפי הצעת החוק, הימורים מיועדים רק למבוגרים ולכן הגיל המינימלי להשתתפות בהימורים יהיה 18. קטין שיהמר וכן מבוגר שירשה או יאשר לקטין להמר ייחשבו לעוברים על החוק. עם זאת, יש שני חריגים לכלל הנזכר לעיל:

- ב-National Lottery ובלוטו של אירועי צדקה גיל המינימום להשתתפות יישאר 16, וכך גם בהימורים על תוצאות משחקי כדורגל (Football Pools), מאחר שהימורים אלו מסוכנים פחות מאחרים מבחינת התמכרות והפסד של סכומי כסף גדולים.
- אין כל הגבלת גיל בהשתתפות בהגרלות לוטו קטנות פרטיות או במשחקי מזל פרטיים לא מסחריים.

פינלנד

החוק מגביל השתתפות לפי גיל בקזינו בלבד – 18. במכונות מזל, קטין שגילו מעל 15 יכול לשחק רק בלווי מבוגר בן משפחתו. החוק אינו נוגע בשאר סוגי ההימורים.³³

ניו-זילנד

לאחרונה התקבל חוק חדש – The Gambling Act 2003 – ולפיו, במשחקים שמנהלת מועצת הלוטו של ניו-זילנד גיל המינימום הוא 18, ובקזינו גיל המינימום הוא 20.³⁴

אשר למרוצי סוסים או הימורי ספורט, עוסק בהם The Racing Act 2003. לפי חוק זה הגיל שבו מותר להמר הוא 18, ואסור למבוגר להמר בשמו של קטין.³⁵

צרפת

יש הגבלה של גיל המהמרים רק בקזינו. בלוטו אין הגבלת גיל, אבל החברה המנהלת את הלוטו קיבלה עליה קוד אתי שבו היא ממליצה למוכרים או לזכיינים שלה למכור כרטיסי לוטו לבני 16 ומעלה בלבד.

ארה"ב

לפי מחקר שערך פרופ' נלסון רוז, מומחה אמריקני בעל שם עולמי בחוקים הקשורים בהימורים, שפורסם ב-27 באפריל 2001, עולה כי מתוך 43 מדינות בארה"ב שבהן יש מפעלי לוטו חוקיים, ב-37 הגיל המינימלי להימור בלוטו הוא 18, ובשאר הגיל הוא 19-21.³⁶

²⁹ Regulation 3 of the National Lottery Regulations SI 1994/189

³⁰ National Lottery etc Act 1993, section 57

³¹ Gaming Act 1968 section 17

³² Betting, Gaming and Lotteries Act 1963 section 21

³³ The Lotteries Act sections 15,16

³⁴ The Gambling Act 2003 section 301

³⁵ The Racing Act 2003 section 63

4. האם אפשר לחשב את סיכויי הזכייה בהגרלות שבהן אפשר להיעזר בידע לקביעת התוצאות בהגרלה, כגון הימורים הקשורים במשחקי ספורט?

4.1. עמדת המועצה להסדר ההימורים בספורט

להלן עמדת המועצה להסדר ההימורים בספורט (להלן: המועצה), כפי שהוצגה במכתבו של עו"ד יאיר שילה לחה"כ שלום שמחון, יו"ר ועדת הכלכלה, ב-19 לפברואר 2004:³⁷

עמדת המועצה בכל הנוגע לחובה לפרסם את סיכויי הזכייה בהימורים הנערכים מטעמה היא שאין להחיל את החוק על הימורים אלו מהטעמים האלה:

- פרסום הסתברות של סיכויי הזכייה אינו מתאים להימורי ספורט משום שההסתברות האקראית המתמטית הטהורה איננה נכונה בהימורי ספורט בשל הידע שיש למהמר על אירוע הספורט. את ההסתברות הנכונה קשה לחשב ואולי בלתי אפשרי, שכן היא תלויה בידע בדבר היכולת של הקבוצות, הפצועים, אירועים מיוחדים כמו פיטורי מאמן וכיו"ב. במשחק הנפוץ "טוטו 16", שבו יש לנחש את תוצאות 16 משחקי כדורגל, ההסתברות הסטטיסטית גרידא לזכייה היא 1 ל-3 בחזקת 16, כלומר 1 ל-43,046,721. ואולם, הידע של המהמר משנה את הסיכוי ההסתברותי הטהור. למשל, במשחק של קבוצה בכירה מול קבוצה תחתית מליגה נמוכה יותר אמנם אפשר שקבוצה מהליגה הנמוכה תנצח את הקבוצה הבכירה, אך קשה לתת לאפשרות זו סיכוי שווה לשתי האפשרויות האחרות (תיקו וניצחון הקבוצה הבכירה). לפיכך, הסיכוי בפועל הוא לא 1 ל-43,046,721 אלא גבוה יותר.

- לעתים אין משמעות להסתברות הזכייה, למשל בהימור שבו יש לנחש את תוצאת המשחק או איזה שחקן יבקיע את השער הראשון, שכן ההסתברות המתמטית תביא בחשבון גם אפשרות שתוצאות המשחק יהיו 15-17 או אפשרות ששוער מקבוצה מסוימת הבקיע שער. בפועל, ברור כי אין להביא את אלה בחשבון, שכן מצבים אלו נדירים מאוד או בלתי אפשריים. אם יפורסמו התוצאות האקראיות לא תהיה משמעות לפרסום משום שברור שיש רק מספר קטן של תוצאות סבירות. מנגד, אם נביא בחשבון רק תוצאות סבירות – כיצד הן ייקבעו? בנוסף, יש מקרים שבהם פרסום ההסתברות הוא חסר משמעות במהותו, למשל, בהימור מה יהיה מספר השערים שיובקעו במחזור משחקים אחד. כדי לחשב את סיכויי הזכייה יש לקבוע את מספר השערים המקסימלי, והדבר אינו אפשרי.

- ד"ר ארנון פרי מאוניברסיטת תל-אביב הציג ממצא אמפירי המחזק את הטענה שההסתברות לזכייה בהימורים הקשורים בספורט אינה אקראית במחקר שעשה לבקשת המועצה. לפי ממצאיו אמנם ההסתברות הטהורה היא שהפרס הראשון יחולק כ-5.8 פעמים ב-53 מחזורים, אך בפועל הפרס

³⁶ "Minimum Legal Age to Place A bet", מתוך אתר www.gamblingandthelaw.com של פרופ' נלסון רוז, מומחה בעל שם עולמי לחוקים הקשורים בהימורים.

³⁷ המועצה היא הגוף היחיד המוסמך לערוך הימורים על תחרויות ספורט בישראל.

חולק 17 פעמים, כלומר פי-שלושה מהצפוי. לפיכך, אי-אפשר להניח שבהימורי ספורט ההסתברות אקראית.³⁸

- יש הבדל מובהק בין פרסום ההסתברות שמשותף יזכה בפרס הראשון לבין פרסום ההסתברות שמשותף יזכה בהגרלה כזוכה יחיד. במקרה הראשון חישוב הסיכוי פשוט כשהמשחק אקראי לחלוטין, אך במקרה השני קשה לחשב את ההסתברות, אם לא בלתי אפשרי, שכן היא תלויה במספר המשתתפים. ככל שמספר המשתתפים גדול יותר – קטן הסיכוי שמהמר אחד יהיה זוכה יחיד. לכן, "זכייה בפרס המרבי", קרי זוכה יחיד בפרס הראשון – בלתי אפשרית לחישוב. טיעון זה אינו מיוחד לפעילות המועצה ורלוונטי גם להימורים במשחקים אחרים, למשל ללוטו.³⁹

המועצה מצדה יזמה את הקמתה של ועדה ציבורית בראשות השופט בדימוס עזרא קמא לגיבוש קוד אתי למועצה. במסגרת עבודתה שמעה הוועדה עדויות מומחים בתחומים שונים וקיבלה לידיה קודים אתיים ממדינות אחרות בעולם בדבר הסוגיות שבדקה.

אחת הסוגיות שבדקה הוועדה הוא פרסום סיכויי הזכייה על-ידי המועצה. הוועדה בדקה נושא זה והגיעה למסקנה כי "בהימורי ספורט מן הסוג שמארגנת המועצה, אין אפשרות כיום לקבוע באופן ברור ומדויק את סיכויי ההסתברות. לכשתיווצר אפשרות זאת, על המועצה לשקול פרסום מעין זה".⁴⁰

לסיכום, עמדת המועצה היא שאין אפשרות לחשב את סיכויי הזכייה בהימורים על תוצאות משחקי ספורט. החלת הצעת החוק על המועצה עלולה לפגוע במידה רבה בהכנסותיה של המועצה המופנות לקידום הספורט בישראל, שכן פרסום הסיכויים עלול להרתיע מהמרים פוטנציאליים.

³⁸ לפי חוות דעת סטטיסטית שהגיש למועצה ד"ר ארנון פרי מאוניברסיטת תל-אביב, יולי 2001.

³⁹ טיעון זה אינו נוגע להגרלה שבה מחולק מספר מוגבל של כרטיסים ואחד מהם הוא הזוכה.

⁴⁰ המועצה להסדר ההימורים בספורט, הקוד האתי לפעילות המועצה, נובמבר 2003, עמ' 10.

4.2. עמדות מומחים מהאקדמיה בתחום ההסתברות

פרופ' צבי גילולה מן החוג לסטטיסטיקה באוניברסיטה העברית, לשעבר יועץ של מפעל הפיס:⁴¹

טענת המועצה להסדר ההימורים בספורט שאי-אפשר לחשב את סיכויי הזכייה בהימורים הקשורים לספורט נכונה, שכן הניחוש הנכון במשחק הטוטו אינו פונקציה עיקרית של גורמים מקריים. כלומר, אמנם ייתכנו שלוש אפשרויות, אך ההסתברות של כל אחת מהאפשרויות אינה 1/3, אלא תלויה בחוזק היחסי של הקבוצות המשחקות ובמידע רלוונטי נוסף. ככלל, קשה לחשב את ההסתברות הזכייה בהימורים על תוצאות משחקי ספורט שכן ההסתברות בפועל אינה אקראית ומושפעת מידע שיש למהמרים.

טוב יעשה מפעל הטוטו אם ידפיס על גבי טופס ההימורים את ההודעה הזאת: "ההסתברויות הרשומות להלן, 1 ל-3 בחזקת 16, הן לאדם הממלא טוטו באופן מקרי". יש לציין שההסתברות היא 'לנחש נכונה' ולא 'לזכות', שכן במקרה שבו הפרס הראשון מחולק בין כל המנחשים נכונה, ההסתברות לזכות בפרס הראשון או בכל פרס אחר תלויה במספר האנשים שניחשו נכונה את כל תוצאות המשחקים.

ד"ר משה ברבי, מרצה לסטטיסטיקה באוניברסיטת בר-אילן ויועץ של מפעל הפיס בישראל:⁴²

ככלל, משחק הטוטו הוא אקראי בדיוק כמו הלוטו, במובן זה שכל משחק כדורגל הוא מאורע אקראי, וייתכנו כל שלוש האפשרויות המצוינות בטופס המשחק. ייתכן שמי שמבין בכדורגל ינחש טוב יותר, אך ידיעותיו עשויות גם להביא אותו לידי טעות. ד"ר ברבי מסכים לעמדתו של פרופ' גילולה שהידע משנה את ההסתברות לזכייה וקשה לחשב את סיכויי הזכייה המדויקים. כמו כן, הוא מסכים להצעתו של פרופ' גילולה שיהיה כתוב על טופס הטוטו "ההסתברות למנחש מקרי היא 1 ל-3 בחזקת 16".

פרופ' דוד שטיינברג מן החוג לסטטיסטיקה וחקר ביצועים באוניברסיטת תל-אביב:⁴³

במשחק הטוטו יש בלי ספק מרכיב של ידע ולכן אינו משחק מזל אקראי טהור. בשל מרכיב הידע אי-אפשר לחשב את סיכויי הזכייה.

להלכה, אפשר לחקור את הנתונים הקודמים של הטוטו – כלומר, לראות כמה טפסים הוגשו בכל שבוע וכמה ניחשו תוצאה מושלמת – ולפי זה לומר משהו אמפירי. מנתונים על זכיות בטוטו שהובאו לידיעתו עולה שהיו שבועות שבהם היה זוכה אחד והיו שבועות שבהם היו זוכים רבים. תוצאות אלו אינן מתיישבות עם ההנחה שמשחק הטוטו הוא אקראי לחלוטין. להערכתו, אם תיעשה השוואה בין תוצאות של ממלא טוטו שמבין בתחום הספורט לבין תוצאות מילוי הטופס באמצעות "טוטומט" (באמצעות מכונה, באופן אקראי לחלוטין) יתברר שהמבין בספורט ניחש טוב יותר.

⁴¹ פרופ' צבי גילולה, האוניברסיטה העברית, לשעבר יועץ של מפעל הפיס, שיחת טלפון, 9 ביוני 2004.

⁴² ד"ר משה ברבי, מרצה לסטטיסטיקה באוניברסיטת בר-אילן ויועץ למפעל הפיס בישראל, שיחת טלפון, 9 ו-14 ביוני 2004.

⁴³ פרופ' דוד שטיינברג, החוג לסטטיסטיקה וחקר ביצועים, אוניברסיטת תל-אביב, שיחת טלפון, 13 ביוני 2004.

פרופ' עופר קלע מן החוג לסטטיסטיקה באוניברסיטה העברית:⁴⁴

אם ממלאים בצורה מקרית את טופס הטוטה ההסתברות היא 1 ל-3 בחזקת 16. את ההסתברות האמיתית קשה לחשב משום שקשה לחשב את כל הידע הרלוונטי – מאמן, פצועים, משחק בית, קבוצה בכירה ועוד. פרופ' קלע תומך בהצעה לציין שסיכויי הזכייה במילוי אקראי הם 1 ל-3 בחזקת 16.

פרופ' ישראל נבנצל מבית-הספר למינהל עסקים באוניברסיטת בר-אילן:⁴⁵

טענת המועצה להסדר ההימורים בספורט נכונה. סיכויי הזכייה של מנחש מקרי פחותים מסיכויי הזכייה של מי שמבין בכדורגל, ולכן זה לא אקראי לחלוטין. מנגד, תמיד יש בתהליך מן האקראיות, שאם לא כן מומחה ספורט היה צופה את כל התוצאות וזוכה תמיד. לסיכום, מכיוון שלא מדובר בתהליך אקראי טהור, יהיה קשה לחשב את סיכויי הזכייה, אם בכלל אפשר לחשבם.

⁴⁴ פרופ' עופר קלע, החוג לסטטיסטיקה, האוניברסיטה העברית, שיחת טלפון, 9 ביוני 2004.
⁴⁵ פרופ' ישראל נבנצל, בית-הספר למינהל עסקים באוניברסיטת בר-אילן, דואר אלקטרוני, 15 ביוני 2004.

5. מקורות

חקיקה

- הצעת חוק הוראות ואיסורים בעניין הגרלות והימורים, התשס"ג-2003.

New South Wales, Australia ,Public Lottery Act 1996

Sections no. 7, 9 of New South Wales, Australia ,Public Lottery Regulations 1996

Section no. 4 , Racing Administration Act of New South Wales, Australia

Gaming and Liquor Act and Regulations, Alberta ,Canada

The Gambling and Racing Control (Code Of Practice) Regulations 2000, ACT (Australian Capital Territory), Australia

England Betting, Gaming and Lotteries Act 1963

England ,Regulation 3 of the National Lottery Regulations SI 1994/189

England, National Lottery etc Act 1993,section 57

England Data Protection Act 1998.

England, Draft Gambling Bill 2003

Finland, The Lotteries Act sections 15,16.

New Zealand ,The Gambling Act 2003 section 301.

New Zealand ,The Racing Act 2003 section 63

New Zealand, The Gambling Act 2003

Code of Virginia 58.1-4007 2003, Powers of the Board

Virginia Lottery Game Regulations 11 VAC 5-41-40 Chances of Winning

Government Code of the State of California ,California State Lottery Act, Powers and Duties of the Commission 8880.29

Colorado Government State ,Department of Revenue, State Lottery Division, 24-35-216 Advertising

Minnesota Annotated Statutes, Chapter 349A State Lottery, 349A.09 Lottery Advertising.

שיחות טלפון

- דיין אוברטו, עוזר למזכיר הראשון בשגרירות איטליה בישראל, 9 ביוני 2004.
- אלוש פיליפ, הנספח המסחרי בשגרירות צרפת בישראל, 2 במרס 2004.
- ברבי משה, מרצה לסטטיסטיקה באוניברסיטת בר-אילן ויועץ של מפעל הפיס בישראל, 9 ו-14 ביוני 2004.
- שטיינברג דוד, החוג לסטטיסטיקה וחקר ביצועים באוניברסיטת תל-אביב, 13 ביוני 2004.
- קלע עופר, החוג לסטטיסטיקה, האוניברסיטה העברית, 9 ביוני 2004.
- גילולה צבי, האוניברסיטה העברית, לשעבר יועץ של מפעל הפיס, 9 ביוני 2004.

מסמכים

- פרוטוקול מס' 149 של ישיבת ועדת הכלכלה, 9 בפברואר 2004.
- המועצה להסדר ההימורים בספורט, הקוד האתי לפעילות המועצה, נובמבר 2003, עמ' 10.

מכתבים

- שילה יאיר, היועץ המשפטי למועצה להסדר ההימורים בספורט, לחה"כ שלום שמחון, 19 בפברואר 2004.
- סומר ברברה, אחראית על קשרי חוץ ומידע בשגרירות ישראל בברן, שווייץ, דואר אלקטרוני, 14 ביוני 2004.
- נבנצל ישראל, בית-הספר למינהל עסקים אוניברסיטת בר-אילן, 15 ביוני 2004.

- Tomohisa Shishido, Director Public Administration & Judicial Affairs Division, Research & Legislative Reference Bureau, National Diet Library, Tokyo Japan, e-mail, 15 March 2004.
- Cattaneo Alessandro, First Secretary, Embassy of Italy, Tel Aviv, 11 May 2004.
- McAllister Warren, Policy Officer, Department of Gaming and Racing, New South Wales, Australia, e-mail, 4 March 2004.
- Stevens Rhys, Alberta Gaming Research Institute Librarian, e-mail, 2 March 2004.

- Lalliard Mary Jane, Commission Secretariat, ACT Gambling and Racing Commission, Australia Capital Territory, Australia, e-mail, 8 March 2004.
- Strickland Pat, Ward Philip, Home affairs Section, House of Commons Library, England, e-mail, 10 March 2004.
- Esko Kangas, Research Officer, Internal Research Service , The Parliament of Finland , e-mail, 4 March 2004
- Baylis Helen, Executive Officer Gaming Operational Policy, Regulation and Compliance Branch, Department of Internal Affairs Te Tari Taiwhenua, New Zealand, 2 March 2004
- V .Wittke Albrecht, Head of Economic and Commercial Service ,German Embassy Tel Aviv, 11 June 2004
- Allouche Philippe, Conseiller Commercial, Adjoint du Chef de la Mission Economique de Tel Aviv, 11 June 2004
- Amelan Ralph, Information Resources, The American Center, Jerusalem, Embassy of the United States of America, e-mail, 1 March 2004

ספרים ומאמרים

- Rose I. Nelson, Minimum Legal Age to Place A Bet, www.gamblingandthelaw.com, 15 March 2004