



Výzkumná zpráva Kongresu

Regulace hazardu

Tomáš Karaba

1. Úvod

Cílem této zprávy je představit problém hazardu ve Spojených státech na různých rovinách. V dnešní době se gambling neomezuje jen na kasina a herny, jak tomu bylo dříve. Z dnešního pohledu se většinou setkáme s hazardem v online prostředí. Ať už se jedná o sázky, internetová kasina nebo videohry s lootboxy.

Hazardní hry, kdysi široce zakázané, jsou nyní regulovanou a zdaněnou činností, která je v určité formě legální ve všech státech kromě Havaje a Utahu. Hazard podléhá legislativě na státní i federální úrovni, která jej zakazuje v určitých oblastech, omezuje prostředky a typy hazardních her a jinak činnost reguluje.

Kongres využívá svou moc v rámci *Commerce Clause* k regulaci mezistátních hazardních her, mezinárodních hazardních her a vztahů mezi Spojenými státy a územím původních Američanů. Kongres například přijal zákony zakazující neoprávněnou přepravu loterijních lístků mezi státy, zákaz sportovního sázení až na určité výjimky a zákony upravující rozsah, v jakém mohou existovat hazardní hry na pozemcích původních obyvatel.

2. Historický kontext

2.1 Počátky hazardu v Americe

Vládou podporované hazardní hry jsou součástí amerického rozvoje od prvních dnů kolonizace, počínaje loterií v Londýně v roce 1612 s cílem získat peníze pro kolonii ve Virginii.¹ Zatímco v některých koloniích byla zavedena omezení hazardních her, kontinentální kongres použil loterie za účelem získání finančních prostředků pro vojenské síly během revoluční války. Loterie byly použity k financování projektů veřejných prací a zakládání univerzit, včetně Harvardu, Yalu, Columbie, Dartmouthu a Princetonu.² Do roku 1832 bylo v osmi státech více než 400 loterií.³ Roční tržby dosáhly 3 % národního příjmu a byly několikrát vyšší než federální rozpočet.⁴

Veřejné mínění se začalo zhoršovat kvůli velkým skandálům. V době občanské války byly v podstatě legální loterie zastaveny.⁵ Některé hazardní hry a jejich hráči se přestěhovali na západ se zlatou horečkou. Během období rekonstrukce po občanské válce vytvořila Louisiana speciální loterii, která měla pomoci znovu vybudovat stát a přitahovat hráče z celého národa. Louisianská loterie pokračovala několik let i přes důkazy o špatném hospodaření a krádežích. Kongres zasáhl a přijal právní předpisy v roce 1876, které zakázaly používání pošty pro loterijní reklamu. Kongres schválil druhý zákon v roce 1890, ten zakázal používání pošty k prodeji loterijních lístků a v roce 1895 zakázal přepravu loterijních lístků mezi jednotlivými státy.⁶

2.2 20. století

Do roku 1910 byly legální hazardní hry, s výjimkou dostihových závodů, skomírající. Státem povolené hazardní hry se začaly během velké hospodářské krize vracet jako prostředek k získávání peněz pro charitativní a vládní služby. Státy začaly legalizovat bingo ve třicátých letech a Nevada legalizovala hazardní hry v kasinu v roce 1931.

¹ Many of the dates in this section come from the Chronology of Gambling Events in William N. Thompson, *Gambling in America: An Encyclopedia of History, Issues and Society*

² Roger Dunstan, California Research Bureau, *Gambling in California*, CRB-97-003, January 1997, <http://www.library.ca.gov/crb/97/03/crb97003.html#toc>

³ Rex M. Rogers, *Gambling: Don't Bet on It* (Grand Rapids, MI: Kregel Publications, 2005), p. 31

⁴ William N. Thompson, *Gambling in America: An Encyclopedia of History, Issues and Society*, p. 227.

⁵ Roger Dunstan, *Gambling in California*.



⁶ *Internet Gambling: Policy Issues for Congress* [online]. 2016 [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44680>. Congressional Research Service Report

Rozrostly se i nelegální hazardní hry, které v roce 1950 vedly Kongres k vyšetřování organizovaného zločinu a hazardních kasin. V roce 1951 zákonodárci schválili Johnsonův zákon, který zakázal přepravu hracích automatů v mezistátním obchodu, pokud nebyly přemísťovány do zákonné jurisdikce. Druhé kolo vyšetřování Kongresu (od roku 1955 do roku 1960) vyústilo v sérii zákonů, které bojovaly proti hazardním hrám a vydírání.

V roce 1964 se New Hampshire stal prvním státem, který obnovil loterii, a v roce 1976 New Jersey schválilo povolení kasin v Atlantic City. V roce 1979 začal v rezervaci Seminole na Floridě indiánský hazard.⁷

V roce 1987 Nejvyšší soud potvrdil právo indiánských kmenů nabízet neregulované hazardní hry na původních územích, pokud neporušují státní trestní zákony. V reakci na to Kongres v roce 1988 přijal *Indian Gaming Regulatory Act (IGRA)* – indiánské hazardní hry budou regulovány na základě dohod sjednaných mezi vládami států a kmeny.

V roce 1992 přijal Kongres zákon *Professional and Amateur Sports Protection Act (PASPA)* omezující možnost států nabízet sportovní hazard. V roce 2006 Kongres schválil *Unlawful Internet Gambling Enforcement Act (UIGEA)*, který brání platbám nelegálním podnikům souvisejících s hazardními hrami, ale nezakazuje všechny formy internetového hazardu.⁸

⁷ Brief History about Indian Gaming. *500nations* [online]. [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://500nations.com/indian-gaming.asp#history>

⁸ *Internet Gambling: Policy Issues for Congress* [online]. 2016 [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44680>. Congressional Research Service Report.

3. Hazard na federální úrovni

Ve Spojených státech jsou hazardní hry na federální úrovni legální, avšak každý jednotlivý stát si zároveň může pro své území přijmout vlastní právní úpravu této oblasti a individuálně povolit, omezit nebo případně zakázat některé druhy hazardních her. Některé státy federace povolují hazardní hry ve všech jejich formách, jiné je zcela zakazují. Většina států některé druhy hazardních her povoluje a některé zakazuje.⁹

⁹ *Regulace hazardu ve vybraných evropských zemích a v USA* [online]. 2015 [cit. 2021-02-08]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=27150>

4. Hazard na státní úrovni

Každý stát určuje, jaký druh hazardních her povoluje v rámci svých hranic, kde lze hazardní hry provozovat a kdo může hrát. Každý stát přijal různé zákony týkající se těchto témat. Státy se také liší zákonným věkem, od kterého se lze na hazardu podílet, přičemž některé státy vyžadují stejný minimální věk pro všechny typy hazardních her, zatímco v jiných to závisí na aktivitě. Například v New Jersey si 18letý může koupit loterijní lístek nebo sázet na dostihy, ale do kasina může vstoupit až ve věku 21 let. Omezení pro věk 21 let je pravděpodobně způsobeno prodejem alkoholu v budově kasina.¹⁰

Standardní strategií, jak se vyhnout zákonům, které zakazují, omezují nebo agresivně zdaňují hazardní hry, je umístění činnosti mimo jurisdikci, do právního prostředí, které je k hazardu přívětivější. Provozovny hazardních her často existují poblíž státních hranic a na lodích, které se pohybují mimo teritoriální vody. Aktivita hazardních her expandovala v posledních letech také na území původních Američanů. Internetové hazardní hry tuto strategii přebírají a rozšiřují ji na novou úroveň pronikání na trh, protože se hazardní hry dostanou přímo do domácností a podniků v lokalitách, kde by provozovna fyzického hazardu nemohla vykonávat stejnou činnost.¹¹

¹⁰ Gambling. Legal Information Institute [online]. Cornell Law School [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://www.law.cornell.edu/wex/gambling>

¹¹ Tamtéž

5. Původní obyvatelé a hazard

Indiánské hraní je povoleno federálním *Indian Gaming Regulatory Act (IGRA)*. Podle tohoto zákona mohou indiánské kmeny v jakémkoliv státě provozovat hazardní hry na indiánské půdě, pokud byl typ hazardu povolen pro jiné než indiánské obyvatele.

IGRA definuje „indiánskou zemi“ buď jako pozemek, který je součástí federálně uznané indiánské rezervace, nebo jako zemi mimo rezervaci, kterou federální vláda drží v důvěře kmene.

IGRA rozděluje hraní her do 3. tříd:

- Hraní I. třídy: Definováno jako „tradiční kmenové a sociální hry“ s minimálními cenami. Tuto třídu kontrolují výlučně kmenové vlády.
- Hraní II. třídy: Definováno jako hazardní hry hrané výhradně proti jiným hráčům, nikoli proti domu. Příkladem jsou bingo, poker, keno, tahové karty, punchboardy a další „nebankovní“ karetní hry. Řídí se kmenovým nařízením, které musí splňovat federální směrnice a musí být schváleno Národní indiánskou herní komisí.
- Hraní III. třídy: Definováno jako hazard hraný proti domu, někdy označovaný jako hazard ve stylu Vegas. Zahrnuje hrací automaty, blackjack, craps, ruletu a „všechny formy her, které nepatří mezi hry I. nebo II. třídy.“ Kmeny vyjednávají herní kompakt s vládou státu, ve kterém se nachází. Kompakty zajišťují, aby hazardní hry byly v souladu se státními zákony.¹²

Národní indiánská hráčská komise (NIGC) vydala zprávu, která ukazuje, že celkové indiánské tržby z her v celých Spojených státech během fiskálního roku 2019 dosáhly 34,6 miliardy USD. Jedná se o 2,5% nárůst oproti předchozímu roku a představuje nejvyšší míru nárůstu od začátku indiánského gamblingu v roce 1988.¹³

¹² Brief History about Indian Gaming. *500nations* [online]. [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://500nations.com/indian-gaming.asp#history>

¹³ Brief History about Indian Gaming. *500nations* [online]. [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://500nations.com/indian-gaming.asp#history>

6. Regulace internetového hazardu

Severoamerická asociace státních a provinčních loterií (NASPL) a Národní konference státních legislativ (NCSL) požaduje, aby jednotlivé státy měly právo legalizovat, licencovat a zdanit internetový hazard.

V roce 2015 National Council of Legislators from Gaming States (NCLGS) přijal seznam 10 politických standardů pro řešení legislativy týkající se hazardních her na internetu, v němž nalezneme témata jako ochrana hráčů, daně, licence, vynucování, zpracování plateb a geolokační standardy. Asociace národních guvernérů vyzvala zákonodárce, aby do jednání o jakýchkoliv právních předpisech o online hazardních hrách zahrnuli informace od státu.¹⁴

Prosazování zákonů o hazardních hrách na internetu představuje logistické potíže týkající se monitorování velkého množství webových stránek. Je třeba zajistit to, že nezletilí nebudou hazardovat, dále ověřit zeměpisnou polohu hráčů na stránkách, které jsou omezeny na určité státy nebo teritoria, a kontrolovat platební portály stránek.

Federální pravidla pro implementaci *UIGEA* vyžadují, aby finanční firmy zajistily, že podniky zabývající se internetovými hazardními hrami prokazují legální provozní oprávnění, a to státní nebo kmenové vyhlášky o hazardních hrách. Joseph S. Campbell, zástupce ředitele kriminálního vyšetřovacího úřadu FBI, varoval, že internetový poker může „vést k potenciální trestné činnosti“ a že „pomocí online nástrojů, jako jsou sítě TOR a virtuální privátní sítě, mohli zločinní aktéři skrýt svou identitu, místo a skutečnou hazardní činnost.“¹⁵

6.1 Lootboxy

Jedním ze v současnosti probíraných témat světového gamblingu jsou lootboxy ve videohráčích. Lootboxy umožňují hráčům utratit skutečné peníze za odemknutí speciálních postav, vybavení nebo skinů ve hře. Důvodem, proč jsou někdy označováni za hazard, je to, že při otevření lootboxu nemáte zaručeno, že v něm najdete dobrý nebo hodnotný herní předmět – je tu prvek náhody. Některé z těchto virtuálních předmětů budou relativně běžné a bezcenné, zatímco některé budou vzácné a velmi vyhledávané, což často přináší hráčům v online multiplayerovém

¹⁴ *Internet Gambling: Policy Issues for Congress* [online]. 2016 [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44680>. Congressional Research Service Report.

¹⁵ *Internet Gambling: Policy Issues for Congress* [online]. 2016 [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44680>. Congressional Research Service Report.

prostředí významné herní výhody.¹⁶ Belgická vláda například rozhodla, že lootboxy porušují zákony o hazardních hrách. Čína omezila počet lootboxů, které mohou hráči každý den otevřít.

Dokonce i ve Spojených státech zákonodárci navrhli právní předpisy, které přísně omezí používání mikrotransakcí. V roce 2019 představil senátor Josh Hawley kongresový návrh zákona, který zakazuje lootboxy a další mikrotransakce ve hrách, které hrají nezletilí, ale návrh zákona dále nepokročil. I přesto se ve Spojených státech podnikají opatření s americkou ratingovou radou ESRB, která do svých hodnocení přidává popisy, které rodiče varují před lootboxy. Politický odpor vůči mikrotransakcím po celém světě roste a některé země se po nich agresivně vydaly.¹⁷

¹⁶ 'Ban kids from loot box gambling in games'. BBC [online]. [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/technology-49661870>

¹⁷ Every Country With Laws Against Loot Boxes (& What The Rules Are)!. *Screenrant* [online]. [cit. 2021-02-07]. Dostupné z :<https://screenrant.com/lootbox-gambling-microtransactions-illegal-japan-china-belgium-netherlands/>

7. Sportovní sázení

V roce 2018 Nejvyšší soud Spojených států zrušil *PASPA*. Tento krok otevřel dveře legálním sportovním sázkám v zemi, protože soudci účinně předali legislativní rozhodnutí jednotlivým státům. Od té chvíle byl zaznamenán nával aktivity v této oblasti. Mnoho států má nyní zcela legální sportovní sázení. Ostatní státy stále prochází legalizací a očekává se, že budou následovat další. Zatímco některé státy mají možnosti mobilního a online sázení, jiné vyžadují, aby byly sázky podávány pouze osobně. Rovněž jsou zavedena omezení zajišťující, že uživatelé jsou při sázení prostřednictvím mobilních zařízení ve státních hranicích.¹⁸

¹⁸ US Sports Betting Sites. *Legal Sports Report* [online]. [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://www.legalsportsreport.com/us-betting-sites/>

8. Závěr

Problém gamblingu je poměrně komplexní záležitostí. Otázkou je, jestli by měl Kongres více regulovat hazard na federální úrovni, nebo nechat státům větší volnost ve stanovování vlastních pravidel. Je na místě zvážit možnost regulace indiánských kasin, které mohou mít v určitých ohledech výhodu proti ostatním. Současně by jedním z hlavních témat měla být ochrana uživatelů v online hazardovém prostředí. Tato ochrana se týká i rychle se rozvíjejícího sportovního sázení, které se šíří napříč státy. Za zvážení rozhodně stojí také regulace hazardu v podobě lootboxů ve videohrách, jak tomu je v zemích po celém světě.

Regulace hazardu je téma, na kterém se Demokráté i Republikáni v obecné rovině shodují. Bylo tomu tak v historii a pokračuje to i dnes. Při tvorbě legislativy většinou záleží na názorech jednotlivých kongresmanů a pohledech jednotlivých států. Kongresmanům se proto doporučuje najít si před jednáním, jaký postoj zastává stát¹⁹ (nejlépe konkrétní kongresman), jež zastupují. Někteří demokraté například tvrdí, že hazard bere peníze chudým a prohlubuje tak nerovnost ve společnosti. Jiní zase říkají, že gambling je výrazem svobodné volby člověka, tudíž je naprosto v pořádku. Názory se tedy liší jak mezi stranami, tak v rámci jedné strany. Žádný kongresman přitom nesmí podcenit výraznou roli, kterou sehrávají majitelé kasin ve financování obou hlavních stran, jakož i přítomnost kasin ve více než čtyřech desítkách států. Ve hře jsou kromě morálních hodnot i miliardy dolarů a tisíce pracovních míst.

¹⁹ Podrobnější informace k jednotlivým státům za rok 2019 k nalezení na interaktivní mapě <https://www.americangaming.org/state-of-play/>. Pro více informací rozkličte daný stát

9. Doporučené odkazy

<https://www.americangaming.org/state-of-play/>

<https://www.letsgambleusa.com/>

<https://www.britannica.com/topic/Indian-gaming/Affect-of-gaming-on-ethnic-identity>

<https://www.onlineunitedstatescasinos.com/states/>

<https://www.law.cornell.edu/wex/gambling>

<https://www.bbc.com/news/technology-56614281>

10. Zdroje

1. Many of the dates in this section come from the Chronology of Gambling Events in William N. Thompson, *Gambling in America: An Encyclopedia of History, Issues and Society*
2. Roger Dunstan, California Research Bureau, *Gambling in California*, CRB-97-003, January 1997, <http://www.library.ca.gov/crb/97/03/crb97003.html#toc>
3. Rex M. Rogers, *Gambling: Don't Bet on It* (Grand Rapids, MI: Kregel Publications, 2005), p. 31
4. William N. Thompson, *Gambling in America: An Encyclopedia of History, Issues and Society*, p. 227.
5. Roger Dunstan, *Gambling in California*
6. *Internet Gambling: Policy Issues for Congress* [online]. 2016 [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/R/R44680>. Congressional Research Service Report
7. Brief History about Indian Gaming. *500nations* [online]. [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://500nations.com/indian-gaming.asp#history>
8. *Regulace hazardu ve vybraných evropských zemích a v USA* [online]. 2015 [cit. 2021-02-08]. Dostupné z: <https://www.psp.cz/sqw/text/orig2.sqw?idd=27150>
9. Gambling. Legal Information Institute [online]. Cornell Law School [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://www.law.cornell.edu/wex/gambling>
10. 'Ban kids from loot box gambling in games'. BBC [online]. [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://www.bbc.com/news/technology-49661870>
11. 'Every Country With Laws Against Loot Boxes (& What The Rules Are)'. Screenrant [online]. [cit. 2021-02-07]. Dostupné z: <https://screenrant.com/lootbox-gambling-microtransactions-illegal-japan-china-belgium-netherlands/>
12. US Sports Betting Sites. *Legal Sports Report* [online]. [cit. 2021-02-08]. Dostupné z: <https://www.legalsportsreport.com/us-betting-sites/>