10.1.2019

Eduskunnan hallintovaliokunnalle

Asia: Hallituksen esitys eduskunnalle laeiksi arpajaislain sekä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain 1 luvun 3 §:n muuttamisesta (HE 213 / 2018 vp).

Hallituksen esityksessä ehdotetaan pelaajan pakollista tunnistautumista pelipisteissä tapahtuvassa raha-automaattipelaamisessa (hajasijoitetut rahapeliautomaatit). Pakollista tunnistautumista perustellaan rahapelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemisen ja vähentämisen tehostamisella. Lisäksi ehdotetaan, että rahapesulain soveltamisalaa muutettaisiin niin, että lakia sovellettaisiin pelikasinon ulkopuolella käytettävänä pidettäviin raha-automaatteihin, jos pelaaminen tapahtuu arpajaislaissa tarkoitetulla tavalla tunnistautuneena.

Rahapeliautomaatteja koskeva pelaajan pakollinen tunnistaminen ja siihen kytkeytyvä rahanpesulain muuttaminen tulisi voimaan 1.1.2022.

Pakollisen tunnistamisen ulkopuolelle jätettäisiin Veikkauksen pelisaleissa tapahtuva raha-automaattipelaaminen. Sääntelyn ulkopuolelle jäisi myös Ahvenanmaan arpajaislainsäädännön piiriin kuuluvissa risteilyaluksissa olevat rahapeliautomaatit.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry (jäljempänä MaRa) esittää hallintovaliokunnalle lausuntonaan kunnioittavasti seuraavaa:

1. Yleistä

Pelaajan pakollista tunnistamista koskeva luonnos hallituksen esitykseksi on valmisteltu keväällä pikaisella aikataululla virkamiestyönä. Veikkauksen kumppaniyritysten ja veikkauksen edunsaajien näkökohtia ei valmistelussa otettu huomioon. Ehdotus lähetettiin lausuntokierrokselle kesällä ja lausuntoja pyydettiin vain rajalliselta joukolta toimijoita. MaRa sekä useat muut lausunnonantajat esittivät sekä valmistelun tavasta että puutteellisista vaikutusarvioista kritiikkiä. Asian merkitys olisi edellyttänyt sitä, että ministeriössä tapahtuvaa valmistelua varten olisi tullut perustaa laaja-alainen työryhmä, jossa olisi ollut mukana myös Veikkauksen kumppaniyrityksiä edustavia tahoja ja edunsaajia.

Jos pelaajan pakollista tunnistamista koskeva laki hyväksytään, on välttämätöntä, että arpajaislain toimeenpanossa ja tunnistamista koskevien asetusten valmistelussa kuullaan kaikkia keskeisiä tahoja.

Hallituksen esityksen perusteluissa on keskitytty kuvaamaan yksityiskohtaisesti rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja ja eräänä haittojen aiheuttajana on nähty rahapeliautomaatit. Pakollinen tunnistautuminen vähentäisi esityksen mukaan rahapeliautomaattien aiheuttamia rahapelihaittoja silloin, kun siihen kytketään pelaamisen rajoituksia ja muita vastuullista pelaamista tukevia elementtejä.

MaRa ymmärtää, että rahapelaamisesta aiheutuu rahapelimuodosta riippumatta haittoja ongelmapelaajille, minkä takia arpajaislaissa on myös haittojen ehkäisemiseen kiinnitettävä huomiota.

Peliongelmaisten määrissä ei ole tapahtunut mitään muutosta pitkään aikaan (yleisellä tasolla noin 3 %). Hallituksen esityksen perusteluissa todetaan, että suurimmalle osalle pelaajista rahapelaaminen ei aiheuta haittoja. Tällöin voidaan puhua hallitusta pelaamisesta. MaRa huomauttaa, että suurelta osin rahapeliautomaatilla pelaamisessa on kysymys satunnaispelaamisesta.

Moni asiakas pelaa rahapeliautomaattia muutamilla euroilla ostoskäynnin aikana tai ajanvietteenä ravintolassa tai liikenneasemalla asioitaessa. Merkittävä osa pelituotoista tulee satunnaisilta pelaajilta. Satunnaispelaaminen ei aiheuta mitään ongelmia yhteiskunnalle tai yksilölle vaan se tuottaa pelkästään hyötyjä kuten tuloja kumppaniyrityksille ja Veikkauksen edunsaajille. Tätä pelaamista ei tule hankaloittaa nykyisestä.

Lakiesityksessä esitetty pelaajan pakollinen tunnistaminen aiheuttaisi Veikkauksen kumppaniyrityksille merkittäviä tulojen menetyksiä ja veikkausvoittovaroista saatavien avustuksien vähentymistä. Se myös vähentäisi tavallisten asiakkaiden satunnaista pelaamista, kun tunnistautumisesta aiheutuvan vaivan takia moni satunnainen pelaaja jättäisi pelaamatta. Satunnaisen pelaamisen vähentyminen laskisi myös rahapeliautomaattien tuottoja ja sitä kautta kumppaniyritysten tuloja.

2. Pakollisesta tunnistautumisesta aiheutuisi merkittäviä tulojen menetyksiä liikenneasemille ja ravintoloille

Rahapeliautomaateista saatavat korvaukset Veikkaus Oy:ltä muodostavat ravintola- ja liikenneasemasektorin yrityksille tärkeän ja merkittävän tuloerän.

Hajasijoitettuja rahapeliautomaatteja on tällä hetkellä yli 2300 ravintolassa, joissa on yhteensä 4552 rahapeliautomaattia. Noin 800 liikenneasemalla on yhteensä 3762 rahapeliautomaattia. Veikkauksen tilastojen mukaan tammitoukokuussa 2018 ravintolapelipisteiden osuus peliautomaattien tuotoista on ollut 20 % ja liikenneasemasektorin osuus 24 %.

Hajasijoitetuista rahapeliautomaateista on vuonna 2017 kertynyt tuottoa nettona 590 miljoonaa euroa (josta on vähennetty pelaajille maksetut voitot). Tästä summasta kumppaneille on maksettu n. 15 % (17 % pelikatteesta - arpajaisvero 12%). Kumppaniyritykset ovat saaneet vuonna 2017 korvauksia rahapeliautomaateista yhteensä 80 miljoonaa euroa.

Tällä hetkellä yksi hajasijoitettu rahapeliautomaatti tuottaa keskimäärin 2.500 - 3.000 euroa kuukaudessa (sijoituspaikoittain tarkasteltuna tuotto on erilainen). Tästä kumppanille maksettava summa (n. 15 %) on noin 400 - 500 euroa kuukaudessa eli noin 4.800 - 6.000 euroa vuodessa.

Veikkauksen esittämien arvioiden mukaan pelaajan pakollinen tunnistaminen ja siihen mahdollisesti kytkettävät rajoitukset vähentäisivät pelituottoja huomattavasti. Yksistään tunnistamisvelvoite laskisi rahapeliautomaateista kumppaniyrityksille maksettuja korvauksia 20 miljoonalla eurolla. Jos tunnistamisvelvoitteeseen kytketään pelaamisen rajoituksia, kumppaniyrityksille maksettavat korvaukset laskisivat 27 miljoonalla eurolla ja pahimmassa tapauksessa 45 miljoonalla eurolla. Keskimääräinen tuotto per rahapeliautomaatti laskisi huomattavasti: lievimmässä vaihtoehdossa 29 %:lla ja pahimmassa skenaariossa yli 62 %:lla.

Liikenneasema- ja ravintolatoimialan yritykset ovat myös arvioineet, että esitys johtaa rahapelituottojen merkittävään laskuun etenkin, jos muutos tapahtuu hallitsemattomasti ja satunnaispelaamista ei rajata tunnistamisvelvoitteen ulkopuolelle.

Esityksellä olisi hyvin negatiivisia taloudellisia seurauksia rahapeliautomaatteja tiloissaan pitäville Veikkauksen kumppaniyrityksille, joita voidaan havainnollistaa seuraavien yritysesimerkkien kautta.

Esimerkki 1:

> Yrittäjävetoisessa pienessä ravintolassa on yksi rahapeliautomaatti, jota asiakkaat pelaavat ajanvietteeksi juomia nauttiessaan. Rahapeliautomaatista saatavat tulot yritykselle ovat 30.000 euroa vuodessa. Ravintolan kannattavuus on heikko ja toiminta on ollut tappiollista. Peliautomaatista saatavat tulot ovat kuitenkin tuoneet riittävän lisätulon yritykselle. Jos peliautomaatin tulot vähentyisivät vuodessa pakollisen tunnistamisen takia esimerkiksi kymmenellätuhannella, yritys joutuu taloudellisiin vaikeuksiin. Peliautomaateista saatavia tuloja ei voi korvata muilla tulonlähteillä. Tämä voi johtaa pahimmassa tapauksessa yrityksen toiminnan lopettamiseen, jolloin sekä yrittäjä että työntekijät jäävät työttömäksi.

Esimerkki 2:

> Yrityksellä on 10 liikenneasemaa ja tuotot rahapeliautomaateista ovat vuositasolla 300.000 - 350.000 euroa. Rahapeliautomaateista saatavat tuotot muodostavat yritykselle tärkeän tulonlähteen. Asi-

akkaat pelaavat rahapeliautomaatteja käydessään ostoksilla tai kahvilla liikenneasemalla ja tyypillinen asiakas pelaa taskustaan muutaman kolikon. Jos pelaajan pakollinen tunnistaminen rahapeliautomaateissa tulee pakolliseksi, rahapelituotot voivat tippua useilla kymmenillä tuhansilla euroilla ja pahimmassa tapauksessa 100.000 - 200.000 eurolla vuodessa. Koska peliautomaateista saatavia tuloja ei pystytä korvaamaan muilla tulolähteillä, yritys joutuu karsimaan kulujaan. Kiinteitä tai muita liikeaseman toimintaan liittyviä kuluja ei voida leikata, joten säästöt joudutaan kohdistamaan henkilöstökuluihin, joko henkilöstön määrää tai tunteja vähentämällä tai karsimalla palveluja. Rahapelaamisesta vähentyvien tuottojen leikkaantuminen on hyvin negatiivinen asia yritykselle ja sen työntekijöille.

Rahapeliautomaateista saatavien tulojen vähentyminen vaikuttaisi negatiivisesti yritysten henkilökuntaan. Rahapeliautomaateista saatavien tulojen menetys pakottaisi henkilöstökulujen leikkaamiseen ja jopa irtisanomisiin. Esitys asettaisi myös usean yrityksen koko toiminnan jatkuvuuden vaakalaudalle. Erityisesti syrjäseudulla olevien pienten liikenneasemayrityksien toimintaa rasittaa heikko kannattavuus, mikä on pakottanut sulkemaan toimipaikkoja nyt ja jatkossa. Lakiesitys toteutuessaan voimistaisi tätä työllistämisen ja alueellisten palveluiden saatavuuden kannalta hyvin negatiivista kehitystä.

On huomioitava, että Veikkauksen rahapelituotoilla rahoitetaan merkittävässä määrin yhteiskunnan eri toimintoja (sosiaaliset tukitoimet, urheilu, kulttuuri jne). Rahapelituotoista jaettavat avustukset ovat monelle toimijalle elinehto. Lakiesityksen mukainen pakollinen tunnistautuminen laskisi rahapelituottoja, mikä johtaisi siihen, että moni taho jäisi jatkossa ilman riittävää rahoitusta.

3. Satunnaispelaaminen tulisi jättää tunnistamisvelvoitteet ulkopuolelle ja siirtymäaikaa pidentää

Pelaajan tunnistamisvelvoite ja siihen kytkettävät pelaamisen rajoitukset laskisivat rahapelituottoja ja kumppaniyrityksille maksettavia korvauksia. Tunnistautumisvelvoite vähentäisi myös satunnaispelaamista, josta ei aiheudu mitään haittoja yksilölle tai yhteiskunnalle. MaRa suhtautuu kielteisesti ehdotukseen pelaajan pakollisesta tunnistautumisesta.

Jos kuitenkin pelaajan tunnistamisvelvoite rahapeliautomaattipelaamisessa säädetään arpajaislakiin, tulee rahapeliautomaateista saatavien tulojen menetys minimoida. Tämä voidaan toteuttaa siten, että:

a) tunnistamisvelvoitteelle säädetään ehdotusta pitempi siirtymäaika vuoden 2022 loppuun saakka ja
b) arpajaislaissa toteutetaan sellainen sääntelyratkaisu, jossa ongelmaton pelaaminen (=satunnaispelaaminen) jätetään tunnistamisvelvoitteen ulkopuolelle ja
c) yksinoikeudella toteutettujen arpajaisten tuotosta maksettavaa arpajaisveroa (tällä hetkellä 12 % rahapelituotoista) alennetaan

Siirtymäajan pidentäminen

Riittävän pitkällä siirtymäajalla Veikkaus voi totuttaa pelaajat tunnistautuneena pelaamiseen. Riittävällä siirtymäajalla myös osaltaan varmistetaan se, että kumppaniyritysten toimintaedellytyksiä ei heikennettä hallitsemattomilla muutoksilla. Jos sääntely tulee voimaan liian nopeasti, valtaosaa pelaajista ei pystytä totuttamaan muutokseen. Tämä johtaa siihen, että he jättävät pelaamatta rahapeliautomaatteja ja rahapeliautomaateista saatavat tulot laskevat.

MaRa katsoo, että hallittu siirtymä tunnistautumisessa edellyttää pidempää siirtymäaikaa kuin mitä lakiesityksessä esitetään. Siirtymäaika tulee ulottaa vuoden 2022 loppuun asti. Tämä on myös Pääministeri Juha Sipilän hallituksen 8 päivänä toukokuuta 2018 talouspoliittisen ministerivaliokunnan kokouksessa tekemän päätöksen mukainen.

Satunnaispelaaminen tunnistautumisvelvoitteen ulkopuolelle

Merkittävä osa rahapelituotoista tulee satunnaispelaamisesta. Tämä ei aiheuta mitään ongelmia yhteiskunnalle tai yksilölle vaan se tuottaa pelkästään hyötyjä kuten tuloja kumppaniyrityksille ja Veikkauksen edunsaajille.

MaRa esittää, että jos tunnistamisvelvoite säädetään raha-automaattipelaamiseen, niin arpajaislakiin tulee säätää kriteerit/kynnys, joka sulkee tunnistamisvelvoitteen ulkopuolelle satunnaispelaamisen.

MaRa katsoo, että satunnaispelaajien tulee voida jatkossakin pelata esimerkiksi tietty rahamäärä (panos) rahapeliautomaatilla ilman tunnistautumista. Toinen vaihtoehto on kytkeä pakollinen tunnistaminen esimerkiksi pelaamiseen käytettyyn aikaan. Tämä ei heikentäisi lakiesityksen tavoitetta puuttua ongelmapelaamiseen, mutta se turvaisi sen, että ongelmattomasta rahapeliautomaattipelaamisesta kertyvät tuotot vähentyisivät mahdollisimman vähän. Veikkaus kehittäisi mahdollisuuden asettaa peliautomaatteihinsa peliaikaan tai käytettyyn rahamäärään perustuvan kynnyksen, jonka jälkeen pelaamista voi jatkaa vain tunnistautuneena.

Arpajaisveron alentaminen

Vaikka siirtymäaikaa pidennettäisiin ja satunnaispelaaminen jäisi tunnistamisvelvoitteen ulkopuolelle, niin muutos johtaisi rahapelituottojen pienentymiseen. Yksinoikeudella toteutettujen arpajaisten tuotosta maksettavaa arpajaisveroa (tällä hetkellä 12 % rahapelituotoista) pitää muutoksen takia alentaa. Arpajaisveron alentamisella voitaisiin osin kompensoida rahapelituottojen vähentymisestä koituvia tulonmenetyksiä Veikkauksen edunsaajille ja myös Veikkauksen kumppaniyrityksille, jotka saavat korvauksen rahapeliautomaattien tuotosta arpajaisveron vähentämisen jälkeen.

4. Rahanpesulain soveltamisalan muutos

Neljännen rahanpesudirektiivin perusteella lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä (*rahanpesulaki*) vuonna 2017 uudistettaessa on kansallisessa riskiarvioinnissa päädytty siihen, että muualla kuin pelikasinossa sijaitseva rahapeliautomaatit voidaan jättää rahanpesulain soveltamisalan ulkopuolelle niihin liittyvän vähäisen rahanpesuriskin takia. MaRa on pitänyt poikkeusta perusteltuna ja erittäin tarpeellisena. Rahanpesulaissa oleva poikkeussäännös varmistaa sen, että rahanpesulaista ei seuraa rahanpesulaissa säädettyä vaatimusta asiakkaan henkilöllisyyden varmistamisesta pelitilanteissa.

Nyt käsiteltävänä olevassa esityksessä ehdotetaan, että rahanpesulakia sovellettaisiin jatkossa pelikasinon ulkopuolella käytettävänä pidettäviin rahaautomaatteihin silloin, kun pelaaminen tapahtuu arpajaislain 14 c §:ssä tarkoitetulla tavalla tunnistautuneena.

MaRa toteaa, että käsiteltävän lakiehdotuksen perusteluissa ei ole tuotu esille, että rahanpesulakiin liittyvä kansallinen riskiarviointi rahapeliautomaattien osalta olisi muuttunut aiemmasta ja rahanpesudirektiivin sallimalle poikkeuksen säätämiselle ei olisikaan enää perusteita. Kyse näyttää olevan kansalliseen riskiarviointiin perustumattomasta muutosehdotuksesta, josta aiheutuisi lisää hallinnollista taakkaa ja kustannuksia ainakin Veikkaukselle ja poliisille ja mahdollisesti myös muille osapuolille, kun rahanpesulain mukainen asiakkaan tunnistautumisvelvoite tulisi ulottumaan myös rahapeliautomaattipelaamiseen. Sääntelyä kiristettäisiin nykyisestä ilman, että siihen on olemassa rahanpesun ehkäisemiseen liittyvää perustetta.

MaRa katsoo, että pelikasinon ulkopuolella tapahtuvan rahapeliautomaattipelaamisen on oltava jatkossakin rahanpesulain soveltamisalan ulkopuolella, vaikka asiakas pelaisikin rahapeliautomaattia arpajaislain tarkoittamalla tavalla tunnistautuneena. Jos hajasijoitettuja peliautomaatteja koskeva tunnistautumisvelvoite säädetään arpajaislakiin, niin tunnistautumista koskevat vaatimuksista tulisi säätää yksinomaan arpajaislaissa ja sen nojalla annettavissa asetuksissa. Satunnainen pelaaminen tulee jättää arpajaislain mukaisen tunnistautumisvelvoitteen ulkopuolelle.

5. Ulkomaiset rahapelisivustot ja tasapuolinen kilpailu

Lakiesityksessä hajasijoitetut rahapeliautomaatit on nähty peliongelmien syynä. Rahapeliautomaatteihin kuitenkin painottuu suuri määrä satunnaispelaamista, joka ei aiheuta mitään ongelmia. Lakiesityksessä vähälle huomiolle on jäänyt se, mikä vaikutus peliongelmiin ja niiden syntymiseen on verkossa olevilla ulkomaisilla uhkapelisivustoilla. Näihin palveluihin keskittyy jo tällä hetkellä iso määrä ongelmapelaamista. On selvää, että esitetyllä mallilla rahapelaaminen ja ongelmapelaaminen siirtyisi yhä enemmän verkkoon ulkomaisten palveluntarjoajien sovelluksiin, joita pelaamisrajoitukset eivät koske. Ulkomaisia palveluntarjoajia ei koske myöskään Suomessa harjoitettua vastuullista rahapelitoimintaa koskevat säännöt ja toi-

mintaperiaatteet. Rahapeleistä saatavat tulot virtaavat ulkomaille, mutta rahapelaamisen haitat jäävät Suomeen.

Lakiesityksessä on myös tasapuolisen sääntelyn osalta ongelma, joka liittyy hajasijoitettuihin ja Veikkauksen oman pelisalin sijoitettuihin raha-automaatteihin. Lakiesityksen mukaan Veikkauksen omissa pelisaleissa rahapeliautomaatteja saisi jatkossakin pelata tunnistautumatta. Tämä johtaisi siihen, että pelaaminen siirtyisi yhä enemmän Veikkauksen omiin pelisaleihin hajasijoitettujen peliautomaattien sijasta. Sääntelyn laskisi entisestään kumppaniyrityksille maksettavia korvauksia.

MaRa katsoo, että sääntely tulee olla tasapuolista hajasijoitettujen ja Veikkauksen omien pelisalien raha-automaattien osalta. Kestäviä perusteita erilaiselle sääntelylle ei ole.

MaRa huomauttaa, että sääntely ei koskisi suomalaisten rahapelaamista Itämeren risteilyaluksilla. Jos laivan kotisatama on Ahvenenmaan maakunnassa, laivat ovat Ahvenanmaan oman arpajaislainsäädännön piirissä ja näillä laivoilla rahapelejä toimeenpanee PAF. Ahvenanmaan maakunnassa kotisatamaansa pitävien risteilyalusten peliautomaateilla ei tarvitse tunnistautua eikä mahdollisesti säädettävät rahapelaamisen rajoitukset niitä myöskään koskisi. Risteilyaluksilla on jo tällä hetkellä olennaisesti kevyempi alkoholi- ja tupakkalainsäädäntö ja niille maksetaan merkittäviä rahallisia tukia. Esitetyllä ratkaisulla niille annettaisiin entisestään lisää kilpailuetua maassa toimiviin yrityksiin nähden.

Matkailu- ja Ravintolapalvelut MaRa ry

Kai Massa
lakimies, varatuomari

Liite Ehdotuksen taloudelliset vaikutukset Veikkauksen kumppaniyrityksille