Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

Neuvotteleva virkamies Jukka Tukia
Neuvotteleva virkamies Elina Rydman

7.4.2025

Maa- ja metsätalousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunta on pyytänyt sisäministeriön asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp). Esitys koskee pääosin rahapelitoimintaa koskevan sääntelyn uudistamista.

Esityksen tavoitteet

Esityksellä toteutettaisiin hallitusohjelman mukainen rahapelijärjestelmän uudistus, jolla rahapelimarkkina avattaisiin osittain kilpailulle. Uudistuksen tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja sekä parantaa kysynnän kanavoitumista lailla säänneltyyn ja valvottuun rahapelijärjestelmään.

Esityksen tavoitteena on rakentaa toimiva rahapelijärjestelmä tilanteessa, jossa nykyinen lakiin perustuva yksinoikeusjärjestelmä ja sen tarkoitus on vaarassa menettää merkityksensä verkkorahapelaamisen voimakkaan lisääntymisen ja järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen johdosta. Esityksen tavoitteena on löytää nykytilan haasteisiin vastaamiseksi ratkaisu, jossa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä rajoittava sääntely on tasapainossa kanavointikykyä ja rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien elementtien kanssa. Tällä tavoin säännellyn markkinan suhteellinen osuus kasvaisi merkittävästi nykytilanteeseen verrattuna ja olemassa olevaa rahapelikysyntää voitaisiin ohjata säänneltyyn ja valvottuun tarjontaan.

Esitykseen sisältyvät seuraavat keskeisimmät säännösehdotukset edellä mainittujen tavoitteiden toteuttamiseksi.

Keskeisimmät säännösehdotukset

Veikkaus Oy:n monopoli ja toimilupamarkkina (rahapelilain 2, 3, 5, 6 ja 8 §)

Uudessa rahapelijärjestelmässä nykyisestä Veikkaus Oy:n monopolista luovuttaisiin osittain. Osa rahapeleistä kuuluisi jatkossakin Veikkaus Oy:n monopoliin ja osa vapautettaisiin kilpaillulle markkinalle. Lottopelit ja raaputusarvat, pelikasinotoiminta sekä raha-automaattipelit jäisivät yksinoikeusmarkkinaan. Kilpaillulle markkinalle vapautettaisiin vedonlyönti sekä verkossa pelattavat kasinopelit raha-automaattipelit ja rahabingo. Nykyiset totopelit sisältyisivät kilpailtuun markkinaan osana vedonlyöntipelejä. Lausuntokierroksella olleessa esitysluonnoksessa totopelit sisältyivät Veikkaus Oy:n yksinoikeuteen, mutta esitystä muutettiin tältä osin erityisesti hevosalan antaman lausuntopalautteen

johdosta ja talouspoliittisen ministerivaliokunnan käsiteltyä asiaa syksyllä 2024. Rahapelien toimeenpanomuotojen yksityiskohtaiset määritelmät sisältyisivät ehdotetun rahapelilain 3 §:ään.

Uudessa rahapelijärjestelmässä kaikki valtakunnassa tapahtuva rahapelien toimeenpano olisi toimiluvanvaraista. Myös rahapeleissä käytettävien peliohjelmistojen toimittaminen edellyttäisi toimilupaa. Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta ei säädettäisi enää laissa, vaan Veikkaus Oy tarvitsisi toimiluvan myös monopoliin kuuluvien rahapelien toimeenpanoon. Uuden lainsäädännön myötä valtio voisi luopua osasta omistuksestaan Veikkaus Oy:ssä. Yhtiön tulisi kuitenkin olla valtion määräysvallassa. Valtion mahdollinen myöhempi päätös luopua osittain Veikkaus Oy:n osakkeista edellyttää eduskunnan suostumusta.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijalla olisi velvoite eriyttää sen mahdollinen muu taloudellinen toiminta yksinoikeustoimiluvan nojalla harjoitetusta rahapelitoiminnasta. Yksinoikeustoimiluvan nojalla toimeenpantaviin rahapeleihin ja muuhun samassa konsernissa harjoitettavaan rahapeliliiketoimintaan liittyvät pelisivustot, asiakasrekisterit ja pelitilit olisi myös pidettävä erillään (8 §).

Toimilupamenettely (2 luku)

Toimilupatyypit, toimilupien myöntäminen ja hakijan edustaja (5–12 ja 16 §)

Rahapelejä saisi toimeenpanna ainoastaan sellainen oikeushenkilö tai luonnollinen henkilö, jolle on myönnetty yksinoikeustoimilupa tai rahapelitoimilupa. Ehdotetussa 5 §:ssä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvasta ja 6 §:ssä rahapelitoimiluvasta. Yksinoikeustoimiluvan hakijalle myönnettäisiin erilliset toimiluvat raha-arpajaisten ja veikkauspelien sekä fyysisen kanavan rahapeliautomaattien ja kasinopelien toimeenpanoon. Rahapelitoimilupa olisi mahdollista myöntää koskemaan kaikkia rahapelitoimiluvan alaisuuteen kuuluvien rahapelien toimeenpanomuotoja, tai vain osaa niistä. Rahapeleissä käytettävien peliohjelmistojen toimittamiseen tarvittavasta peliohjelmistotoimiluvasta säädettäisiin 7 §:ssä.

Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta säädetään nykyisin arpajaislaissa. Osittainen yksinoikeus rahapelien toimeenpanoon toteutettaisiin säätämällä rahapelilain 8 §:ssä erityisestä toimilupatyypistä ja sen myöntämisen edellytyksistä. Yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää ainoastaan kirjanpitolain mukaisessa valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapelien toimeenpano. Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa voitaisiin 9 §:n mukaan myöntää elinkeinotoimintalaissa (565/2023) tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle. Yksinoikeus-, rahapeli- ja peliohjelmistotoimiluvan myöntäminen edellyttäisi lisäksi muun muassa, että hakija on luotettava ja sopiva, mukaan lukien oikeushenkilön merkittävät omistajat ja toimiva johto.

Toimiluvanhakijoiden luotettavuutta ja sopivuutta arvioitaessa arvioitaisiin muun muassa hakijan sekä sen omistajien ja johdon rikostaustaa, taloudellista tilannetta ja lakisääteisten velvollisuuksien noudattamista (10 §). Jotta viranomainen voisi harkita toimiluvan myöntämisen edellytysten täyttymistä, tulisi hakemukseen liittää riittävät selvitykset hakijasta ja omistuksesta, johdosta sekä hakijan taloudellisista toimintaedellytyksistä, jos ne eivät ole jo viranomaisen käytössä (11 §). Yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijan tulisi toimittaa valvontaviranomaiselle jälkikäteisesti tieto toimiluvanhaltijan yritys- ja yhteisötunnuksesta (16 §). ETA-alueen ulkopuolelle sijoittautuneella rahapelitoimiluvanhaltijalla tulisi olla edustaja, jolla on kotipaikka ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa (12 §).

Toimilupien sisältö ja niiden voimassaolo (13 ja 14 §)

Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvassa tulisi mainita toimiluvanhaltijan yksilöivä toimilupanumero, sallitut rahapelien toimeenpanomuodot ja toimiluvan voimassaoloaika (13 §). Peliohjelmistotoimiluvassa tulisi mainita ainoastaan toimiluvanhaltijan yksilöivä toimilupanumero ja toimiluvan voimassaoloaika (13 §). Yksinoikeustoimiluvat olisivat voimassa kymmenen vuotta, kun taas rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa olisivat voimassa enintään viisi vuotta (14 §). Toimiluvat olisivat maksullisia, mutta ne eivät kerryttäisi lisätuloa valtiolle, vaan niillä katettaisiin lupamenettelystä viranomaiselle aiheutuvia kustannuksia. Rahapelilaissa ei säädettäisi toimilupahakemusmaksusta, vaan sen periminen perustuu valtion maksuperustelakiin (150/1992) ja sen nojalla annettavaan asetukseen. Veikkaus Oy:n tulisi hakemusmaksun lisäksi suorittaa valtiolle korvaus yksinoikeustoimiluvasta

Toiminnan aloittaminen, kielto siirtää tai luovuttaa toimilupa sekä ilmoitusvelvollisuus ja toimiluvan muuttaminen (15, 17 ja 18 §)

Toimiluvanvaraisen toiminnan saisi aloittaa välittömästi sen jälkeen, kun toimilupa on myönnetty, jos toimiluvan voimassaoloajasta ei muuta johdu (15 §). Toimiluvanhaltijalla ei olisi oikeutta myydä tai muutoin luovuttaa rahapelien toimeenpanoon oikeuttava toimilupa tai peliohjelmistotoimilupa, ja niihin sisältyvät oikeudet kokonaan tai osittain toiselle (17 §). Toimiluvanhaltijalla olisi velvollisuus ilmoittaa valvontaviranomaiselle toimiluvanhaltijaan, sen toimintaan, omistukseen, johtoon ja taloudellisiin toimintaedellytyksiin liittyvistä olennaisista muutoksista (18 §). Muutoksista olisi ilmoitettava aina kirjallisesti.

Yksinoikeustoimiluvanhaltijan suorittama korvaus valtiolle (19 §)

Lain 19 §:ssä säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan velvollisuudesta suorittaa valtiolle markkinaehtoiseksi katsottava korvaus yksinoikeudesta toimeenpanna 5 §:ssä tarkoitettuja rahapelejä. Pykälässä säädettäisiin suoritettavan korvauksen määräytymisen perusteista, korvauksen maksuaikataulusta, korvauksen määrän muuttamisesta sekä muutoksenhausta korvausta koskevaan päätökseen. Säätämällä erityisestä korvauksesta pyrittäisiin varmistamaan, ettei yksinoikeuden haltija saa sille myönnetyn yksinoikeuden seurauksena EU:n valtiontukisääntelyn piiriin kuuluvaa kilpailua vääristävää taloudellista etua.

Lain voimaantulo (106 §)

Uusi rahapelilaki tulisi voimaan porrastetusti. Toimiluvan hakemista ja toimiluvan myöntämisen edellytyksiä, toimilupamenettelyyn liittyviä viranomaisen tiedonsaantioikeuksia ja yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksettavaa korvausta koskevat rahapelilain säännökset tulisivat voimaan vuoden 2026 alusta lukien. Uusi rahapelilaki tulisi pääosin voimaan 1.1.2027, jolloin toimiluvanvarainen rahapelitoiminta voisi käynnistyä siltä osin, kuin toimilupia olisi siinä vaiheessa myönnetty. Ehdotettu siirtymäaika on välttämätön, koska uusi rahapelilainsäädäntö edellyttää mittavia tietojärjestelmäuudistuksia ja muita toimenpiteitä toimilupa- ja valvontatoiminnan järjestämiseksi.

Lupa- ja valvontavirasto toimisi toimilupa- ja valvontaviranomaisena vuoden 2027 alusta alkaen. Poliisihallitus toimisi siihen saakka rahapelilain mukaisena toimilupaviranomaisena sekä valvoisi myös Veikkaus Oy:n arpajaislain nojalla yksinoikeudella harjoittamaa rahapelitoimintaa.

Velvollisuutta käyttää ainoastaan peliohjelmistotoimiluvanhaltijan peliohjelmistoja sovellettaisiin vuoden 2028 alusta alkaen. Peliohjelmistotoimiluvan hakeminen olisi mahdollista vuoden 2027 alusta lukien.

Myös muut ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.1.2027. Laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta tulisi kuitenkin voimaan 1.1.2026 samaan aikaan, kun uuden rahapelilain yksinoikeuskorvausta koskevan sääntelyn on tarkoitus tulla voimaan.

Rahapelien toimeenpano (3 luku)

Laissa säädettäisiin arpajaislakia vastaavasti muun ohella pelaamisen ikärajasta (18 vuotta) (24 §), pelaajien rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta (20 §) sekä pakollisesta tunnistautumisesta (28 §).

Sähköisiä rahapelejä voisivat pelata vain luonnolliset henkilöt, jotka asuvat vakinaisesti valtakunnan alueella (21 §). Säännöksellä pyritään kunnioittamaan muun valtion tai alueen lainsäädännön alueellista soveltamisalaa siten, että lailla säädetty sähköisten rahapelien toimeenpano ei olisi ristiriidassa toisen valtion tai alueen lainsäädännön kanssa. Fyysisessä kanavassa pelejä voisivat pelata myös muut kuin valtakunnan alueella asuvat.

Arpajaislakiin verrattuna uutta sääntelyä olisi toimiluvanhaltijoille tuleva velvollisuus tarjota pelaajille näkymä pelaajan pelihistoriaan, pelaajille tarjottava pelaamisen arviointityökalu (22 §) sekä hallitusohjelmassa tarkoitettu keskitetty peliestorekisteri (29 §). Pelaaja voisi valvontaviranomaisen peliestorekisteriin tekemällään ilmoituksella estää kaiken rekisteröitymistä edellyttävän pelaamisen. Tämän lisäksi toimiluvanhaltijan olisi mahdollistettava pelaajalle eston asettaminen toimiluvanhaltijan rahapeleihin peli- tai toimeenpanomuotokohtaisesti. Lisäksi toimiluvanhaltijan olisi mahdollistettava

toimiluvanhaltijan rahapelien pelaamisen estäminen siten, että esto tulisi voimaan välittömästi (niin sanottu paniikkinappula). Tällainen pelaamisen välitön esto olisi voimassa sen asettamista seuraavan vuorokauden loppuun.

Lakiin ei sisältyisi kaiken toimiluvanvaraisen tarjonnan yhteisesti kattavia pelaamista koskevia kulutusrajoja. Toimiluvanhaltijalla olisi velvollisuus varmistaa, että pelaaja voisi asettaa pelitilin kautta pelattaville peleille toimiluvanhaltijakohtaisen rahansiirtorajan (30 §). Lakiin sisältyisi myös asetuksenantovaltuus säätää valtioneuvoston asetuksella toimiluvanhaltijakohtaisista enimmäistappiorajoista, jotka koskisivat laissa mainittuja korkean pelihaittariskin sisältäviä rahapelejä (31 ja 32 §). Lakiin sisältyisi asetuksenantovaltuudet säätää sisäministeriön asetuksella pelien ominaisuuksia koskevista rajoituksista (31 ja 32 §). Yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanosta säädettäisiin tarkemmin valtioneuvoston asetuksella (31 §). Lisäksi yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien pelisäännöistä säädettäisiin arpajaislakia vastaavalla tavalla sisäministeriön asetuksella (31 §).

Laissa säädettäisiin toimiluvanhaltijoiden velvollisuudesta seurata pelaamista ja suojella pelaajia rahapelihaitoilta ja omavalvontasuunnitelmasta (34 ja 35 §). Lisäksi laissa säädettäisiin pelaajille annettavista tiedoista (37 §). Näitä tietoja olisivat muun muassa rahapelin hinta, voiton todennäköisyys ja rahapelin haittariski. Lakiin sisältyisi edelleen myös kielto pelata velaksi, tarjota ilmaispelejä ja alennuksia (25 §). Uutta sääntelyä olisi muiden hyödykkeiden ja bonuspelirahan tarjoaminen, jotka olisi rajoitettu asiakassuhteen ajalle (26 §), sekä ulkopuolisen tarkastuslaitoksen tekemä pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden luotettavuuden varmistaminen (44 §). Laki edellyttäisi uutena toimenpiteenä myös, että toimiluvanhaltijoilla olisi menettelytavat erilaisten väärinkäytösten havaitsemiseksi ja pelaajien yhteydenottojen käsittelemiseksi (48 §).

Lakiin sisältyisi arpajaislakia vastaavat säännökset rahapeliautomaattien sijoittelusta ja automaatteja koskevasta omavalvonnasta (38 §) ja niiden enimmäismäärästä. Automaattien enimmäismäärästä säädettäisiin voimassa olevan lain tavoin valtioneuvoston asetuksella (31 §). Toimiluvanhaltija voisi tehdä kansainvälistä yhteistyötä toisen rahapeliyhtiön kanssa valvontaviranomaisen luvalla (43 §).

Rahapelien markkinointi (4 luku)

Esityksessä on arvioitu, että rahapelien markkinointi ja näkyvyys tulee uudistuksen seurauksena todennäköisesti lisääntymään. Uusi lainsäädäntö mahdollistaa sellaisten rahapelien markkinoinnin, joita Veikkaus Oy ei ole voinut voimassa olevan lainsäädännön mukaisesti markkinoida niihin sisältyvän korkean rahapelihaittariskin vuoksi.

Toimiluvanhaltijan tulisi varmistaa, että sen markkinointi on määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista (51 §). Toimiluvanhaltijat saisivat markkinoida rahapelejä ja yhtiötään tietyin sisällöllisin laissa säädetyin rajoituksin eri kanavissa ja tapahtumissa. Voimassa olevan lain tavoin laki sisältäisi luettelon sellaisista markkinointikeinoista ja -tavoista, joiden voidaan katsoa edistävän rahapelihaittoja aiheuttavaa pelaamista ja jotka eivät siksi olisi sallittua markkinointia (52 §). Kiellettyä markkinointia olisi esimerkiksi rahapelaamisen ihannointi, myönteisen kuvan antaminen runsaasta rahapelaamisesta, rahapelaamisen arkipäiväistäminen, rahapelaamisen esittäminen ratkaisuksi henkilön taloudellisiin ongelmiin tai vaihtoehdoksi työnteolle tai rahapelaamisen kuvaaminen riskittömäksi.

Rahapelejä saisi markkinoida televisio- ja radiotoiminnassa, urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa, painetussa mediassa ja painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa sekä pelipisteissä (51 §). Toimiluvanhaltija saisi markkinoida rahapelejä myös omilla verkkosivuilla ja omissa sosiaalisen median kanavissa. Niin sanottu vaikuttajamarkkinointi sekä kumppanuusmarkkinointi (affiliaattimarkkinointi) ei olisi sallittua (51 ja 52 §). Sponsoroitava henkilö tai joukkue saisi kuitenkin tuoda esille sponsoroivan rahapeliyhtiön logon myös omissa kanavissaan (56 §). Sponsoroinnissa ei saisi tuoda esiin rahapelejä.

Ulkomarkkinointi olisi kiellettyä sellaisten rahapelien osalta, joihin liittyy korkea pelihaittariski (51 §). Rahapeliyhtiöiden brändimarkkinointi olisi kuitenkin ulkomarkkinoinnissa sallittua, ei kuitenkaan varhaiskasvatuksen järjestämispaikan, esi- tai perusopetuksen järjestämispaikan, toisen asteen oppilaitoksen, apteekin, terveydenhuollon toimintayksikön tai päihdehuollon yksikön läheisyydessä.

Kuten nykyisinkin, Veikkaus Oy ei saisi markkinoida yksinoikeuteen jääviä fyysisiä raha-automaattipelejä, kasinopelejä ja näiden pelipaikkoja (51 §). Näiden rahapelien markkinointi olisi sallittua

ainoastaan valvotuissa pelisaleissa ja pelikasinoissa, joihin kyseiset rahapelit on sijoitettu. Rahapelien pelipaikkojen sijainnista ja aukiolosta olisi kuitenkin sallittua antaa tietoa.

Markkinoinnin kohdistaminen alaikäisille olisi voimassa olevan lain tavoin kiellettyä, eikä rahapelejä saisi markkinoida alaikäisille suunnatuissa ohjelmissa tai tapahtumissa (53 §). Rahapeliyhtiöt eivät saisi myöskään tehdä sponsorointisopimuksia alle 18-vuotiaiden kanssa tai koskien alle 18-vuotiaiden tapahtumia tai kilpailuja (56 §). Sponsoroivan rahapeliyhtiön olisi varmistettava, ettei sen logoja eikä pelituotteiden tai - palvelujen nimiä esiinny alle 18-vuotiaiden käyttöön tarkoitetuissa tuotteissa tai palveluissa. Lakiin sisältyisi säännökset myös suoramarkkinointikielloista (54 §). Suoramarkkinointia saisi kohdistaa ainoastaan suostumuksen antaneelle henkilölle.

Markkinoinnin tulisi aina sisältää tieto rahapelaamisen sallitusta ikärajasta sekä siitä, mistä saa tietoa pelaamisen hallinnan välineistä ja rahapeliongelmiin apua tarjoavista palveluntuottajista (55 §). Markkinoinnin tulisi lisäksi aina sisältää tieto myönnetystä toimiluvasta ja valvontaviranomaisesta. Radiomainonnan ei kuitenkaan tarvitsisi sisältää tietoa toimiluvasta ja valvontaviranomaisesta.

Rahapelitoiminnan ja markkinoinnin valvonta (5–8 luku)

Rahapelilain mukaisena valvontaviranomaisena toimisi uusi perusteilla oleva Lupa- ja valvontavirasto (57 §). Valvontaviranomaiselle esitetään monipuolisia toimivaltuuksia ja tiedonsaantioikeuksia lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi. Valvontaviranomainen toimisi toimilupa- ja valvontarekisterin pitäjänä (58 §). Valvontaviranomaisen tulisi pitää yleisessä tietoverkossa saatavilla luetteloa yksinoikeustoimiluvanhaltijoista, rahapelitoimiluvanhaltijoista ja peliohjelmistotoimiluvanhaltijoista (59 §). Laissa säädettäisiin yksinoikeustoimiluvanhaltijan ja rahapelitoimiluvanhaltijan vuosittaisesta raportointivelvollisuudesta valvontaviranomaiselle (68 §). Raportointivelvollisuus olisi keskeinen osa toimiluvanhaltijoiden toiminnan jälkikäteistä valvontaa. Voimassa olevaan arpajaislakiin nähden uutena valvonnallisena keinona laissa säädettäisiin myös tilintarkastajan ilmoitusvelvollisuudesta (69 §).

Valvontaviranomainen voisi arpajaislain sääntelyä vastaavasti tehdä toimiluvanhaltijoihin kohdistuvia tarkastuksia (67 §), ja kieltää sekä rahapelijärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden että toimiluvanhaltijoiden lainvastaisen rahapelitoiminnan ja markkinoinnin (75 ja 76 §). Kryptovarojen käyttö olisi kielletty rahapelaamisessa (75 §). Kryptovarojen käytön kielto mahdollistaisi valtakunnassa tapahtuvan tai sinne suunnatun kryptokasinotoiminnan markkinoinnin kieltämisen. Uutta sääntelyä olisi valvontaviranomaisen toimivaltuus antaa määräyksiä lainvastaisen verkkosisällön poistamiseksi ja julkistaa rikemaksun ja seuraamusmaksun määräämistä koskeva päätös, toimiluvan peruuttamista koskeva päätös, ja rahapelin toimeenpanon tai markkinoinnin kieltämistä koskeva päätös (78 ja 92 §). Valvontaviranomainen valvoisi rahapelitoimintaa myös teknisen valvonnan keinoin (45 §). Valvontaviranomainen voisi määrätä viranomaispäätösten tehosteeksi uhkasakon (68, 71, 76 ja 78 §). Viimesijaisena keinona toimiluvanhaltijoiden mahdolliseen lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi laissa säädettäisiin myös toimiluvan peruuttamisesta (79 §). Peruuttamisedellytykset olisivat osin pakottavia ja osin harkinnanvaraisia. Valvontaviranomaisen tulisi tehdä ilmoitus rikoslain 17 luvun rahapelirikosta koskevan 16 a §:n ja arpajaisrikosta koskevan 16 b §:n 7 ja 8 kohdassa tarkoitetusta teosta tai laiminlyönnistä poliisille esitutkintaa varten (60 §).

Valvontaviranomaisella olisi oikeus saada toimiluvanhakijalta ja toimiluvanhaltijalta toimilupa- ja valvontatehtäviensä suorittamiseksi ja rahapelitoiminnan tilastoimiseksi salassapitosäännösten estämättä ja maksutta säännöksessä rahapelilaissa tyhjentävästi yksilöidyt tarpeelliset tiedot (63 §). Laissa säädettäisiin myös valvontaviranomaisella oikeudesta saada toiselta viranomaiselta ja muulta julkista hallintotehtävää hoitavalta välttämättömiä tietoja toimiluvan myöntämistä koskevien edellytysten arvioimiseksi ja tämän lain ja sen nojalla annettujen säännösten ja määräysten noudattamisen valvomiseksi (64 §). Laissa olisi myös säännökset valvontaviranomaisen oikeudesta luovuttaa tietoja toiselle viranomaiselle (65 §).

Laissa säädettäisiin nykysääntelyä vastaavan kaltaisesti lainvastaisen rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin johdosta määrättävästä seuraamusmaksusta (84–90 §), ja uutena hallinnollisena seuraamuksena rikemaksusta (80–83 §). Seuraamusmaksun määräämisen perusteena olisi muu kuin vähäisenä pidettävä rahapelilain rikkominen. Rikemaksu voitaisiin määrätä vähäisemmästä rikkeestä ja se olisi euromäärältään seuraamusmaksua alhaisempi.

Toimiluvanhaltijoilta perittäisiin vuosittainen valvontamaksu (70–74 §). Yksinoikeustoimilupien osalta perittäisiin erilliset ja eri suuruiset kiinteät valvontamaksut. Rahapelitoimiluvanhaltijoiden valvontamaksun suuruus olisi porrastettu pelikatteen mukaisesti. Peliohjelmistotoimiluvasta perittäisiin kaikille samansuuruinen kiinteä valvontamaksu.

Rahanpesun ja kilpailumanipulaation torjunta

Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin (444/2017, jäljempänä rahanpesulaki) tehtäisiin uuteen rahapelijärjestelmään siirtymistä edellyttävät muutokset. Rahanpesulakia sovellettaisiin kaikkiin yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijoiden toimeenpanemiin rahapeleihin (4. lakiehdotus, 1 luvun 2 ja 3 §). Rahanpesulakia ei sovellettaisi peliohjelmistotoimiluvanhaltijaan. Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijoiden tulisi rahanpesulaissa säädetyin tavoin muun muassa tunnistaa asiakkaansa ja todentaa heidän henkilöllisyytensä, seurata tavallisuudesta poikkeavia liiketoimia ja tehdä epäilyttävistä liiketoimista rahanpesuilmoituksia.

Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhakijan tulisi liittää toimilupahakemukseen selvitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnasta annettujen säännösten mukaisten asiakkaan tuntemista, selonotto- ja ilmoitusvelvollisuutta, riskiarviota ja riskienhallintamenetelmiä koskevien velvollisuuksien noudattamisesta. Hakemukseen tulisi lisäksi liittää selvitys kilpailumanipulaation torjunnan menettelyistä ja toimenpiteistä (11 §).

Yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijoiden tulisi tarjota pelaajille helppo ja selkeä menettely mahdollisista väärinkäytöksistä, kuten rahapelien toimeenpanoa koskevien säännösten tai sopimusehtojen rikkomisesta tai kilpailumanipulaatiosta, ilmoittamiseksi (48 §).

Rahapelihaittojen torjumiseksi ja erilaisten väärinkäytösten estämiseksi rahapelilaissa säädettäisiin vedonlyöntipelejä koskevista rajoituksista. Vedonlyönnin kohteena ei saisi esimerkiksi olla kilpailu, johon voi liittyä merkittävä riski väärinkäytöksistä, eikä kilpailun, turnauksen tai lajin sääntöjen rikkominen tai rikkomisesta seuraava rangaistus (27 §). Kilpailumanipulaation torjumiseksi laissa säädettäisiin myös rahapelitoimiluvanhaltijan velvollisuudesta viipymättä sulkea vedonlyöntikohde ja ilmoittaa valvontaviranomaiselle, jos se havaitsee epäsäännöllistä tai epäilyttävää vedonlyöntiä (48 §). Toimiluvanhaltijoiden tulisi osana vuosittaista raportointivelvollisuutta toimittaa valvontaviranomaiselle selvitys epäsäännöllisestä tai epäilyttävästä vedonlyönnistä toimiluvanhaltijan vedonlyöntikohteissa, epäillyistä ja todetuista kilpailumanipulaatiotapauksista sekä kilpailumanipulaation torjuntatoimenpiteistä.

Sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalan pelihaittatyö ja valtionavustukset (9 ja 10 luku)

Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä olisi arpajaislain mukaisesti seurata, tutkia ja arvioida rahapelihaittoja sekä kehittää niiden ehkäisyä ja hoitoa.

Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, jäljempänä THL, hoitaisi tätä tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti (98 §). THL toimisi tässä tarkoituksessa myös pelihaittarekisterin rekisterinpitäjänä (99 §). Pelihaittarekisterissä käsiteltäisiin pitkälti samoja tietoja kuin ehdotetussa toimilupa- ja valvontarekisterissä (58 §).

Sosiaali- ja terveysministeriö ja THL käsittelisivät 98 §:n mukaisten tehtävien suorittamiseksi tietoja, joita koskevasta tiedonsaantioikeudesta säädettäisiin 100 ja 101 §:ssä. THL:llä olisi oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi toimiluvanhaltijoilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä laissa tyhjentävästi luetellut tarpeelliset tiedot. STM voisi saada tiedot THL:ltä.

Rahapelilaissa säädettäisiin valtionavustuksista pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Valtionavustuksia voitaisiin myöntää lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten, anonyymien pelihaittapalveluiden toimintaan, pelihaittoja vähentävän alueellisen työn kehittämiseen ja pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaan tieteelliseen tutkimukseen (94 §). THL toimisi valtionapuviranomaisena eli se vastaisi muun muassa hakujen toteuttamisesta, avustusten myöntämisestä sekä avustusten käytännön seurannasta ja valvonnasta (95 §).

Pelihaittatyö rahoitettaisiin uudessa rahapelijärjestelmässä budjettivaroista siten, että sosiaali- ja terveysministeriön pääluokkaan perustettavalta uudelta pelihaittatyön momentilta rahoitettaisiin osa menoista ja osa katettaisiin THL:n toimintamenomomentilta.

Verotus

Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi arpajaisverolakia (552/1992), tuloverolakia (1535/1992), elinkeinotulon verottamisesta annettua lakia (360/1968) ja arvonlisäverolakia (1501/1993). Lisäksi verotustietojen julkisuudesta ja salassapidosta annettuun lakiin (1346/1999) tehtäisiin välttämättömät teknisluonteiset muutokset (7. lakiehdotus).

Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella Suomessa pelattavaksi tarjotut rahapelit saatettaisiin arpajaisveron alaiseksi. Arpajaisverokanta nousisi rahapelien osalta 12 %:sta 22 %:iin pelikatteesta. Eri rahapelien toimeenpanomuotojen verokanta olisi yhtenäinen, mikä muun muassa selkeyttäisi verotusta. Tavaravoittoarpajaisten verokantoihin ei tehtäisi muutoksia (5. lakiehdotus).

Rahapeliyhteisöjen verovapautta koskeva tuloverolain 21 c § ehdotetaan kumottavaksi. Veikkaus Oy:n ja PAF:n yksinoikeuden nojalla harjoittama rahapelitoiminta ei olisi enää tuloverosta vapaata, vaan ne siirtyisivät normaalin yhteisöverotuksen piiriin tältäkin osin. Tuloverokohtelu olisi näin ollen yhtenäistä yksinoikeuden ja kilpaillun markkinan osalta (6. lakiehdotus).

Tuloverotus kohdistettaisiin uuden rahapelijärjestelmän ulkopuolisiin rahapelivoittoihin siten, että pelaajan veronalaista tuloa olisi myös voitot rahapeleistä, joita tarjotaan pelattavaksi Suomessa ilman toimilupaa. Tuloverosta vapaita olisivat nykytilanteen mukaisesti voitot esimerkiksi ETA-alueella toimeenpannuista rahapeleistä, kun niitä ei tarjota pelattavaksi Suomeen. Voittojen verovapauteen ei vaikuttaisi se, ovatko ne kertyneet satunnaisesta vai tulonhankkimistarkoituksessa harjoitetusta pelaamisesta (6. lakiehdotus, 85 §).

Ahvenanmaan itsehallintolain 49 §:n mukaisesti Ahvenanmaan maakunnalle palautetaan vuosittain verotasoituksena valtion varoista maksetut yhteisöveron ja arpajaisveron rahamäärät.

Laki arpajaislain muuttamisesta ja rikoslaki

Ehdotetun uuden rahapelilain johdosta arpajaislaissa (1047/2001) säädettäisiin jatkossa ainoastaan tavaravoittoarpajaisten toimeenpanosta ja valvonnasta. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi niitä arpajaislain pykäliä, jotka koskevat sekä rahapelejä että tavaravoittoarpajaisia. Lisäksi arpajaislaista kumottaisiin sellaiset pykälät, jotka koskevat pelkästään rahapelejä. Tavaravoittoarpajaisia koskeviin säännöksiin ei pääsääntöisesti ehdoteta tehtävän sisällöllisiä muutoksia.

Rikoslain (39/1889) 17 luvun 16 a §:ään tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät muutokset siten, että pykälässä viitattaisiin rahapelilain asianomaisiin säännöksiin. Rangaistusasteikkoon ei ehdotettaisi muutoksia. Arpajaisrikosta koskevan 17 luvun 16 b §:n rahapelejä koskeviin kohtiin tehtäisiin uuden rahapelilain johdosta välttämättömät muutokset. Arpajaisrikoksena säädettäisiin rangaistavaksi lainvastaisen rahapelitoiminnan ehkäisemisen näkökulmasta keskeiset teot, joita olisivat ensinnäkin rahapelilain ikärajoja koskevien säännösten rikkominen, sekä keskeisten rahapelien markkinointia koskevien säännösten rikkominen. Markkinointisääntelyn rangaistavuuden ala supistuisi verrattuna voimassa olevan rikoslain arpajaisrikosta koskevaan sääntelyyn. Tavaravoittoarpajaisia koskevat säännökset vastaisivat voimassa olevaa sääntelyä lukuun ottamatta 2 kohtaa, josta poistettaisiin maininta muusta kuin 16 a §:ssä tarkoitetusta tavasta. Rangaistusasteikkoon ei ehdotettaisi muutoksia.

Uudistuksen arvioiduista vaikutuksista

Esityksen tavoitteena on ollut löytää sääntelyratkaisu, jossa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä rajoittava sääntely olisi tasapainossa kanavointikykyä ja rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien elementtien kanssa. Rahapelihaittoihin, kanavointiasteeseen ja valtion tuloihin vaikuttaa ennen kaikkea sääntelyn muodostama kokonaisuus, ei niinkään yksittäiset toimenpiteet.

Uudistuksella olisi vaikutuksia rahapeliyhtiöihin, peliohjelmistotoimittajiin, rahapelaajiin, valtiontalouteen, valvontaviranomaiseen, rahapelihaittoihin ja niiden seuranta- ja ehkäisytyöhön, mediaan ja tapahtumateollisuuteen sekä urheilusektoriin. Rahapelijärjestelmän avautuessa osin kilpailulle toimiluvanhaltijoiden määrän arvioidaan nousevan useisiin kymmeniin.

Uudistuksen valmistelussa on katsottu, että esityksen mukainen rahapelitoimilupaan perustuva hevospelaaminen, mahdollisuus rahapelien toimeenpanossa kansainväliseen yhteistyöhön sekä markkinointiin ja sponsorointiin tukisivat hevospelaamisen kilpailukykyä ja kiinnostavuuden lisääntymistä hevospelaamista kohtaan. Esitys mahdollistaisi hevostalousalan toimijoille oman rahapelitoiminnan ja hevostalousalan rahoituksen rahapelitoiminnan tuotoilla osana muuta hevostalousalan kokonaisrahoitusta ravirata- ja kilpailutoiminta mukaan luettuna.

Uudistuksen arvioidaan altistavan väestöä rahapelien laajenevalle tarjonnalle ja näkyvyydelle ja siirtävän entisestään rahapelaamista nettiin ja korkeamman riskin rahapeleihin. Asiantuntija-arvioiden mukaan lakiesitykseen valituilla ratkaisuilla voisi olla rahapelihaittoja lisäävää vaikutusta. Toisaalta uudistus antaisi mahdollisuuden ulottaa sääntelyä valtaosaan rahapelaamista ja mahdollistaa haittojen torjuntaan vaikuttamisen nykyistä suuremmassa osassa rahapelaamista. Hevoskohteisen vedonlyönnin avaaminen kilpailluille markkinoille voisi merkitä näiden pelien lisääntyvää markkinointia verrattuna nykytilanteeseen, jossa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisilla sivustoilla pelaaminen on vähäistä. Rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta kilpailua ei lähtökohtaisesti ole tarkoituksenmukaista lisätä sinne, missä sitä ei jo ennestään ole. Toisaalta tarkasteltaessa rahapelijärjestelmäuudistuksen kokonaisvaikutuksia hevoskilpailukohteisen vedonlyönnin sisällyttämisen kilpailtuun lisenssimarkkinaan ei kuitenkaan arvioida olevan erityinen riski rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta.

Nykyisin valtion saamat tulot koostuvat Veikkaus Oy:n valtiolle tilittämästä voitosta ja yhtiön maksamasta arpajaisverosta. Julkisen talouden suunnitelman mukaan Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan tuottojen ja arpajaisverotuoton määrä on nykyjärjestelmässä noin 700 miljoonaa euroa vuodessa. Valtion tulomekanismit muuttuisivat uudessa rahapelijärjestelmässä. Tulot muodostuisivat jatkossa Veikkaus Oy:n maksamasta osingosta, yhtiön yksinoikeustoimiluvasta valtiolle maksamasta korvauksesta sekä toimiluvanhaltijoiden maksamasta arpajaisverosta ja yhteisöverosta. Valtion tulojen määrän kehittymisestä ei ole mahdollista tehdä tarkkaa arvioita, sillä tulojen määrään vaikuttavat muun muassa yksinoikeudella toimivan Veikkaus Oy:n liiketoiminnan kehitys ja uuden järjestelmän kanavointiaste ja rahapelaamisen määrän kehitys. Valtion tulot voisivat myös laskea nykyisestä. Valtiovarainministeriön alustavien arvioiden perusteella uuden järjestelmän valtiolle vuosittain tuottamien tulojen on arvioitu asettuvan 570–760 miljoonan euron välille riippuen edellä mainituista tulon muodostukseen vaikuttavista tekijöistä. Valtion tulot laskisivat tästä yksinoikeustoimiluvan 10 vuoden toimilupakauden loppua kohden, kun Veikkaus Oy ei maksaisi enää yksinoikeuskorvauksen peruskorvausta. Uudistuksen alkuvaiheessa valtion tulot olisivat edellä mainittuja arvioita suuremmat Veikkaus Oy:n valtiolle maksaman yksinoikeuskorvauksen vuoksi.

Uudistuksen arvioidaan vähentävän Veikkaus Oy:n markkinaosuutta. Jos valtio päättäisi myöhemmin myydä osan Veikkaus Oy:stä, tällä olisi pidemmällä aikavälillä valtion vuosittaisia tuloja vähentävää vaikutusta. Uudistus voisi jossain määrin kasvattaa rahapelimarkkinan kokoa, millä olisi myönteisiä vaikutuksia valtion tulojen ja rahapeliyhtiöiden kannalta. Samalla se olisi kuitenkin riski rahapelihaittojen ja niistä aiheutuvien yhteiskunnallisten kustannusten näkökulmasta.

Uudistuksen myötä erilaisten väärinkäytösten ja rikosten riski voisi jossain määrin kasvaa, esimerkiksi rahanpesun ja kilpailumanipulaation osalta.

Viranomaistehtävät muuttuisivat luonteeltaan ja viranomaiselle tulisi myös kokonaan uusia tehtäviä. Tehtävien määrä ja siten myös resurssitarpeet lisääntyisivät nykyisestä. Tavoitteena on, että lupa- ja valvontaviranomaisen tehtävistä aiheutuvat kustannukset katettaisiin toimiluvanhaltijoilta perittävillä hakemus- ja valvontamaksuilla. Budjettirahoitusta tullaan kuitenkin tarvitsemaan uudistuksen toimeenpanovaiheessa ja mahdollisesti myös myöhempinä vuosina.

Rahapeliyhtiöiden harjoittaman urheilusponsoroinnin voidaan arvioida rahapelijärjestelmän voimaantulon jälkeisinä vuosina lisääntyvän merkittävästi. Sen jälkeen sponsorointitulojen kasvun arvioidaan tasoittuvan. Oletettavasti sponsoroinnista tulevat tuotot eivät suuntaudu tasaisesti eri urheilulajien kesken, vaan kansainvälisten esimerkkien pohjalta tuottojen arvioidaan suuntautuvan kansallisesti ja kansainvälisesti merkittäviin lajeihin sekä menestyneimmille joukkueille ja urheilijoille.

EU-notifiointi

Rahapelilainsäädäntöä koskeva ehdotukset tulee ilmoittaa Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa

noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Ilmoituksen jälkeen alkaa direktiivin mukainen kolmen kuukauden odotusaika, jota ennen ehdotusta ei voida hyväksyä. Ehdotuksen hyväksymistä on lykättävä edelleen kuukaudella, jos komissio tai toinen jäsenvaltio esittää kolmen kuukauden odotusajan kuluessa yksityiskohtaisen lausunnon, jonka mukaan suunniteltu toimenpide sisältää seikkoja, jotka voivat luoda esteitä palveluiden vapaalle liikkuvuudelle sisämarkkinoilla.

Lakiehdotukset ilmoitettiin komissiolle marraskuussa 2024 (2024/0601/FI). Komissio ei antanut huomautusta tai yksityiskohtaista lausuntoa. Jäsenvaltiosta Malta antoi 4.2.2025 yksityiskohtaisen lausunnon. Suomi antoi komissiolle kertomuksen Maltan yksityiskohtaisen lausunnon johdosta. Vastauksessaan Suomi katsoi, että lakiehdotukset ovat yhdenmukaisia unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa eikä lausunto antanut aihetta muuttaa lakiehdotuksia. Esityksen perusteluja on kuitenkin täydennetty Maltan yksityiskohtaisessa lausunnossa esitettyjen huomioiden johdosta. Niin sanottu odotusaika, jonka aikana ehdotusta ei saa direktiivin mukaan hyväksyä, on päättynyt 4.3.2025.

Jäsenvaltioiden on toimitettava teknistä määräystä koskeva ehdotus uudelleen komissiolle, jos ehdotukseen tehdään sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.

Liitteet -

Jakelu Maa- ja metsätalousvaliokunta

Tiedoksi Sisäministeri Rantanen
Kansliapäällikkö Sarasmaa
Valtiosihteeri Salminen
Erityisavustaja Kerttula
Osastopäällikkö Vuori
Lainsäädäntöjohtaja Laitinen
Sisäministeriön henkilöstö- ja oikeusyksikkö