HE uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp)

Maa- ja metsätalousvaliokunta 8.4.2025

Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Rahapelijärjestelmän uudistaminen hallitusohjelmassa (1/3)

- Hallitus uudistaa Suomen rahapelijärjestelmää avaten sitä lisenssimallilla kilpailulle viimeistään 1.1.2026.
- Uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta.
- Lisenssijärjestelmän piiriin kuuluisivat lähtökohtaisesti online-kasinopelit ja online-vedonlyönti.
- Eriytetään Veikkaukselle jäävä yksinoikeustoiminta ja kilpailluilla markkinoilla oleva toiminta eri yhtiöihin saman konsernin sisällä.
- Lisenssijärjestelmään siirryttäessä tehostetaan rahapelitoimialan valvontaa, turvataan valvonnan riittävät resurssit ja estetään tehokkaasti muun muassa rahanpesu ja tulos-manipulaatio.

Rahapelijärjestelmän uudistaminen hallitusohjelmassa (2/3)

- Varmistetaan rahapelihaittojen ehkäisemisen riittävät resurssit julkisella sektorilla ja järjestösektorilla.
- Selvitetään pelikoneiden siirtämistä erillisiin valvottuihin tiloihin.
- Mahdollistetaan kuluttajalle pelaamisen eston hankkiminen yhdeltä alustalta kaikkiin lisensoituihin palveluihin ja varmistetaan muut tarvittavat pelihaittojen hallintakeinot.
- Uudistuksessa turvataan mahdollisuus ohjata kulutusta luvalliseen tarjontaan muun muassa markkinoinnin avulla. Kanavointi toteutetaan siten, ettei markkinoinnilla edistetä haittoja aiheuttavaa pelaamista, eikä alaikäisille kohdisteta suoraan rahapelien markkinointia. Markkinoinnin on oltava sisällöltään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista ja vastuullista. Pelien henkilökohtainen markkinointi ilman henkilön nimenomaista suostumusta kielletään.

Rahapelijärjestelmän uudistaminen HO:ssa (3/3) ja muita HO-kirjauksia

- Varmistetaan lisenssimallin vaikutukset Ahvenanmaahan sekä Ahvenanmaan itsehallinnon rahoitukseen yhteistyössä Ahvenanmaan maakuntahallinnon kanssa.
- Lisenssimallin käyttöönoton tulee perustua huolelliseen selvitystyöhön uudistuksen yhteiskunnallisista vaikutuksista ja erityisesti sen vaikutuksista rahapelihaittojen esiintyvyyteen.
- Puututaan ylivelkaantumiseen ja rahapelihaittoihin varhaisessa vaiheessa. Varmistetaan hoidon saatavuus peliriippuvaisille huomioiden myös etäpalvelut.
- Hevostalouden toimintaedellytykset varmistetaan.
- Selvitetään ja siirretään pois poliisilta sellaiset poliisin tehtävät tai tehtäväalueet, joiden ei ole tarpeen kuulua poliisille.
- Rahapeliriippuvuudesta johtuvaa velkaantumista ehkäistään.

Hankkeen sisältö ja ehdotukset

Hankkeessa selvitetyt asiakokonaisuudet



Lisenssijärjestelmän piiriin sisällytettävät rahapeliryhmät



Lisenssimenettely ja -maksut



Verotus



Veikkaus Oy:n erityistehtävä sekä kilpailu- ja yhtiöoikeudelliset kysymykset



Rahapelien toimeenpano



Rahapelitoiminnan valvonta, viranomaisen toimivaltuudet ja rahoitus



Rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, arviointi sekä ehkäisyn ja hoidon kehittäminen



Väärinkäytösten ja rikosten estäminen sekä kuluttajansuoja



Rahapelien markkinointi ja sponsorointi



Keskitetty pelinestojärjestelmä ja muut tarvittavat rahapelaamisen hallinnan välineet



Keinot järjestelmän ulkopuolisen rahapelitarjonnan ja -markkinoinnin torjumiseksi



Hallitusohjelman mukainen selvitys rahapeliautomaattien siirtämisestä erillisiin valvottuihin tiloihin

Veikkauksen monopoli ja kilpailtu toimilupamarkkina

- Nykyisestä Veikkaus Oy:n monopolista luovuttaisiin osittain.
- Osa rahapeleistä kuuluisi Veikkaus Oy:n monopoliin ja osa vapautettaisiin kilpaillulle markkinalle.
- Rahapelejä voisi toimeenpanna yksinoikeustoimiluvalla tai rahapelitoimiluvalla.
- Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta ei säädettäisi enää nimenomaisesti laissa, vaan Veikkaus Oy tarvitsisi toimiluvan myös monopoliin kuuluvien rahapelien toimeenpanoon.
- Rahapeleissä käytettävien peliohjelmistojen toimittaminen edellyttäisi myös toimilupaa.
- Uuden lainsäädännön myötä valtio voisi luopua osasta omistuksestaan Veikkaus Oy:ssä.
- Valtion mahdollinen myöhempi päätös luopua osittain Veikkaus Oy:n osakkeista edellyttää eduskunnan suostumusta.

Uusi rahapelimarkkina



Toimilupamenettely (1/2)

- Yksinoikeustoimilupa voitaisiin myöntää kirjanpitolain mukaisessa Suomen valtion määräysvallassa olevalle osakeyhtiölle, jonka toimialana on rahapelien toimeenpano.
- Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa voitaisiin myöntää elinkeinotoimintalaissa tarkoitetulle luonnolliselle henkilölle tai oikeushenkilölle.
- Yksinoikeus-, rahapeli- ja peliohjelmistotoimiluvan myöntäminen edellyttäisi lisäksi mm., että hakija on luotettava ja sopiva, ml. oikeushenkilön merkittävät omistajat ja johto.
- Toimilupamenettelyssä arvioitaisiin mm. hakijan sekä sen omistajien ja johdon rikostaustaa, taloudellista tilannetta ja lakisääteisten velvollisuuksien noudattamista.
- ETA-alueen ulkopuolelle sijoittautuneella rahapelitoimiluvanhaltijalla tulisi olla edustaja, jolla on kotipaikka ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa.

Toimilupamenettely (2/2)

- Veikkaus Oy:n yksinoikeustoimiluvat olisivat voimassa kymmenen vuotta.
- Rahapelitoimilupa ja peliohjelmistotoimilupa olisivat voimassa enintään viisi vuotta.
- Toimiluvat olisivat maksullisia. Maksuilla katettaisiin lupamenettelystä viranomaisella aiheutuvia kustannuksia.
- Rahapelilaissa ei kuitenkaan säädettäisi hakemusmaksusta, vaan sen periminen perustuu valtion maksuperustelakiin ja sen nojalla annettavaan asetukseen.
- Veikkaus Oy:n tulisi hakemusmaksun lisäksi suorittaa valtiolle korvaus yksinoikeustoimiluvasta. Laissa säädettäisiin korvauksen määrän perusteista.
- Poliisihallitus toimisi lupaviranomaisena vuoden 2026 ajan.
- Uusi Lupa- ja valvontavirasto aloittaisi lupa- ja valvontaviranomaisena vuoden 2027 alusta.

Uusi rahapelilaki tulisi voimaan



Veikkaus Oy harjoittaa monopolitoimintaa **Poliisihallituksen valvonnassa** vuoden 2026 loppuun saakka.

Poliisihallitus toimii lupaviranomaisena vuoden 2026 loppuun saakka.

Rahapelitoiminta käynnistyy niiden osalta, joille toimilupa on myönnetty.

Lupa- ja valvontavirastosta toimivaltainen viranomainen.

Peliohjelmistotoimiluvan hakeminen mahdollista.

Velvollisuutta käyttää ainoastaan **peliohjelmistotoimiluvan** haltijan peliohjelmistoja sovellettaisiin vuoden 2028 alusta alkaen.

Lupa- ja valvontatoiminnan toimeenpanoa, ml. tarvittavat tietojärjestelmät, valmistellaan **valtiovarainministeriön** hankkeessa.

Rahapelien toimeenpano (1/2)

- Laissa säädettäisiin arpajaislakia vastaavasti mm. pelaamisen ikärajasta (18 vuotta), pelaajien rekisteröinnistä ja henkilöllisyyden todentamisesta sekä pakollisesta tunnistautumisesta.
- Sähköisiä rahapelejä voisivat pelata vain luonnolliset henkilöt, jotka asuvat vakinaisesti valtakunnan alueella. Fyysisessä kanavassa pelejä voisivat pelata myös muut kuin valtakunnan alueella asuvat.
- Uutta toimeenpanoa koskevaa sääntelyä olisi pelihistorianäkymä, pelaamisen arviointityökalu ja keskitetty peliestorekisteri. Pelaaja voisi peliestorekisteriin tekemällään ilmoituksella estää kaiken rekisteröitymistä edellyttävän pelaamisen.
- Käytössä olisi toimiluvanhaltijakohtainen rahansiirtoraja ja velvollisuus tarjota pelikohtaisia peliestoja. Asetuksella voitaisiin säätää toimiluvanhaltijakohtaisista enimmäistappiorajoista ja antaa määräyksiä pelien ominaisuuksista.

Rahapelien toimeenpano (2/2)

- Laissa säädettäisiin arpajaislakia vastaavasti toimiluvanhaltijoiden velvollisuudesta seurata pelaamista ja suojella pelaajia rahapelihaitoilta samoin kuin omavalvontasuunnitelmasta ja pelaajille annettavista tiedoista.
- Lakiin sisältyisi edelleen myös kielto pelata velaksi, tarjota ilmaispelejä ja alennuksia.
- Uutta sääntelyä olisi asiakassuhteen aikana tarjottavat muut hyödykkeet ja bonuspeliraha sekä ulkopuolisen tarkastuslaitoksen tekemä pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden luotettavuuden varmistaminen.
- Laki edellyttäisi uutena toimenpiteenä myös, että toimiluvanhaltijoilla olisi menettelytavat erilaisten väärinkäytösten havaitsemiseksi ja pelaajien yhteydenottojen käsittelemiseksi.
- Lakiin sisältyisi arpajaislakia vastaavat säännökset rahapeliautomaattien sijoittelusta ja automaatteja koskevasta omavalvonnasta ja niiden enimmäismäärästä. Automaattien enimmäismäärästä säädettäisiin nykylain mukaisesti valtioneuvoston asetuksella.
- Toimiluvanhaltija voisi tehdä kv. yhteistyötä toisen rahapeliyhtiön kanssa viranomaisen luvalla.

Rahapelien markkinointi (1/2)

- Toimiluvanhaltijat saisivat markkinoida rahapelejä ja yhtiötään tietyin laissa säädetyin rajoituksin eri kanavissa ja tapahtumissa.
- Rahapelejä saisi markkinoida televisio- ja radiotoiminnassa, urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa, painetussa mediassa ja painettua mediaa vastaavassa sähköisessä julkaisussa sekä pelipisteissä.
- Toimiluvanhaltija saisi markkinoida rahapelejä myös omilla verkkosivuilla ja omissa sosiaalisen median kanavissa. Vaikuttajamarkkinointi ei olisi sallittua.
- Ulkomarkkinointi olisi kiellettyä sellaisten rahapelien osalta, joihin liittyy korkea pelihaittariski.
- Rahapeliyhtiöiden brändimarkkinointi olisi kuitenkin ulkomarkkinoinnissa sallittua, ei kuitenkaan esimerkiksi koulujen läheisyydessä.
- Sponsoroitava henkilö tai joukkue saisi tuoda esille sponsoroivan rahapeliyhtiön logon myös omissa kanavissaan. Sponsoroinnissa ei saisi tuoda esiin rahapelejä.

Rahapelien markkinointi (2/2)

- Lakiin sisältyisi säännökset kielletyistä markkinointikeinoista- ja tavoista ja suoramarkkinointikielloista.
- Voimassa olevan lain tavoin markkinoinnin kohdistaminen alaikäisille olisi kiellettyä, eikä rahapelejä saisi markkinoida alaikäisille suunnatuissa ohjelmissa tai tapahtumissa.
- Rahapeliyhtiöt eivät saisi myöskään tehdä sponsorointisopimuksia alle 18-vuotiaiden kanssa tai koskien alle 18-vuotiaiden tapahtumia tai kilpailuja.
- Sponsoroivan rahapeliyhtiön olisi varmistettava, ettei sen logoja eikä pelituotteiden tai -palvelujen nimiä esiinny alle 18-vuotiaiden käyttöön tarkoitetuissa tuotteissa/palveluissa.
- Suoramarkkinointia saisi kohdistaa ainoastaan suostumuksen antaneelle henkilölle.

Rahapelitoiminnan ja markkinoinnin valvonta (1/2)

- Valvontaviranomaisena toimisi uusi perusteilla oleva Lupa- ja valvontavirasto (LVV).
- LVV:lle esitetään monipuolisia toimivaltuuksia ja tiedonsaantioikeuksia lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi.
- LVV voisi ensinnäkin tehdä toimiluvanhaltijoihin kohdistuvia tarkastuksia ja antaa määräyksiä lainvastaisen verkkosisällön poistamiseksi.
- LVV voisi myös kieltää sekä rahapelijärjestelmän ulkopuolisten toimijoiden että toimiluvanhaltijoiden lainvastaisen rahapelitoiminnan ja markkinoinnin.
- Kiellot vastaisivat pääosin sisällöltään voimassa olevassa arpajaislaissa säädettyjä kieltoja.
- LVV voisi määrätä viranomaispäätösten tehosteeksi uhkasakon.
- Yksinoikeus- ja rahapelitoimivanhaltijalla olisi vuosittainen raportointivelvollisuus.
- LVV valvoisi rahapelitoimintaa myös teknisen valvonnan keinoin.

Rahapelitoiminnan ja markkinoinnin valvonta (2/2)

- Laissa säädettäisiin nykysääntelyä vastaavan kaltaisesti seuraamusmaksusta, ja uutena hallinnollisena seuraamuksena rikemaksusta.
- Seuraamusmaksun määräämisen perusteena olisi muu kuin vähäisenä pidettävä rahapelilain rikkominen. Rikemaksu voitaisiin määrätä vähäisemmästä rikkeestä ja se olisi euromäärältään seuraamusmaksua alhaisempi.
- Viimesijaisena keinona laissa säädettäisiin myös toimiluvan peruuttamisesta. Peruuttamisedellytykset olisivat osin pakottavia ja osin harkinnanvaraisia.
- Uutena sääntelynä valvontaviranomainen voisi julkistaa kielto- ja seuraamuspäätökset.
- Rahapelitoimiluvanhaltijoilta perittäisiin vuosittainen toteutuneen pelikatteen mukaan määräytyvä porrastettu valvontamaksu.
- Yksinoikeustoimilupien osalta perittäisiin erilliset ja eri suuruiset kiinteät valvontamaksut.
- Peliohjelmistotoimiluvasta perittäisiin kaikille samansuuruinen kiinteä valvontamaksu.

Rahanpesun ja kilpailumanipulaation torjunta

- Rahanpesulakia sovellettaisiin kaikkien rahapelien toimeenpanoon, kuten nykyisinkin. Toimiluvanhaltijoiden tulisi mm. tunnistaa asiakkaat ja todentaa heidän henkilöllisyytensä, seurata tavallisuudesta poikkeavia liiketoimia ja tehdä tarvittaessa rahanpesuilmoituksia.
- Toimiluvanhakijan tulisi liittää hakemukseen selvitys rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen sekä kilpailumanipulaation torjunnan menettelyistä ja toimenpiteistä.
- Pelaajille tulisi tarjota helppo ja selkeä menettely väärinkäytöksistä ilmoittamiseksi.
- Vedonlyönnin kohteena ei saisi olla kilpailu, johon voi liittyä merkittävä riski väärinkäytöksistä, eikä kilpailun tai lajin sääntöjen rikkominen tai siitä seuraava rangaistus.
- Vedonlyöntikohde tulisi viipymättä sulkea, jos havaitaan epäsäännöllistä tai epäilyttävää vedonlyöntikäyttäytymistä. Asiasta tulisi viipymättä ilmoittaa valvontaviranomaiselle.
- Toimiluvanhaltijoiden tulisi raportoida vuosittain valvontaviranomaiselle kilpailumanipulaatiotapauksista ja manipulaation torjuntatoimenpiteistä.

STM:n hallinnonalan pelihaittatyö ja valtionavustukset

- Sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä olisi nykylain mukaisesti seurata, tutkia ja arvioida rahapelihaittoja sekä kehittää niiden ehkäisyä ja hoitoa.
- THL hoitaisi tehtävää STM:n toimeksiannon mukaisesti ja toimisi tässä tarkoituksessa pelihaittarekisterin rekisterinpitäjänä.
- THL:llä olisi oikeus saada tehtäviensä suorittamiseksi toimiluvanhaltijoilta maksutta ja salassapitosäännösten estämättä laissa luetellut tiedot. STM voisi saada tiedot THL:ltä.
- Pelihaittatyö rahoitettaisiin nykymallista poiketen budjettivaroista.
- Uutta sääntelyä olisi valtionavustukset, joita THL voisi myöntää 1) lakisääteisiä palveluja täydentävien sähköisten, anonyymien pelihaittapalveluiden toimintaan, 2) pelihaittoja vähentävän alueellisen työn kehittämiseen ja 3) pelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä tukevaan tieteelliseen tutkimukseen.

Verotus

- Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella Suomessa pelattavaksi tarjotut rahapelit saatettaisiin arpajaisveron alaiseksi. Arpajaisverokanta nousisi rahapelien osalta 12 %:sta 22 %:iin pelikatteesta. Tavaravoittoarpajaisten verokantoihin ei tehtäisi muutoksia.
- Veikkaus Oy:n ja PAF:n yksinoikeuden nojalla harjoittama rahapelitoiminta ei olisi enää tuloverosta vapaata, vaan ne siirtyisivät normaalin yhteisöverotuksen piiriin tältäkin osin.
- Tuloverotus kohdistettaisiin uuden rahapelijärjestelmän ulkopuolisiin rahapelivoittoihin siten, että pelaajan veronalaista tuloa olisi myös voitot rahapeleistä, joita tarjotaan pelattavaksi Suomessa ilman toimilupaa.
- Tuloverosta vapaita olisivat nykyiseen tapaan voitot esimerkiksi ETA-alueella toimeenpannuista rahapeleistä, kun niitä ei tarjota pelattavaksi Suomeen.
- Ahvenanmaalla maksetun arpajaisveron ja yhteisöveron rahamäärät palautetaan maakunnalle itsehallintolain 49 §:n mukaisesti.

Rahapelijärjestelmäuudistuksen arvioiduista vaikutuksista

Uudistuksen vaikutuksista (1/2)

- Tavoitteena on ollut löytää sääntelyratkaisu, jossa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä rajoittava sääntely olisi tasapainossa kanavointikykyä tukevien rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien elementtien kanssa.
- Rahapelihaittoihin, kanavointiasteeseen ja valtion tuloihin vaikuttaa ennen kaikkea sääntelyn muodostama kokonaisuus, ei niinkään yksittäiset toimenpiteet.
- Uudistuksella olisi vaikutuksia mm. rahapeliyhtiöihin, peliohjelmistotoimittajiin, rahapelaajiin, valtiontalouteen, valvontaviranomaiseen, rahapelihaittoihin ja niiden seuranta- ja ehkäisytyöhön, mediaan ja tapahtumateollisuuteen sekä urheilusektoriin.
- Uudistuksen arvioidaan altistavan väestöä rahapelien laajenevalle tarjonnalle ja näkyvyydelle (erityisesti markkinointi) ja siirtävän entisestään rahapelaamista nettiin ja korkeamman riskin rahapeleihin.

Uudistuksen vaikutuksista (2/2)

- Uudistus voisi jossain määrin kasvattaa rahapelimarkkinan kokoa, millä olisi positiivisia vaikutuksia valtion tulojen ja rahapeliyhtiöiden kannalta. Samalla se olisi riski rahapelihaittojen ja niistä aiheutuvien yhteiskunnallisten kustannusten näkökulmasta.
- Valtion tulot riippuisivat rahapelaamisen määrästä, kanavointiasteesta ja Veikkaus Oy:n markkinaosuudesta. Tulot voisivat myös laskea nykyisestä uudistuksen myötä.
- Toimijoiden määrä rahapelimarkkinoilla kasvaisi merkittävästi, millä olisi vaikutuksia yritysten väliseen kilpailuun ja markkinoiden toimivuuteen. Pelaajien näkökulmasta tämä tarkoittaisi säännellyn ja valvotun rahapelitarjonnan laajenemista.
- Uudistuksen myötä erilaisten väärinkäytösten ja rikosten riski voisi jossain määrin kasvaa, esim. rahanpesun ja kilpailumanipulaation osalta.
- Viranomaistehtävät muuttuisivat luonteeltaan ja viranomaiselle tulisi myös kokonaan uusia tehtäviä. Tehtävien määrä ja siten myös resurssitarpeet lisääntyisivät nykyisestä.

Uudistuksen valmistelu

Hankkeen organisointi ja työskentely

- SM asetti hankkeen 24.10.2023 (SM053:00/2023). Toimikausi päättyy 31.12.2025.
- Hankkeella on valtiosihteereistä koostuva ohjausryhmä sekä työryhmä ja sihteeristö.
- Työryhmässä olivat edustettuina SM, MMM, OKM, STM, TEM, VNK, VM, Poliisihallitus, THL ja KKV. Sihteeristössä olivat edustettuina SM, STM, VNK, VM ja THL.
- Lakiehdotukset perustuvat osin nykylakiin, osin kv. malleihin (erityisesti Ruotsi ja Tanska) sekä joiltakin osin myös muiden toimialojen lainsäädäntöön, esim. finanssiala.
- Ehdotus oli lausuntokierroksella 3.7.-18.8.2024. Lausunnot löytyvät Lausuntopalvelusta.
- VM on 23.10.2024 asettanut lupa- ja valvontatoiminnan toimeenpanohankkeen.
- Lainsäädännön arviointineuvosto antoi esitysluonnoksesta lausunnon 2.1.2025, jossa se katsoi esitysluonnoksen täyttävän hyvin vaikutusarviointiohjeen vaatimukset ja suositteli, että esitysluonnosta täydennetään. Esitysluonnosta on täydennetty lausunnon johdosta.

EU-notifointi

- Lakiehdotukset ilmoitettiin komissiolle teknisiä määräyksiä koskevassa ilmoitusmenettelyssä 1.11.2024 (2024/0601/FI).
- Malta antoi yksityiskohtaisen lausunnon. Komissio ei antanut huomautusta tai lausuntoa.
- Suomi antoi komissiolle kertomuksen Maltan yksityiskohtaisen lausunnon johdosta.
- Komissio ei ole ottanut kantaa Suomen kertomukseen.
- Ehdotus on ilmoitettava uudelleen komissiolle, jos ehdotukseen tehdään sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Kirkkokatu 12, Helsinki
PL 26, 00023 Valtioneuvosto
Vaihde 0295 480 171
www.intermin.fi