Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Täydentävä vastine

Neuvotteleva virkamies Jukka Tukia
Neuvotteleva virkamies Elina Rydman

11.11.2025

Hallintovaliokunta

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta Veikkaus Oy:n valiokunnalle 29.10.2025 toimittamasta siirtymäsääntelyä koskevasta muistiosta asiassa hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp).

Siirtymäsääntely

Veikkaus Oy:n muistio

Veikkaus Oy ehdottaa, että hallintovaliokunta mietinnössään täsmentäisi rahapelilain voimaantulosäätelyä toteamalla nimenomaisesti, että Veikkaus Oy:n arpajaislain (1047/2001) voimassaoloaikana myymillä arpajaislain 3 §:ssä määritellyillä ja asiakkaiden ostamilla rahapeleillä voidaan osallistua rahapelilain mukaisiin arvontoihin, pelitapahtumiin tai niiden avulla voidaan lunastaa voitto. Veikkaus Oy toteaa, että täsmennys mahdollistaisi sen rahapelitoiminnan jatkuvuuden ja vastuullisesti toimeenpantujen rahapelien tarjoamisen yli siirtymäajankohdan 31.12.2026-1.1.2027. Veikkaus Oy toteaa lisäksi, että yhtiöllä säilyisi kuitenkin mahdollisuus tehdä muutoksia rahapeliensä tarjontaan, jos se olisi vastuullisuuden tai muista liiketoiminnallisista syistä perusteltua. Veikkaus Oy:n näkemyksen mukaan pelaajille tulisi olla mahdollisuus osallistua yhtiön rahapeliin esimerkiksi Lotto- tai vedonlyöntipeliin siten, että ennen uuden lain voimaan tuloa ja sen jälkeen ostetut pelit voisivat osallistua samaan arvontaan tai pelata samaa vedonlyöntikohdetta edellyttäen, että uusi sääntely vastaa merkityksellisin osin aiempaa sääntelyä.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö toteaa, että Veikkaus Oy:n ehdotus tarkoittaisi käytännössä sitä, että pelaajat saattaisivat osallistua yhtäaikaisesti voimassa olevan arpajaislain ja ehdotetun uuden rahapelilain perusteella samalle arvontakierrokselle. Veikkaus Oy:n ehdotukseen liittyy useita oikeudellisia ja valvonnallisia näkökohtia, jotka tulisi huomioida mahdollisissa siirtymäsäännöksissä, jos Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanon jatkuminen sallittaisiin yhtiön ehdotuksen mukaisesti. Veikkaus Oy ei ole sisäministeriön näkemyksen mukaan muistiossaan ottanut huomioon uuden rahapelilain voimaantulon yhteydessä tapahtuvia useita muutoksia, joilla on merkittävä vaikutus rahapelien toimeenpanoon ja valvontaan uuden rahapelilain tullessa voimaan.

Kun uusi rahapelilaki tulee voimaan, rahapelien toimeenpanija muuttuu nykyisestä Veikkaus Oy:stä kahdeksi eri tytäryhtiöksi. Eli Veikkaus Oy:n esittämässä tilanteessa rahapelejä toimeenpaneva yhtiö vaihtuisi kesken rahapelien toimeenpanon siltä osin kuin kyse olisi rahapeleistä, joihin olisi

Postiosoite Postadress Postal Address	Käyntiosoite Besöksadress Office	Puhelin Telefon Telephone	Faksi Fax Fax	s-posti, internet e-post, internet e-mail, internet
Sisäministeriö PL 26 00023 Valtioneuvosto	Kirkkokatu 12 Helsinki	0295 480 171 +358 295 480 171	09 160 44635 +358 9 160 44635	kirjaamo.sm@gov.fi www.intermin.fi

osallistuttu nykyisen lain voimassaoloaikana. Toimeenpano-oikeuden perusteena ei myöskään olisi enää Veikkaus Oy:n lakisääteinen yksinoikeus, vaan rahapelilain nojalla myönnettävä yksinoikeus- tai rahapelitoimilupa. Rahapelien mahdolliseen jatkumiseen uuden rahapelilain voimaantulon yhteydessä liittyy muun muassa yhtiöoikeudellisia näkökohtia yhtiöiden velvoitteiden ja vastuiden siirtymisestä uudelle toimijalle, mitkä pitäisi tarvittaessa ottaa siirtymäsääntelyssä huomioon. Valtioneuvoston kanslia on vastannut Veikkaus Oy:lle myönnettävän yksinoikeuden säännösluonnosten valmistelusta. Hallituksen esitykseen ei sisälly Veikkaus Oy:n yhtiöjärjestelyihin liittyviä siirtymäsäännöksiä. Keskeistä tällaisessa merkittävässä muutostilanteessa olisi erityisesti pelaajan oikeusturvan takaaminen, minkä vuoksi tulisi arvioida myös, miten ja missä vaiheessa Veikkaus Oy:n tulisi informoida pelaajia yhtiöjärjestelyistä ja miten järjestelyt tulisi ottaa huomioon esimerkiksi Veikkaus Oy:n ja pelaajan välisessä sopimuksessa.

Mahdollista siirtymäsääntelyä arvioitaessa pitäisi huomioida myös se, että rahapelien toimeenpanon valvonta tulisi monilta osin muuttumaan uuden rahapelilain myötä. Sisäministeriö viittaa hallituksen esityksen jaksoon 2.7, jossa on kuvattu rahapelitoiminnan valvonnan nykytilaa, ja ehdotetun rahapelilain 44 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin, joissa on kuvattu valvonnassa tapahtuvia muutoksia. Perusteluissa todetaan, että fyysisin arvontalaittein suoritettavien arvontojen luotettavuuden ja satunnaisuuden varmistamisessa ei enää käytettäisi viranomaisen määräämiä virallisia valvojia. Sen sijaan arvontamenettely sisältyisi 44 §:ssä ehdotettuun viranomaisen hyväksymän tarkastuslaitoksen selvitys- ja hyväksyntämenettelyyn. Valvontaviranomainen ei myöskään muilla tavoin osallistuisi enää rahapelien toimeenpanoon. Tämä eroaisi nykysääntelystä ja -käytännöstä, jossa viranomainen osallistuu toimeenpanoon muun muassa varmistamalla arvontatulosten satunnaisuuden tai vahvistamalla rahapelien tuloksia. Osa Veikkaus Oy:n toimeenpanemien rahapelien toiminnoista, esimerkiksi arvontatoimista, on siis riippuvaisia viranomaisen valvontajärjestelmän toiminnallisuuksista. Nykyisellä tietoteknisellä valvontajärjestelmällä varmistetaan, että valvontajärjestelmään ja Veikkaus Oy:n pelijärjestelmään tallentuneet tiedot vastaavat toisiaan, mikä on riittävä keino varmistua pelien oikeellisuudesta ilman virallisen valvojan tekemää hyväksyntää. Valvonta- ja pelijärjestelmään tallentuneiden tietojen vastaavuudella varmistetaan, että pelijärjestelmän tiedot ovat siirtyneet valvontaan muuttumattomina, eheinä ja luotettavina. Näistä syitä valvonnan kannalta merkitykselliset tiedot siirtyvät Veikkaus Oy:n pelijärjestelmistä valvontajärjestelmään lähes reaaliaikaisesti. Uuden rahapelilain 45 §:n mukaan osana pelitapahtumien ja pelitilitapahtumien teknistä valvontaa toimiluvanhaltijoiden tulisi saattaa rahapelien pelitapahtumat ja pelaajien pelitilitapahtumat valvontaviranomaisen käytettäväksi valvontaviranomaisen määräämässä muodossa. Tiedot tulisi olla viranomaisen saatavilla kohtuullisen ajan sisällä rahapelin päättymisestä. Säännöskohtaisten perustelujen mukaan kohtuullisena aikana voitaisiin pitää noin kahta viikkoa. Näin ollen uuden rahapelilain mukainen valvonta poikkeaisi merkittävästi nykyisestä.

Sisäministeriön näkemyksen mukaan rahapelien toimeenpanon jatkuminen Veikkaus Oy:n esittämällä tavalla keskeytyksettä uuden rahapelilain voimaantulon jälkeen edellyttäisi mahdollisesti nykyisen valvonnan rinnakkaiskäyttöä tai muun vaihtoehtoisen valvontakeinon kehittämistä ja sääntelyä sisäministeriön asetuksella annettavissa Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöissä. Tällä voisi olla myös resurssivaikutuksia. Tältä osin tulisi huomioida myös, että vastuu valvonnasta aiheutuvista kustannuksista muuttuu uuden rahapelilain myötä. Nykyisin Veikkaus Oy:n tulee arpajaislain 46 §:n nojalla korvata valtiolle rahapelitoiminnan valvonnasta aiheutuvat kustannukset mukaan lukien tietoteknisestä valvonnasta aiheutuvat kustannukset. Uuden rahapelilain 70 §:ssä puolestaan säädettäisiin yksinoikeus- ja rahapelitoimiluvanhaltijalta perittävästä valvontamaksusta. Valvontamaksussa on kyse veronluonteisesta maksusta eikä se perustu suoraan valvontatoiminnasta aiheutuviin kustannuksiin. Jos rahapelien toimeenpano jatkuisi Veikkaus Oy:n esittämällä tavalla uuden rahapelilain voimaan tullessa, voisi joissakin tilanteissa olla mahdollisesti tarpeen jatkaa nykyisen sääntelyn mukaisia valvontakeinoja. Tämän vuoksi pitäisi arvioida myös valvontatoiminnasta aiheutuvien kustannusten korvausvelvollisuutta ja tarvittaessa huomioida myös tämä seikka siirtymäsääntelyssä. Tältä osin tulisi myös huomioida se, että myös valvontaviranomainen muuttuu Poliisihallituksesta Lupa- ja valvontavirastoksi.

Voimassa olevan arpajaislain mukaisesti sisäministeriön asetuksella säädetään rahapelien pelisäännöistä. Pelisääntöjen tulee arpajaislain asetuksenantovaltuussäännöksen mukaisesti muun ohella sisältää voitonjakoa ja pelipanosten palauttamista koskevat määräykset sekä raha-automaattien ja kasinopelien suurimpia sallittuja pelipanoksia ja pelivoittoja koskevat määräykset. Raha-arpajaisten sekä veikkaus-, vedonlyönti- ja totopelien sääntöjen tulee lisäksi sisältää arvontaa koskevat määräykset.

Ehdotettu uusi rahapelilaki sisältää vastaavan kaltaisen asetuksenantovaltuussäännöksen yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien (raha-arpajaiset ja veikkauspelit, rahapeliautomaatit ja kasinopelit) toimeenpanosta. Asetuksella ei sen sijaan jatkossa säädettäisi kilpaillun markkinan toimiluvanhaltijan rahapelien (vedonlyönti, virtuaalivedonlyönti, sähköiset kasinopelit, sähköinen rahapelibingo ja sähköiset raha-automaattipelit) pelisäännöistä.

Pelisäännöt sisältävät pelikohtaiset säännökset peliin osallistumisesta, pelisopimuksen voimaantulosta, pelitietojen siirtymisestä valvonnan tietojärjestelmään, arvonnasta ja sen valvonnasta sekä voitonjaosta ja -maksusta. Lain ja siihen sisältyvien rahapelien valvontaa koskevien säännösten muuttuessa yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien pelisäännöt eivät enää sisältäisi säännöksiä pelitietojen siirtymisestä valvonnan tietojärjestelmään eivätkä säännöksiä valvovan viranomaisen osallistumisesta rahapelien arvontaan edellä valvontaa koskevassa kohdassa todetulla tavalla.

Ehdotettu uusi rahapelilaki sisältää myös voimassa olevaa arpajaislakia vastaavan asetuksenantovaltuuden säätää yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanon osalta valtioneuvoston asetuksella muun ohella siitä, kuinka suuri osuus rahapelejä toimeenpantaessa kertyvistä pelimaksuista on maksettava pelaajille voittoina (ns. palautusprosentit), miten voitot on pyöristettävä, miten lunastamattomat voitot, voittojen pyöristämisestä kertyneet varat sekä varat, jotka kertyvät pelimaksuista tilanteessa, jossa pelaajille on pelimaksuista maksettu rahapelien arvontatuloksen satunnaisuuden vuoksi poikkeuksellisesti voittoina vähemmän kuin voittoina on maksettava, on jaettava. Rahapelilakiin ei sisälly vastaavaa asetuksenantovaltuussäännöstä kilpaillun markkinan toimiluvanhaltijoiden rahapelien toimeenpanosta.

Pelaajien oikeusturvan vuoksi yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanon jatkuminen keskeytyksettä edellyttäisi Veikkaus Oy:n esittämin tavoin sitä, että uusi asetustasoinen sääntely (valtioneuvoston asetus yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien toimeenpanosta ja sisäministeriön asetus yksinoikeustoimiluvanhaltijan rahapelien pelisäännöistä) vastaa merkityksellisin osin nyt voimassa olevaa sääntelyä. Tästä tulisi huolehtia sisäministeriön asetusvalmistelussa, kun ministeriö valmistelee uuden rahapelilain mukaisia asetuksia, joiden on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2027.

Myös Veikkaus Oy:n kilpaillulla markkinalla toimeenpanemien rahapelien toimeenpanossa tulisi huomioida, että rahapelaamisen ehdot ja säännöt vastaisivat merkityksellisiltä osin ennen 1.1.2027 toimeenpantujen rahapelien pelisääntöjä siltä osin, kuin niitä on toimeenpantu arpajaislakiin perustuvan yksinoikeuden nojalla. Esimerkiksi vedonlyöntipelien säännöt sisältävät yksityiskohtaiset pelaajan oikeusturvan varmistavat säännökset muun ohella peliin osallistumisesta, vedonlyöntituloksen määräytymisestä, voitonjaosta, eritysitilanteista tilanteista, joissa vedonlyönnin kohdetapahtuma peruuntuu, keskeytyy, siirtyy tai pelikohde on virheellisesti määritelty, voitonmaksusta, vedonlyöntituloksen sekä voitonmaksun muutoksista ja korjauksista.

Edellä todetun perusteella sisäministeriö katsoo, että Veikkaus Oy:n ehdotus ei ole täysin ongelmaton. Veikkaus Oy:n esittämä siirtymäsäännösten täydennys olisi myös sellaisenaan riittämätön, jos hallintovaliokunta katsoisi, että yhtiön rahapelien toimeenpanoa voitaisiin jatkaa uuden rahapelilain tullessa voimaan. Siirtymäsäännösten tulisi olla selkeitä ja riittävän kattavia, jotta voitaisiin pyrkiä välttämään mahdolliset ongelmatilanteet ja varmistamaan pelaajien oikeusturva. Rahapelijärjestelmäuudistuksessa on kyse merkittävästä lainsäädännön kokonaisuudistuksesta, mikä ei ole suoraan verrattavissa esimerkiksi kolmen erillisen rahapeliyhteisön rahapelitoimintojen yhdistämiseen vuoden 2017 alusta (HE 132/20216 vp). Vaikka rahapeliyhteisöjä yhdistettäessä rahapelien toimeenpanija vaihtui, rahapelien toimeenpanon oikeus perustui kuitenkin edelleen arpajaislain mukaiseen lakisääteiseen yksinoikeuteen ja valvontaviranomainen pysyi samana. Myös arpajaislaki ja valvontamenettelyt säilyivät pääosin samanlaisina. Rahapelien toimeenpanon mahdollisesti jatkuessa kokonaan uuden rahapelilain voimaan tullessa tulisi olla yksiselitteistä, mikä yhtiö rahapelejä toimeenpanee, mitä lainsäädäntöä kulloinkin sovelletaan, miten toimintaa valvotaan ja miten valvonnasta aiheutuvat kustannukset katetaan. Pelaajien oikeusturvan varmistamiseksi keskeisistä muutoksista pitäisi myös viestiä pelaajille selkeästi ja oikea-aikaisesti.