



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Täydentävä vastine

Neuvotteleva virkamies Jukka Tukia
Neuvotteleva virkamies Elina Rydman

5.11.2025

Hallintovaliokunta

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

Hallintovaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä vastinetta Veikkaus Oy:n ja Medialiitto ry:n valiokunnalle sen pyynnöstä 24.10.2025 ja 31.10.2025 antamista lisäselvityksistä asiassa hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp).

Raaputusarpojen lahjaksi antaminen

Veikkaus Oy:n lisäselvitys

Veikkaus Oy katsoo, että raaputusarpojen lahjaksi antaminen voidaan toteuttaa siten, että pelaaminen pysyy asianmukaisesti valvottuna, alaikäisten osallistuminen estetään ja rahapelaamisen haittojen ehkäisemiseksi käytössä olevat kontrolloikeudet huomioidaan. Tämä varmistetaan Veikkaus Oy:n mukaan siten, että niin arvan ostaneen henkilön kuin voiton lunastavan henkilön tulee olla yhtiön asiakkaaksi rekisteröitynyt täysi-ikäinen henkilö. Veikkaus Oy on sisällyttänyt lisäselvitykseen kuvauksen keskeisistä teknisistä ja operatiivisista kontrollipisteistä. Lisäksi Veikkaus Oy korostaa, ettei raaputusarpojen lahjaksi antamisessa ole aiemmin katsottu olevan EU-oikeudellisia ongelmia taikka rahapelipoliittisia kysymyksenasetteluita. Veikkaus Oy katsoo, että raaputusarpojen lahjaksi antamisen mahdollistamisessa kysymys on muusta kuin merkittävänä pidettävästä lainsäädännöllisestä tarkennuksesta. Näin ollen tarkennus voidaan tehdä ilman, että se merkitsee uudelleen notifiointia Euroopan komissiolle. Veikkaus Oy:n lisäselvityksen liitteenä on yhtiön aiempi ehdotus arpojen lahjaksi antamisen mahdollistamiseksi ja ulkopuolinen oikeudellinen selvitys, jossa arvioidaan säädösehdoitusten muutoksista ilmoittamista Euroopan komissiolle teknisten määräysten ilmoitusmenetellessä.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö viittaa hallintovaliokunnalle 14.10.2025 antamassaan vastineessa s. 15–16 esittämiinsä kannanottoihin rahapelaamisen normalisoimisesta ja rahapelaamista kannustavien elementtien lisäämisestä lainsäädäntöön sekä lasten ja nuorten suojelemisesta rahapelihaitoilta ja toteaa lisäksi seuraavaa.

Raaputusarvat siirtyivät tunnistautuneen pelaamisen piiriin vuoden 2024 alusta lukien. Raaputusarvat sisällytettiin tunnistautuneen pelaamisen piiriin Veikkaus Oy:n 26.8.2020 arpajaislain uudistamista valmistelleen hankkeen työryhmälle tekemän esityksen mukaisesti. Veikkaus Oy:n mukaan kyse oli merkittävistä yhtiön hallituksen tekemästä linjauksesta, jolla Veikkaus Oy halusi korostaa

Postiosoite
Postadress
Postal Address
Sisäministeriö

Käyntiosoite
Besöksadress
Office

Puhelin
Telefon
Telephone

Faksi
Fax
Fax

s-posti, internet
e-post, internet
e-mail, internet

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

vaiheittain toteutettavaa vastuullisen pelaamisen kokonaismalliaan, jonka mukaisesti pakollinen tunnistautuminen laajennettaisiin kaikkeen rahapelaamiseen vuoden 2023 jälkeen. Arpajaislain muuttamista koskeva hallituksen esitys (HE 135/2021 vp) annettiin eduskunnalle 23.9.2021.

Veikkaus Oy:llä oli pysyvä asiantuntijaedustus edellä mainitun hankkeen työryhmässä. Hankkeen aikana arvioitiin lakiin sisältyvän rahapelin määritelmän mukaisesti pakollisen tunnistautumisen vaikutuksia rahapeliin, mukaan lukien raaputusarvat, osallistumiseen ja voiton lunastamiseen erityisesti suhteessa erilaisiin kulutusrajoihin ja peliestoihin. Veikkaus Oy ei esittänyt tunnistautumista koskevaan sääntelyyn tai sen perusteluihin kirjauksia, jossa raaputusarvan voiton lunastava henkilö voisi olla eri henkilö kuin raaputusarvan tunnistautuneena ostanut henkilö. Myöskään eduskuntakäsittelyssä Veikkaus Oy ei esittänyt huomioita tunnistautumista koskeviin säännöksiin. Sisäministeriö ei näin ollen tunnista Veikkaus Oy:n lisäselvityksessä toteamaa yhtiön olettamaa, että raaputusarpoja voitaisiin myös tunnistautumisen käyttöönoton jälkeen antaa lahjaksi. Myös Veikkaus Oy:n viittauksissa Poliisihallituksen lausunnossa todetaan, että pakollisen tunnistautumisen myötä korostuu entistä selvemmin rahapelaamisen henkilökohtaisuus muun muassa haittojen vähentämisen ja ehkäisemisen näkökulmasta.

Rahapeliin lahjaksi antaminen ei ole ongelmatonta rahapelihaittojen syntymekanismien näkökulmasta. Lahjaksi antaminen poistaa valinnan rahapelaamisen henkilökohtaisuudesta. Syynä rahapelaamiseen ei ole tällöin henkilökohtainen rahapeliä koskeva ostopäätös vaan lahjaksi saatu arpa. Raaputusarvat eivät ole niihin sisältyvien ominaisuuksien vuoksi luonteeltaan haitattomia. Raaputusarvat aiheuttavat samanlaisia emotionaalisia reaktioita kuin raha-automaattipelit, ja raaputusarvat voivat toimia porttina korkeamman riskin rahapelaamiseen ja ongelmapelaamiseen. Vaikka raaputusarvat ovat haittariskiltään matalammalla tasolla kuin raha-automaattipelit, kasinopelit ja vedonlyönti, ne voivat silti itsessäänkin aiheuttaa merkittäviä haittoja. Raaputusarpojen pelaamisen suurempi tiheys on yhteydessä suurempaan todennäköisyyteen kokea rahapelaamiseen liittyviä haittoja.¹ Arvan lahjaksi saaminen voi lisäksi laukaista pelihimon tunteen henkilöllä, jolla on rahapeliongelma, tai joka on toipumassa rahapeliongelmosta. Rahapeliongelma pidetään tyypillisesti piilossa myös läheisiltä ja ongelman piilottaminen on helpompaa kuin vaikkapa alkoholin tai muiden päihteiden kohdalla. Lahjan antajan on näin ollen vaikeaa olla tietoinen lahjansaajan mahdollisesta haitallisesta pelaamisesta.

Arpajaislaki ja ehdotettu rahapelilaki sisältää säännöksen, jonka mukaan rahapeliin toimeenpanija tai sen asiamies ei saa antaa alle 18-vuotiaan pelata rahapelejä, sekä säännökset tunnistautuneesta pelaamisesta. Vaikka rahapelaamisen ikäraja ja tunnistautunut pelaaminen estävät alaikäisiltä raaputusarpojen ostamisen, niiden lahjaksi antamista alaikäisille ja alaikäisten rahapelaamista raaputusarvoilla ei voida poissulkea erityisesti tilanteissa, jossa Veikkaus Oy markkinoisi raaputusarpoja lahjaksi annettavana rahapelinä. Kuten sisäministeriön 14.10.2025 esittämässä vastineessa on todettu, vaikka Veikkaus Oy:n ehdotuksessa ei esitetä arpojen ostamisen sallimista alaikäisille, käytännössä esimerkiksi arpojen markkinointi mahdollisena lahjana todennäköisesti lisäisi arpojen luovuttamista alaikäisille lahjana. Vaikka alaikäinen ei voisikaan lunastaa voittoa, koska hän ei voisi rekisteröityä Veikkaus Oy:n asiakkaaksi, vaikuttaisi raaputusarvan lahjaksi antaminen alaikäiselle kielteisesti rahapelihaittoihin. Sisäministeriö kiinnittää huomiota myös Veikkaus Oy:n lisäselvityksestä ilmenevään raaputusarpojen ostotilannetta varten suunniteltuun myyjien ohjeistukseen, joka ei sisällä mainintaa rahapelaamisen ikärajasta.

Lahjaksi antaminen normalisoisi rahapelaamista, ja osaltaan mahdollisesti lisäisi myös alaikäisten rahapelaamista ja sen mahdollistamista. Alaikäisten rahapelaamisessa on tyypillisesti taustalla se, että aikuinen on mahdollistanut pelaamisen. Tämän ongelmallisuutta korostaa se, että alaikäiset ovat erityisen haavoittuva ryhmä rahapelihaittojen osalta. Suomalaisten rahapelaaminen 2023 väestökyselyssä 15–17-vuotiaista vastaajista, jotka olivat pelanneet rahapelejä 12 viime kuukauden aikana yli puolet ilmoitti, että täysi-ikäinen oli jollain tavalla mahdollistanut hänen rahapelaamisensa. Täysi-ikäisistä vastaajista kuusi prosenttia oli jollain tavalla mahdollistanut alaikäisen

¹ Ruijie Wang, Ala Yankouskaya, Emily Arden-Close, Elvira Bolat, ja John McAlaney. [Relative risk of gambling products within Great Britain: Findings from a rapid literature review and secondary analysis project](https://www.gambleaware.org/media/frghrq3f/relative-risk-of-gambling-products-within-great-britain.pdf). Bournemouth University 2025. Saatavilla osoitteessa <https://www.gambleaware.org/media/frghrq3f/relative-risk-of-gambling-products-within-great-britain.pdf>.

rahapelaamisen. Sekä alaikäiset että aikuiset vastaajat ilmoittivat yleisimmäksi tavaksi rahapelaamisen mahdollistamisessa rahapelin lahjaksi antamisen tai saamisen.² Raaputusarpojen pelaaminen on lasten ja nuorten kohdalla vähentynyt vuosien 2019 ja 2023 välillä, mutta sekä vuonna 2019 että 2023 raaputusarvat olivat yleisin 15–17-vuotiaiden pelaama rahapeli.

Sisäministeriö ei pidä EU-oikeudellisesti ongelmattomana tilannetta, jossa yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyyttä ja perusteltavuutta vahvistavaa lainsäädäntöä puretaan Veikkaus Oy:n esittämällä tavalla ja sen jälkeen, kun lakiehdotukset on jo ilmoitettu Euroopan komissiolle. Euroopan komissio voi ilmoitusmenettelyssä tarkastella lakiehdotusta koskevia teknisiä määräyksiä laajemmin myös sisämarkkinaoikeudelliselta kannalta. Euroopan komissio on esimerkiksi ottanut kantaa arpajaislaissa säädetyn yksinoikeusjärjestelmän EU-oikeudelliseen hyväksyttävyyteen ja sen ylläpitämisen edellytyksiin vuonna 2016, jolloin Euroopan komissiolle ilmoitettiin silloisten rahapeliyhteisöjen rahapelitoimintojen yhdistämistä koskevat lainsäädäntöehdotukset (HE 132/2016 vp). Veikkaus Oy:n esitys on omiaan normalisoimaan rahapelaamista yhteiskunnassa eikä tue sen suotuisan kehityksen jatkumista, mikä liittyy erityisesti lasten ja nuorten rahapelaamisen vähenemiseen Veikkaus Oy:n raaputusarpojen osalta. Lainsäädännön purkaminen ja rahapelilain muuttaminen tältä osin ehdotetusta esityksestä ei olisi myöskään yhdenmukainen ratkaisu hallitusohjelman rahapelijärjestelmän uudistamiselle asetetun rahapelihaittoja torjuvan tavoitteen ja ehdotetun rahapelilain rahapelihaittoja torjuvan tarkoituksen kanssa.

Sisäministeriöllä ei ole huomautettavaa Veikkaus Oy:n toimittamaan arvioon säännösten uudelleen notifointivelvollisuudesta. Täyttä varmuutta velvollisuuden syntymisestä tai syntymättä jättämisestä ei ole mahdollista saavuttaa. Vaikka yksittäinen säännösmuutos ei muutoin sisältäisi sellaisia notifointivelvollisuutta sääntelevässä direktiivissä³ tarkoitettuja kriteereitä, joiden täytyessä uudelleennotifointivelvollisuus syntyisi, lukuisat yksittäiset säännösmuutokset voivat yhdessä muodostaa sellaisen kokonaisuuden, joka voitaisiin katsoa huomattavaksi muutokseksi, joka edellyttäisi ehdotuksen uudelleen ilmoittamista komissiolle.

Veikkaus Oy:n kuponkipelien pelaaminen ja Ahvenanmaa

Veikkaus Oy:n lisäselvitys

Hallintovaliokunta on kysynyt Veikkaus Oy:ltä, miten kuponkipelien kohdalla varmistetaan Ahvenanmaan osalta yhdenvertaisuus fyysisten pelipaikkojen ja verkkopelaamisen välillä sekä sitä, onko tämä teknisesti mahdollista järjestää ja millä aikataululla.

Manner-Suomen fyysisissä pelipaikoissa tapahtuvan pelaamisen osalta Veikkaus Oy toteaa, että tulevan rahapelilain odotetaan selkeyttävän ahvenanmaalaisen henkilön oikeutta pelata Veikkaus Oy:n pelejä hänen oleskellessaan Manner-Suomessa. Laissa ei olisi sähköisten rahapelien tapaan asuinpaikkaa koskevaa edellytystä, vaan asiakkaan rekisteröiminen kivijalkapelaamista varten olisi sallittua myös henkilöille, joiden vakituinen asuinpaikka on Manner-Suomen ulkopuolella. Veikkaus Oy:n mukaan se ennakoi tulevaa lainsäädännön muutosta ja on käynnistänyt projektin ei-manner-suomalaisten henkilöiden asiakkuuden mahdollistamiseksi sopimusehtojen mukaisin kriteerein siten, että kuponkipelien ja peliautomaattipelien pelaaminen kivijalan myyntipaikoissa olisi mahdollista.

Verkkopelaamisen osalta Veikkaus Oy toteaa, että ehdotetun rahapelilain 21 §:ssä edellytetään vakinaista asuinpaikka Manner-Suomessa. Tämä ei siten mahdollistaisi esimerkiksi Ahvenanmaalla vakituisesti asuvan henkilön pelaamista Veikkaus Oy:n verkkosivuilla tai sovelluksessa.

Ahvenanmaalla tarjottavien Veikkaus Oy:n kuponkipelien osalta Veikkaus Oy on lisäselvityksessään rajannut tarkastelunsa ehdotetun rahapelilain 3 §:n 9 kohdassa tarkoitettuihin veikkauspeleihin. Veikkaus Oy toteaa, että sen pelien pelaaminen päättyi Ahvenanmaan maakunnassa 31.12.2017 yhtiön katsottua viranomaisten kanssa käytyjen keskustelujen perusteella, ettei yhtiö voi enää hakea

² Grönroos T., Salonen A., Latvala T., Kontto J., Hagfors H. Suomalaisten rahapelaaminen 2023-väestötutkimus. Tilastoraportti 15/2024. THL. Saatavilla osoitteessa <https://urn.fi/URN:NBN:fi-fe2024040414663>.

³ Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535 teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä.

uutta lupaa toiminnalleen. Veikkaus Oy:n mukaan sillä on valmius tarjota kuponkipelejä Ahvenanmaalla, sikäli kun Ahvenanmaan maakuntahallitus myöntää sille luvan; tulevan rahapelilain sääntely ja sen tulkinta sen mahdollistavat; sekä viranomaisvalvonnan toimivalta- ynnä muista välttämättömistä asioista syntyy yhteisymmärrys. Mikäli Veikkauksen kuponkipelien myyntiä Ahvenanmaalla tavoiteltaisiin, rahapelilain käsittelyn yhteydessä tulisi Veikkaus Oy:n mukaan varmistaa, että yksinoikeustoimiluvanhaltijana yhtiöllä ei olisi esteitä tarjota samaa veikkauspelejä Manner-Suomessa ja Ahvenanmaalla. Tämän lisäksi Veikkaus Oy kiinnittää huomiota siihen, että rahapelitoiminnan valvonnasta tällaisessa tilanteessa tulisi saada yhteisymmärrys viranomaisten kesken.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö katsoo, että hallintovaliokunnan Veikkaus Oy:lle esittämää kysymystä kuponkipelaamisesta Ahvenanmaan osalta tulisi Veikkaus Oy:n lisäselvityksessään toteamalla tavalla tarkastella kolmesta eri näkökulmasta: 1) Veikkaus Oy:n kuponkipelien tarjoaminen sähköisesti verkon välityksellä, 2) Veikkaus Oy:n kuponkipelien tarjoaminen valtakunnassa fyysisissä pelipaikoissa ahvenanmaalaisille henkilöille ja 3) Veikkaus Oy:n kuponkipelien tarjoaminen Ahvenanmaalla. Valtakunnalla tarkoitetaan käytännössä Manner-Suomea erotuksena Ahvenanmaan maakuntaan.

Sisäministeriö viittaa Ahvenanmaan maakuntaa käsitteleviin hallituksen esityksen jaksoihin 2.15 ja 12.9 sekä toteaa, että Ahvenanmaan maakunnassa arpajaislainsäädäntö kuuluu Ahvenanmaan itsehallintolain (1144/1991) nojalla maakunnan omaan lainsäädäntövaltaan. Arpajaisten toimeenpanosta Ahvenanmaan maakunnassa säädetään maakunnan arpajaislailla (landskapslag om lotterier 1966:10). Rahapelitoiminnan valvonnasta vastaa Ahvenanmaan maakunnan hallitus. Valtakunnan lainsäädännöllä ei siis voida säätää maakunnan toimivaltaan itsehallintolain nojalla kuuluvista asioista. Ahvenanmaan maakunnan ja valtakunnan välisestä toimivallanjaosta johtuen ehdotettu uusi rahapelilaki ei tulisi voimassa olevan arpajaislain tavoin sovellettavaksi maakunnan alueella. Suomessa on näin ollen kaksi erillistä rahapelijärjestelmää- ja lainsäädäntöä, mikä on ratkaisevaa arvioitaessa Veikkaus Oy:n rahapelien pelaamista suhteessa Ahvenanmaahan ja Ahvenanmaalla asuviin tai oleskeleviin henkilöihin.

1) Veikkaus Oy:n kuponkipelien tarjoaminen sähköisesti verkon välityksellä

Sähköisten rahapelien osalta asuinpaikkavaatimusta koskevan rahapelilain 21 §:n 1 momentissa säädettäisiin velvollisuudesta rekisteröidä pelaajiksi ainoastaan sellaisia luonnollisia henkilöitä, jotka asuvat vakinaisesti valtakunnan alueella. Kuten Veikkaus Oy toteaa, 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. Ahvenanmaan maakunnan osalta kyse on siitä, että valtakunnan rahapelilainsäädännön mukaisella toimiluvalla ei voisi harjoittaa rahapelitoimintaa sähköisesti verkon välityksellä tarjoten pelejä pelattavaksi maakunnassa asuville henkilöille. Säännöksellä kunnioitettaisiin siten Ahvenanmaan itsehallintolain mukaista toimivallanjakoa. Sisäministeriö toteaa, että ehdotetun sääntelyn nojalla ei olisi mahdollista tarjota kuponkipelejä verkon välityksellä ahvenanmaalaisille henkilöille. Vastaavasti kuponkipelejä ei voisi verkon välityksellä tarjota muussa valtiossa asuvalle henkilölle, vaan pelaajiksi voitaisiin 21 §:n mukaisesti rekisteröidä ainoastaan valtakunnan alueella vakinaisesti oleskeleva.

2) Veikkaus Oy:n kuponkipelien tarjoaminen valtakunnassa fyysisissä pelipaikoissa ahvenanmaalaisille henkilöille

Valtakunnan fyysisissä pelipaikoissa tapahtuvan kuponkipelaamisen osalta sisäministeriö viittaa 21 §:n säännöskohtaisiin perusteluihin, joiden mukaan valtakunnan asuinpaikkavaatimusta koskeva säännös ei asettaisi toimiluvanhaltijoille estettä tarjota valtakunnassa pelattavaksi muita kuin sähköisiä rahapelejä eli fyysisiä rahapelejä valtakunnan ulkopuolella vakinaisesti asuville pelaajille heidän oleskellessaan valtakunnan alueella. Käytännössä tämä voisi tarkoittaa esimerkiksi Ahvenanmaalla asuvaa henkilöä, joka vierailee valtakunnan alueella. Veikkaus Oy toteaa lisäselvityksessään käynnistäneensä projektin ei-manner-suomalaisien henkilöiden asiakkuuden mahdollistamiseksi sopimusehtojen mukaisin kriteerein siten, että kuponkipelien pelaaminen kivijalan myyntipaikoissa olisi mahdollista.

Edellä kuvatut erot verkossa ja fyysisissä pelipaikoissa tapahtuvan kuponkipelaamisen välillä johtuvat Ahvenanmaan itsehallintolain mukaisesta toimivallanjaosta valtakunnan ja maakunnan välillä,

eivätkä ne ole sisäministeriön näkemyksen mukaan ratkaistavissa hallituksen esityksen käsittelyn yhteydessä.

3) Veikkaus Oy:n kuponkipelien tarjoaminen Ahvenanmaalla

Veikkaus Oy on lisäselvityksessään tuonut lisäksi esille, että sillä oli vuoden 2017 loppuun saakka Ahvenanmaan maakunnan hallituksen myöntämä toimilupa tarjota maakunnassa tiettyjä rahapelejä. Kyse on ollut maakunnan hallituksen toimivaltaan kuuluvan rahapelilainsäädännön nojalla myönnetystä toimiluvasta.

Veikkaus Oy lopetti rahapelitoimintansa Ahvenanmaalla 31.12.2017. Veikkaus Oy katsoi tuolloin itse oikeudellisen analyysinsä perusteella, ettei se voi enää jatkaa toimintaansa muun muassa muuttuneen Ahvenanmaan rahapelilainsäädännön ja uusia toimivaltuuksia omaavan valvontaviranomaisen Lotteriinspektionenin aloittamisen vuoksi sekä sen vuoksi, ettei Poliisihallituksella ole Ahvenanmaan itsehallintolaista johtuen toimivaltaa valvoa Veikkaus Oy:n rahapelitoimintaa Ahvenanmaalla. Lotteriinspektionen on sittemmin lakkautettu ja Ahvenanmaalla tapahtuvan rahapelitoiminnan valvonnasta vastaa maakunnan hallitus.

Pääministeri Sipilän hallituskaudella sisäministeriössä oli käynnissä selvitystyö Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan mahdollisen jatkamisen oikeudellisista edellytyksistä. Tarvittavia lainmuutoksia ja EU-oikeudellisia reunaehtoja selvitettiin yhteistyössä maakunnan hallituksen sekä eri ministeriöiden ja Poliisihallituksen kanssa ilman erillisen selvityshankkeen asettamista. Yhtenä mahdollisena ratkaisuvaihtoehtona selvitettiin rahapelien toimeenpanon valvonnan siirtämistä Ahvenanmaan itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitetulla sopimusasetuksella Ahvenanmaan viranomaisilta Poliisihallitukselle, jos oikeudelliset edellytykset Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan jatkamiselle olisivat selvityksen perusteella olemassa. Ahvenanmaan itsehallintolain lähtökohtana on, että toimivalta hallintoasioissa seuraa lainsäädäntövaltaa. Näin ollen rahapelitoiminnan valvontatoimivalta kuuluu maakunnan hallitukselle, koska sille kuuluu myös lainsäädäntötoimivalta. Sopimusasetuksella voidaan siirtää maakunnan hallinnolle kuuluvia tehtäviä valtakunnan viranomaiselle.

Keväällä 2019 maakunnan hallitus totesi, että se selvittäisi tarkemmin uutena mahdollisena oikeudellisenä ratkaisuvaihtoehtona erityislain säätämistä maakunnassa. Maakunnan hallitus ilmoitti myöhemmin helmikuussa 2020, ettei se enää voi priorisoida asiaa muiden kiireellisten lainsäädäntöasioiden vuoksi. Myös sisäministeriön valmisteluvastuulla on tämän jälkeen ollut huomattavan laajoja ja/tai kiireellisiä hallitusohjelmaan ja muihin poliittisiin toimeksiantoihin perustuvia rahapelitoimintaa koskevia lainsäädäntöhankkeita.⁴ Oikeudellista selvitystyötä ei ole vuoden 2020 jälkeen sisäministeriössä jatkettu eikä hanketta sopimusasetuksen valmistelemiseksi siksi myöskään asetettu.

Ahvenanmaan maakunnassa tapahtuvan Veikkaus Oy:n mahdollisen rahapelitoiminnan selvittäminen ei sisältynyt rahapelijärjestelmän uudistamista koskevan lainsäädäntöhankkeen toimeksiantoon eikä asiaa siksi ole hankkeessa selvitetty. Kyse on oikeudellisesti vaativasta asiasta, johon liittyy merkittäviä EU-oikeuteen ja myös käytännön valvontatoiminnan järjestämiseen liittyviä näkökohtia. Maakunnan ja valtakunnan rahapelilainsäädännöt eroavat huomattavasti toisistaan. Valvontatoimivallan siirtoa koskevan sopimusasetuksen antaminen edellyttäisi muutoksia ainakin Ahvenanmaan maakunnan rahapelilainsäädäntöön ja mahdollisesti myös ehdotettuun uuteen valtakunnan rahapelilakiin.

Ahvenanmaan maakunnan rahapelilainsäädäntöä tulisi aiemmin tehdyn selvitystyön mukaan muuttaa siten, että rahapelejä, niiden toimeenpanoa ja valvontaa koskevat säännökset olisivat sopusoinnussa valtakunnan rahapelilainsäädännön kanssa, jotta Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpano olisi mahdollista Ahvenanmaalla ja jotta valtakunnan valvontaviranomainen (1.1.2027 alkaen Lupa- ja valvontavirasto) voisi käytännössä toimintaa myös valvoa. Lainsäädäntövallan toimivallanjoosta johtuen valtakunnan rahapelilailailla ei voida säätää Ahvenanmaalle ulottuvia oikeusvaikutuksia, joten tilannetta ei voitaisi ratkaista muuttamalla ainoastaan valtakunnan rahapelilainsäädäntöä. Kyse on erityisesti siitä, että samaan kuponkipeliin, esimerkiksi Lotto, osallistuvien valtakunnan ja maakunnan asukkaiden osalta tulisi soveltaa saman sisältöistä lainsäädäntöä. Tässä yhteydessä tulisi ratkaista muun muassa se, miten valtioneuvoston ja sisäministeriön asetuksella annettavat rahapelisäännökset voitaisiin saattaa samanaikaisesti voimaan sekä Ahvenanmaan maakunnassa että

⁴ HE 135/2021 vp, HE 255/2022 vp ja HE 150/2022 vp.

valtakunnassa. Lisäksi aiemmassa selvitystyössä katsottiin, että Ahvenanmaan lainsäädännössä rahapelien valvontaa koskevien ja muiden valvonnan kannalta keskeisten säännösten tulisi olla riittävän yhdenmukaisia valtakunnan lainsäädännön kanssa, jotta Ahvenanmaalla tapahtuvan Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan valvontatoimivalta voitaisiin sopimusasetuksella siirtää maakunnan hallitukselta Lupa- ja valvontavirastolle. Ehdotetun uuden valtakunnan rahapelilain osalta tulisi lisäksi huomioida, että laki koskisi ainoastaan valtakunnan alueella harjoitettavaa ja valtakuntaan suunnattavaa rahapelitoimintaa. Lakiehdotuksessa ei ole säännöstä, joka nimenomaisesti oikeuttaisi yksinoikeus-toimiluvanhaltijan harjoittamaan rahapelitoimintaa Ahvenanmaalla.

Ahvenanmaalla mahdollisesti harjoitettavan rahapelitoiminnan osalta pitäisi lisäksi selvittää, olisiko EU-oikeudellisesti ylipäättään hyväksyttävää, että monopolitoimintaa yhdessä rahapelijärjestelmässä harjoittava toimija toimisi toisessa rahapelijärjestelmässä toimiluvanvaraisesti. Asiassa tulisi arvioida, voisiko Ahvenanmaalla harjoitettava rahapelitoiminta mahdollisesti vaarantaa rahapelilain mukaista osittaista yksinoikeusjärjestelmää jollakin tavalla. Lisäksi tulisi selvittää, tulisiko Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan edellytyksenä Ahvenanmaalla olla Ahvenanmaan rahapelijärjestelmän rajoittaminen siten, että muille rahapeliyhteisöille ei voitaisi myöntää toimilupaa vastaaviin peleihin. Näitä seikkoja ei ole aiemmassa selvitystyössä perusteellisesti arvioitu.

Oikeudellisten kysymysten lisäksi asiassa tulisi arvioida mahdollisia vaikutuksia käytännön valvontatoimintaan, kuten valvonnassa käytettäviin tietojärjestelmiin ja Ahvenanmaalla tapahtuvan rahapelitoiminnan edellyttämiin viranomaisen henkilöresursseihin. Rahapelien tietoteknisessä valvonnassa tulisi muun muassa pystyä erottelemaan valtakunnan ja maakunnan pelaajakannat peliaineistoinen. Lisäksi tietoteknisen valvonnan mahdollisia ratkaisuvaihtoehtoja selvitetäessä tulisi arvioida myös tietosuojalainsäädäntöä.

Edellä todetun perusteella sisäministeriö katsoo, että Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan jatkaminen edellyttäisi edelleen perusteellista oikeudellista ja teknistä selvitystä. Jos selvitysten mukaan yksinoikeus-toimiluvanhaltijan olisi mahdollista harjoittaa Ahvenanmaan maakunnassa rahapelitoimintaa, edellyttäisi se lisäksi lainsäädäntömuutoksia, joiden toteuttamisen jälkeen tulisi antaa valvonnan toimivallan siirtämiseksi sopimusasetus.

Markkinointi

Medialiitto ry:n lisäselvitys

Medialiitto ry on 31.10.2025 antanut hallintovaliokunnalle sen pyynnöstä lausunnon, jossa se viittaa valiokunnalle aiemmin antamaansa lausuntoon sekä antaa lisäselvitystä ehdotetusta markkinointia koskevasta sääntelystä.

Medialiitto ry viittaa perustuslakivaliokunnan lausuntoon, jossa se on pitänyt mainonnan maltillisuusvaatimusta liian epätarkkana rajoituksena toimijoiden elinkeinovapauteen. Liitto pitää perustuslakivaliokunnan huomiota perusteltuna, mutta korostaa, ettei vaatimusta tule myöskään korvata säännöksillä, jotka rajoittavat elinkeinovapautta hallituksen esittämää ankarammin. Muotoiluja, joiden mukaan rahapelien mainonta ei saisi olla kohtuuttoman häiritsevää tai kohtuuttoman tiheästi toistuvaa, voitaneen pitää tässä suhteessa hyväksyttävinä ja maltillisuusvaatimusta jossakin määrin tarkempina. Määrällisiä rajoituksia liitto ei pidä tarkoituksenmukaisena, ja niitä olisi mahdotonta säätää vaarantamatta kilpailun tasapuolisuutta eri medialajien välillä.

Medialiitto ry viittaa sisäministeriön sosiaali- ja terveysvaliokunnalle antamaansa vastineeseen ja toteaa, että toisin kuin ministeriö on esittänyt, liitto katsoo, että ohjelmien yleisön ikäprofiiliin määrittäminen tulee perustua toimialan standardien mukaiseen mittaukseen eikä viranomaisen yksittäistapauskohdaisiin arvioihin. Luotettavalle yleisömittaukselle asetetaan ehtoja myös tuoreessa Euroopan unionin medianvapaussäädöksessä (2024/1083) ja standardit ovat omiaan takaamaan mediayritysten oikeusvarmuuden mainonnan julkaisijoina. Liitto viittaa Finnpanelin kesäkuussa valiokunnalle antamaan lausuntoon, jossa kuvattu noudatettua mittausprosessia.

Medialiitto ry toteaa, että radio- ja televisio-ohjelmien lineaarisen jakelun ja suoratoiston välillä tulisi jatkossa pyrkiä tekniikkaneutraaliin sääntelyyn. Hallituksen esityksen mukaisessa rahapelilain tekstissä viitataan sähköisen viestinnän palveluista annettuun lakiin (917/2014), jossa televisiotoiminnalla tarkoitetaan audiovisuaalisista ohjelmista koostuvien ohjelmistojen alkuperäistä ja samanaikaista lähettämistä yleisölle tietyn ohjelma-aikataulun mukaisesti. Siinä siis sallitaan rahapelien

mainonta ainoastaan radion ja television lineaarisissa lähetysmuodoissa. Toisin kuin sisäministeriö on arvioinut, liitto pitää myös tekniikkaneutraalia ratkaisua mahdollisena EU-lainsäädännön estämättä, koska ohjelmistotoimiluvat ovat sekä luonteeltaan määräaikaista että syrjimättömästi kaikkien unionin alueelle sijoittautuneiden toimijoiden haettavissa. Tekniikka-neutraliteettiongelmalla on mahdollista korjata joko laajentamalla nyt säädettävän rahapelilain määritelmää tai uudistamalla sähköisen viestinnän palvelulaissa säädettyä määritelmää, johon rahapelilaissa viitataan. Ohjelmistotoimilupakausi on katkolla 10.1.2027, mikä sopii rahapelisääntelyn aikatauluun hyvin ja tekee tilanteesta ennakoitavan toimiluvasta kiinnostuneiden yritysten kannalta. Liitto on jo syyskuussa toimittanut asiasta lisäselvitystä valiokunnalle.

Sisäministeriön kannanotto

Markkinoinnin maltillisuutta koskevan säännöksen osalta sisäministeriö viittaa hallintovaliokunnalle 14.10.2025 antamassaan vastineessa s. 2–3 perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta esittämiinsä kannanottoihin. Kannanotoissa sisäministeriö muun ohella katsoi, että perustuslakivaliokunnan säätämisyjärjestykseen liittyvä valtiosääntöoikeudellinen huomautus voitaisiin ottaa huomioon täsmentämällä 51 ja 52 §:ää vastineen liitteinä olevan säännösluonnosten mukaisesti.

Sisäministeriö ei yhdy Medialiitto ry:n arvioon siitä, että liiton esittämiä muotoiluja voitaisiin pitää sellaisina, jotka tarkentaisivat maltillisuusvaatimusta tavalla, joka ottaisi asianmukaisesti huomioon perustuslakivaliokunnan huomiot. Päinvastoin Medialiitto ry:n esittämiin sanamuotoihin ”kohtuuttoman”, ”häiritsevää” ja ”tiheästi toistuvaa”, voidaan arvioida liittyvän tulkinnanvaraisuutta. Säännökseen sisällytettynä kyseisten ilmaisujen voitaisiin katsoa heikentävän oleellisesti pyrkimystä huomioida perustuslakivaliokunnan lausunnossaan esittämä huomio hallituksen esityksessä ehdotetun säännöksen tulkinnanvaraisuudesta ja väljyydestä.

Yleisön ikäprofiiliin määrittelyn osalta sisäministeriö viittaa hallintovaliokunnalle 14.10.2025 antamassaan vastineessa s. 36 esittämäänsä kannanottoon, jossa todetaan, että ehdotetun 53 §:n taustalla on hallitusohjelman kirjaus, jonka mukaan alaikäisille ei kohdisteta suoraan markkinointia. Sisäministeriö toteaa, että vaikka katsojamittaukset perustuvatkin Finnpanel Oy:n mukaan kansainvälisiin standardeihin, niin mahdollisena objektiivisena mittarina niihin liittyy tiettyjä epävarmuuksia ja rajoituksia mittaustapojen osalta eivätkä mittaustavat välttämättä luotettavasti tunnista, kuka ohjelmaa katsoo. Katsojamittaukset antavat yleiskuvan katsojien demografisista ja käyttäytymistä kuvaavista ominaisuuksista. Televisiomittarit eivät esimerkiksi välttämättä täsmällisesti tunnista, kuka perheenjäsenistä katsoo ohjelmaa ja katsojamittauksissa näkyvä tieto voi vääristää katsojaprofiilia, jos useampi perheenjäsen katsoo televisiota yhdessä. Johtuen nuorten sukupolvien pienuudesta verrattuna vanhempiin ikäluokkiin, voi ohjelman katsojamäärästä pienehkö osuus olla alaikäisiä, mutta siitä huolimatta se voi tavoittaa suuren osan ikäluokasta. Tällainen ohjelma on esimerkiksi Masked Singer Suomi, jonka katsojista pienehkö osuus on lapsia, mutta se on ollut toistuvasti lapsikatsojien suosituimpien ohjelmien joukossa. Sisäministeriö viittaa myös ehdotetun 51 §:n perusteluihin, jonka mukaan valvontaviranomaisen markkinointia koskevien ratkaisujen tulisi olla ennustettavia ja että valvontaviranomainen voisi tässä tarkoituksessa antaa ohjeita markkinointisääntelyn sisällöstä ja sitä ohjaavasta tulkintakäytännöstä sekä esimerkiksi tietoa arvioinnissa hyödynnettävistä seuranta-mittareista.

Suoratoistopalveluiden mahdollisen sallimisen rahapelien uutena markkinointikanavana osalta sisäministeriö toistaa hallintovaliokunnalle 14.10.2025 antamassaan vastineessa s. 33–34 esittämänsä kannanoton, jonka mukaan lainsäädännön, jossa ainoastaan kansallisen lain nojalla ohjelmistotoimiluvan saaneiden toimijoiden suoratoistopalveluissa saisi markkinoida rahapelejä, voitaisiin katsoa olevan syrjivää ja epätarkoituksenmukaista lainsäädäntöä, vaikka tällaiselle sääntelymallille ei sinänsä voitaisikaan katsoa olevan suoranaista kilpailuoikeudellista estettä. Sisäministeriö täydentää aikaisempaa kannanottoaan toteamalla, että sisämarkkinaoikeudellisesta näkökulmasta tällainen sääntely voisi olla ongelmallista. Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) mukaan kaikkien palvelutoiminnalle asettavien vaatimusten tulee olla oikeasuhteisia, välttämättömiä ja syrjimättömiä. Mahdollisten syrjivien vaatimusten tulee perustua yleiseen etuun liittyviin pakottaviin syihin ja objektiivisiin perusteisiin. Objektiiviset perusteet, joihin viranomaiset voivat viitata vapaata liikkuuutta rajoitettaessa ovat SEUT:n mukaan ihmisten terveyden, yleisen järjestyksen ja yleisen turvallisuuden suojeleminen. Muita EU-tuomioistuimen käytännön mukaisia yleisiä etuja koskevia pakottavia syitä ovat mm. ympäristönsuojelu, kuluttajansuoja, alaikäisten suojeleminen, ammattieettiset säännöt, liikeneturvallisuus, työntekijöiden suojeleminen (sekä fyysinen ympäristö että työsuojelusehdot), kielitaidon vaatimukset tietyissä ammattiryhmissä sekä sosiaaliturvajärjestelmän vakaus. Viittausta yleiseen

etuun ei saa käyttää keinona mielivaltaiseen syrjintään tai jäsenvaltioiden välisen vapaan liikkuvuuden peiteltyyn rajoittamiseen. Protektionistisia toimenpiteitä ei siksi koskaan sallita. Sisäministeriö katsoo, että sisämarkkinaoikeudellisia perusteita sellaiselle Medialiitto ry:n esittämälle sääntelylle, joka voitaisiin katsoa syrjiväksi, ei ole löydettävissä.

Voimaantulo

Medialiitto ry:n lisäselvitys

Medialiitto ry on todennut, että sen tietojen mukaan nyt suunniteltua voimaantuloaikataulua ei ole tarpeen viivästyttää hallituksen esityksen mukaisesta aikarajasta 1.1.2027 ja aikataulu mahdollistaa myös uuden valvontaviranomaisen perustamisen. Medialiitto ry toteaa, että riittävän aikaisella voimaantulolla on reilua kilpailua tukeva vaikutus nykyisen monopolitoimija Veikkauksen ja uusien toimiluvanhaltijoiden välillä sekä mainonnassa erityisesti kotimaisen median ja kansainvälisten alustojen välillä. Se aikaistaa myös kampanjoita pelihaittojen torjumiseksi ja parantaa valtion verotuloja.

Sisäministeriön kannanotto

Sisäministeriö viittaa uuden rahapelilain voimaantulon osalta valiokunnalle 14.10.2025 toimittamaansa vastineeseen sekä valtiovarainministeriön ja Poliisihallituksen valiokunnalle 23.10.2025 toimittamiin lausuntoihin. Sisäministeriö toteaa, että täysin uusi rahapelilainsäädäntö edellyttää mittavia tietojärjestelmä uudistuksia ja muita toimenpiteitä toimilupa- ja valvontatoiminnan järjestämiseksi. Hallituksen esityksessä todetaan, että käytännön toimeenpanon toteuttamiseen liittyviä riskejä arvioitaessa merkittävimmäksi riskiksi on arvioitu kokonaisuudistuksen poikkeuksellisen kireä valmistelu- ja toimeenpano aikataulu. Aikatauluriskejä arvioitaessa keskeisimmiksi on tunnistettu tietojärjestelmiin ja henkilöstöön kohdistuvat riskit. Valtiovarainministeriön ja Poliisihallituksen valiokunnalle antamien lausuntojen mukaisesti uudistuksen käytännön toimeenpanon valmistelu on kuitenkin viranomaisten osalta edennyt aikataulussaan siten, että uudistuksen edellyttämä toimeenpano on toteutettavissa hallituksen esityksessä ehdotetun voimaantuloaikataulun mukaisesti ja että uusi rahapelilaki voisi tulla esityksen mukaisesti pääosin voimaan 1.1.2027.

Liitelait

Sisäministeriö on hallintovaliokunnalle 14.10.2025 toimittamassa vastineessaan ehdottanut, että 1.1.2026 voimaan tulevan sakon täytäntöönpanosta annetun lain muutosten (416/2025) johdosta ehdotetun rahapelilain 80, 83 ja 90 §:ää tulisi muuttaa aiemmin toimitetun vastineen liitteessä luonnostellulla tavalla. Sisäministeriö toteaa lisäksi, että hallituksen esitykseen sisältyvää ehdotusta laiksi sakon täytäntöönpanosta annetun lain muuttamiseksi (9. lakiehdotus) tulisi muuttaa edellä mainitun 1.1.2026 voimaantulevan lainmuutoksen johdosta. Kyseisellä lainmuutoksella rahapelitoimintaan liittyvä 1 §:n 1 momentin 17 kohta on muutettu 1 §:n 2 momentin 7 kohdaksi. Sisäministeriö ehdottaa tämän johdosta, että 9. lakiehdotusta muutettaisiin seuraavasti:

Laki

sakon täytäntöönpanosta annetun lain 1 §:n muuttamisesta

Eduskunnan päätöksen mukaisesti

muutetaan sakon täytäntöönpanosta annetun lain (672/2002) 1 §:n **12** momentin **17** 7 kohta, sellaisena kuin se on laissa **1209/2022** **416/2025**, seuraavasti:

1 §

Lain soveltamisala

Tässä laissa **säädetyssä järjestyksessä pannaan täytäntöön seuraavat seuraamukset** **säädetään seuraavien rangaistusluonteisten hallinnollisten seuraamusten täytäntöönpanosta**:

177) rahapelilaissa (/) tarkoitettu rikemaksu ja markkinaoikeuden määräämä seuraamusmaksu;