

Talousvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp): Asia on saapunut talousvaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Jukka Tukia, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Elina Rydman, sisäministeriö
- johtava asiantuntija Sini Lahdenperä, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Esko Pyykkönen, valtioneuvoston kanslia
- johtava asiantuntija Mia Rainio, valtioneuvoston kanslia
- ryhmäpäällikkö Tiina Tulirinta, Poliisihallitus
- johtava asiantuntija Mia Keskinen, Verohallinto
- johtava asiantuntija Joel Karjalainen, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- ryhmäpäällikkö Kristiina Vainio, Kilpailu- ja kuluttajavirasto
- erikoistutkija Jani Selin, Terveysten ja hyvinvoinnin laitos (THL)
- sidosryhmäjohtaja Suvi Aherto, MTV Oy
- hallituksen puheenjohtaja Jari Vähänen, The Finnish Gambling Consultants Oy
- maajohtaja Tommi Riisiö, Trustly Finland Oy
- varatoimitusjohtaja Velipekka Nummikoski, Veikkaus Oy
- rahapelihaittayksikön päällikkö Riitta Matilainen, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry
- toimialajohtaja Mikko Hoikka, Medialiitto ry
- Yhteiskuntasuhdejohtaja Sverker Skogberg, PAF
- toimitusjohtaja Mika Kuismanen, Rahapeliala ry
- professori Petri Kuoppamäki

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Esityksen tausta ja lähtökohdat

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

Uudistuksella pyritään vastaamaan tilanteeseen, jossa nykyinen yksinoikeusjärjestelmä on vaarassa menettää merkityksensä verkkorahapelaamisen voimakkaan lisääntymisen ja järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen vuoksi. Ehdotuksessa on pyritty löytämään tasapaino rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen ja toisaalta luvallisen tarjonnan houkuttelevuuden lisäämisen välillä.

Talousvaliokunta arvioi tässä lausunnossaan ehdotusta toimialansa kannalta keskittyen erityisesti markkinoiden toimivuuden ja kilpailuympäristön näkökulmiin. Rahapelimarkkinan sääntelyn tavoite, hyväksyttävyyys ja EU-oikeuden mukaisuuden arviointi kytkeytyvät kuitenkin keskeisesti rahapelihaittojen torjuntaan, eikä sääntelyä voida arvioida irrallisena tästä lähtökohdasta.

Keskeiset ehdotukset

Ehdotuksen myötä luovuttaisiin osittain nykyisestä Veikkaus Oy:n monopolista. Jatkossa osa rahapeleistä kuuluisi Veikkaus Oy:n monopoliin, ja osa vapautettaisiin kilpaillulle markkinalle. Rahapelejä voisi toimeenpanna yksinoikeustoimiluvalla tai rahapelitoimiluvalla. Myöskään Veikkaus Oy:n yksinoikeudesta ei säädettäisi enää nimenomaisesti laissa, vaan Veikkaus Oy tarvitsisi toimiluvan myös monopoliin kuuluvien rahapeliin toimeenpanoon. Toimilupaa edellytettäisiin myös rahapeleissä käytettävien peliohjelmistojen toimittamiseen. Uuden lainsäädännön myötä valtio voisi myös luopua osasta omistuksestaan Veikkaus Oy:ssä.

Rahapelilakiin sisältyisivät pelaajien rekisteröintiä ja henkilöllisyyden ja asuinpaikan todentamista koskevat säännökset. Laissa säädettäisiin muun ohella rahapelaamisen ikäraja, pelitilistä ja tunnistautuneena pelaamisesta sekä peliestoista ja pelaamista koskevista rajoituksista. Laki sisältäisi säännökset markkinoinnista, kielletyistä markkinointikeinoista ja -tavoista, markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista, sponsoroinnista sekä suoramarkkinointikeinoista. Esityksessä ehdotetaan myös monipuolisia toimivaltuuksia valvontaviranomaiselle. Kaikki nämä toimet tähtäävät siihen, että rahapelihaittoja voidaan ehkäistä nykyistä tehokkaammin ja pelaajien suoja toteutuu vahvemmin.

Sääntelyn arviointi EU-oikeuden näkökulmasta

Rahapelialan sääntelyä ei ole EU:n tasolla harmonisoitu, vaan kussakin jäsenvaltiossa on oma asiaa koskeva lainsäädäntönsä. EU:n tuomioistuin arvioi kansallisten järjestelmien EU-oikeuden mukaisuutta EU:n perussopimusten mukaisesti; tuomioistuin on antanut kaikkiaan noin viisikymmentä ennakkoratkaisua rahapelitoiminnasta. Rahapeliin erityisen luonteen sekä jäsenvalti-

Valiokunnan lausunto TaVL 12/2025 vp

oiden erilaisten kulttuurien ja perinteiden vuoksi jäsenvaltioilla on harkintavaltaa rahapeliin sääntelyssä.

EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännön perusteella kansallinen sääntely, jolla ylläpidetään yksinoikeusjärjestelmää, rajoittaa Euroopan unionin toiminnasta tehdyn sopimuksen (SEUT) 56 artiklassa suojattua palvelujen tarjoamisen vapautta ja SEUT 49 artiklan mukaista sijoittautumisvapautta. Rajoitus voi kuitenkin olla sallittu SEUT 51 ja SEUT 52 artiklan mukaisena poikkeustoimenpiteenä. Mainituissa artikloissa nimenomaisesti mainittujen yleisen järjestyksen tai turvallisuuden ja kansanterveyden ohella EU-tuomioistuimen oikeuskäytännössä poikkeusten alaa on laajennettu siten, että rajoitus voi olla oikeutettu myös yleistä etua koskevista pakottavista syistä.

EU:n tuomioistuin on oikeuskäytännössään linjannut ne perusteet ja edellytykset, joiden nojalla rahapeli- ja palvelujen vapaudesta voidaan kansallisessa lainsäädännössä poiketa. Jotta näin olisi, rajoitusten tulee täyttää kumulatiivisesti seuraavat neljä edellytystä:

1. ne johtuvat yleiseen etuun liittyvistä pakottavista syistä;
2. niiden on oltava omiaan takaamaan niillä tavoiteltavan päämäärän toteuttaminen;
3. ne eivät saa puuttua palvelun tarjoamisen perusvapauteen enempää kuin on tarpeen tämän päämäärän saavuttamiseksi; ja
4. niitä on sovellettava ilman syrjintää.

Kuten hallituksen esityksessä on todettu, uuden rahapelilain tavoitteet rahapelihaittojen ja rikollisuuden torjunnasta sekä kuluttajien suojelusta ovat EU:n tuomioistuimen oikeuskäytännössä hyväksyttävänä pidettyjä syitä kansalliselle rahapelimonopolille. Toisaalta tilanteessa, jossa monopolijärjestelmä ei toimisi kunnolla pelihaittojen torjunnassa, suhteellisuusperiaatteen vaatimukset eivät välttämättä enää täytyisi, mikä voisi viedä yksinoikeusjärjestelmän oikeutuksen. Ehdotetun sääntelyn EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta olennaista on siten se, onnistuuko järjestelmä johdonmukaisella ja järjestelmällisellä sekä edellä todetut edellytykset täyttävällä tavalla asetettujen tavoitteiden saavuttamisessa. Kyse on paitsi pelihaittojen torjunnasta, sen tasapainottamisesta elinkeinonvapauden ja toimivan kilpailun kanssa.

Kilpailun toimivuus

Talousvaliokunta pitää ehdotetun sääntelyn arvioinnin yhtenä keskeisenä lähtökohtana sitä, millä tavoin uudistus turvaa toimivan kilpailun toteutumisen markkinoita avattaessa. Olennaista on, että sääntely kohtelee eri yrityksiä tasapuolisesti, eikä yhdellekään yritykselle muodostu uuden tai aiemman sääntelyn vuoksi sellaisia etuja, joita muilla yrityksillä ei ole. Avattaessa monopolimarkkinaa kilpailulle keskeistä on, millainen asema aiemmin monopolissa toimineelle yritykselle muodostuu. Riskinä on, että markkinoilla aiemmin monopolissa toimineella yrityksellä voi olla sellaisia aiemmasta yksinoikeusasemasta kumpuavia etuja, joita muut yritykset eivät ole voineet tai voi tulevaisuudessa saavuttaa. Tällaisia voivat olla esimerkiksi kilpaillun markkinan toimintojen tukeminen yksinoikeustoiminnasta kertyneillä ylisuurilla voitoilla tai yksinoikeustoimin-

Valiokunnan lausunto TaVL 12/2025 vp

nan resurssien hyödyntäminen. Onkin olennaista varmistaa, ettei ehdotus mahdollista tällaista ns. ristiinsubventiota.

Ehdotuksen myötä nykyinen monopoliyhtiö Veikkaus Oy säilyttäisi yksinoikeuden raha-arpajaisten ja veikkauspelien sekä fyysisen kanavan rahapeliautomaatti- ja kasinopelien tarjoamiseen ja tarjoaisi niitä samassa konsernissa kilpailulle avautuvien rahapelien kanssa. Veikkauksella on yli 2,5 miljoonaa asiakasta, ja sen brändi on yksi Suomen tunnetuimmista. Sillä on siten huomattava etumatka uusiin markkinoille tulijoihin nähden. Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on arvioitu, että Veikkaukselle kertyy yksinoikeustoiminnoista jatkossakin pelikatetta oletta-vasti satoja miljoonia euroja vuodessa ja niiden tuottamiseen käytetään huomattava määrä resursseja, jotka ovat hyödynnettävissä myös kilpailtujen markkinoiden pelien tuottamiseen. Yksinoikeuspelit mahdollistavat lisäksi Veikkaukselle laajan näkyvyyden ihmisten arkiympäristöissä, eli esimerkiksi päivittäistavarakaupan myymälöissä.

Vaikka kilpailun toimivuuden kannalta turvallisin ratkaisu olisi se, ettei yksinoikeuden piiriin jääviä rahapelejä tarjottaisi samassa konsernissa kilpailulle avautuvien pelien kanssa, talousvaliokunta korostaa, että ehdotukseen sisältyy toisaalta myös lukuisia elementtejä, jotka ehkäisevät riskiä siitä, että Veikkaus hyödyntää aiempaa monopoliasemaansa tai tulevaa osittaista monopoliasemaa kilpailua vääristävällä tavalla.

Tällaisia ovat erityisesti velvoite eriyttää mahdollinen kilpailluilla markkinoilla tapahtuva rahapelien toimeenpano erilliseen oikeushenkilöön sekä soveltaa tavanomaisia markkinaehtoja kaikissa yksinoikeuden haltijan ja sen kanssa samaan konserniin kuuluvien yhtiöiden välisissä transaktioissa sekä tilanteissa, joissa kilpailluilla markkinoilla toimiva yhtiö mahdollisesti käyttää yksinoikeusyhtiön tai konsernin yhteisiä resursseja. Myös velvoite pitää erillään eriytettyjen toimintojen pelisivustot, pelitilit ja asiakasrekisterit sekä yksinoikeudesta maksettava korvaus vähentävät riskiä kilpailun vääristymisestä. Talousvaliokunta pitää kuitenkin tärkeänä seurata ja arvioida myös jatkossa sääntelyn tosiasiallista toimivuutta erityisesti siitä näkökulmasta, ettei Veikkaus Oy saa yksinoikeudestaan kilpailua vääristävää etua.

Toinen näkökulma yhtäläisiin kilpailuedellytyksiin liittyy järjestelmän ulkopuolelle jääviin toimijoihin: on varmistettava, etteivät sääntelyn ulottumattomissa olevat yritykset pääse kilpailemaan samalla markkinalla sääntelyn piiriin kuuluvien yritysten kanssa ja tarjoamaan pelejään suomalaisille kuluttajille ilman, että ne noudattavat Suomen rahapelilainsäädäntöä tai maksavat arpajaisveroa. Talousvaliokunnan saaman selvityksen perusteella uudistukseen jälkeenkin on olemassa merkittävä riski siitä, että pelien tarjoaminen järjestelmän ulkopuolelta tulee olemaan jatkossakin helppoa ja siten monille yrityksille tulee houkutus jättäytyä järjestelmän ulkopuolelle. Tämä liittyy läheisesti jäljempänä erikseen tarkasteltavaan kysymykseen kanavointiasteesta. Valiokunta yhtyy asiantuntijoiden huoleen siitä, että markkinoiden avautuessa kilpailulle kuluttajien haasteena voi olla tunnistaa toimiluvalliset toimijat toimiluvattomista. Pelaajan on tärkeä tietää ero myös veroseuraamusten vuoksi.

Rahanpesun ja muiden rikosten ja väärinkäytösten torjunta

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on noussut esiin kysymys sekä voimassa olevan että ehdotetun sääntelyn mahdollisista haavoittuvuuksista rahanpesulle. Riskiksi on nähty rajoitusten

Valiokunnan lausunto TaVL 12/2025 vp

puute sen osalta, miltä tileiltä maksut suoritetaan rahapelioperaattoreiden tileille. Rahapelioperaattoreita olisi vaadittava varmentamaan, että pelaajan rahapelitilille operaattorille maksetut rahat on maksettu maksuvälineellä, joka kuuluu samalle henkilölle, jolla on rahapelitili. Lisäksi rahapelioperaattoreita olisi vaadittava varmentamaan, että asiakkaan varat maksetaan aina vain pankkitilille, jonka omistaa sama henkilö, jolla on rahapelitili. Talousvaliokunta esittää hallintovaliokunnan harkittavaksi ehdotetun arpajaislain 20 §:n 3 momentin täsmentämistä esimerkiksi siten, että varoja pelitilille tai pelitililtä siirrettäessä yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan haltijan on todennettava maksuvälineiden kuuluvan pelaajaa rekisteröitäessä todennetulle henkilölle. Asiantuntijakuulemisessa on tuotu lisäksi esille, että pelitilin sulkemista koskevaan 23 pykälään sisältyvä velvoite pelitilin varojen välittömästä palauttamisesta pelaajalle voi olla ongelmallinen tilanteissa, joihin liittyy esimerkiksi epäily petollisesta toiminnasta tai vedonlyöntimanipulaatiosta. Talousvaliokunta esittää hallintovaliokunnalle harkittavaksi säännöksen täsmentämistä näiden tilanteiden osalta.

Markkinointi

Laki sisältäisi säännökset markkinoinnista, markkinoinnissa kielletyiksi katsottavista keinoista ja tavoista, markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista, sponsoroinnista sekä suoramarkkinointikielloista. Sääntely sallisi rahapelien markkinoinnin televisiossa ja radiossa, urheilutapahtumissa ja muissa yleisötapahtumissa, painetussa mediassa ja media-yhtiöiden verkkosivuilla sekä ulkomainonnassa. Markkinoinnin tulisi olla määrältään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan maltillista. Alaikäisten ja muiden haavoittuvassa asemassa olevien suojelemiseksi rahapelihaitoilta laissa kielletäisiin markkinoinnin kohdistaminen näihin henkilöryhmiin.

Talousvaliokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty osin ristiriitaisia arvioita ehdotetusta markkinoinnin sääntelyn toimivuudesta. Lisenssijärjestelmään siirtymisen myötä Suomen markkinoille voidaan arvioida tulevan lukuisia peliyhtiöitä. Rahapelimarkkinoinnin kokonaismäärä voi sen vuoksi muodostua huomattavaksi, vaikka vaatimus markkinoinnin maltillisuudesta yksittäisen yhtiön osalta toteutuisikin. Myös esityksessä on arvioitu, että rahapelien markkinointi ja näkyvyys tulevat 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. Näiden pelien sisällyttäminen lisenssijärjestelmään on nimenomaan kuitenkin keino nostaa kanavointiastetta: mitä laajempi ja houkuttelevampi valvottu pelitarjonta on, sitä enemmän peliyhtiöt hakevat lisenssejä säänneltyyn ympäristöön. Tämä tukee tavoitetta ohjata pelaaminen pois valvomattomilta markkinoilta vastuulliseen ja valvottuun järjestelmään.

Ehdotettua sääntelytapaa on pidetty myös varsin tulkinnanvaraisena erityisesti sen vuoksi, ettei maltillisuuden käsitteelle ole laissa tai sen esitoissa esitetty selkeitä kriteereitä, eikä valvonnassaakaan tällaisia ole muodostunut. Samoin asiantuntijakuulemisessa on viitattu tutkimusnäyttöön siitä, että mainonta lisää rahapelaamista ja tätä kautta rahapelihaittoja. Erityisesti lapset, nuoret ja haavoittuvat ryhmät, kuten rahapeliongelmaiset, ovat erityisen alttiita rahapelimainonnalle. Uudistuksen ongelmana on pidetty erityisesti markkinointivolyymien todennäköistä kasvua, jonka on arvioitu edellyttävän nyt ehdotettua tiukempaa markkinointikanavien sääntelyä.

Valiokunnan lausunto TaVL 12/2025 vp

Toisaalta on kuitenkin tunnustettu, että markkinointi on keskeinen asiakashallinnan väline: etenkin tilanteessa, jossa markkina on juuri avautunut, kilpailun toimivuus edellyttää, että yritykset voivat tehdä asiakkaat tietoisiksi tarjolla olevista palveluista. Tämä korostuu tilanteessa, jossa markkinoilla toimii jo yksi hyvin etabloitunut yritys. Samalla myös markkinoinnin sääntely kytkeytyy kysymykseen kysynnän kanavoimisesta lailliseen tarjontaan eli järjestelmän kanavointiasteeseen.

Kanavointiaste ja rahapelihaitat

Nyt käsiteltävässä ehdotuksessa rahapelihaittojen torjunnan keinot kytkeytyvät kiinteästi kysymykseen järjestelmän kanavointiasteesta: pelaamisesta aiheutuvia haittoja voidaan tehokkaasti ehkäistä ja vähentää vain, mikäli pelaaminen tapahtuu valvotussa tarjonnassa. Rahapelihaitat ovat keskeinen syy säännellä rahapelimarkkinoita, mutta kansallisen sääntelyn tehoa heikentää olennaisesti pelaamisen siirtyminen järjestelmän ulkopuolisiin peleihin. Sääntelyssä on kyse tasapainon etsimisestä: sääntelyn tulee olla riittävän kireää, jotta se ehkäisee ja vähentää haittoja järjestelmän sisäisessä pelaamisessa, mutta ei niin kireää, että se siirtäisi merkittävän määrän pelaamisesta järjestelmän ulkopuolelle.

Esityksessä viitataan hallituksen esityksen toteamukseen siitä, että nykyinen rahapelipolitiikka ei ole onnistunut, sillä osalle suomalaisista rahapelit ovat merkittävä ongelma. Yksinoikeusjärjestelmän markkinaosuus digitaalisessa rahapelaamisessa on lähellä 50 prosentin rajaa, ja digitaalisen rahapelaamisen markkinalla toimivat yksinoikeusjärjestelmän ulkopuoliset yritykset saavat tuottoja ilman lisenssimaksuja, veroja tai vastuuta toiminnan aiheuttamista rahapeliongelmista. Hallituksen esityksessä on toisaalta tuotu esille myös, että eri tahojen arviot rahapelijärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvan pelaamisen määrästä vaihtelevat. Arvioihin sisältyy epävarmuuksia, eikä luotettavia arvioita ole saatavilla.

Talousvaliokunta arvioi saamansa selvityksen perusteella, että nyt ehdotettu sääntelykokonaisuus nostaa todennäköisesti merkittävästi järjestelmän kanavointiastetta. Arvion taustalla ovat myös Ruotsissa ja Tanskassa toteutetut keskeisiltä osin samankaltaiset uudistukset, joissa siirtyminen lisenssijärjestelmään nosti kanavointiastetta huomattavasti heti järjestelmän käyttöönotto-vuonna. Epävarmuutta liittyy myös siihen, missä määrin toimilupamarkkinan käyttöönotto kasvattaa rahapelimarkkinan kokoa: Ruotsin rahapeliviranomainen on arvioinut kokonaismarkkinan kasvaneen noin 15 prosenttia ja kanavointiasteen 22 prosenttiyksikköä toimilupajärjestelmän käyttöönoton jälkeisenä vuonna. Tanskassa rahapelien kokonaismarkkina ei näyttänyt kasvaneen toimilupajärjestelmän käyttöönoton myötä, mutta online-rahapelaamisen kanavointiasteen arvioitiin kuitenkin nousseen lähes 30 prosenttiyksikköä. Toisaalta valiokunnan kuulemisessa on viitattu myös Ruotsin ja Tanskan kokemuksiin siitä, ettei uudistus ja sen myötä tapahtunut kanavointiasteen nousu itsessään vähennä pelihaittoja.

Talousvaliokunta kiinnittää toisaalta huomiota myös asiantuntijakuulemisessa esitettyihin arvioihin siitä, että esitykseen sisältyy varsin vähän keinoja, jotka ehkäisevät järjestelmän ulkopuolista pelaamista. Valiokunnan asiantuntijakuulemisessa on esitetty myös arvioita siitä, että järjestelmämuutoksen myötä Suomessa koetut rahapelihaitat tulisivat Suomessa todennäköisesti lisääntymään ja vakavoitumaan rahapelien saatavuuden ja markkinoinnin lisääntymisen myötä. On arvioitu, että kanavointiasteen nostaminen korostuu ehdotuksessa rahapelihaittojen ehkäisyn ja vä-

Valiokunnan lausunto TaVL 12/2025 vp

hentämisen sijaan. Talousvaliokunta korostaa toisaalta, että ehdotettuun sääntelyyn sisältyy myös rahapelihaittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi tehokkaita keinoja kuten keskitetty pelikieltorekisteri, vaikuttajamarkkinointikielto, velaksi pelaamisen kieltä, kryptovaluuttakäyttökielto ja keskitetty pelihaittarekisteri. Talousvaliokunta pitää kuitenkin keskeisenä arvioida jatkossa uudistuksen vaikutuksia ja kehittää erityisesti markkinoinnin sääntelyä, talletus- ja tappiorajoja ja muita pelaamisen hallinnan keinoja sekä seurata tarvetta suojella erityisesti 18—24-vuotiaita peliriippuvuuden kehittymiseltä ja ylivelkaantumiselta.

Valtiontaloudelliset vaikutukset

Kanavointiasteeseen liittyy myös kysymys ehdotetun järjestelmän valtiontaloudellisista vaikutuksista. 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. Valiokunnan saaman selvityksen perusteella valtion tulojen määrän kehittymisestä ei ole mahdollista tehdä tarkkaa arvioita, sillä tulojen määrään vaikuttavat muun muassa Veikkaus Oy:n liiketoiminnan kehitys ja uuden järjestelmän kanavointiaste sekä 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. Uudistuksen alkuvaiheessa valtion tulot olisivat edellä mainittuja arvioita suuremmat Veikkaus Oy:n valtiolle maksaman yksinoikeuskorvauksen vuoksi. Valiokunta toteaa kuitenkin, että jos järjestelmä onnistuu tavoitellussa korkeassa kanavointiasteessa, lopullinen tuloutus valtiolle voi olla merkittävästi tätä arviota suurempi. Tämä alleviivaa tarvetta rakentaa järjestelmä, joka on kilpailukykyinen, houkutteleva ja vastuullinen — sekä jatkuvasti seurata ja kehittää sen toimivuutta.

Kokoavia huomioita

Rahapelialan sääntelyä määrittävät toisaalta pelihaittojen torjunnan tavoite sekä toisaalta elinkeinonvapauden ja toimivan kilpailun lähtökohdat. Sääntelyn EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä määrittävät EU:n perussopimukset ja asiaa koskeva EU-tuomioistuimen oikeuskäytäntö.

Esityksen tavoitteena on ollut löytää ratkaisu, jossa rahapelihaittojen ehkäisemiseen ja vähentämiseen tähtäävä rajoittava sääntely olisi tasapainossa kanavointikykyä ja rahapelijärjestelmän houkuttelevuutta tukevien elementtien kanssa. Kyse on kokonaisuudesta, joka edellyttää monenlaisia toisiaan tukevia toimia. Järjestelmän oikeutuksen ja EU-oikeudellisen hyväksyttävyyden kannalta kyse on siitä, onko järjestelmä uskottava rahapelihaittojen tavoitteen torjumiseksi ja saavutetaanko tavoitteet johdonmukaisella ja järjestelmällisellä tavalla, joka täyttää suhteellisuusperiaatteen vaatimukset.

Talousvaliokunta katsoo saamansa selvityksen perusteella, että hallituksen esityksen muodostama kokonaisuus vie rahapelijärjestelmää oikeaan suuntaan erityisesti tasapuolisten kilpailuedellytysten ja järjestelmän kanavointiasteen näkökulmasta. Keskeistä on kysynnän ohjaaminen lailla säänneltyyn ja valvottuun tarjontaan. Valiokunta painottaa tarvetta kehittää keinoja, joilla es-

Valiokunnan lausunto TaVL 12/2025 vp

tetään järjestelmän ulkopuolista pelaamista. Valiokunta korostaa, että uudistuksen vaikutuksiin liittyy merkittäviä epävarmuustekijöitä, ja pitää tärkeänä seurata sääntelyn tavoitteiden toteutumista ja arvioida sen mahdollisia muutostarpeita.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Talousvaliokunta esittää,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7.5.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Sakari Puisto ps
varapuheenjohtaja Ville Kaunisto kok
jäsen Noora Fagerström kok
jäsen Kaisa Garedew ps
jäsen Lotta Hamari sd
jäsen Antti Kangas ps
jäsen Hilikka Kemppi kesk
jäsen Miapetra Kumpula-Natri sd
jäsen Timo Mehtälä kesk
jäsen Matias Mäkynen sd
jäsen Mikko Ollikainen r
jäsen Merja Rasinkangas ps
jäsen Oras Tynkkynen vihr
jäsen Heikki Vestman kok
jäsen Sinuhe Wallinheimo kok
jäsen Johannes Yrttiaho vas

Valiokunnan sihteerinä on toiminut

valiokuntaneuvos Lauri Tenhunen

Valiokunnan lausunto TaVL 12/2025 vp
Eriävä mielipide 1

Eriävä mielipide

Perustelut

Hallituksen esityksen mukaan rahapelijärjestelmän uudistuksen tavoitteena on ehkäistä rahapelaamisen terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja, mutta sen vaikutukset tulevat todennäköisesti olemaan päinvastaiset.

Esityksen myötä luovuttaisiin nykyisestä Veikkaus Oy:n monopolista. Uuden lainsäädännön myötä valtio voisi myös luopua osasta omistuksestaan Veikkaus Oy:ssä. Vaikka Veikkauksen monopoli on jo osittain heikentynyt, hallituksen esityksen mukaiset muutokset kiihdyttävät valtion monopolin murenemista entisestään. Rahapelaamisen avaaminen enemmän kilpailulle ja uusille voittoa tavoitteleville yrityksille ei palvele haittojen minimoinnin tavoitetta. Riippuvuutta aiheuttavissa tuotteissa tai palveluissa valtion monopoli on perusteltu, sillä sen avulla voidaan säädellä pelaamisen saatavuutta, liiallista kulutusta ja markkinointia. Hallituksen esitys keskittyy enemmän Veikkauksen monopoliaseman heikentämiseen ja kilpailun edistämiseen kuin rahapelaamisesta johtuvien haittojen ehkäisemiseen tai vähentämiseen. Myös talousvaliokunnan lausunto korostaa kilpailun edistämistä. Täydellisen kilpailutilanteen tavoittelu ei ole tässä tapauksessa tarkoituksenmukaista, ja riippuvuutta aiheuttavissa tuotteissa julkisesti kontrolloitu monopoli sitä vastoin voi olla tarkoituksenmukainen.

Kuten valiokunta toteaa lausunnossaan, on mahdollista, että valtion tulot laskevat nykyisestä 700 miljoonasta vuodessa uudistuksen takia. Menetykset ovat suurempia, jos valtio päätyy myymään omistuksensa Veikkauksesta. Tuottavan omaisuuden myyminen vähentää valtion nettovarallisuutta, eli heikentää Suomen julkista taloutta.

Hallituksen esityksen mukaiset muutokset rahapelijärjestelmään tulevat todennäköisesti johtamaan rahapelihaittojen, ja niistä johtuvien kustannusten, lisääntymiseen Suomessa. Hallituksen esityksen vaikutusarvioinnissa väitetään, että uudistettu järjestelmä toisi vuonna 2027 yli miljardin verran uusia tuloja valtiolle. Tämä pitää paikkaansa ainoastaan, jos rahapelaaminen ulkomaisille rahapeliyhtiöille lisääntyy merkittävästi. Näin mittava markkinan kasvu kuitenkin lisäisi myös rahapelihaittoja, ja olisi siis ristiriidassa esityksessä ilmaistujen tavoitteiden kanssa.

Hallituksen esityksen mukaisen uudistuksen myötä lisääntyvät rahapelihaitat tulevat näkymään erityisesti kasvavina sote-palveluiden tarpeina. Myös lisääntyvä valvontatarve tulee kasvattamaan valtion menoja. Valvontaviranomaisen riittävät resurssit on kuitenkin varmistettava pelihaittojen hillitsemiseksi. Kuten EHYT korostaa, hyvinvointialueet, ehkäisevää rahapelihaittatyötä tekevät järjestöt ja muut avustavat tahot tulevat tarvitsemaan lisärahoitusta rahapelihaittojen vähentämiseksi. Myös rahapelihaittoja ehkäisevään työhön ja rahapelitutkimukseen on panostettava.

Erityisesti rahapelien markkinointiin tulisi kiinnittää enemmän kriittistä huomiota. Vaikka alaikäisiin ja muihin haavoittuvassa asemassa oleviin kohdistuva markkinointi kiellettäisiin laissa, tosiasiallisesti hekin tulevat altistumaan enenevässä määrin rahapelimarkkinoinnille uudistuksen myötä. Hallituksen esitys sallisi rahapelien markkinoinnin muun muassa televisiossa, yleisöta-

Valiokunnan lausunto TaVL 12/2025 vp
Eriävä mielipide 1

pahtumisissa, mediassa sekä ulkomainonnassa. Tämänkaltaisessa laajoja yleisöjä tavoittavassa markkinoinnissa on mahdoton valvoa, kuka mainonnalle tosiasiallisesti altistuu.

Hallituksen esityksessä ehdotetaan rahapeleille 22 prosentin verokantaa, mikä on poikkeuksellisen alhainen erityisesti verrattuna yleiseen arvonlisäveroon, joka on 25,5 prosenttia. Näin alhainen verokanta antaa kilpailuedun rahapelitoimilupien haltijoille verrattuna yrityksiin, jotka tuottavat muita tuotteita ja palveluita Suomessa. Ei ole tarkoituksenmukaista, että verotus suosii tällä tavalla rahapelejä. Olisi perusteltua nostaa rahapelien verotus korkeammalle kuin yleinen arvonlisäverokanta. Merkittävä osa Suomen verrokkimaista verottaa rahapelejä korkeammalla verokannalla. Ei ole näyttöä siitä, että korkeammalla verokannalla olisi ollut kielteisiä vaikutuksia kannavointiasteeseen.

Lopuksi todettakoon, että hallitus lisää esityksellään rahapelien tarjontaa, kilpailua ja mainontaa tilanteessa, jossa se on tehnyt historiallisia leikkauksia sosiaaliturvaan. Rahapelaaminen koskettaa erityisesti pienituloisia, joita hallitus on ajanut pahenevaan taloudelliseen ahdinkoon. Tuoreen THL:n arvion mukaan Suomen köyhyysaste kasvaa 1,7 prosentilla eli noin 100 000:lla henkilöllä. Rahapelijärjestelmää tulisi tarkastella kriittisesti osana tätä laajempaa yhteiskunnallista muutosta. Nyt näin ei ole tehty.

Mielipide

Edellä olevan perusteella esitän,

että hallintovaliokunta ottaa edellä olevan huomioon.

Helsingissä 7.5.2025

Johannes Yrttiaho vas