Erityisasiantuntija Esa-Pekka Saari

16.6.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Valtiovarainministeriön lausunto – Hallituksen esitys HE 16/2025 vp

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt valtiovarainministeriöltä selvitystä ammatinharjoittamistarkoituksessa tai elinkeinotoimintana tapahtuvan rahapelaamisen, kuten vedonlyönnin ja veikkaamisen verokohteluun. Selvitystä on erityisesti pyydetty 6. lakiehdotuksen 85 §:n soveltamisesta erilaisissa tilanteissa sekä pyydetty sisällyttämään esimerkkilaskelma verokohtelusta. Lisäksi on pyydetty selvittämään vedonlyönnin ja veikkaamisen veto- ja veikkauskohtaista tarkastelua ja sattuman merkitystä rahapelien verokohtelussa.

Rahapelivoittojen verovapaus tuloverotuksessa

Ehdotuksen mukaan Suomessa pelattavaksi tarjotut rahapelit olisivat joko arpajaisverotuksen tai tuloverotuksen piirissä.

Nykyisessä tuloverolain 85 §:ssä säädetään tuloverotuksessa verovapaista arpajaisista saaduista voitoista, eli rajoitetaan tuloverolain 29 §:n mukaista veronalaisten tulojen käsitettä. Toiminnan satunnaisuudella tai ammattimaisuudella ei ole merkitystä sovellettaessa tuloverolain 85 §:ää. Myös ehdotettu tuloverolain 85 § perustuu samoihin lähtökohtiin.

Ehdotetun tuloverolain 85 §:n kannalta keskeistä rahapelien osalta on, tarjotaanko rahapelejä pelattavaksi Suomessa toimiluvan nojalla vai ilman toimilupaa.

Uudessa rahapelijärjestelmässä verovapaata tuloa olisivat pelaajien saamat voitot Suomessa toimiluvan nojalla pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä. Verovapaus soveltuu riippumatta siitä, mistä valtiosta käsin rahapelejä tarjotaan. Käytännössä keskeinen muutos on, että rahapelivoitot ovat verovapaita, kun ne saadaan toimiluvanhaltijoiden Suomessa pelattavaksi tarjoamista rahapeleistä. Esityksessä on arvioitu, että muutamia kymmeniä rahapeliyhtiöitä voisi olla hakeutumassa uuteen rahapelijärjestelmään. Toimiluvanhaltijat voivat olla kotimaisia tai ulkomaisia. Toimiluvanhaltija suorittaisi arpajaisveroa, jolloin pelaajan saamat voitot ovat verovapaata tuloa.

Verovapaata tuloa olisivat myös pelaajien saamat voitot EU/ETA –alueella pelattavaksi tarjottavista rahapeleistä, jollei niitä tarjota pelattavaksi Suomessa. Muut rahapelivoitot olisivat veronalaista tuloa. Voitot ovat veronalaista tuloa tuloverolain 29 §:n 1 momentin nojalla. Käytännössä tämä merkitsee seuraavaa.

EU/ETA –alueella toimeenpannut rahapelit ovat nykyisin tuloverolain 85 §:n verovapauden piirissä sillä perusteella, että voitot on saatu EU/ETA –alueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista rahapeleistä. Verovapaus koskee niin paikan päällä kuin sähköisesti internetin kautta pelattavia rahapelejä.

Ehdotetun verovapauden piiriin kuuluisivat EU/ETA –alueeseen kuuluvassa valtiossa pelattavaksi tarjotut rahapelit. Sellaisiksi ei voida katsoa Suomessa pelattavaksi tarjottavia rahapelejä.

Konkreettisesti verovapauden ulkopuolelle jäisivät ulkomailta käsin sähköisesti pelattavaksi tarjotut rahapelit, joita suunnataan Suomeen ilman uuden rahapelilain edellyttämää toimilupaa. Tällaisesta tilanteesta voi olla kyse hallituksen esityksen perustelujen mukaan esimerkiksi silloin, kun sähköisiä rahapelejä tarjotaan toimeenpanijan verkkosivuilla suomen kielellä, peliä markkinoidaan Suomessa tai suomalaisille taikka rahapelien toimeenpanija hyväksyy Suomessa asuvia rekisteröitäväksi asiakkaikseen. Veronalaista tuloa olisivat siten voitot sähköisestä rahapelaamisesta, jossa rahapelitoimija tarjoaa rahapelejä pelattavaksi Suomessa ilman edellytettyä toimilupaa.

Ehdotettu muutos ei käytännössä muuttaisi paikan päällä pelattavien rahapelien verovapautta. Esimerkiksi osallistumista pokeriturnaukseen paikan päällä EU/ETA –alueeseen kuuluvassa valtiossa ei voida katsoa tarjotun pelattavaksi Suomessa, eikä sellainen myöskään edellytä toimilupaa Suomessa.

EU/ETA –alueen ulkopuolella ehdotettu muutos ei ole merkittävä. Nykyisin Euroopan talousalueen ulkopuolella toimeenpannut rahapelit eivät ole verovapauden piirissä. Veronalaisuuden kannalta ei ole merkitystä sillä, tapahtuuko rahapelaaminen paikan päällä vai sähköisesti. Ehdotettu muutos tuloverolain 85 §:ään muuttuisi vain siinä tilanteessa, että rahapelejä tarjotaan pelattavaksi Suomessa toimiluvan nojalla. Tällöin toimiluvanhaltija suorittaisi arpajaisveroa, jolloin pelaajien saamat voitot ovat verovapaata tuloa.

Rahapelitappioiden verokohtelu

Rahapelitappioiden tuloverokohtelu on merkityksellinen ainoastaan tilanteessa, jossa rahapelivoitot ovat veronalaisia. Nykyisin tämä koskee EU/ETA –alueen ulkopuolella toimeenpantuja rahapelejä. Ehdotetun muutoksen johdosta tämä koskisi myös tilannetta, jossa Suomessa ilman toimilupaa tarjotaan rahapelejä pelattavaksi toimilupaa edellyttävällä tavalla.

Verotuskäytännössä ei merkittävissä määrin ole esiintynyt väitteitä siitä, että rahapelaamista olisi arvioitava elinkeinotoimintana tai muuna tulonhankkimistoimintana. Verohallinnolta saatujen arvioiden perusteella ilmiö, jossa vedonlyönnin tai veikkaamisen esitetään harjoitetun elinkeinotoimintana tai ammattimaisesti, on verraten harvinainen. Kyseisissä tapauksissa toiminnan ei ole katsottu muodostaneen elinkeinotoimintaa tai muuta tulonhankkimistoimintaa.

Kuten muutakin toimintaa, rahapelitoimintaa arvioidaan verotuksessa sen mukaan, onko kyse harrastustoiminnasta, tulonhankkimistoiminnasta vai elinkeinotoiminnasta.

Elinkeinotoiminta ja muu tulonhankkimistoiminta on toimintaa, jota harjoitetaan vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa. Toiminnassa katsotaan olevan vakaa tulonhankkimistarkoitus, jos siitä realistisesti on odotettavissa enemmän tuloja kuin menoja ainakin pitkällä aikavälillä. Silloin kun kyse on elinkeinotoiminnasta tai muusta vakaasta tulonhankkimistoiminnasta, tulonhankkimistoiminnan menoja tarkastellaan tuloverotuksessa yleensä vuositasolla.

Pääsääntöisesti rahapelaaminen ei muodosta vakaata tulonhankkimistoimintaa siihen sisältyvän sattumanvaraisuuden vuoksi, kun arvioidaan, mikä pelaajan oman toiminnan ja taidon merkitys on. Arpajaislain 2 §:n mukaan arpajaisilla tarkoitetaan toimintaa, johon osallistutaan vastiketta vastaan ja jossa osallistuja voi saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan rahanarvoisen voiton. Määritelmä vastaa asiallisesti ehdotetun rahapelilain sekä arpajaisverolain rahapelin määritelmiä. Korkeimman hallinto-oikeuden päätöksen KHO 2022:60 ja arpajaislain esitöiden mukaan vedonlyönti- ja veikkauspeleistä saatavat voitot määräytyvät aina osittain sattuman perusteella.

Vedonlyönnissä ja veikkaamisessa pelaaja, jolla on paremmat tiedot, menestyy arvauksessaan todennäköisesti paremmin kuin vähemmän tietävä pelaaja, mutta ei välttämättä, koska lopputulokseen liittyy aina ennalta arvaamattomia seikkoja. Vedonlyönti- ja veikkauspeleissä pelaaja ei itse osallistu varsinaiseen peliin tai muuhun vedonlyönnin tai veikkauksen kohteena olevaan tapahtumaan, vaan hän esittää arvauksen pelin lopputuloksesta tai muusta vedonlyönnin kohteena olevasta yksityiskohdasta. Verotuskäytännössä on näissä olosuhteissa katsottu, että tulon saaminen ei perustu pelaajan omaan toimintaan ja taitoon vastaavalla tavalla kuin elinkeinotoiminnassa tai muussa vakaassa tulonhankkimistoiminnassa.

Esimerkiksi pokerissa lopputulokseen vaikuttaa sattuman lisäksi pelaajien taito. Pelaajat voivat omilla taidoillaan pienentää sattuman vaikutusta lopputulokseen. Verotuskäytännössä pokerin pelaamista on voitu pitää vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa harjoitettuna toimintana, jos pokerin pelaaja saa pidemmän ajan kuluessa, käytännössä useamman verovuoden aikana, pääasialliset ansiotulonsa ja toimeentulonsa pokerin pelaamisesta.

Verotuskäytännössä veto- ja veikkauskohtainen tarkastelu pohjautuu siihen, että jokainen vedonlyönti on yksittäinen tapahtuma eikä hävityllä panoksella ole vaikutusta voitonsaantimahdollisuuteen seuraavassa vedonlyönnissä. Voitollisessa vedossa tai veikkauksessa panos kohdistuu ja se kerryttää suoraan saatua voittoa, jolloin panos katsotaan tulonhankkimismenoksi tuloverolain 29 §:n 1 momentin nojalla. Tappiollisten vetojen ja veikkausten panoksia ei myöskään ole katsottu tulonhankkimistoiminnasta johtuneiksi menoiksi, koska vedonlyöntiä ja veikkaamista ei ole katsottu perustuvan pelaajan omaan toimintaan ja taitoon vastaavalla tavalla kuin elinkeinotoiminnassa tai muussa vakaassa tulonhankkimistoiminnassa. Tappiollisten vetojen ja veikkausten panokset on katsottu vähennyskelvottomiksi elantomenoiksi tuloverolain 31 §:n 4 momentin nojalla.

Tuloverolaissa veronmaksukykyisyyden periaatetta kuvaavat ne tulot, joista on vähennetty veronalaisiin tuloihin kohdistuvat menot. Kyseisestä nettotulon verotuksen periaatteesta säädetään tuloverolain 29 §:n 1 momentissa, jonka mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää tuloistaan niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot. Esimerkiksi voitollisessa vedossa tai veikkauksessa panos vähennetään veronalaisesta voitosta.

Nettotulon laskennassa ei huomioida elantomenoja. Ne on säädetty vähennyskelvottomiksi tuloverolain 31 §:n 4 momentissa. Näin ollen tosiasiallisia tuloja arvioitaessa otetaan huomioon saadut veronalaiset voitot ja niistä vähennetään niihin kohdistuvat tulonhankkimismenot.

Alla olevassa esimerkissä kuvataan, miten säännöksiä edellä todetusti sovelletaan vedonlyönnissä. Esimerkki ei kuvasta todellista yksittäistapausta. Veronalaisuus tuloverotuksessa koskee nykyisin EU/ETA –alueen ulkopuolella toimeenpantuja vedonlyöntejä.

	Voitto/tappio	**Verotus**
Voitot vedoista	250 000	250 000
Voitollisten vetojen panokset	-120 000	-120 000
Tappiollisten vetojen panokset	-100 000	0
Yhteensä	**30 000**	**130 000**
Veronalaiset tulot		250 000
Tulonhankkimismenot		120 000
Puhdas tulo verotuksessa		**130 000**
Vähennyskelvottomat elantomenot		100 000