Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lisäselvitys

Neuvotteleva virkamies Elina Rydman
Neuvotteleva virkamies Jukka Tukia

16.6.2025

Perustuslakivaliokunta

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

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä selvitystä ammatinharjoittamistarkoituksessa tai elinkeinotoimintana tapahtuvan rahapelaamisen, kuten vedonlyönnin ja veikkaamisen, luonteesta suunnitelmallisena taloudellisena toimintana.

Lisäksi perustuslakivaliokunta on pyytänyt ministeriöltä selvitystä, perustuuko tulon saaminen eri rahapeleistä, erityisesti vedonlyönnistä ja veikkaamisesta, jossain määrin sattuman lisäksi henkilön omaan toimintaan ja taitoon.

Ammattimainen rahapelaaminen

Sisäministeriö viittaa hallituksen esityksen jaksoon 4.3.3.5, jossa todetaan, että vedonlyönnin ja pokerin pelaamista harjoitetaan osin ammattimaisesti. Esityksessä on arvioitu, että ehdotettu tuloverolain muutos vaikuttaisi kielteisesti ammattimaisesti rahapelejä pelaaviin henkilöihin siltä osin, kun heidän pelaaminen suuntautuisi sellaisen rahapeliyrityksen tarjontaan jonka peleistä tulevat voitot katsottaisiin pelaajalle veronalaiseksi tuloksi. Täsmällistä arviota siitä, kuinka moneen henkilöön esitys tältä osin vaikuttaisi, ei ole esityksen mukaan mahdollista esittää. Aikaisemmissa arpajaislain muuttamiseen johtaneissa valmisteluissa (HE 135/2021 vp) oli arvioitu, että ammatikseen pokeria pelaavia henkilöitä olisi useita satoja ja urheiluvedonlyöntiä useita kymmeniä. Nämä tiedot perustuivat aiemmissa asiantuntijakuulemisissa rahapelaajia edustavilta yhdistyksiltä saatuihin tietoihin.

Siitä, perustuuko edellä mainittujen ammatikseen rahapelejä pelaavien henkilöiden toimeentulo kokonaan tai ainoastaan osittain sellaisten rahapeliyritysten voittoihin, joihin jatkossa kohdistuisi tuloverovelvollisuus, ei nyt käsittelyssä olevan hallituksen esityksen mukaan ole tietoa. Esityksessä on arvioitu Ruotsin ja Tanskan esimerkkien valossa ottaen huomioon myös ehdotetun sääntelyn sisällön, että uuden rahapelilain mukaista rahapelitoimilupaa hakisi todennäköisesti joitakin kymmeniä rahapeliyhtiöitä. Toimilupaa hakevat yritykset olisivat todennäköisesti pitkälti samoja, jotka nykyisellään toimivat Ruotsin ja Tanskan markkinoilla. Tätä oletusta tukee esityksen mukaan se, että nykyisestä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta merkittävä osa kohdistuu toimijoille, joilla on toimilupa Ruotsissa ja/tai Tanskassa. Nämä toimiluvanhaltijat maksaisivat arpajaisveroa ja niiden rahapeleistä saadut voitot olisivat pelaajille verovapaata tuloa. Pelaajille veronalaista tuloa olisi sen sijaan voitot rahapeleistä, joita tarjotaan ilman toimilupaa Suomessa pelattavaksi riippumatta siitä, mistä maasta käsin niitä tarjotaan Suomessa pelattavaksi. Näissä tilanteissa on kyse ilman toimilupaa pelattavaksi tarjottavista rahapeleistä, joita suunnataan Suomeen toimilupaa edellyttävällä tavalla.

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

Ammatinharjoittamistarkoituksessa tai elinkeinotoimintana tapahtuvan rahapelaamisen luonnetta suhteessa kuluttajan käsitteeseen on arvioitu Euroopan unionin tuomioistuimen ratkaisussa A. B. ja B. B. vastaan Personal Exchange International Limited (C-774/19), joka koski kansallisen tuomioistuimen toimivaltaa. Ratkaisuun viitataan ehdotetun rahapelilain 4 §:n säännöskohtaisissa perusteluissa. Perusteluissa todetaan, että Suomessa kuluttajalla tarkoitetaan luonnollista henkilöä, joka hankkii kulutushyödykkeen pääasiassa muuhun tarkoitukseen kuin harjoittamaansa elinkeinotoimintaa varten. Euroopan unionin kuluttajasäännöstössä kuluttaja määritellään sen sijaan luonnolliseksi henkilöksi, joka toimii tarkoituksessa, joka ei kuulu hänen elinkeino- tai ammattitoimintaansa. Milloin luonnollista henkilöä on pidettävä kuluttajana, on perustelujen mukaan yleensä helppo arvioida. Aina näin ei kuitenkaan ole. Euroopan unionin tuomioistuin on edellä mainitussa ratkaisussaan käsitellyt kysymystä siitä, onko nettipokerin pelaajaa pidettävä kuluttajana. Tuomioistuin katsoi, että pelaajaa oli pidettävä kuluttajana huolimatta siitä, että pelaaja pelasi kyseistä peliä useita tunteja päivässä, hänellä oli tästä laaja tietämys ja hän sai kyseisestä pelistä merkittäviä voittoja, kun pelaaja ei ollut virallisesti rekisteröitynyt pelitoiminnan harjoittamista varten eikä tarjonnut palveluja kolmannelle osapuolelle maksullisena palveluna.

Säädösvalmisteluhankkeen yhteydessä järjestetyissä asiantuntijakuulemisissa ei tuotu esille tämänhetkisiä arvioita ammattimaisesti rahapelaavien henkilöiden määrästä. Pelaamisen luonteen osalta Suomen Urheiluvedonlyöjät ry toi kuulemistilaisuudessa esiin, että pelisijoittaminen eli ammattimainen urheiluvedonlyönti vaatii tilastollisen analyysin hallintaa sekä joukkueiden ja/tai pelaajien syvällistä tuntemista. Yhdistyksen mukaan voitolle jääminen pitkässä juoksussa on mahdollista, mikäli tapahtumien todennäköisyyksiä pystyy arvioimaan vedonvälittäjiä paremmin. Lisäksi yhdistys toi esille, että elinkeino on verrattavissa ammattimaisen pokerin pelaamiseen tai osakesijoittamiseen.

Sattuma sekä pelaajan oma toiminta ja taito

Ehdotetun rahapelilain 3 §:n 1 kohdan määritelmän mukaisesti rahapelin keskeiset tunnusmerkit olisivat voimassa olevan arpajaislain tavoin osallistumisen rahallinen vastikkeellisuus, osittain tai kokonaan sattumaan perustuva voitonmahdollisuus ja pelistä saatava rahavoitto. Rahapelin määritelmän osalta merkityksellistä on siis se, perustuuko voitto ainakin osittain sattumaan. Arpajaislain esitöissä todetaan sattuman olevan sellainen voiton määräytymisen peruste, johon ei voida vaikuttaa ennakolta. Voiton saaminen perustuu sattumaan silloin, kun sen vaikutusta voiton määräytymiseen ei tietävin tai taitavinkaan pelaaja voi poissulkea (HE 197/1999).

Veikkaus- ja vedonlyöntipelit[1] ovat edellä mainittujen arpajaislain esitöiden mukaan asiantuntijapelejä. Niihin osallistuessaan pelaaja esittää arvauksen pelin lopputuloksesta. Pelaajan tiedot pelikohteena olevaan tapahtumaan vaikuttavista seikoista ovat kuitenkin merkityksellisiä. Paremmat tiedot omaava pelaaja menestyy arvauksessaan todennäköisesti paremmin kuin vähemmän tietävä pelaaja, mutta ei välttämättä, koska kilpailutoimintaan liittyy aina ennalta arvaamattomia seikkoja. Veikkaus- ja vedonlyöntipelien osalta voitto määräytyy aina osittain sattuman perusteella rahapelin määritelmän mukaisesti. Arpajaislaissa tarkoitettuja rahapelejä eivät ole sellaiset kilpailut, joihin osallistutaan rahavastiketta vastaan, mutta joissa voittaja määräytyy puhtaasti osanottajan tietoon tai taitoon perustuvan paremmuuden perusteella.

Sattuman sekä tiedon ja taidon merkitystä on arvioitu korkeimman hallinto-oikeuden ennakkopäätöksessä, joka koski niin sanottuja fantasiaurheilupelejä (KHO:2022:60). Kyseisiin peleihin osallistuttiin vastiketta vastaan ja niistä saattoi voittaa rahaa. Peleissä pelaajat kokosivat oman joukkueensa SM-liigan tai NHL-liigan todellisista jääkiekkoilijoista ja kilpailivat toisiaan vastaan pyrkien keräämään joukkueelleen mahdollisimman paljon pisteitä. Pisteiden saaminen perustui joukkueessa olevien jääkiekkoilijoiden suorituksiin reaalimaailman peleissä. Korkeimmassa hallinto-oikeudessa oli ratkaistavana erityisesti kysymys siitä, oliko peleissä kysymys arpajaislain 2 §:ssä tarkoitetulla tavalla toiminnasta, jossa osallistuja oli voinut saada kokonaan tai osittain sattumaan perustuvan voiton. Korkein hallinto-oikeus totesi, että pelaajien tiedot muun ohella reaalimaailman jääkiekkoilijoiden aiemmista pelisuorituksista ja pelattavista otteluista vaikuttivat peleissä menestymiseen. Mahdollisuus menestyä peleissä yksinomaan arvaamalla voitiin sinänsä arvioida pieneksi. Tämä on kuitenkin asiantuntijapelin kaltaiselle pelille ominainen seikka eikä sellaisenaan merkitse, että voiton saaminen peleissä

[1] Ehdotetussa rahapelilaissa veikkauspeleillä tarkoitettaisiin jatkossa numeroarvontapelejä, kuten lottoa. Nykyiset osittain taitoon perustuvat urheiluveikkauspelit, kuten Veikkaus Oy:n Vakio, kuuluisivat jatkossa vedonlyöntipeleihin.

ei voisi perustua vähintään osittain sattumaan. Korkein hallinto-oikeus totesi, että vaikka pelaajien tiedoilla ja tietojen hyödyntämistä koskevilla taidoilla on peleissä menestymisen kannalta merkitystä, tiedollisesti ja taidollisesti samantasoisten pelaajien keskinäiseen paremmuuteen ja harvojen voittajien valikoitumiseen on kuitenkin katsottava vaikuttavan merkittävässä määrin sattumanvaraiset ja pelaajien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevat seikat.

Tutkimuskirjallisuudessa on käsitelty sattuman ja henkilön oman toiminnan ja taidon merkitystä rahapelaamisessa.[2] Taitopeleissä pelaaja voi osin itse vaikuttaa pelin lopputulokseen. Esimerkiksi pokeri on taitopeli. Sen lopputulokseen vaikuttaa sekä taito että sattuma. Vaikka pelaajille jaetaan aloituskortit sattumanvaraisesti, he voivat taidollaan pienentää sattuman vaikutusta lopputulokseen. Mitä useampia kierroksia kaksi taidoltaan eritasoista pelaaja pelaa, sitä todennäköisemmin taitavampi pelaaja on voitolla. Yksittäisessä pelissä sattuman merkitys on suurempi ja aloittelijakin saattaa voittaa kokeneen ammattipelaajan. Taito koostuu erilaisista osatekijöistä. Pokerin pelaaja voi opetella erilaisten korttiyhdistelmien saamisen todennäköisyyksiä, arvioimaan vastapelaajien pelityylejä ja tehdä pelissä ratkaisuja näiden taitojen perusteella. Vedonlyöjät ja veikkaajat voivat kerätä erilaista taustatietoa vedonlyönnin kohteena olevasta tapahtumasta, kuten jalkapallo-ottelusta, ja sen perusteella päättää, kenen tai minkä puolesta ja minkä kokoisella panoksella he lyövät vetoa. Toisin kuin esimerkiksi pokerissa vedonlyöjät eivät kuitenkaan voi itse vaikuttaa suoraan pelin lopputuloksen määräytymiseen. Taitopelien pelaajat voivat pelata voitollisesti pitkällä aikavälillä edellyttäen, että vastustajan taidot ovat huonommat tai että vedonlyönnissä pelaajalla riittävästi tietoa tilastollisesti kannattavien ratkaisujen tekemiseen, hän käyttää niitä optimaalisesti ja hän hallitsee riskejä. Tämä vaatii paitsi taitoa myös aikaa, lukuisia pelitapahtumia ja vaivaa. Suurin osa vedonlyöjistä ja pokerinkin pelaajista on häviäviä pelaajia, joiden häviämistä rahoista muutaman ammattipelaajan voitot kertyvät.

Edellä esitetyn perusteella sisäministeriö toteaa, että tulon saaminen eri rahapeleistä voi perustua jossain määrin pelaajan omaan toimintaan ja taitoon, mutta rahapeleissä voitto määräytyy aina kokonaan tai osittain sattuman perusteella.

[2] Alho H, Aalto M, Castrén S, Pajula M, toim. Peliriippuvuus. Helsinki: Kustannus Oy Duodecim.