

Suomen rahapelijärjestelmäuudistuksen perustuslaillinen ja EU-oikeudellinen tarkastelu

Yritysjuridiikan
pro gradu -tutkielma

Laatija:
Rasmus Salmi

Ohjaaja:
Professori Reijo Knuutinen

19.5.2026
Turku

Opiskelijan lausunto tekoälyn käytöstä tähän tutkielmaan liittyen:

Olen käyttänyt tekoälyä hyödyntäviä työkaluja tätä tutkielmaa kirjoittaessani. Tämä käyttö on dokumentoitu tutkielman liitteessä. Vakuutan, että tekoälyä käytettiin yliopiston ohjeistuksen mukaisella tavalla.

Turun yliopiston laatujärjestelmän mukaisesti tämän julkaisun alkuperäisyys on tarkastettu Turnitin OriginalityCheck -järjestelmällä.

Pro gradu -tutkielma

Oppiaine: Yritysjuridiikka

Tekijä: Rasmus Salmi

Otsikko: Suomen rahapelijärjestelmäuudistuksen perustuslaillinen ja EU-oikeudellinen tarkastelu

Ohjaaja: Professori Reijo Knuutinen

Sivumäärä: 83 sivua + liitteet 1 sivu

Päivämäärä: 19.5.2026

Yksi Suomen harvoista jäljellä olevista yksinoikeusjärjestelmistä hajotetaan, kun yksityisille yrityksille mahdollistetaan luvanvarainen digitaalisten rahapelien tarjoaminen vuodesta 2027 eteenpäin. Monopoli on käytännössä menettänyt merkityksensä digitaalisessa kanavassa, koska valtionyhtiö Veikkaus Oy kerää enää noin puolet suomalaisten digitaaliin rahapeleihin käyttämästä rahamäärästä. Suomalaiset pelaavat rahapelejä vuosittain noin 1,5 miljardilla eurolla. Valtion yksinoikeus säästetään muiden kuin verkossa tarjottavien rahapelien suhteen. Tulevan järjestelmän tarkoituksena on vähentää ja ehkäistä pelihaittoja sekä lisätä järjestelmän sisälle kohdistuvan pelaamisen osuutta kokonaiskulutuksesta.

Tuleva järjestelmä on edellistä avoimempi, mutta se rajoittaa silti perusoikeuksista erityisesti elinkeinovapautta, koska rahapelien järjestämiseen tarvitaan lupa. Järjestelmä rajoittaa myös ETA-alueen sisämarkkinoilla vaalittua vapaiden palveluiden liikkuvuutta, joten malli on perusteltava hyväksyttävällä syyllä. Rahapelien osalta tällaiseksi syyksi on sekä perustuslakivaliokunnan että EU-tuomioistuimen vakiintuneilla tulkinnoilla hyväksytty kansanterveyden edistäminen pelihaittoja vähentämällä. Perustuslaillisen ja EU-oikeudellisen tulkinnan ytimessä ovat pitkälti samat ohjeet: perusvapauksien rajoitusten tulee olla oikeasuhteisia, tarkoituksenmukaisia, ja välttämättömiä. Tavoitteiden saavuttamiseksi on valittava sellainen malli, joka vähiten loukkaa perusoikeuksia. Perusoikeuksia ei saa loukata sellaisella lainsäädännöllä, jolla ei todellisuudessa voida päästä asetettuun tavoitteeseen eikä sellaisella lainsäädännöllä, joka kohtuuttomasti loukkaa perusoikeuksia suhteessa saavutettavaan hyötyyn. Tämän pro gradu -tutkielman tarkoituksena on tarkastella sitä, onko tuleva malli näiden vaatimusten ja siten perustuslain sekä EU-oikeuden mukainen.

Tutkielmassa hyödynnetään myös eri eurooppalaisten rahapelijärjestelmien vertailua. Tavoitteena on saada yleiskuva eri järjestelmistä ETA-alueen sisämarkkinoilla ja ymmärtää, mitkä mallit toimivat parhaiten suhteessa niiden tavoitteisiin. Vertailun tuloksena havaittiin yksittäisiä keinoja, jotka edesauttavat järjestelmän onnistumista mutta todettiin myös se, että yksiselitteisesti parasta mallia rahapelien järjestämiseen ei ole määriteltävissä.

Tutkielmassa todetaan, että tulevalla mallilla ei ole edellytyksiä kokonaisuudessaan saavuttaa sille asetettuja tavoitteita. Erityisesti pelihaittojen määrä tulee mitä luultavimmin kasvamaan, vaikka vaihtoehtoisiaakin järjestelmiä olisi ollut valittavissa. Valitut keinot ovat lisäksi joiltain osin tarpeettoman rajoittavia. Monopolin säilyttäminen kivijalassa ei ole välttämätön keino, koska lisenssimallin ulottaminen kivijalkapelaamiseen mahdollistaisi asetettujen tavoitteiden saavuttamisen yhtä hyvin, mutta merkittävästi pienemmällä elinkeinovapauden rajoituksella. Tutkielmassa todetaan erityisen ongelmalliseksi henkilön tuloverotusta koskeva lainkohta, jossa järjestelmän ulkopuolelle pelaavia verotetaan bruttovoitoista. Ammattivedonlyöjien mahdollisuus harjoittaa ammattiaan vaikeutuu huomattavasti, koska heillä ei tule olemaan mahdollisuutta saada verotustaan tarkasteltavaksi vuositasolla. Verotuskäytännön todetaan perustuvan Verohallinnon tulkintaan vedonlyönnin luonteesta, mikä todetaan tutkielmassa virheelliseksi. Tutkielmassa tarkastellaan lisäksi pienempiä haasteita tulevasta mallista, kuten kryptovaluutoilla tapahtuvan rahapelaamisen kieltämisestä.

Erityisiä EU:n sisämarkkinoihin liittyviä haasteita tutkielman perusteella ei todeta, koska EU antaa tosiasiaassa merkittävän määrän harkintavaltaa jäsenvaltioille, eikä unioni käytännössä vaadi kunnollisia vaikutusarviointeja järjestelmien tehokkuudesta.

Avainsanat: rahapelaaminen, yksinoikeusjärjestelmä, perusoikeudet, kaksinkertainen verotus, lisenssimalli

SISÄLLYS

1	Johdanto	9
1.1	Tutkimuksen tausta ja motiivit	9
1.2	Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset	11
1.3	Tutkimusmenetelmät	13
1.4	Tutkimuksen rakenne ja keskeiset lähteet	14
2	Rahapeliin nykytilanne Suomessa	16
2.1	Valtion monopoli	16
2.2	Kansainvälisten yhtiöiden toiminta Suomessa	18
3	Tulevan rahapeliin hankkeen tavoitteet	23
3.1	Pelihaittojen vähentäminen	25
3.2	Kanavointiasteen parantaminen	27
3.3	Suomen mediakentän elinvoimaisuudesta huolehtiminen	28
4	Vaihtoehtot rahapeliin järjestämiseen	31
4.1	Monopoli	32
4.1.1	Islanti	32
4.1.2	Norja	33
4.2	Lisenssijärjestelmä	35
4.2.1	Ruotsi	36
4.2.2	Tanska	38
4.2.3	Itävalta	40
5	Tulevan mallin verotukselliset keinot ja vaikutukset	43
5.1	Yhtiöiden verotus	43
5.2	Henkilöverotus	45
5.2.1	Nettotulon verotus	47
5.2.2	Sijoitustuotteiden ja vedonlyönnin veroneutraalisuus	50
6	EU-oikeudelliset kysymykset	60
6.1	EU:n yleiset vaatimukset perusvapauksia rajoittaville järjestelmille	60
6.2	Yksinoikeusjärjestelmät	61
6.3	Kaksoisrangaistavuus	64

6.4 EU-valtioiden huomautukset järjestelmä uudistuksesta	67
7 Yhteenveto	72
Lähteet	76
Liitteet	84
Liite 1 Selvitys tekoälyn käytöstä	84

TAULUKOT

TAULUKKO 1. VEROTUS SIJOITTAJAN JÄÄDESSÄ VOITOLLE	54
TAULUKKO 2. VEROTUS SIJOITTAJAN JÄÄDESSÄ TAPPIOILLE	55

Lyhenteet

Ahvenanmaan maakunnan arpajaislaki	Landskapslag om lotterier (1966:10)
ETA	Euroopan talousalue
EU	Euroopan unioni
EUT	Euroopan unionin tuomioistuin
EY	Euroopan yhteisö
HaVM	Hallintovaliokunnan mietintö
HE	Hallituksen esitys
HO	Hovioikeus
KHO	Korkein hallinto-oikeus
KKO	Korkein oikeus
PAF	Ålands Penningautomatförening
PeVL	Perustuslakivaliokunnan lausunto
PL	Perustuslaki (731/1999)
ps	Perussuomalaiset
r	Suomen ruotsalainen kansanpuolue
RAY	Raha-automaattiyhdistys
SEU	Sopimus Euroopan unionista
SEUT	Sopimus Euroopan unionin toiminnasta
STM	Sosiaali- ja terveysministeriö
StVL	Sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunto
TaVL	Talousvaliokunnan lausunto
THL	Terveyden ja hyvinvoinnin laitos

TVL

Tuloverolaki (1535/1992)

VaVL

Valtiovarainvaliokunnan lausunto

1 Johdanto

1.1 Tutkimuksen tausta ja motiivit

Suomessa rahapelejä on lähes koko itsenäisyyden ajan saanut tarjota ainoastaan valtion myöntämällä yksinoikeudella. Nykyhetkellä rahapelejä tarjoaa Manner-Suomessa ainoastaan valtiomisteinen Veikkaus Oy (jäljempänä Veikkaus), jonka tuotot tilitetään valtion kassaan. Nykyinen malli toimii kuitenkin huonosti 2020-luvulla, koska kansainvälisillä markkinoilla toimivat peliyhtiöt pystyvät tarjoamaan pelejä internetin välityksellä Suomeen. Rahapelaamista Veikkauksen ulkopuolelle ei ole kriminalisoitu. Paine muutokselle on ilmeinen, koska suomalaisten digitaalisissa kanavissa rahapelaamiseen käytetystä rahasta enää noin 50 % jää monopolin sisälle.¹ Vaihtoehtoja järjestelmän uudistamiselle on käytännössä kaksi: joko monopolin kiristäminen Norjan tavoin tai siirtyminen muualla Euroopassa suositumpaan lisenssimalliin, jossa markkinaa avataan luvanvaraisesti yksityisille yrityksille. Orpon hallitus päätyi ajamaan osittaista lisenssimallia, mutta myös monopolin kiristämiseksi löytyi kannattajia².

Nykyisen valtion monopolin tilalle tuleva lisenssijärjestelmä jättää valtion monopolille valtion rajojen sisällä tapahtuvan kivijalkapelaamisen, kuten erilaiset peliautomaatit, raha-arvat, ja kasinotoiminnan. Uusi lisenssijärjestelmä mahdollistaa internetin välityksellä toimivien peliyhtiöiden tarjoavan pelejään Suomeen niin, että ne ovat Suomen viranomaisvalvonnan alla ja maksavat veroja ja muita maksuja Suomeen. Lisenssiä hakevien yhtiöiden arvioidaan olevan pitkälti niitä yhtiöitä, jotka jo toimivat muualla Euroopassa luvanvaraisesti ja tarjoavat rahapelejä pelattavaksi myös Suomeen. Lisenssin hankkimiseen kannustetaan etenkin mahdollisuudella markkinoida rahapelejä Suomessa, mikä on aikaisemmin ollut sallittua ainoastaan Veikkaukselle³.

Järjestelmäuudistusta varten laaditaan uusi rahapelilaki, minkä lisäksi muutoksia tulee 13:een muuhun lakiin ja kahden lain säännöksiä kumotaan. Järjestelmäuudistus lähetettiin eduskunnan hallintovaliokuntaan, jolle perustuslakivaliokunta, valtiovarainvaliokunta, maa- ja metsätalousvaliokunta, sivistysvaliokunta, sosiaali- ja terveystieteiden valiokunta sekä talousvaliokunta antoivat lausunnon. Uudistuksesta vastaa sisäministeriö. Veikkauksen valtiolle tilittävästä tulosta 53

¹ HE 16/2025 s. 22.

² Rahapelitutkijat Emmi Kauppila ja Eerik Soares Mantere esittivät Helsingin Sanomissa 24.2.2025, että Suomen tulisi valita ns. Norjan tie. He esittivät lisenssimallin johtavan pelihaittojen kasvuun.

³ Verkossa törmää markkinointikiellosta huolimatta helposti suomenkieliseen rahapelimarkkinointiin. Esimerkiksi ruotsalainen rahapelialan pörssi-yhtiö Betsson Groupin tytäryhtiö BML Group Ltd sai 20.4.2023 Poliisihallitukselta uhkasakon rahapeliin laittomasta markkinoinnista Suomeen.

% jakaa opetus- ja kulttuuriministeriö, 43 % sosiaali- ja terveysministeriö ja 4 % maa- ja metsätalousministeriö. Veikkaus Oy:n vuoden 2024 valtiolle jaettava tulos verojen jälkeen oli noin 476 miljoonaa euroa.⁴

Nykyisen monopolin virallisena tarkoituksena on pelihaittojen ehkäisy, ja myös järjestelmäuudistus on perusteltu pelihaittojen hillitsemisellä ja kanavointiasteen parantamisella. Muu virallinen perustelu olisi paitsi poliittisesti myös oikeudellisesti haastava, koska järjestelmä rajoittaa elinkeinovapautta perusoikeutena ja sillä puututaan merkittävästi EU:n sisämarkkinoiden toimintaan. Perusoikeuksien tai palveluiden vapaan liikkuvuuden rajoittaminen vaatii yhteiskunnallisesti hyväksyttävän tavoitteen, mikä on rahapelien osalta kansanterveyden edistäminen. Valtion taloudenpidolla ei EU-tuomioistuimen vakiintuneen tulkinnan mukaan voida perustella perussopimuksessa turvattuja oikeuksia rajoittavaa järjestelmää⁵.

Valtion taloudelliset intressit ja pelihaittojen vähentäminen ovat vähintäänkin osittaisessa ristiriidassa keskenään. Monopolin virallisena tavoitteena on ollut ehkäistä pelihaittoja, mutta sen tarkoituksenmukaisuutta on laajalti kyseenalaistettu. Suomalaiset käyttävät Euroopassa joidenkin arvioiden mukaan jopa eniten rahaa rahapeleihin.⁶ Vanhalla yksinoikeusjärjestelmällä on ollut merkittävä vaikutus valtion talouteen, ja samaa odotetaan myös tulevalta järjestelmältä. Esityksen taloudellisia vaikutuksia on syytä tarkastella myös itsenäisenä ja tavoiteltavana osana kokonaisuutta sen sijaan, että oletettaisiin veroeurojen tulevan rahapelihaittojen ehkäisyn sivutuotteena.

Lakiesityksellä oli kireähkö aikataulu⁷ ilmeisesti sen vuoksi, että esitys haluttiin saada läpi nykyisen hallituskauden aikana. Uudistus vaikuttaa kuitenkin poliittisesti hankalalta: Hankkeen vastuuministeri, sisäministeri Mari Rantanen (ps) ei ole perustellut lisenssimalliin siirtymistä tai uudistusta muutoinkaan⁸, ja uudistuksen voimaantumista lykättiin vuoden 2027 alusta puolella vuodella, vaikka esitys eteni halutussa aikataulussa⁹. Tutkitun tiedon merkitys korostuu entisestään, kun lakihankkeen aikataulu on kireä ja lobbauskoneisto on voimakkaasti omia etujaan ajava ja

⁴ Vuosi- ja vastuullisuusraportti 2024. Veikkaus Oy.

⁵ EU-tuomioistuimen tapauksista esim. C-390/12 *Pfleger* ja C-413/10 *Pulignali*.

⁶ Raisamo & Salonen 2015, s. 29–31.

⁷ HE 16/2025 vp, s. 10. Lausuntoaika oli poikkeuksellisen lyhyt, koska hallituksen tavoitteena oli antaa hallituksen esitys eduskunnalle kevätistuntokaudella 2025.

⁸ Sisäministeri Mari Rantanen kieltäytyi Ilta-Sanomien haastattelussa 17.4.2025 perustelemasta yhteisen tappiorajan puuttumista. Aiemmin 13.4.2025 saman lehden haastattelussa hän kieltäytyi ylipäättään perustelemasta lisenssimalliin siirtymistä monopolin kiristämisen sijaan.

⁹ Eri mediatietojen (esim. Iltalehti 25.11.2025, Kauppalehti 12.12.2025) mukaan kokoomus runnoi hankkeen ensin kiireellä valmiiksi ja sitten venytti sen voimaantumista oman hallituskautensa yli perustelematta sitä. Puolueen väitetään huolestuneen suomalaisten suhtautumisesta markkinoinnin vapautumiseen Ruotsin esimerkin mukaisesti. Markkinoinnin leviämistä ei haluta vaaliteemaksi 18.4.2027 käytäviin eduskuntavaaleihin.

hyvin organisoitu. Rahapeliyhtiöiden etuja ajaa Rahapeliala ry, jonka perustajiin kuuluu merkittäviä eurooppalaisia rahapelikonserneja. Yhdistyksen toimitusjohtaja Mika Kuismanen on avoimesti todennut yhdistyksen saaneen keskeisiä tavoitteitaan muokattua lakiesitykseen. Tutkimusnäyttö puoltaa sitä, että Ruotsi siirtyi vuonna 2019 lisenssijärjestelmään voimakkaan rahapelialan koneiston lobbauksen siivittämänä ja samaa on tapahtumassa myös Suomessa¹⁰.

1.2 Tutkimuksen tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on analysoida tulevan uudistuksen onnistumisen edellytyksiä juridisesta ja taloudellisesta näkökulmasta. Perustuslain ja EU-oikeuden keskeisiin vaatimuksiin kuuluu järjestelmän tarkoituksenmukaisuus, jonka tutkiminen on keskeinen osa tutkielmaa.

Juridisesti tutkimuksessa käsitellään järjestelmän lainmukaisuutta perustuslaillisesta ja EU-oikeudellisesta näkökulmasta. Oikeuskansleri ja perustuslakivaliokunta esittivät omissa lausunnoissaan hankkeen olevan tietyiltä osin mahdollisesti perustuslain vastainen. Myös EU:n puolella Malta osoitti huolenaiheitaan yksityiskohtaisella lausunnolla, mutta lainsäätäjät ei ole kokenut tarvetta muutoksille. Tämä tutkimus mahdollistaa kokonaisuuden tarkastelun ottaen huomioon sekä lainsäätäjän että hanketta osiltaan kyseenalaistaneiden näkökulmat.

Verotuksellisten vaihtoehtojen käsittelyssä hyödynnetään muita eurooppalaisia ratkaisuja, mutta tutkielma keskittyy Suomen tulevaan rahapelijärjestelmään, eikä pyri ehdottamaan yleiseurooppalaista mallia rahapelien järjestämiseen. Euroopan unionissa ei ole harmonisoitua rahapelijärjestelmää tai lainsäädäntöä, eikä EU lainsäädännöllisesti tai muutenkaan tue tietynlaisia rahapelijärjestelmiä. EU-alueella toimivien ylikansallisten konsernien merkittävä rooli huomioidaan kuitenkin tutkimuksessa jo senkin takia, että ne ovat Suomessa yhdistäytyneet ajamaan lakihankkeeseen omia tavoitteitaan.

Tutkielman tutkimuskysymykset pureutuvat tulevan järjestelmän lainmukaisuuteen ja taloudellisiin kysymyksiin. Päättökysymyksenä tutkielmassa on: Miten Suomen tuleva rahapeliuudistus asettuu perustuslain ja EU-oikeuden vaatimuksiin?

Minkä vastaamiseksi käytetään seuraavia apukysymyksiä:

1. Miten rahapelit Suomessa jatkossa järjestetään ja mitä sillä tavoitellaan?

¹⁰ Sama & Hiilamo 2024, s. 10–11.

2. Onko tulevalle uudistukselle vaihtoehtoja, joiden avulla tavoitteisiin voitaisiin päästä kevyemmillä perusoikeuksien rajoituksilla?
3. Vastaako tuleva järjestelmä kaikilta osin perustuslain vaatimuksia?
4. Onko uudistus kaikilta osin EU-oikeuden mukainen?

Rahapelaamiseen liittyvät tutkimukset liittyvät useimmiten pelihaittoihin. Pelihaittojen yhteiskunnallisesta vaikutuksesta ja haittojen suhteesta esimerkiksi haitoista kärsivän sosioekonomiseen asemaan, mielenterveyden häiriöihin, tai päihdeongelmiin on saatavilla runsaasti tutkimustietoa. Tutkimusta on tehty merkittävästi vähemmän esimerkiksi siitä, miten hyvin monopolijärjestelmät ja erilaiset verotukselliset kannustimet ehkäisevät pelihaittoja.¹¹ Tämän tutkielman tarkoituksena on osaltaan paikata rahapelaamisen organisointiin ja verotukseen liittyvää akateemista niukkuutta. Nykyisen ja tulevan järjestelmän pelihaittoja käsitellään luvun 3 kirjallisuuskatsauksen kautta. Järjestelmäuudistuksen vaikutuksia esimerkiksi nuorten tai vähävaraisten pelaamiseen ei tutkita yksittäisiä verotukseen liittyviä huomioita lukuun ottamatta. Yksittäiset mediakeskustelua herättäneet huomiot esimerkiksi raha-arpojen sääntelystä jätetään käsittelemättä.¹²

Järjestelmän pääasiallisten tavoitteiden eli peliongelmiin vähentämisen ja kanavointiasteen parantamisen lisäksi tutkielmassa esitetään ja perustellaan myös verotulojen lisäämisen olevan uudistuksen yhtenä tavoitteena. Verotusta käsitellään tutkielmassa laajasti siksi, että lainsäätäjä on pyrkinyt ohjaamaan verotuksella kulutusta ja samanaikaisesti huolehtimaan valtion verotuloista. Verotuksen oikeudenmukaisuus ja tarkoituksenmukaisuus on keskeisessä osassa järjestelmän lainmukaisuuden tulkinnassa.

Järjestelmäuudistus aiheuttaa oikeudellisia kysymyksiä verotuksen ulkopuolellakin esimerkiksi markkinoinnin ja henkilötietojen käsittelyn osalta. Markkinointia vapautetaan Veikkauksen ulkopuolisillekin toimijoille, mutta rahapelien markkinoinnin suhteellisen tiukkaa sääntelyä ei olla suuremmin löysentämässä. Poliisihallitus on jakanut 2020-luvullakin uhkasakkoja laittomasta markkinoinnista ulkomaisille rahapeliyhtiöille, Veikkaukselle, ja somevaikuttajille.¹³ Rahapelien

¹¹ Boering et al. 2025, s. 8.

¹² Arpajaislain 3 luvun 14 § pelaajien tunnistautumisesta vaatii pelaajien lunastavan itse voitot ostamistaan peleistä, minkä vuoksi arpoja ei voi käytännössä ostaa enää lahjaksi.

¹³ Veikkauksen osalta Poliisihallituksen päätös koski alaikäisiin kohdistunutta mainontaa ja kansainvälisten rahapeliyhtiöiden sekä suomalaisten somevaikuttajien kohdalla ylipäätään Suomeen kohdistunutta laitonta rahapelien markkinointia.

markkinoinnin sääntely tulevassa järjestelmässä käsitellään ohuesti, mutta tarkemmallekin tutkimukselle ja tulevaisuuden vaikutusarvioinneille olisi tarvetta.

1.3 Tutkimusmenetelmät

Tutkimus toteutetaan pääosin lainopillisena ja vero- ja oikeuspoliittisena niin, että kahteen ensimmäiseen apututkimuskysymykseen vastaamiseen hyödynnetään etenkin vero- ja oikeuspoliittista tutkimusta ja kahteen viimeiseen apututkimuskysymykseen lainopillista tutkimusta. Vaikka pää tutkimuskysymys onkin lainopillinen, on sitä kuitenkin tarvetta tarkastella myös vero- ja oikeuspoliittisin keinoin, koska rahapelien tarjonta voidaan järjestää poliittisesta tahdosta riippuen eri tavoin. Täysin lainopillisesti toteutettuna tutkimus jäisi juridiikan tasolle, eikä vaikutusarviointia järjestelmän onnistumisesta olisi mahdollista tehdä. Puhtaan taloustieteellinen tai verotuksellinen lähestymistapa taas jättäisi huomiotta ja EU-oikeudelliset ja perustuslailliset raamit, jotka lainsäätäjien on huomioitava. Poliittisesti lienee houkuttelevaa luoda sellainen järjestelmä, joka olisi valtiolle taloudellisesti suotuisa ja pyrkiä perustelemaan se niin, että se olisi kuitenkin oikeudellisesti hyväksyttävä.

Veropoliittinen tutkimus on yhteiskunnallista vero-oikeuden tutkimusta, jonka tarkoituksena on tutkia paitsi lain sisältöä, myös sen tarkoitusta. Taloustieteellinen verotutkimus ei sisällä usein lainkaan juridiikkaa keskittyen ainoastaan verotuksen vaikutuksiin. Veropoliittinen viitekehys on eräänlainen yhdistelmä molempia. Vero- ja oikeuspoliittisen tutkimuksen avulla päästään tutkimaan lain taloudellisia tavoitteita niin, että oikeudelliset seikat on samalla huomioitu. Veropoliittisen tutkimuksen avulla voidaan tarvittaessa esittää muutoksia lainsäädäntöön ja ohjata lainsäätäjiä kohti tavoiteltavaa ja toteutettavissa olevaa lainsäädäntöä.¹⁴

Lainopillisesti tutkimus keskittyy tulevan, mutta jo hyväksytyn lain ja lakimuutosten oikeudelliseen tulkintaan suhteessa perustuslakiin ja EU-oikeuteen. Lainopin avulla voidaan ymmärtää, mikä nykyinen oikeustila on. Rahapelien järjestämiseen ei ole suoraan luettavissa olevaa ohjetta, vaan EU-oikeuden ja perustuslain asettamat raamit on tulkittava paitsi lainkohdista, myös muista oikeuslähteistä, kuten oikeuslaitosten ratkaisuksista.¹⁵

Veropoliittisen ja lainopillisen tutkimuksen lisäksi tutkielmassa hyödynnetään vertailevaa oikeustiedettä. Kuten aiemmin mainittiin, Suomi ei ole järjestelmä uudistuksen kanssa yksin, vaan muualta Euroopasta löytyy useita vastaavan kaltaisia järjestelmiä. Vertailevan oikeustieteen avulla

¹⁴ Lyly 2022, s. 1373–1382.

¹⁵ Hirvonen 2021, s. 21–26.

tutkielmassa voidaan verrata eri Euroopan valtioiden rahapelijärjestelmiä keskenään. Vertailu antaa mahdollisuuden kokonaiskuvan muodostamiseksi siitä, mitä eri ratkaisuja Euroopassa on hyödynnetty ja miten EU-tuomioistuin on niihin suhtautunut. Eri järjestelmien verolajien ja verokantojen keskinäisen vertailun avulla voidaan muodostaa myös taloudellisesta näkökulmasta kokonaiskuvaa siitä, miten eri verotukselliset ratkaisut vaikuttavat järjestelmien tehokkuuteen.

1.4 Tutkimuksen rakenne ja keskeiset lähteet

Tutkielmassa on seitsemän päälukua. Ensimmäisenä lukuna on johdanto, jossa tutkimus esitellään ja perustellaan. Toisessa luvussa käsitellään rahapeliä nykytilannetta Suomessa perehtymällä rahapelijärjestelmän historiaan, nykyisen monopolin rakenteeseen ja kansainvälisten yhtiöiden toimintaan Suomessa. Luvun tarkoituksena on hahmottaa sitä pohjaa, minkä päälle tuleva järjestelmä rakentuu ja niitä syitä, miksi vanha monopolijärjestelmä ei enää toimi. Toisen luvun keskeisinä lähteinä toimii arpajaislaki perusteluineen, eräät muut lait sekä tutkimukset rahapelaamisesta Suomessa ja ulkomaisten yhtiöiden roolista siinä.

Kolmannessa luvussa käsitellään tulevan hankkeen tavoitteita ja edellytyksiä järjestelmän onnistumiselle sekä perustuslain vaatimuksia perusoikeuksia rajoittavalle laille. Luvun tarkoituksena on tuoda esiin virallisten lakiesityksen tavoitteiden lisäksi myös taloudellisia taustatavoitteita ja hankkeen onnistumisen edellytyksiä. Luvussa tuodaan esiin lakihankkeen perustavanlaatuiset ongelmat ja esitetään syitä sille, miksi mallilla ei saavuteta hankkeen tavoitteita ja miksi malli on sen vuoksi perustuslain vastainen. Kolmannen luvun lähteinä toimii hallituksen esitys eduskunnalle uudesta järjestelmästä, lausuntokierrokset, ja tutkimuskirjallisuus.

Neljännessä luvussa käsitellään eri vaihtoehtoja rahapeliä järjestämiseksi. Luvussa hyödynnetään vertailevaa oikeustiedettä vertailemalla eri eurooppalaisia malleja keskenään. Vertailu keskittyy Pohjoismaihin, koska kaikissa Pohjoismaissa on keskenään erilaiset mallit, vaikka valtioiden ajatellaan yleisesti olevan melko samanlaisia ja vertailukelpoisia keskenään. Neljännen luvun tarkoituksena on hahmottaa sitä, miksi eri järjestelmät tuottavat eri tuloksia. Keskeisinä lähteinä neljännessä luvussa ovat valtioiden viranomaisten ja tutkimuskeskusten raportit sekä tutkimuskirjallisuus.

Viidennessä luvussa käsitellään tulevan järjestelmän verotusta. Luvussa tarkastellaan erityisen tarkkaan järjestelmän ulkopuolelle kohdistuvaa henkilön tuloverotusta, koska perustuslakivaliokunta piti sitä osittain perustuslain vastaisena. Lainsäätäjän vastaus

perustuslakivaliokunnalle perustellaan taloudellisesti epäloogiseksi. Luvun lähteinä käytetään pääosin valiokuntien lausuntoja ja tutkimuskirjallisuutta.

Kuudes luku keskittyy EU-oikeudesta johtuviin rajoituksiin keskittyen erityisesti Suomen lainsäätäjän vastauksiin niihin kohtiin, mitä Malta epäili yksityiskohtaisessa lausunnossaan EU-oikeuden vastaiseksi. Maltalla on merkittävä määrä rahapeleihin liittyvää teollisuutta ja osaamista, ja se on antanut useita lausuntoja eri valtioiden hankkeista. Muut jäsenvaltiot tai komissio eivät antaneet kommentteja tai lausuntoja hankkeesta. Luvussa käydään myös yleisemmin läpi EU:n vaatimukset perusvapauksia rajoittaville hankkeille ja syitä sille, miksi EU kuitenkin hyväksyy laajan kirjon erilaisia malleja rahapelien järjestämiseen. Kuudennessa luvussa lähteinä käytetään runsaasti EU-tuomioistuimen ratkaisuja sekä tutkimuskirjallisuutta.

Seitsemäs luku on yhteenveto, jossa nidotaan yhteen tutkimuksen tavoitteet ja esitellään tiiviisti uuden rahapelihankkeen kolme merkittävintä perustuslaillista haastetta. Luvussa on lisäksi EU-oikeudellinen yhteenveto. Tutkielman lopussa on lähdeluettelo. Lähteet merkitään alaviitteinä.

Lähteitä käytetään monipuolisesti eri tieteenaloilta painotuksen ollen kuitenkin oikeustieteessä. Pelihaittojen arviointi on hankkeen onnistumisen arvioinnin kannalta keskiössä, joten tutkielmassa on hyödynnetty myös sosiologista ja yhteiskuntatieteellistä kirjallisuutta. Rahapelaamiseen keskittyvän tutkimuksen yleiseksi ongelmakohdaksi on muodostunut luotettavan tiedonsaannin vaikeus yksityisiltä yrityksiltä, minkä vuoksi merkittävä määrä tieteellisissäkin tutkimuksissa käytetystä datasta tulee yksityisiltä yhtiöiltä, joista merkittävin on brittiläistaustainen analyysitalo H2 Gambling Capital (jäljempänä H2GC tai pelkkä H2). Sen keräämän datan merkitys tähänkin tutkielmaan on huomattava, koska sen raportteihin viitataan jatkuvasti vertaisarvioituissa tutkimuksissa ja viranomaisraporteissa, ja sitä pidetään yleisesti rahapelialan merkittävimpanä analyysiyhtiönä.¹⁶ H2:n raportteja on hyödynnetty paljolti myös Suomen järjestelmäuudistuksen perusteluissa. H2 väittää hyödyntävänsä julkisten lähteiden lisäksi myös itse keräämäänsä dataa ja yhteistyötä kolmansien osapuolien kanssa¹⁷, mihin esimerkiksi yksittäisten tutkijoiden on vaikeaa tai mahdotonta päästä käsiksi. H2 ei kuitenkaan julkista dataansa etenkään järjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta, eikä sen väitteitä eri järjestelmien kanavointiasteesta voida mitenkään varmistaa. H2:n raportteja ei vertaisarvioida.

¹⁶ Marionneau et al. 2025, s. 3.

¹⁷ H2 on selittänyt malliaan esimerkiksi Tanskan peliviranomaisen tilaamassa raportissa Denmark Online Gambling Market – Impact Analysis 2020.

2 Rahapeliin nykytilanne Suomessa

2.1 Valtion monopoli

Valtion kokonaan omistama Veikkaus Oy (jäljempänä Veikkaus) järjestää yksinoikeudella tiettyjä rahapelejä Manner-Suomessa. Aiemmin rahapelejä järjestivät myös kokonaan valtio-omisteinen Raha-automaattiyhdistys (RAY) ja hevosalan yhdistyksen Suomen Hippos ry:n omistama Fintoto Oy. RAY vastasi raha-automaateista ja kasinopeleistä, Veikkaus vedonlyönnistä ja Fintoto Oy raveista eli totopeleistä. Vuonna 2017 Veikkaus, RAY, ja Fintoto yhdistettiin yhdeksi valtion kokonaan omistamaksi yhtiöksi, jonka nimeksi tuli Veikkaus Oy.

Raha-automaattiyhdistys eli RAY huolehti rahapeleistä haitallisimmasta ja tuottoisammasta eli rahapeliautomaateista. Vuoden 1937 raha-automaattitoimintaa koskeva asetus oli merkittävästi nykytilannetta tiukempi peliautomaattien sijoittelun suhteen. Asetuksessa kiellettiin jopa automaattien sijoittaminen köyhille asuinalueille. Asetusta myöhemmin muutettiin arvienkin korkeampien tuottojen perässä, ja viime vuosikymmeninä RAY ja myöhemmin Veikkaus ovat nimenomaisesti painottaneet vähävaraisia asuinalueita pelikoneiden sijoittelussa. Heikompi sosioekonominen asema on yhteydessä korkeampaan rahapeliin kulutukseen ja peliongelmiin määrään. Korkeampi kulutus tarkoittaa korkeampia tuottoja, joten taloudellisten intressien perässä toimiva taho toimii loogisesti sijoittaessaan rahapeliautomaatteja tällaisille alueille. Rahapeliautomaattien määrää on vuodesta 2019 asti merkittävästi vähennetty. Automaattien määrä on pudonnut Suomessa yli 18 000 automaatista alle 10 000:een.¹⁸

Rahapeliautomaattien rooli Suomessa on kansainvälisesti tarkasteltuna ainutlaatuinen. Peliautomaatteja ei ole käytännössä missään muualla maailmassa esimerkiksi ruokakaupoissa. Rahapelaamisessa tuotot ja haitat kulkevat käsi kädessä samojen pelityyppien tuottavan eniten rahaa ja haittoja. Rahapelaamiseen on perinteisesti suhtauduttu Suomessa vapautuneesti, ja rahapelaaminen on nähty osaksi yhteiskuntaa. Samanaikaisesti on selvää, että etenkin peliautomaatit tuottavat suuria määriä yhteiskunnallisia haittoja, jotka kasaantuvat yhteiskunnan huono-osaisille.

Totopelejä järjestänyt Fintoto Oy oli kokonaan hevosurheilualan etujärjestö Suomen Hippos ry:n omistuksessa. Suomen Hippos ry:n omistaa joukko hevosalan yhdistyksiä. Suomen Hippos ry piti

¹⁸ Automaattien saatavuudesta ja historiasta kts. Selin et al. 2024, s. 1–2.

Fintoton tuotot itsellään niin, että tuotot menivät hevosurheilun ylläpitämiseen Suomessa. Fintoto maksoi arpajaisveroa ja tuloveroa, mutta ei arvonlisäveroa tai yhteisöveroa. Vuoden 2015 tilinpäätöksessä Fintoton pelitoiminnan liikevaihto oli noin 232 miljoonaa euroa. Hevosurheilun ja hevoskasvatuksen kulut olivat noin 30 miljoonaa euroa ja tulos oli noin 2,6 miljoonaa euroa.¹⁹ Hevosurheilu kokonaisuutena sisältäen mm. hevosten kasvatuksen ja raviratojen ylläpitämisen oli hyvin tuottoisaa toimintaa, koska Fintotolla oli yksinoikeus ravipeleihin.

RAY osoitti tuottoja suomalaisille yhdistyksille, säätiöille, ja sotaveteraaneille. Myös Veikkauksen edunsaajat olivat vuoteen 2024 asti erilaisia suomalaisia järjestöjä ja yhdistyksiä, jotka toimivat mm. kulttuurin, urheilun, tieteen, ja taiteen parissa. Edunsaajina oli myös esimerkiksi nuorisotyötä tekeviä järjestöjä. Tuotoista suoraan hyötynneet edunsaajat ovat kiistatta vaikuttaneet myös rahapelaamisen sääntelyyn Suomessa.

Vuodesta 2024 alkaen Veikkaus on tilittänyt tuottoja valtiolle, eikä arpajaislaissa säädetyille rahapelimonopolin käyttökohteille. Edunsaajille muutos ei ainakaan toistaiseksi ole ollut merkittävä, koska Marinin hallitus takasi Veikkauksen vanhoille edunsaajille samantasoisien tuen jatkumisen. Valtiolla on kuitenkin vuodesta 2024 eteenpäin mahdollisuus vähentää tukia edunsaajille normaalin budjettivalmistelun mukaisesti, koska Veikkauksen tuotto on osa valtion talousarviota.

Vuonna 2024 Veikkaus Oy tuloutti valtiolle 475,9 miljoonaa euroa. Arpajaisveroa se maksoi 114,3 miljoonaa euroa, arvonlisäveroja 32,4 miljoonaa euroa, ja yhteensä alle miljoona euroa auto- ja ajoneuvoveroa, kiinteistöveroa, sekä tulo- ja varainsiirtoveroa. Veikkaus maksoi arvonlisäveroja, koska se ei ole toiminnastaan arvonlisäverovelvollinen, eikä voi siksi vähentää arvonlisäveroja. Ennakonpidätykset ja työnantajamaksut mukaan lukien Veikkaus maksoi yhteensä noin 193 miljoonaa euroa veroja vuonna 2024. Veikkauksen pelitoiminnan tuotosta 60,2 % tuli digitaalisista kanavista ja 39,8 % myyntiverkostosta. Veikkauksen monopoli säilytetään myyntiverkoston osalta.

Veikkauksen toiminnasta annetaan lakiesityksessä yleisesti positiivinen kuva. Esityksessä todetaan muun muassa niin, että Poliisihallitus ei ole havainnut Veikkauksen markkinoinnissa merkittäviä arpajaislain vastaisia menettelyjä. Poliisihallitus on kuitenkin antanut marraskuussa 2024 Veikkaukselle 2,9 miljoonan euron uhkasakon sen kohdistettua televisiomainontaa alaikäisille Poliisihallituksen huomautuksista huolimatta. Hallituksen esityksessä tätä ei mainita.

¹⁹ Suomen Hippos -konsernin vuosikertomus, 2015.

Lienee selvää, että Veikkauksen toimintaa ei haluta lainsäädännöllä estää. Suomi haluaa myöntää yksinoikeustoimiluvan tiettyihin rahapeleihin Veikkaukselle. Lainsäätäjät haluaa lisäksi jonkinlaisen sanktion käyttöön niille toimijoille, jotka ovat rikkoneet nykyisiä markkinointisäädöksiä. On kuitenkin hyvän lainsäädäntötavan kannalta kyseenalaista säätää sanktiot lopulta juuri sellaisiksi, että ne eivät aiheuta Veikkaukselle harmia, vaikka Veikkaus on toiminut arpajaislain vastaisesti.

Suomessa toimii myös ahvenanmaalainen Ålands Penningautomatförening (jäljempänä Paf), jolla on yksinoikeus rahapelien tarjoamiseen Ahvenanmaalla. Veikkauksen monopoli ulottuu ainoastaan Manner-Suomeen. Arpajaisten toimeenpanosta Ahvenanmaalla säädetään maakunnan arpajaislailla. Paf jakaa tuloksensa ahvenanmaalaisille yhdistyksille ja järjestöille.

Valtion monopoli ei koske kaikkia arpajaisia. Arpajaisia saa arpajaislain 2 luvun 5 §:n mukaan Suomessa toimeenpanna myös sellaiset yhdistykset ja säätiöt, joilla on yleishyödyllinen tarkoitus ja joiden kotipaikka on Suomessa. Tällaisiin arpajaisiin lukeutuu esimerkiksi tavara-arpajaiset ja bingopelit. Veikkaus Oy saa ainoastaan toimeenpanna rahapelejä, mutta ei muita arpajaisia.

Arpajaisten ja rahapelien ero on epäselvä, eikä sitä ole laissa varsinaisesti määritelty. Bingopelin toimeenpanemiseen voi saada arpajaislain 6 luvun mukaan luvan, mutta esimerkiksi lottopelin järjestämiseen ei. Kummassakin voitto perustuu sattumaan. Arpajaislaissa mahdollistetaan myös monopolin toimintavallan ulkopuoliset tavaravoittoautomaatit, joita on sijoitettu joihinkin kauppoihin ja kioskeihin. Tavaravoittoautomaattia pelataan rahalla, ja sattumanvaraisen voiton osuessa kohdalle palkintona on kuponki, jolla kaupasta voi lunastaa tavaraa. Voittojen arvo on pääsääntöisesti raha-automaateista saatavan voiton arvoa matalampi.

Arpajaisten toimeenpanoa ja Veikkaus Oy:n toimintaa valvoo Poliisihallitus. Paf:in toimintaa valvoo Ahvenanmaan maakunnan hallitus. Alueellaan toimeenpantavia arpajaisia valvoo paikallinen poliisilaitos.

2.2 Kansainvälisten yhtiöiden toiminta Suomessa

Euroopan unionin alueella toimivat rahapeliyhtiöt saavat tarjota pelejään Suomeen niin, että niille pelaaminen on suomalaisille verovapaata. EU-alueella on satoja rahapeliyhtiöitä, ja ahvenanmaalaisella Paf:illa on toimilupa paitsi Ahvenanmaalla myös neljässä muussa EU-maassa. Veikkauksella on ainoana toimijana lupa markkinoida Manner-Suomeen, mutta käytännössä ulkomaiset peliyhtiöt markkinoivat suomenkielisille asiakkaille runsaasti. Internetissä tapahtuvaan markkinointiin on ollut haastava puuttua, minkä lisäksi peliyhtiöt ovat mainostaneet esimerkiksi ulkomailla järjestetyissä Suomen maajoukkueiden otteluissa paikan päällä suomeksi.

Ulkomaisille toimijoille tapahtuvaa pelaamista on pidetty säädeltyä markkinaa haitallisempana useasta syystä. Ulkomaisia toimijoita ei voida Suomessa valvoa tai rajoittaa, jolloin suomalaiset eivät saa kotimaista oikeusturvaa eikä asiakas voi säätää itselleen esimerkiksi yhtenäisiä pelirajoja.

Ulkomaille pelataan lisäksi tutkimustiedon mukaan enemmän. Hallituksen esityksessä mainittu kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimus²⁰ esittää järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen olevan merkittävästi Veikkaukselle pelaamista haitallisempaa, koska pääosin järjestelmän ulkopuolelle pelaavat merkittävästi enemmän kuin vain Veikkauksen pelejä pelaavat. Tutkimuksessa esitetään pääosin eli vähintään 75 prosenttia järjestelmän ulkopuolelle pelaavien pelaajien pelaavan keskimäärin lähes 11 000 eurolla vuodessa, kun pelkästään Veikkaukselle pelaavien osuus on 340 euroa.

Väite on hurja. Sen mukaan pääosin järjestelmän ulkopuolelle pelaava pelaa noin 30-kertaisesti järjestelmän sisälle pelaavaa kuluttajaa enemmän. 11 000 euroa on niin suuri summa rahaa, että järjestelmän ulkopuolisten pelien on oltava erittäin haitallisia. Väite pohjautuu THL:n tuottamaan vuoden 2019 laajaan kyselytutkimukseen suomalaisten rahapelaamisesta. Kyselytutkimus oli ainakin vielä KKV:n sitä referoidessa vuonna 2023 ainoa tutkimus, jossa järjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta oli erikseen rahamäärien osalta kysytty. Vaikka rahamääriä ihmisten on vaikea muistaa tai myöntää, on tutkimus joka tapauksessa oleellinen ja osittain ainutlaatuinen tietolähde järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen arviointiin Suomessa.²¹ Tarkkoja rahamääriä oleellisempaa on kuitenkin järjestelmän sisäisen ja ulkopuolisen pelaamisen vertailu, koska ei ole syytä olettaa, että ihmiset arvioisivat pelaamistaan paremmin tai huonommin sen perusteella, mihin he pelaavat.

Tutkimuksen mukaan 98,1 prosenttia kaikkia rahapelejä pelanneista ja 97 prosenttia verkossa rahapelejä pelanneista on pelannut vuoden sisällä Veikkauksen pelejä. Lukemaa selittänee se, että Veikkauksen pelejä on runsaasti Suomessa saatavilla ja kynnys niihin osallistumiseen on hyvin matala.²² Lähes jokainen rahapelejä koskaan pelannut suomalainen on laittanut kolikoita peliautomaattiin, ostanut raaputusarvan, tai lotonnut.

²⁰ Karjalainen, Sieppi, ja Buri 2023, s. 4.

²¹ THL:n tutkimusaineiston perusteella Veikkauksen pelejä pelattiin vuonna 2019 noin 1,1 miljardilla eurolla. Veikkauksen raporttoima pelikate samalta vuodelta oli noin 1,7 miljardia euroa. Omaa rahapelaamista arvioidaan ja ilmoitetaan alakanntiin.

²² Veikkauksen kaikkiin peleihin on sittemmin otettu käyttöön pakollinen tunnistautuminen, mikä nostanee kynnystä pelata vähäisestikään rahapelejä. Sen vuoksi esimerkiksi raaputusarpojen ostaminen lahjaksi ei ole enää käytännössä

Ajoittaiseen loton pelaamiseen tai raaputusarpojen ostamiseen ei voi kuluttaa merkittäviä summia rahaa. Digitaalisissa kanavissa taas on mahdollista pelata merkittävästi korkeammilla summilla. Eräs vastaaja ilmoitti pelaavansa viikossa 5 000 euroa, josta laskettiin hänen vuosikulutukseensa 260 000 euroa. Kaksi vastaajaa ilmoitti käyttäneensä 100 000 euroa vuodessa. Yhteensä 12 vastaajaa ilmoitti käyttäneensä 10 000–40 000 euroa vuodessa. Näistä 15 vastaajasta 7 kuului pääosin Veikkauksen ulkopuolisia pelejä pelanneiden joukkoon.²³

Tutkimuksessa oli yhteensä 3 994 vastaajaa, joista 78,4 prosenttia oli pelannut jotain rahapeliä vuoden aikana. Alle puoli prosenttia rahapelejä pelanneista vastaajista oli kuluttanut vähintään 10 000 euroa rahapeleihin, mistä huolimatta keskivertopelaajan tulkittiin kuluttaneen lähes 11 000 euroa vuodessa rahapeleihin, jos hän pelaa pääosin järjestelmän ulkopuolelle. KKV toteaaakin raportissaan, että pelaaminen on hyvin keskittynyttä: 90 prosenttia järjestelmän ulkopuolelle pelatusta rahasta tulee noin kuudelta prosentilta pelaajista.

Pareton periaate²⁴ on rahapeliä kulutuksessa havaittu muissakin tutkimuksissa voimakkaaksi. Periaatteen on esitetty olevan erityisen vahva digitaalisissa kanavissa, missä osallistumisen kustannus on hyvin matala. Erään tutkimuksen²⁵ mukaan perinteisen loton osalta 65 % pelikatteesta tulee 20 prosentilta pelaajista, kun taas verkossa tapahtuvan pelaamisen osalta 20 prosentin pelaajista on havaittu vastaavan peräti 90 prosentista pelikatteesta²⁶. Tom et al. (2014) havaitsivat 4,9 % - 7,3 %:in pelaajista häviävän 80 % kaikkien pelaajien häviämästä rahasta. Suurin osa pelaajista pelaa hyvin satunnaisesti, kun taas rahapelejä enemmän harrastavat käyttävät hyvinkin merkittäviä summia rahaa.

On muistettava, että Veikkauksella on monopoliasema esimerkiksi lottoon ja kaikkiin fyysisesti tarjottaviin peleihin. Veikkauksen peleihin hävitään keskimäärin vähemmän rahaa esimerkiksi sen takia, että Pareton periaate korostuu digitaalisissa kanavissa. Lottoa ei voi pelata määräänsä enempää, koska numerot arvotaan vain kerran viikossa. Tulevassakin järjestelmässä Veikkaukselle tullaan pelaamaan keskimäärin vähemmän rahaa kuin muille pelintarjoajille, vaikka kaikkia yhtiöitä koskee digitaalisissa kanavissa samat säännöt.

mahdollista. Veikkauksen peleihin on otettu viime vuosina käyttöön muitakin pelaamisen hallinnan keinoja, kuten pakolliset tappiorajat. Niiden voimassaolon aikana ei toistaiseksi ole julkaistu pelaamista koskevia kyselytutkimuksia.

²³ Salonen 2019. Rahapelitutkimus 2019 (data).

²⁴ Pareton periaate esittää, että minkä tahansa ilmiön seurauksista 80 prosenttia johtuu 20 prosentista syistä.

²⁵ Clotfelter & Cook 1990 s. 101.

²⁶ Deng, Lesch, & Clark 2021 s. 3.

Järjestelmän ulkopuolelle on selkeästi mahdollista pelata merkittäviä summia rahaa, ja järjestelmää uudistamalla voidaan esimerkiksi tappiorajojen avulla välttyä siltä, etteivät ongelmapelaajat voi hävitä niin suuria summia. Samaan aikaan lienee selvää pelkästään kyselytutkimuksen luonteen ja vähäisen joukon perusteella se, että muutaman vastaajan merkitys korostuu merkittävän paljon siinä väitteessä, että järjestelmän ulkopuolelle pelattaisiin keskimäärin lähes 11 000 eurolla vuodessa.

Poliisihallitus on arvioinut vuonna 2022, että Veikkauksen ulkopuolisiin peleihin hävitään Suomesta alle 300 miljoonaa euroa vuodessa. Useat arviot 2020-luvulta liikkuvat hieman alle 400 miljoonan ja 590 miljoonan euron välillä.²⁷ Toisaalta Veikkauksen omassa vuoden 2025 toimintakertomuksessa esitetty konsulttiyhtiö H2 Gambling Capitalin arvio Veikkauksen ulkopuolisesta pelaamisesta on hiukan yli 900 miljoonaa euroa. Rahapelaamisen kokonaiskulutuksen arviointi on hankalaa, mutta järjestelmän ulkopuolelle pelataan kiistatta merkittäviä summia rahaa. Veikkauksen koko pelikate vuonna 2025 oli noin 959 miljoonaa euroa, josta 61,3 % eli noin 588 miljoonaa euroa tuli digitaalisista kanavista. Veikkauksen osuus Suomen digitaalisesta rahapelimarkkinasta on H2:n arvion mukaan noin 39 % ja muidenkin arvioiden mukaan enintään noin 50 %.

Suomessa toimivien ulkomaisten rahapeliyhtiöiden on katsottu ainakin hallituksen esityksessä olevan lähinnä muualla EU-alueella luvanvaraisesti toimivia yrityksiä. Ulkomaiset peliyhtiöt eivät julkaise pelikatettaan aluekohtaisesti, mutta ainakin kyselytutkimusten ja verkkosivujen vierailudatan perusteella ahvenanmaalainen Paf on ollut Manner-Suomessa suosituin monopolin ulkopuolinen peliyhtiö. Merkittäviä tekijöitä Suomessa on lisäksi ainakin etujaan ajavan Rahapeliala ry:n perustaneet Betsson, ComeOn Group, Entain, Flutter, Kindred Group, LeoVegas, ja William Hill. Suomalaisille kuluttajille eri nettikasinoita esitteleviä sivustoja on verkossa useita, joiden listoilta löytyy satoja suomenkielisiä toimijoita. Alalla on tyypillistä, että saman konsernin alla toimii useampi sivusto, jotka ovat kohdennettuja hieman erityyppisille kuluttajille.

Suomen kolmen vierailluimman rahapelisivuston joukossa on kuitenkin Curaçolle rekisteröity kryptokasino Stake.com, jonka verkkosivut ovat saatavilla myös suomeksi²⁸. Stake.com on joidenkin arvioiden mukaan Suomen suosituin Veikkauksen ulkopuolinen nettikasino²⁹. Sen

²⁷ Sisäministeriön asettama työryhmä (Sailas et al., 2023 s. 34) arvioi summaksi 500–550 miljoonaa, kun taas Kilpailu- ja kuluttajaviraston työryhmä (Karjalainen et al., 2023 s. 50) päätyi 520–590 miljoonaan euroon.

²⁸ Verkkosivujen liikennettä tarkkaileva semrush.com, maaliskuu 2026. Useimmat vedonvälittäjät eivät julkista käyttäjädataansa, mutta verkkosivujen vierailudataa voidaan seurata siitä huolimatta. Suomesta vierailluimmat rahapelisivustot ovat veikkaus.fi ja paf.com.

²⁹ H2 Gambling Capital, 2026.

kansainvälinen pelikate vuonna 2024 oli 4,7 miljardia Yhdysvaltain dollaria³⁰. Staken suuri osuus Suomen rahapelimarkkinasta lienee lainsäätäjälle jossain määrin sokea piste. Rahapeliala ry:n edustamat brändit lienevät lainsäätäjille ja virkamiehille rahapeliyhtiöistä tunnetuimpia, vaikka etenkin nuorten suosimat sivustot vaihtuvat tiheästi.

Kryptovarojen käyttö rahapelaamisessa kielletään uudessa rahapelilaissa kokonaan, mutta hallituksen esityksessä huomautetaan sen olleen kiellettyä jo nykyisen arpajaislain perusteella. Käytännössä kiellon vaikutus jää siihen, että Stake.comin kaltaiset kryptokasinot eivät voi hakea Suomesta lisenssiä. Stake.comin toimintamalli perustuu globaaliin ja anonyymiin kryptoilla pelaamiseen sekä täysin maailmanlaajuiseen markkinointiin, jota Suomen nykyinen tai tuleva järjestelmä ei kunnolla huomioi. Jo nyt Stake.comin suosiosta on nähtävissä se, ettei sen kieltäminen lailla ole estänyt suomalaisia pelaamasta sinne. Lainsäätäjän tulee seurata kryptojen kehitystä rahapelien maksuvälineenä. Lisenssijärjestelmän kanavointiaste kärsii kryptojen täyskiellosta, jos kuluttajat haluavat pelata tulevaisuudessa entistä enemmän kryptovaluutoilla.³¹

³⁰ Stake.com ilmoittaa pelikatteensa, toisin kuin suurin osa kansainvälisistä toimijoista.

³¹ Kryptokasinot ovat vielä tätä kirjoittaessa niin uusi ja nopeasti kasvava ilmiö, ettei niiden suosiosta ole saatavilla vertaisarvioitua tutkimusta. Useat pelikatettaan julkistavat kryptokasinot julkaisevat kuitenkin vuosi vuodelta korkeampia lukuja, joiden perusteella koko alan oletetaan kasvavan. Kts. Esim. Crypto casino takings top \$80bn as gamblers bypass blocks. Financial Times, 2025.

3 Tulevan rahapelihankkeen tavoitteet

Tulevan hankkeen pääsääntöisenä tavoitteena on hallitusohjelman mukaisesti ehkäistä peliongelmiä ja parantaa rahapelijärjestelmän kanavointiastetta, jolla tarkoitetaan säännellylle markkinalle tapahtuvaa pelaamista. Peliongelmien ehkäisy on virallisesti uudistuksen ensisijainen tavoite, mutta kanavointiasteen parantaminen vaikuttaa ohjanneen lainvalmistelua enemmän. Uudistuksessa kevennetään markkinoinnin rajoituksia ja poistetaan pakolliset tappio- ja rahansiirtorajat, jotka ovat olettavasti pelihaittoja lisääviä mutta kanavointiastetta parantavia uudistuksia. Luvun lopussa käsitellään lisäksi tulevan järjestelmän taloudellisia hyötyjä suomalaiselle mediakentälle, koska kaupallinen media hyötyy järjestelmäuudistuksesta niin merkittävästi, että sitä voidaan perustellusti pitää järjestelmän yhtenä oheistavoitteena. Tulevan rahapelilain oheistavoitteena on hallituksen esityksen mukaisesti myös estää rahapeleihin liittyvää väärinkäyttöä ja rikoksia. Tämän tutkielman taloudellisen painopisteen vuoksi tuo tavoite jätetään käsittelemättä.

Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Yksinoikeusjärjestelmä ja lisenssijärjestelmä rajoittavat elinkeinovapautta, mikä voidaan hyväksyä, jos peruste on hyväksyttävä ja rajoitus on suhteellinen. EU-tuomioistuimella on käytännössä samankaltaiset vaatimukset. Väestön terveyden edistäminen rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen avulla on ollut sellainen tavoite, jolla perustuslakivaliokunta on hyväksynyt yksinoikeusjärjestelmän³².

Perustuslakivaliokunta totesi lausunnossaan PeVL 31/2025 vp tulevasta lisenssijärjestelmästä edelleen, että perustuslain 19 §:n 3 momentin terveyden edistämistä koskeva tehtävä on hyväksyttävä peruste elinkeinovapauden rajoittamiseksi. Valiokunta totesi, että kyseisestä säännöksestä ei ole luettavissa yksityiskohtaisia vaatimuksia tehtävän hoitamiselle, vaan lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa. Täten valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta arvioiden valiokunta ei pitänyt lakiehdotuksia perustuslain 19 §:n 3 momentin terveydenedistämismääräyksen kannalta sillä tavoin puutteellisina, että tämä muodostuisi sääntämisjärjestyksen kannalta merkitykselliseksi kysymykseksi.

Perustuslakivaliokunta on johdonmukaisesti todennut, että rajoitusten täytyy olla suhteellisia asetettuihin tavoitteisiin nähden. Suhteellisuusvaatimus sisältää ainakin kolme osavaatimusta. Ensinnäkin sääntelyn tulee olla tarkoituksenmukaista, eli sen avulla on voitava saavuttaa toivottu seuraus. Toisekseen rajoitusten pitää olla välttämättömiä, eli lainsäätäjän tulee valita vähiten

³² PeVL 46/2021.

perusoikeuksia rajoittava keino, jolla tavoitteeseen voidaan päästä. Kolmanneksi rajoituksen oikeasuhtaisuudella tarkoitetaan sitä, että rajoituksesta aiheutuvan haitan tulee olla kohtuullinen yleiseen hyötyyn nähden, eli sääntely ei saa liiallisesti rajoittaa rajoitettavien perusoikeuksien haltijaa. Rajoitusten oikeasuhtaisuuden vaatimuksen vuoksi rajoituksia, joissa elinkeinotoiminnan mahdollisuus estetään käytännössä kokonaan, tulisi perustella erityisen hyvin.³³ EU:n notifiointiin lähetetystä versiosta oli oikeuskanslerin lausunnon jälkeen poistettu kokonaan jakso 12, joka koski esityksen suhdetta perustuslakiin.

Käytännössä hankkeen yhtenä pääsääntöisenä tavoitteena lienee myös valtion verotulojen lisääminen tai vähintäänkin nykyisen tason ylläpitäminen. EU-oikeuden vuoksi rajoittavan järjestelmän perusteena ei saa olla taloudellinen tuotto, vaan se saa olla ainoastaan suotuisa sivuvaikutus sallitulle tavoitteelle. EU-oikeus velvoittaa yksinoikeudesta nauttivan yhtiön myös markkinoimaan rahapelejänsä ainoastaan siltä osin, kun se on monopolin tavoitteiden eli pelihaittojen ehkäisemisen edistämiseksi välttämätöntä. Veikkauksen markkinointibudjetti oli vuonna 2025 noin 16 miljoonaa euroa, kun edeltävänä vuonna se oli ollut noin 10 miljoonaa euroa.³⁴ Pelihaittojen ehkäisy ei ilmeisesti ollut aiemmin riittävällä tasolla ja 60 prosentin lisäys markkinointiin tuli tarpeeseen.

EU:n monopolisäädösten leveästä tulkinnasta huolimatta Veikkauksen tuloksentekeyky on nykymallissa jossain määrin rajattua. Veikkauksen rahansiirrot valtiolle eivät paranna vientisuhdetta, vaan rahat siirtyvät kotimaisilta kuluttajilta valtiolle. Veikkaus ei voi käytännössä kasvaa kotimaassa ilman rajoitusten höllentämistä, eikä monopolimalli mahdollista vientiä. Rahapelijärjestelmän avaaminen mahdollistaa myös tuottoisan monopoliyhtiön myynnin, mitä omistajaohjausministeri on jo ehdottanutkin. Pörssilistattuna Veikkauksen arvo asettautuisi arvioiden mukaan noin 5–10 miljardiin euroon.³⁵ Ulkomaisten peliyhtiöiden verotus Suomessa on sellaista verokertymää, jota Suomessa ei ole aiemmin ollut. Lisäksi pelialan vapautuminen mahdollistaa tulevaisuudessa peliteollisuuden kehittymistä ja vientiä.

Valtion kannalta lienee myös selvää, että se pyrkii rakentamaan lakipaketin valtio-omisteiselle Veikkaukselle suotuisaksi eikä halua ainakaan estää Veikkauksen toimintaa tarpeettomasti. Hallituksen esityksen luonnoksessa rahapelilain 10 §:n 2 momentin 8 kohdan mukaan hakija on

³³ Rajoitusten suhteellisuusvaatimuksista tarkemmin teoksessa Viljanen 2001.

³⁴ Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2025.

³⁵ Omistajaohjausministeri Joakim Strand (r) Kauppalehden haastattelussa 25.3.2024 ja Veikkauksen toimitusjohtaja Olli Sarekoski Iltalehden haastattelussa 8.3.2026.

estynyt hakemaan toimilupaa, jos se on viimeksi kuluneiden viiden vuoden aikana markkinoinut rahapelejä arpajaislain vastaisesti ja hakijalle on teon johdosta annettu kieltopäätös tai seuraamusmaksu.³⁶ Lopullisessa hallituksen esityksessä 8 kohta oli muuten samansisältöinen, mutta viiden vuoden sijaan vain kahden arviota edeltävän vuoden aikana annettu kieltopäätös tai seuraamusmaksu estää toimiluvan hakemisen.³⁷ Veikkaus sai seuraamusmaksun Poliisihallitukselta marraskuussa 2024. Lainkohdan muuttamista ei ole perusteltu, mutta se mahdollistaa Veikkaukselle yksinoikeustoimiluvan hakemista marraskuussa 2026 vuoden 2029 sijaan.

3.1 Pelihaittojen vähentäminen

Pelaamisen tarkkaa määrää on vaikea arvioida, koska tutkimukset eri maista vaihtelevat niin voimakkaasti ja koska ulkomaisilta peliyhtiöiltä on käytännössä mahdotonta saada tarkkaa tietoa suomalaisten pelaamisesta. Suomessa pelataan joka tapauksessa melko paljon: THL:n tilastoraportin mukaan suomalaisista täysi-ikäisistä 70 % oli pelannut vuoden aikana rahapelejä. 2,2 prosenttia pelaajista kulutti puolet rahapelaamisen kokonaiskulutuksesta. Rahapelaaminen on kokonaisuutena laskussa, mutta peliongelmiä määrä on nousussa.³⁸ Globaaleissa tutkimuksissa tulokset vaihtelevat, mutta suomalaiset arvioidaan johdonmukaisesti Euroopan kymmenen eniten pelaavan kansan joukkoon.³⁹

Riskitason pelaamista esiintyy eniten henkilöillä, jotka pelaavat sekä fyysisissä että digitaalisissa kanavissa. Kaikki rahapelaaminen ei ole yhtä haitallista: rahapeliautomaatteja säännöllisesti pelaavilla suomalaisilla esiintyy nelinkertainen määrä pelihaittoja lottoa säännöllisesti pelaaviin verrattuna.⁴⁰ Toisaalta Suomessa riskitason pelaaminen on huomattavasti yleisempää yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisia pelejä pelanneilla, ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle hävitään keskimäärin enemmän rahaa.

Järjestelmäuudistus sisältää lakimuutoksia, jotka ovat omiaan lisäämään pelaamisen kulutusta ja pelihaittoja. Lukuisten pelihaittatutkimusten perusteella on selvää, että rahapelaamisen avaaminen esimerkiksi markkinoinnin sallimisella yksityisille yhtiöille ei vähennä pelihaittoja. Markkinoinnin lisääntyminen lisää ainakin onnistuessaan myös myyntiä, ja lisääntyneen pelimyynnin seurauksena myös pelien kulutus ja sitä myötä pelihaitat lisääntyvät. Markkinoinnin rajoituksia höllennettiin

³⁶ Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi, s. 199.

³⁷ HE 16/2025 s. 285–289.

³⁸ THL. Suomalaisten rahapelaaminen 2023.

³⁹ Esim. H2GC 2025 ja Roukka & Salonen 2019 s. 1184.

⁴⁰ Heiskanen et al. 2018, s. 1–2.

lakiehdotuksen lausuntokierroksen jälkeen sosiaali- ja terveysministeriön ehdotuksen vastaisesti, vaikka hallituksen esityksessä rahapelihaittojen seuranta, tutkimus, ja arviointi on annettu nimenomaan sosiaali- ja terveysministeriölle. Sosiaali- ja terveysministeriö odottaa uudistuksen lisäävän pelihaittoja eli olevan oman tavoitteensa vastainen.⁴¹

Kanavointiasteesta riippumatta pelihaittojen määrä lisääntynee, jos digitaalisen pelaamisen osuus pelaamisesta kasvaa uudistuksen myötä ja jos lisääntynyt kysyntä kohdistuu korkeamman haittariskin nopearytmisiin peleihin.⁴² Rahapeliä tarjontaan ja markkinoinnin odotetaan lisääntyvän eniten nimenomaan nopearytmisissä peleissä, koska ne ovat rahapeliyhtiöille tuottavimpia. Haitat ovat nytkin Suomessa kasvussa kokonaispelaamisen kysynnän laskusta huolimatta, koska kulutus on kasaantunut voimakkaammin korkearytmisiä pelejä pelaaville ongelmapelaajille. Oikeuskansleri esitti arviossaan koko järjestelmäuudistuksen olevan mahdollisesti perustuslain vastainen, koska uudistuksella ei tosiasiaa edes pyritä vähentämään rahapeleistä koituvia terveydellisiä ja yhteiskunnallisia haittoja⁴³.

Hallituksen esityksessä monopolin osittaista säilyttämistä argumentoidaan esimerkiksi sillä, että perustuslakivaliokunta on todennut alkoholin myynnin suhteen Alko Oy:n osittaisen monopolin olevan kansanterveyden edistämisen vuoksi hyväksyttävä, vaikka se rajoittaa tiettyjen juomien osalta elinkeinovapautta. Vahvojen alkoholijuomien vapauttaminen ruokakauppoihin lisäisi kiistatta alkoholin tarjontaa, mutta rahapeliä osalta argumentti ei pidä. Tarjontaa voidaan säännellä lisenssien avulla, eikä muualta Euroopasta ole havaittavissa tukea sille väitteelle, että kilpailu markkina kivijalassa lisäisi rahapelaamisen tarjontaa yksinoikeusjärjestelmään verrattuna. Esimerkiksi Suomen kokoisessa Tanskassa on merkittävästi vähemmän rahapeliautomaatteja, vaikka Tanskan lisenssimarkkina mahdollistaa kilpailun myös kivijalassa. Veikkauksen monopolin purkaminen myös fyysisissä kanavissa saattaisi jopa vähentää pelihaittoja, kun esimerkiksi peliautomaattien lisenssit myöntäisi niitä valvova viranomainen, eivätkä yhtiöt saisi sijoitella niitä vapaasti, kuten Veikkaus nyt.

Lisenssimalliin siirryttäessä olisi ollut syytä tarkastella tarkemmin monopolin säilyttämistä fyysisessä kanavassa, vaikka PEVL onkin aikanaan todennut⁴⁴ yksinoikeusjärjestelmän perustuslain mukaiseksi. Aika on ollut eri, kun monopolin on voitu ajatella olevan tosiasiaa ainoa kansalaisten saatavilla oleva pelintarjoaja. Monopolin on sittemmin todettu tulleen tiensä päähän, ja

⁴¹ STM:n lausunto VN/27332/2023.

⁴² HE 16/2025 s. 162–166.

⁴³ OKV/1814/21/2024.

⁴⁴ PeVL 46/2021.

järjestelmäuudistus olisi hyvin mahdollistanut lisenssimallin laajentumisen myös kivijalkapelaamisen puolelle, kuten esimerkiksi Tanskassa on toimittu. Yksinoikeusjärjestelmää ei pureta fyysisten kanavien osalta, koska niin ei ole pakko toimia: kanavointiaste fyysisesti tarjottavien pelien yksinoikeusjärjestelmässä on luonnollisesti erittäin korkea, ja valtiolle yksinoikeusjärjestelmä on vapaata kilpailua tuottoisampaa. Yksinoikeusjärjestelmän täysi purkaminen olisi kuitenkin ollut vähemmän elinkeinovapautta rajoittava toimenpide, jolla olisi saavutettu samat tavoitteet. Yksinoikeusjärjestelmän osittaisen säilyttämisen voidaan näin ollen todeta olevan vähintään osittaisessa ristiriidassa perustuslain kanssa.

3.2 Kanavointiasteen parantaminen

Lakiesityksen toissijaisena tavoitteena esitetty kanavointiasteen parantaminen tarkoittaa sitä, että rahapelaamisesta suurempi osa halutaan saada säännellyn markkinan piiriin. Uudistus ei toimi, jos peliyhtiöt eivät hae lisenssejä, ja pelaaminen sääntelemättömälle markkinalle jatkuu. Käytännössä kanavointiasteen parantamista tavoitellaan ainoastaan verkossa tapahtuvan pelaamisen osalta, koska ulkomailla fyysisille kasinoille tapahtuva pelaaminen tulee joka tapauksessa jäämään suomalaisen lainsäädäntövallan ulkopuolelle.

Kanavointiasteen arvioiminen nykyisestäkin järjestelmästä on haastavaa, koska aineistoa järjestelmän ulkopuolella tapahtuvasta pelaamisesta on vaikeaa tai mahdotonta saada. Yksityiset peliyhtiöt eivät juuri koskaan julkista pelikatteitaan, ja uusia pelisivustoja avataan päivittäin. Esimerkiksi Curaçaon tai Komorien liittoon kuuluvan autonomisen Anjouanin saaren myöntämän rahapelilisenssin saa melko vaivattomasti ja nopeasti. Erityisesti Kyprokselle sijoittautuneet maksupalveluntarjoajat mahdollistavat maksuliikenteen koko EU-alueelta yhtiöille, joilla on edes jonkun viranomaisen myöntämä lisenssi. Yhden lisenssin turvin on mahdollista avata käytännössä rajattomasti sivustoja.

Huolen kanavointiasteesta on esitetty tulevan erityisesti alan sisältä. Perusargumentti kanavointiasteelle kaiken haitallisen suhteen kuuluu niin, että luvallisen toimijan tulisi voida olla riittävän houkutteleva vaihtoehto. Jos näin ei ole, kuluttajat ajautuvat kohti luvatonta toimijaa ja valvottu järjestelmä menettää merkityksensä. Tätä on nähtävissä esimerkiksi tupakka-alalla, jossa alan yritykset ovat liioitelleet luvattomien toimijoiden merkitystä ja haitallisuutta vähäisemmän

sääntelyn toivossa⁴⁵. Rahapelien osalta ilmiö on samankaltainen. Yksityisen konsulttitalo H2GC:n raportit ovat lähtökohtaisesti aina julkisen tai yksityisen toimijan tilaamia, mutta niitä käytetään päätöksenteon tukena Suomenkin lakihankkeessa. Alan isoilla yhtiöillä on merkittävä määrä lobbausvaltaa⁴⁶, ja kansalaisten suojelemiseksi esitetyt väitteet suojelevat ennemminkin luvallisten toimijoiden tuottoa. Esimerkiksi Iso-Britanniassa kanavointiaste on 2020-luvulla noussut lisääntyneestä sääntelystä huolimatta⁴⁷.

On selvää, että nykyisen järjestelmän noin 50 prosentin kanavointiaste on niin heikko, että mitään yksinoikeusjärjestelmää ei käytännössä ole enää olemassa. Kanavointiastetta on nostettava tulevaan malliin siirtyessä. Kansainvälinen tutkimusnäyttö ei kuitenkaan tue väitettä siitä, että tiukka sääntely vahingoittaisi kanavointiastetta juurikaan. Kanavointiasteen parantamiseksi tehokkain keino lienee erilaiset estot luvattomille sivuille, mitä vastaan luvallisetkin toimijat kuitenkin kampanjoivat oletettavasti siinä pelossa, että se mahdollistaisi luvallisille toimijoille tiukempaa sääntelyä. Kanavointiasteen osalta on samanaikaisesti hyväksyttävä se, että rahapelejä tarjoavia sivustoja avataan päivittäin, eikä niiden kaikkien estäminen ole realistista. Pieni osa väestöstä haluaa myös erittäin hyvin kanavoivien järjestelmien osalta kiertää rajoituksia ja pelata järjestelmän ulkopuolelle.

3.3 Suomen mediakentän elinvoimaisuudesta huolehtiminen

Rahapelien markkinointi on nykyisellään sallittu vain Veikkaukselle ja ainoastaan siltä osin, kun se on välttämätöntä rahapelien kulutuksen suuntaamiseksi pois haitallisimmista peleistä. Tulevassa järjestelmässä markkinointi sallitaan tietyin rajoituksin kaikille toimiluvanhaltijoille perinteisessä mediassa ja ulkona sekä tapahtumissa. Rahapelien markkinoinnin rajoituksista säädetään tarkemmin rahapelilain 52 §:ssä. Markkinoinnilla ei muun muassa saa edistää rahapelihaittoja aiheuttavaa pelaamista, sitä ei saa kohdistaa alaikäisiin eikä se saa olla vuorovaikutuksellista kuluttajan kanssa. Markkinoinnissa on noudatettava hyvää tapaa eikä rahapelaamiseen saa yllyttää tai painostaa.

Kumppanuusmarkkinointi (joskus myös vaikuttajamarkkinointi tai affiliate-markkinointi) eli useimmiten sosiaalisessa mediassa toimivien vaikuttajien oma markkinointi olisi kiellettyä.

⁴⁵ Tupakka-alan huolenaiheet liittyvät erityisesti salakuljetukseen. Ajatuksena on, että haitallisemman tupakan tai muiden nikotiinituotteiden salakuljetus lisääntyy, jos tupakan laillista myyntiä rajoitetaan tai verotetaan liikaa. Tupakka-alan yritykset rahoittavat merkittäviä määriä salakuljetukseen liittyviä tutkimuksia, joiden on havaittu liioittelevan salakuljetukseen liittyviä ongelmia kannustaakseen lainsäätäjiä hillitsemään sääntelyä. Gallagher et al. 2019 s. 342–343.

⁴⁶ Sama & Hiilamo 2025 s. 10–11.

⁴⁷ Wardle et al. 2021 s. 13.

Kumppanuusmarkkinointia ei ole esityksessä tarkemmin määritelty, mutta sillä tarkoitettaneen kaikkea sosiaalisen median mainontaa, mitä rahapeliyhtiö ei itse tee. Julkisuuden henkilöiden esiintymistä rahapelialan mainoksissa ei kuitenkaan olla kieltämässä. Kumppanuusmarkkinoinnin määrittäminen jäänee lopulta tuomioistuinten ratkaistavaksi. Kumppanuusmarkkinointia ei ole kielletty minkään muun tuotteen tai palvelun osalta erikseen, eikä asiasta ole siksi myöskään oikeuskäytäntöä.

Kumppanuusmarkkinoinnin on katsottu lain valmistelussa olevan turhan riskialtista ja aggressiivista sekä helposti alaikäisiin kohdistuvaa. Sen katsotaan lisäksi olevan herkästi mainostajan hallinnan ulkopuolella. Tämä voi olla hyvin perusteltua, koska vaikuttajat tekevät ja julkaisevat markkinointisisältönsä lähtökohtaisesti itse. Kansainvälinen tutkimusnäyttö tukee väitettä kumppanuusmarkkinoinnin haitallisuudesta. Tutkimusten mukaan sosiaalisen median vaikuttajien tekemää kumppanuusmarkkinointia on hankala tunnistaa mainonnaksi⁴⁸, nuoret ovat sille erityisen alttiita⁴⁹ ja se johtaa muuta markkinointia todennäköisemmin suoraan rahapelaamiseen, kuten tietyn vedon asettamiseen⁵⁰. Sitä voidaan perustellusti pitää aggressiivisena ja haitallisena.

Kumppanuusmarkkinointi on käytännössä laitonta jo nyt. Poliisihallitus on puuttunut 2020-luvulla somevaikuttajien rahapelimarkkinointiin. Laittomasta kumppanuusmarkkinoinnista on langetettu ainakin yksi ehdollinen vankeustuomio.⁵¹ Kumppanuusmainonnasta jaetut uhkasakot ja annetut tuomiot ovat kuitenkin kohdistuneet vain suomalaisille vaikuttajille, koska Poliisihallitus ei pysty käytännössä puuttumaan ulkomailta tapahtuvaan englanninkieliseen mainontaan.

Kumppanuusmarkkinoinnin sulkeminen rahapelijärjestelmän ulkopuolelle voi luoda kilpailuetua kokonaan järjestelmän ulkopuolisille toimijoille, kuten vaikuttajien avulla aktiivisesti mainostaville kryptoilla toimiville kasinoille. Kanavointiaste voi jopa heikentyä kiellon vuoksi, kun järjestelmän ulkopuoliset toimijat nostavat suhteellista näkyvyyttään sosiaalisessa mediassa.

Hallitusohjelman mukaan hallituksen tavoitteena edistää reilua kilpailua mediakentällä ja digitaalisessa mainosmarkkinassa. Tavoite oli kirjattu lakihankkeen aiempaan luonnokseen, mutta poistettu lopullisesta esityksestä samalla kun kumppanuusmarkkinoinnin kieltä lisättiin. Medialiitto ry, MTV ja Sanoma ovat olleet avoimuusrekisterin perusteella innokkaita hankkeen lobbaajia⁵². Vaikuttaa ilmeiseltä, että hanketta voimakkaasti lobanneet mediatalot saivat tahtonsa läpi.

⁴⁸ Hörnle et al. 2019 s. 326–327.

⁴⁹ Hoebanx & French 2023 s. 73.

⁵⁰ Hing et al. 2024 s. 467–468.

⁵¹ Itä-Uudenmaan käräjäoikeuden tuomio 6.6.2023.

⁵² Medialiiton toimitusjohtaja Jukka Holmberg kertoi Ylen haastattelussa 21.11.2025 ajaneensa lakiin mainonnan vapauttamista ja kotimaisen median etua.

Kumppanuusmarkkinoinnin kierto on luonteeltaan tiettyjä mainostajia ja mainoskanavia syrjivä ja se tulisi sen vuoksi perustella tarkemmin, kuin mitä lakiesityksessä on tehty.

4 Vaihtoehdot rahapelien järjestämiseen

EU-alueella ei ole harmonisoitua rahapelilainsäädäntöä, vaan rahapelien sääntely ja järjestäminen on jätetty jäsenvaltioiden oikeudeksi. Rahapelien tarjoaminen ei ole missään Euroopassa täysin vapaata, vaan pelien tarjoaminen perustuu aina valvottuun toimilupaan. Suurin osa Euroopan valtioista tarjoaa yksityisille toimijoille mahdollisuutta hakea toimilupia ainakin joidenkin rahapelien järjestämiseen, mutta yksinoikeudellakin toimivia valtionyhtiöitäkin on vielä jäljellä.

Rahapelijärjestelmiä ei voida täysin tarkasti vertailla keskenään, koska etenkin järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen arviointi on hyvin hankalaa ja rahapelaaminen muuttuu digitalisaation myötä kovaa vauhtia. Suomessakin järjestelmän ulkopuolisen pelaamisen on esitetty kasvavan noin sadan miljoonan euron vuositahdilla⁵³. Vaikutusarviointi eri järjestelmien välillä on hankalaa senkin takia, että esimerkiksi peliongelmista on vaikea saada tarkkaa tietoa ja pelihaittoja voidaan tulkita niin eri tavoin. Kanavointiasteen osalta vaikutusarvioinnin haasteeksi on muodostunut erityisesti vaikeudet saada tietoa järjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta.

Hallituksen esityksessä on painotettu vertailua muihin Pohjoismaihin, joista Tanskassa ja Ruotsissa on käytössä melko lailla samankaltaiset lisenssijärjestelmät kuin Suomessakin. Pohjoismaisessa rahapelaamisessa on yhteistä esimerkiksi vahva digitalisaatio: Ruotsi, Norja, Suomi, ja Tanska ovat Euroopan kärkeä verkkopelaamisen osuudessa rahapelaamisen kokonaiskysynnästä⁵⁴. Pelaamisen kulttuurissa ja peliongelmien määrässä on toisaalta merkittäviä eroja, eikä Pohjoismaita ole syytä pitää täydellisinä verrokkeina. Tanskan rahapeliviranomaisen raportti esitti vuonna 2019 norjalaisista 13,8 prosentilla olleen vähintään vähäinen peliongelma, kun vastaava luku oli Tanskan osalta 10,9 ja Ruotsin 4,3 prosenttia⁵⁵. Toisaalta joissain tutkimuksissa, joissa pelihaittoja on pyritty standardoimaan, on Tanskassa esitetty olevan poikkeuksellisen vähän pelihaittoja⁵⁶. Suomessa on esitetty olevan suhteellisen paljon pelihaittoja, joita ei olla saatu monopolin avulla laskuun. Pohjoismaisten järjestelmien tarkempaan vertailuun auttanee vuonna 2027 julkaistava THL:n ja Ruotsin kansanterveysviranomaisen, Ruotsin, Tanskan, ja Norjan peliviranomaisten sekä usean yliopiston laaja yhteistyötutkimus rahapelaamisesta Pohjoismaissa.⁵⁷

⁵³ Veikkauksen vuosiraportti 2025.

⁵⁴ Tanskan rahapeliviranomainen Spillemyndigheden 2024.

⁵⁵ Spillemyndigheden 2022.

⁵⁶ Williams et al. 2012 s. 41. Tutkimuksessa on jonkin verran digitalisaation myötä auttamatta vanhentunutta dataa. Se on silti edelleen mielenkiintoinen ja laajalti siteerattu yleistös siitä, kuinka pelihaittoja voidaan pyrkiä standardoimaan ja miten pelihaittoja esiintyy ympäri maailmaa.

⁵⁷ Tutkimushanke: Rahapelaaminen Pohjoismaissa. (THL).

4.1 Monopoli

Suomessa on EU-alueen viimeinen rahapelialan monopoli. Muutos on ollut nopeaa ja digitalisoinnin vauhdittamaa: vielä vuonna 2009 vain seitsemän unionin jäsenvaltiota oli ottanut käyttöön jonkinlaisen lisenssimallin. ETA-alueen valtioista Norja ja Islanti ovat pitäneet kiinni monopoleistaan. Tarkastellaan tässä kappaleessa Islannin ja Norjan malleja ja niiden tulevaisuudennäkymiä sekä Suomen mahdollisuuksia valita monopolin tiukentaminen lisenssimallin sijaan.

Tutkimusnäyttö yksinoikeusjärjestelmien tehokkuudesta on rajallista. Kokonaiskulutus vaikuttaa olevan lisenssijärjestelmissä hiukan yksinoikeusjärjestelmiä korkeampaa, koska markkina laajentuu vapaasti kilpailtuna nopeammin. Pelihaittoja vaikuttaa olevan lisenssijärjestelmissä hiukan enemmän tai vähintäänkin saman verran kuin lisenssijärjestelmissä, mikä on oletettavaa, kun kulutuskin on suurempaa.⁵⁸ Eri järjestelmien välillä on kuitenkin merkittäviä eroja, ja tutkimukset vanhenevat nopeasti erityisesti mobiilipelaamisen yleistyessä. Tutkimusnäytöstä on huomioitava sekin, että yksinoikeusjärjestelmät on lakkautettu Euroopassa viime vuosina lähes kokonaan. Yksinoikeusjärjestelmien arviointi tieteellisissä julkaisuissa on siksi perustunut viime vuosina käytännössä vain Suomen ja Norjan viranomaisten tuottamiin raportteihin⁵⁹.

Monopolijärjestelmissä ongelmana ovat usein kannustimet. Yksityisten yritysten voittoja rajoitetaan mieluusti, jos sen avulla voidaan hillitä ongelmallisen pelaamisen tuottamia yhteiskunnallisia haittoja. Valtiolla ei sen sijaan ole kunnollista kannustinta valvoa ja säännellä rahapelaamista silloin, kun sen tuotot menevät valtion omaan kassaan tai suoraan vaikutusvaltaisille edunsaajille. Lisenssijärjestelmät eivät toki automaattisesti ole turvassa eturistiriidoilta: suuret rahapeliyhtiöt ovat ahkeria lobbaamaan⁶⁰ ja ovat itsekin myöntäneet saaneensa ajamiaan asioita Suomen uudistukseen.

4.1.1 Islanti

Islannin rahapelilaki perustuu kahteen pääajatuksen. Ensinnäkin rahapelaaminen on haluttu tiukan valvonnan pariin. Vain tietyt pelit on haluttu sallia ja pelaaminen on haluttu pitää tietyissä raameissa. Toiseksi rahapelien järjestäminen on haluttu sallia vain islantilaisille toimijoille, jotta rahapelien tuotot eivät valuisi pois maasta.

⁵⁸ Marionneau, Egerer, ja Nikkinen 2021 s. 231–232 ja Marionneau et al. 2025 s. 232.

⁵⁹ Boering et al. 2025 s. 8.

⁶⁰ Sama & Hiilamo 2024 s. 10–11.

Islannin malli on jossain määrin ainutlaatuinen. Rahapelilainsäädäntö perustuu vuoden 1926 rahapelilakiin, jota ei ole vuoden 2005 jälkeen käytännössä muutettu. Rahapelaamista rajoitetaan monin eri tavoin, mutta Islantikaan ei ole turvassa digitalisaatiolta. Malli tunnetaan sen surkeudesta: islantilaiset pelaavat joidenkin arvioiden mukaan eurooppalaisista toisiksi eniten, ja rahat valuvat suurilta osin ulkomaille⁶¹. Koko markkinan koko on kasvanut viisinkertaiseksi 20 vuoden takaiseen verrattuna samalla kun Islannin laillisten toimijoiden osuus on pudonnut.⁶²

Sekä tiukka sääntely että ulkomaisten toimijoiden kategorinen kieltäminen ovat johtaneet siihen, että ulkomaiset mobiilisti hyvin helposti saavutettavat toimijat keräävät koko ajan suuremman osan Islannin rahapelimarkkinasta. Ulkomaiset yhtiöt voivat tarjota kansallisia toimijoita houkuttelevampia pelejä ja bonuksia, kun ne eivät yritäkään toimia Islannin lainsäädännön mukaisesti. Islannissa vedonlyöntiä yksinoikeudella tarjoavan Íslenskar getraunirin todelliseksi markkinaosuudeksi on arvioitu noin 8–20 prosenttia.⁶³ Islanti ei ole ottanut käyttöön laajamittaisia maksuestoja tai esimerkiksi Tanskassa suosittuja DNS-estoja, joilla pyrittäisiin estämään kuluttajien pääsyä laittomille pelisivustoille. Islannissa on yleisesti tiedossa, että järjestelmä ei toimi.⁶⁴ Islannin järjestelmä on hyvä esimerkki siitä, miksi rahapelilainsäädännön on reagoitava kulutusympäristön muutokseen.

4.1.2 Norja

Norja on tällä hetkellä ainoa Euroopan maa, jossa rahapelialan monopoli on kokonaisuudessaan säästetty ja jossa sitä on ulkomaisen kilpailun takia kiristetty. Norjassa on kaksi rahapelialan toimijaa: Norsk Tipping ja Norsk Risktoto, jotka ovat molemmat valtion omistuksessa. Norsk Risktoto vastaa Suomen vanhan Fintoton tavoin hevosurheilusta ja totopeleistä, ja Norsk Tipping tarjoaa yksinoikeudella kaikkia muita rahapelejä.

Norjassa suhtautuminen rahapeleihin on tiukkaa. Norjassa oli vielä 2000-luvun alussa yhtä paljon peliautomaatteja kuin Suomessakin, mutta ne kiellettiin kokonaan vuonna 2007. Peliautomaatteja oli hajasijoiteltu Suomen tapaan pitkin ravintoloita, huoltoasemia, ja ruokakauppoja. Valtionyhtiö

⁶¹ Islannin kauppakamari 12.9.2024. Islantilaiset kuluttavat keskimäärin 525 euroa vuodessa rahapeleihin ainoastaan irlantilaisien käyttäessä enemmän.

⁶² Islannin kauppakamari perustaa arvionsa analyysitalo H2 Gambling Capitalin dataan.

⁶³ Iceland Review (2024) raportoi Islannin keskuskauppakamarin arvioon perustuen lisenssinhaltijan markkinaosuudeksi vain 8 %. Yhdysvaltalainen rahapelialaan keskittynyt analyysitoimisto Yield Sec (2025) päätyi 20 prosenttiin.

⁶⁴ Islannin oikeusministeri Þorbjörg Sigríður Gunnlaugsdóttir totesi Islannin yleisradioyhtiö RUV:n haastattelussa vuonna 2025 järjestelmän olevan kestävä. Samaan lopputulokseen on päätynyt myös esimerkiksi Islannin kauppakamari.

Norsk Tipping sai tuoda omat automaattinsa erillisiin pelisaleihin vuonna 2009. Uusista automaateista tehtiin kaikin keinoin vähemmän houkuttelevia. Niistä poistettiin pelaamiseen houkuttelevia ääniä ja kaikenlaiset bonuspelit. Norjan rahapelilainsäädännössä on kielletty myös kivijalkakasinot ja kaikki interaktiiviset pelit, kuten pokeri. Edellinen rahapelilainsäädännön höllennys Norjassa nähtiin vuonna 2015, kun alle tuhannen kruunun pokeripelit sallittiin yksityisissä tiloissa, kunhan pelaajat tuntevat toisensa, heitä on enintään kymmenen, eikä kukaan pelaa ammatikseen.⁶⁵

Norjan malli on Suomea ajatellen erityisen kiinnostava, koska Suomi olisi voinut valita myös monopolin ylläpitämisen niin, että ulkomaille pelaaminen kiellettäisiin ja estettäisiin. Se oli toinen vaihtoehto, johon sosiaali- ja työministeriön asettama työryhmä⁶⁶ lisenssimallin ohella päätyi. Norja ei ole EU-maa, mutta se on EFTA-maa, joten sitä koskevat käytännössä samat EU:n sisämarkkinasäädökset kuin Suomeakin⁶⁷. Norjan kilpailua voimakkaasti rajoittavan mallin hyväksyttävyyttä ETA:n sisämarkkinoilla on syytä tarkastella, koska myös lisenssijärjestelmän osaksi voitaisiin liittää erilaisia estotoimenpiteitä.

Norjassa maksuestot ja muut rajoitukset ovat olleet osa järjestelmää vuodesta 2010, minkä lisäksi myös ulkomailta lähetettyjä norjalaisille suunnattuja rahapelialan mainoksia on estetty. Norjan monopolimallissa maksuestot ovat keskeisemmässä roolissa, koska yrityksillä ei ole mahdollisuutta päästä Norjan markkinoille, jolloin kaikki ulkomaiset rahapeliyhtiöt ovat automaattisesti kieltoalistalla. Maksuestot on toteutettu käytännössä niin, että pankit ja maksunvälittäjät on velvoitettu estämään siirrot ulkomaisille rahapeliyhtiöille.

EU-lainsäädännöllisesti maksuestoille ei ole kategorista estettä. EU-valtioista ainakin Tanskassa, Italiassa, ja Ranskassa hyödynnetään maksuestoja. Maksuestot rikkovat EU:n perusvapauksia, mutta ne voidaan rahapelien osalta hyväksyä, kunhan ne ovat keinona tarkoituksenmukaisia ja suhteellisia hyväksyttäviin tavoitteisiin nähden. Näin on esimerkiksi Tanskassa: lisenssimarkkina on avoin hakijoille, ja maksuestoja käytetään lähinnä tukemaan järjestelmää ja kannustamaan yrityksiä hakemaan lisenssiä. Suomessa arpajaislaki mahdollistaa Poliisihallituksen asettavan maksuehtoja sellaisille toimijoille, jotka markkinoivat rahapelejä Suomeen arpajaislain vastaisesti.

Käytännössä maksuestojen toteuttaminen on hankalaa. Suurimmista toimijoista esimerkiksi ruotsalainen pörssiyhtiö Betsson hallitsee emoyhtiönsä kautta 14:ä eri verkkosivua, jotka tarjoavat

⁶⁵ Engebø, Torsheim & Pallesen 2021.

⁶⁶ Sailas et al. 2023. Esiselvitys rahapelijärjestelmän vaihtoehtoista.

⁶⁷ Euroopan talousalueesta (ETA) tehty sopimus.

pääpiirteittäin samoja pelejä samoilla palautusprosentteilla. Betssonin brändejä hallinnoima BML Group asetettiin Poliisihallituksen toimesta maksuetoilistalle helmikuussa 2023, koska Betsson oli kohdentanut mainontaansa suomalaisille. Maksueto määräys velvoittaa maksupalveluntarjoajia ja pankkeja estämään maksut Suomesta BML Groupille. Vastauksena Betsson siirsi lisenssinsä EU-alueella toisen omistamansa yhtiön Rizk Nordic Limitedin alle, jolloin mustalistatulle BML Groupille ei jäänyt lainkaan rahapeli-toimintaa. Poliisihallituksen asettama maksueto määräys on yhtiökohtainen, joten Betsson välttyi käytännössä kokonaan maksuetoilta.

Maksuetoja on tavallisen kuluttajankin kohtuullisen helppo kiertää. Pelaaja voi esimerkiksi tallettaa rahaa digitaaliseen lompakkoon. Pelaaja voi siirtää rahaa lompakosta nettikasinolle, jolloin pelaajan tililtä tai maksukortilta ei suoraan siirry luvattomalle toimijalle rahaa. Maksuntarjoajan raportointivelvollisuus koskee ainoastaan pankkitilin ja digitaalisen lompakon välistä transaktiota. Täysin anonymien kryptoilla toimivien nettikasinoiden kasvava suosio helpottaa entisestään rajojen kiertämistä. Kryptokasinoiden vaikutusta rahapelaamisen tulevaisuuteen käsitellään lisää kappaleessa 5.2.1.

Maksueto ovat Norjassakin eräänlainen jahti, jossa valtio kehittää uusia keinoja rajoittaa pelaamista, joita pelihimoiset kuluttajat kiertävät. Norjan rahapeli-järjestelmän kanavointiasteen on arvioitu olevan noin 85 %, mikä on huomattavasti Suomen nykyistä järjestelmää parempi, mutta kuitenkin esimerkiksi Tanskan lisenssi-järjestelmää heikompi. Peliongelmia Norjassa on kohtuullisen paljon.⁶⁸

4.2 Lisenssi-järjestelmä

Suurin osa Euroopan valtioista hyödyntää jonkinlaista lisenssi-järjestelmää, jossa rahapeli-yhtiöille myönnetään lisenssejä rahapeli-en tarjoamiseen. Tarkastellaan tässä osiossa lähemmin Suomelle lähimpiä Ruotsin ja Tanskan lisenssimalleja sekä Itävallan hybridijärjestelmää. Kappaleessa esitellään myös lisenssimallin tulevia haasteita erityisesti kasvavan kryptovaluutoilla tapahtuvan pelaamisen osalta.

Suurin osa eurooppalaisista rahapeli-järjestelmistä periytyy jonkinlaisesta valtion yksinoikeus-järjestelmästä. EU:n harmonisoimaton rahapeli-lainsäädäntö mahdollistaa sen, että sisämarkkinoille on jäänyt erilaisia järjestelmiä, joissa on jäljellä yksinoikeus-järjestelmän piirteitä. Valtion monopoliyhtiö on yleensä hallituksille houkutteleva rahasampo, josta ei haluta päästää

⁶⁸ Norsk Tipping, 2020.

ainakaan kokonaan irti. Se on yleensä helpointa säilyttää fyysisessä kanavassa, jossa ulkomainen kilpailu on estettävissä käytännössä kokonaan. Ympäri maailmaa on toki kasinoita juuri valtioiden tai itsehallintoalueiden rajalla. Kelluvat jokikasinot ja ruotsinlaivoilta tutut Pafin pelipöydät vaikuttavat kanavointiasteeseen, mutta hyvin rajatulla alueella⁶⁹. Toisaalta esimerkiksi Belgia ja Unkari nimenomaan vaativat lisenssinhaltijalta ensisijaisesti lupaa fyysisen pelitoiminnan järjestämiseen ennen kuin lisenssiä verkkopelaamiseen voidaan myöntää.

4.2.1 Ruotsi

Ruotsi on monella tavalla Suomelle luontainen verrokki. Ruotsin järjestelmä oli käytännössä samankaltainen kuin Suomessakin⁷⁰, ja Suomen tulevaan järjestelmään on tulossa esimerkiksi sama arpajaisverokanta. Pelikatteella mitattuna Ruotsin lisensoitu rahapelimarkkina oli vuonna 2024 noin 2,6 miljardia euroa, eli noin 310 euroa täysi-ikäistä asukasta kohden⁷¹. Kaikesta Ruotsissa tapahtuvasta rahapelaamisesta noin 85 % arvioidaan tapahtuvan luvallisilla toimijoilla⁷², mikä tarkoittaa koko markkinan koon olevan noin kolme miljardia euroa vuodessa tai noin 360 euroa täysi-ikäistä asukasta kohden. Vastaavasti Suomessa vuonna 2024 koko rahapelimarkkina oli arvioituna 1,8 miljardia euroa⁷³ eli noin 415 euroa täysi-ikäistä asukasta kohden. Ruotsin luvut lienevät tarkempia, koska Suomen kanavointiaste on niin paljon heikompi ja tarkkaa tilastotietoa on vaikeampi saada.

Ruotsissa on merkittävä määrä rahapeleihin liittyvää liiketoimintaa. Internetkasino Betssonin lisäksi Tukholman pörssiin on listattu pelivalmistaja Evolution AB. Suomessakin aktiivisesti toimivat rahapelikonsernit Kindred Group ja LeoVegas ostettiin 2020-luvulla ulos Tukholman pörssistä. Ulkomaalaisia lisenssinhaltijoita on satoja, joskin Ruotsin peliviranomainen havaitsi vuonna 2025 yli 2 000 verkkosivua, jotka mahdollistivat rahapelaamisen ruotsalaisille asiakkaille ilman lisenssiä.

⁶⁹ Yhdysvalloissa kasinotoiminta on sallittua vain tietyillä alueilla. Joissain osavaltioissa kasinot olivat kokonaan kiellettyjä, mutta joet olivat lähtökohtaisesti osavaltion lainsäädäntövallan ulkopuolella. Näin oli erityisesti syvästi uskonnollisten Mississippijoen lävistämissä osavaltioissa, joissa kasinotoiminnan laillistaminen kokonaan ei olisi ollut poliittisesti mahdollista. Osavaltiot ovat kasinoista kerättävien dollarien perässä jatkuvasti laajentaneet jokilaivan määritelmää. Aikanaan laivan piti olla liikkeessä, jotta uhkapelaaminen voidaan sallia. Hurrikaanituhojen jäljiltä laivan näköisiä kasinoita on saanut rakentaa jo rannallekin, kunhan kuljettavissa oleva vesistö on riittävän lähellä. Yleisessä tiedossa on, että laivat eivät ole liikkumassa mihinkään, mutta osavaltiot voivat silti virallisesti kieltää kasinot ”maalla”.

⁷⁰ Esim. Binde 2013 ja Matilainen 2017.

⁷¹ Spelinspektionen 2024.

⁷² Spelinspektionen 2024.

⁷³ Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti, 2025.

Ruotsissa lisenssijärjestelmään siirryttiin digitaalisten pelien osalta vuonna 2019. Monopolin purkaminen tapahtui samoista syistä kuin Suomessakin monopolin menettäessä käytännön asemaansa. Ruotsin järjestelmän kanavointiaste oli vanhan järjestelmän loppuaikoina vain noin 44 prosenttia, mikä suunnilleen vastaa useimpia arvioita Suomen nykytilanteesta. Ruotsi sai lisäksi nuhteita EU:n komissiolta vedonlyönnin sääntelystä ja valvonnasta.⁷⁴ Ruotsi on säilyttänyt valtion monopolin kivijalkapelaamisessa, joskin etenkin peliautomaatteja on Ruotsissa merkittävästi Suomea vähemmän eikä kasinoita ole lainkaan. Ruotsissa on 7 500 peliautomaattia, kun Suomessa niitä on yli 10 000. Automaattien sijoittelukin on tiukempaa: ravintolan liikevaihdon pitää esimerkiksi olla yli miljoona kruunua vuodessa, jotta valtionyhtiö Svenska Spel saa sijoittaa sinne automaatin⁷⁵. Lainsäädännön tarkoituksena lienee estää Suomessa tyypillinen tilanne, jossa pienen huoltoaseman tai kahvilan liikevaihdosta niin suuri osa tulee peliautomaateista, että niiden poistaminen vaarantaisi koko liiketoiminnan.

Järjestelmän sisälle pelaamisesta on pyritty tekemään myös kuluttajille houkuttelevaa. Lisensoiduilta sivustoilta saadut voitot ovat pelaajille Ruotsissa verovapaita, mutta laittomilta sivustoilta saadut voitot ovat verollisia. Voitot verotetaan vuositasolla nettoperiaatteen mukaisesti, mutta tappiot eivät lähtökohtaisesti ole muussa verotuksessa vähennyskelpoisia. Ruotsin peliviranomainen ja veroviranomainen ovat arvioineet verokertymän jäävän pelivoittojen osalta hyvin pieneksi, koska pelaajat eivät ilmoita voittoja verotuksessa.⁷⁶ Ruotsissa on lisäksi käytössä DNS-ilmoitukset, joiden tarkoituksena on kertoa kuluttajalle, kun hän vierailee järjestelmän ulkopuolisella pelisivustolla.

Ruotsin arpajaislainsäädäntö (Spellag 2018:1138) edellyttää peliyhtiöiden kohdistavan toimintaa Ruotsiin, jotta niiden toimintaa voidaan pitää Ruotsissa laittomana. Sen on todettu Ruotsin oikeuskäytännössä tarkoittavan sitä, että peliyhtiön pitää joko markkinoida Ruotsiin tai muutoin rakentaa sivustonsa ruotsalaisille asiakkaille. Kriteereiksi on muodostunut esimerkiksi ruotsinkieliset sivut tai ruotsin kruunujen hyväksyminen maksuvälineenä, mutta pelkästään se, että peliyhtiö hyväksyy asiakkaita Ruotsista, ei ole kohdistava tekijä. Todistustaakka kohdistavuudesta on Ruotsin peliviranomaisella. Ruotsi ei luonnollisesti voi kohdistaa toimenpiteitä sellaisiin yhtiöihin, joiden se ei katso toimivan laittomasti. Ruotsissa on käytännössä kolmen eri kategorian toimijoita: lisensoidut, lisensoimattomat lailliset, ja lisensoimattomat laittomat toimijat.⁷⁷ Ruotsin

⁷⁴ Sailas et al. 2023.

⁷⁵ Ruotsin rahapeleistä vastaavan viranomaisen Spelinspektionenin tilastot, 2024.

⁷⁶ Spelinspektionen 2025.

⁷⁷ Spelinspektionen 2025.

lainsäädäntövallan ulkopuolelle jäävät siten esimerkiksi kaikki kansainväliset kryptoilla toimivat kasinot, joiden suosio on ollut koko 2020-luvun nousussa. Ruotsin järjestelmälle ei ole tarkoituksenmukaista, jos laillisten mutta kuitenkin lisensoimattomien ja siten Ruotsin valvonnan, sääntelyn, ja verotuksen ulkopuolelle jäävä markkina kasvaa merkittäväksi.

Ruotsin lainsäädäntö mahdollistaa maksuestot laittomille pelisivustoille, mutta ei DNS-estoja. Maksuestojen tehokkuus on heikompaa, koska niiden kiertäminen on helpompaa. DNS-eston kiertäminen vaatii VPN-yhteyden, minkä käyttämisen lähes kaikki peliyhtiöt kieltävät säännöissään. Laittomien sivustojen estoja ei voida pitää Ruotsin mallissa keskeisenä keinona.

Arpajaisvero on Ruotsissa 22 prosenttia pelikatteesta. Se oli lisenssijärjestelmään siirryttäessä 18 prosenttia, mutta lisenssijärjestelmän stabiloiduttua sitä nostettiin 22 prosenttiin vuonna 2024. Peliyhtiöitä ei ole vapautettu yhteisöverosta, vaikka valtionyhtiö Svenska Spel olikin lisenssijärjestelmän siirtymiseen saakka. Verkkopeleihin tarvittava lisenssi maksaa 230 000 kruunua eli noin 21 000 euroa.

Kehittyneestä markkinasta huolimatta Ruotsin järjestelmän kanavointiaste on jäänyt noin 85 prosentin tasolle useiden samankaltaisten mallien saavuttaessa yli 90 prosentin asteen. Ruotsin virallinen tavoite on vähintään 90 prosenttia. Kanavointiaste on haitallisimpien kasinopelien osalta vain noin 70–80 %, kun taas vedonlyönnin osalta kanavointiasteeksi on arvioitu jopa 92–96 %. Selitykseksi on esitetty esimerkiksi luvattomien toimijoiden parempia kertoimia ja bonuksia sekä pelaajien halua kiertää itse asetettuja peliestoja. Luvattomat toimijat tarjoavat usein myös Ruotsissa kiellettyjä vip-ohjelmia, joiden tarkoituksena on houkutella paljon pelaavia asiakkaita pelaamaan enemmän.⁷⁸ Pelaajien tietoisuus lisensseistä on lisäksi heikkoa. Erään Ruotsin peliviranomaisen tilaaman kyselytutkimuksen mukaan vain 10 % pelaajista osaa tunnistaa lisensoidun peliyhtiön lisensoimattomasta⁷⁹.

4.2.2 Tanska

Tanskassa siirryttiin lisenssijärjestelmään vuonna 2012. Tanska myöntää yksityisille toimijoille lisenssejä lähes kaikkeen rahapelaamiseen. Tanskan valtion ja Tanskan urheiluliiton sekä Tanskan urheilu- ja voimisteluliiton omistama Danske Spil A/S tarjoaa yksinoikeudella suuria kansallisia

⁷⁸ Spelinspektionen 2025.

⁷⁹ SKOP 2021. Rapport till Spelinspektionen.

arpajaisia, kuten Lottoa ja Eurojackpotia. Muut rahapelit ovat myös kivijalassa vapaasti kilpailtavissa.

Tanskassa on noin 1 100 ravintolaa ja 800 pelihallia, joille Tanskan rahapeliviranomainen on myöntänyt luvan fyysisten peliautomaattien pitämiseen. Tanskassa on lisäksi seitsemän kasinoa, kun Norjassa ja Ruotsissa ne on kielletty kokonaan. Tanskassa pelataan Euroopan 12. eniten rahapelejä, mutta siitä peräti 70 % tulee digitaalisista kanavista. Digitaalisten kanavien kulutuksen osuus Euroopassa on keskimäärin vain noin 39 %⁸⁰. Tanskassa pelataan merkittävästi eurooppalaista keskitasoa vähemmän fyysisiä rahapelejä. Tulos kertoo yhtäältä yhteiskunnan voimakkaasta digitalisaatiosta ja toisaalta ainakin osittain siitä, että kilpailun avaaminen myös fyysisissä kanavissa tuskin ainakaan lisää pelaamista, kun lisenssien myöntäminen jää edelleen viranomaisille. Joidenkin arvioiden mukaan monopolijärjestelmä haitallisimmissa peleissä voi jopa lisätä pelaamista ja pelihaittoja, koska edunsaajat tulevat riippuvaisiksi rahapelien tuotoista. Lupien vähentäminen voi olla helpompaa, kun voittojen vähentyminen osuu yksityisille sijoittajille valtion tai yleishyödyllisten yhdistysten sijaan⁸¹.

Tanskan kanavointiaste verkkopelaamisen osalta oli vuonna 2024 arviolta 91,5 %. Maksuestot ovat Tanskassa aktiivisesti käytössä oleva keino, mutta järjestelmän sisälle pelaamisen houkuttelevuudesta on myös huolehdittu. Tanskan rahapeliviranomaisella Spillemyndighedenillä on mahdollisuus määrätä DNS-estoja laittomille rahapelisivustoille. Internetpalveluiden tarjoajat estävät DNS-estoilla viranomaisen määräyksestä pääsyn tanskalaisista IP-osoitteista kielletyille pelintarjoajille, jotka ovat Tanskankin tapauksessa sivustot, jotka tarjoavat pelejä Tanskaan ilman lisenssiä. Tanskan peliviranomainen toimii myös sovelluskauppojen ja sosiaalisen median palveluiden kanssa yhteistyössä kiellettyjen sovellusten ja mainosten poistamiseksi Tanskan markkinoilta.⁸² Kansainvälinen tutkimusnäyttö ei kuitenkaan tue väitettä DNS-estojen vaikutuksesta kanavointiasteeseen.⁸³

Tanska on puuttunut jopa videopelien sisällä pelien omilla virtuaalivaluutoilla käytävään uhkapeliin. Monien videopelien sisällä on mahdollista ostaa ns. lootbokseja eli tietynlaisia arpoja, joiden sisältö voi olla hyvinkin arvokasta. Käytännössä transaktiot tapahtuvat pelin omalla virtuaalivaluutalla, mutta sitä voidaan ostaa ja pelin sisäisiä tuotteita voidaan myydä oikealla

⁸⁰ EGBA ja H2GC 2025.

⁸¹ Marionneau et al. 2021 s. 231–232.

⁸² Spillemyndigheden 2023.

⁸³ Marionneau et al. 2025 s. 9–10.

rahalla.⁸⁴ Lootboksit tarjoavat mahdollisuutta osallistua rahalla arvontaan, joka voi sattumanvaraisesti olla pelaajalle joko voitollista tai tappiollista. Ne eivät eroa muustakaan uhkapelaamisesta käytännössä millään lailla, mutta lainsäädännössä on eroavaisuuksia maiden välillä. Tanskan lisäksi esimerkiksi Alankomaiden viranomaiset ovat tulkinneet lootboksit ainakin Counter-Strike-videopelissä uhkapelaamiseksi, mutta Ruotsin tai Suomen viranomaiset eivät.

Pelikatteeseen perustuva arpajaisvero eli GGR-vero on Tanskassa korkeahko 28 prosenttia, mihin se nostettiin edelliseltä 20 prosentin tasolta vuonna 2021. Analyysitalo H2 arvioi vuonna 2020 verokertymän pysyvän samalla tasolla veroasteen noustessa, koska korkeamman veroasteen arvioitiin pudottavan kanavointiastetta, jos veroaste nousee liikaa⁸⁵. Matalampi veroasteen nosto ei H2:n analyysin mukaan vaikuttaisi pelintarjoajien toimintaan. Tutkimustiedon valossa näin ei näytä kuitenkaan olevan⁸⁶, vaan peliyhtiöt vaikuttavat ottavan korkeahkotkin veronkorotukset vastaan.

Pelikatteeseen pohjautuvan veron kenties oletetaan johtavan tietynlaisiin lopputuloksiin. Peliyhtiöt haluavat pitää verotuksen mahdollisimman matalana, ja niiden lobbausvoima on Suomenkin järjestelmäuudistuksessa merkittävä. Perusoletuksena lienee, että järjestelmän tulee olla yhtiöille houkutteleva, jotta pelaajat eivät katoa muualle. Tanskan mallin suhteellinen menestys osoittaa ainakin yhden esimerkin siitä, että verotus tuskin on merkittävin keino mallin onnistumisen kannalta.

4.2.3 Itävalta

Itävallassa on eräänlainen hybridijärjestelmä. Valtion tasolla rahapelaamista säätelee rahapelilaki Glücksspielgesetz. Lain mukaan ns. tuuripeleihin eli esimerkiksi lottoon ja verkossa myytäviin peleihin (pl. vedonlyönti) myönnetään vain yksi lisenssi, mikä on valtionyhtiö Österreichische Lotterien GmbH:n hallussa. Sen lisäksi laissa säädetään erillisistä kasinolisensseistä, joita myönnetään käytännössä vain valtionyhtiö Casinos Austria AG:lle.

Muuta osaa rahapelaamisesta säännellään sen sijaan osavaltiotasolla, joista jokaisella on hiukan erilainen lainsäädäntö. Urheiluvedonlyöntiin myönnetään lisenssejä kaikissa yhdeksässä Itävallan osavaltiossa, mutta rahapeliautomaattien sijoittelun kasinoitten ulkopuolelle hyväksyy vain kuusi

⁸⁴ Lootboksit ovat erittäin houkuttelevia etenkin alaikäisille, joille ne toimivat ensikosketuksena rahapelaamiseen. Vaikka oikeaa rahaa ei koskaan käytettäisi, on peleissä usein jonkinlainen mahdollisuus tienata pelin sisäistä valuuttaa ja uhkapelata sillä. Lootboksien sisältö voi olla tosielämässä tuhansien eurojen arvoista. Ilmiöstä lisää esim. Xiao & Henderson 2024.

⁸⁵ H2GC 2020.

⁸⁶ Marionneau et al. 2025 s. 231–232.

osavaltiota. Näiden pelien valvonta jää osavaltion viranomaisille. Epäselvää on, miksi Itävalta on yrittänyt säilyttää monopolinsa verkkopeleissä mutta mahdollistaa kuitenkin lisenssien myöntämisen samoille peleille kivijalassa, kun eurooppalainen trendi on päinvastainen.

Rahapelaamisen verotus on kohtuullisen monimutkaista sekin: eri pelejä verotetaan eri tavoilla ja veroasteilla. Rahapeliautomaatteja verotetaan nettotuotoista osavaltion asettaman veroasteen mukaan, paitsi jos automaattit sijaitsevat kasinon sisällä, jolloin niitä verotetaan pelikatteesta kiinteällä 30 % veroasteella. Vedonlyönnin osalta verokanta on kiinteä 5 % panostetusta rahasummasta, kun muualla Euroopassa verotus perustuu yleensä pelikatteeseen.⁸⁷

EU-lainsäädäntö edellyttää kilpailunrajoituksilta suhteellisuutta ja kohtuullisuutta hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamiseksi. Jäsenvaltioiden tulee lisäksi tavoitella tutkimustietoon perustuvaa sääntelyä.⁸⁸ Itävalta rajoittaa osittain kilpailua, mutta se on heikosti perusteltavissa. Erittäin korkeariskisinä pidetyt erillisten pelipaikkojen ulkopuolelle sijoitetut rahapeliautomaattit ovat melko vapaasti kilpailtavissa, kun taas matalariskisistä peleistä esimerkiksi lotto on valtion monopolin hallitsemassa. Järjestelmä on epä johdonmukainen ja EU-oikeuden näkökulmasta ongelmallinen.

Itävallan valtion monopoliyhtiö mainostaa lisäksi merkittävän paljon, minkä lainmukaisuuden yksityiset rahapeliyhtiöt ovat kiistäneet. Itävallassa toimiva suurten eurooppalaisten rahapeliyhtiöiden rahoittama yhdistys ÖVWG tilasi Wienin⁸⁹ ja Münchenin⁹⁰ yliopistojen tutkijoilta raportit Itävallan monopoliyhtiö Österreichische Lotterienin markkinoinnista. Raportit osoittivat yhtiön markkinoinnin olevan selkeästi pelaajia houkuttelevaa ja EU-oikeuden vastaista.⁹¹

Itävallan kansallinen tuomioistuin pyysi EU-tuomioistuimelta ennakkoratkaisua kolmeen Itävallan rahapelijärjestelmään liittyvään kysymykseen asiassa C-920/19 *Fluctus*. Tuomioistuin kysyi ensinnäkin SEUT artikla 56 tulkinnasta. Tuomioistuin kysyi, onko mainonnan arvioinnissa oleellista se, että rahapelialalla on ylipäättään havaittavissa kasvua tarkastelujaksolla, vai riittääkö se mainonnan laittomuuden arviointiin, että markkinointi on luonteeltaan pelaamiseen houkuttelevaa tai ylipäättään esittää rahapelaamisen positiivisessa tai houkuttelevassa valossa. Toisekseen tuomioistuin kysyi, tuleeko artikla 56 tulkita niin, että aktiiviseen rahapelaamiseen kannustava

⁸⁷ Kotanko & Rapani 2025.

⁸⁸ Aimo et al. 2025 s. 659–674 ja Miettinen 2022 s. 219–233.

⁸⁹ Matthes et al., 2021.

⁹⁰ Streinz & Michl, 2021.

⁹¹ ÖVWG:n taistalla on pitkälti samoja yrityksiä, jotka vaikuttavat myös Suomeen perustetun Rahapeliala ry:n taustalla. Suuret eurooppalaiset rahapeliyhtiöt ovat hyvin verkostoituneita pitkän Eurooppaa. Alalla on tyypillistä, että yksityiset toimijat, valtionyhtiöt, ja valtioiden viranomaiset tilaavat raportteja eri analyysiyhtiöiltä. ÖVWG:n eduksi on todettava, että yliopiston tuottamat raportit lienevät yksityisten konsulttitalojen raportteja uskottavampia.

monopoliyhtiön mainostaminen on joka tapauksessa epäjohdonmukaista, vai voiko monopoliyhtiö hyväksyttävästi kannustaa rahapelaamiseen esimerkiksi mainostamalla suuria voittoja tai tuottojen hyvää käyttöä julkisen edun eteen tai trivialisoida rahapelaamista vastauksena yksityisten yhtiöiden mainonnalle. Kolmanneksi tuomioistuimien kysyi, tuleeko sen soveltaa artikla 56 sen soveltuessa silloinkin, kun se johtaisi sellaisten kansallisten lainkohtien soveltamatta jättämiseen, jotka on aiemmin lainsäädäntöprosessissa todettu EU-oikeuden mukaisiksi.

EU-tuomioistuin totesi ensinnäkin, että hybridijärjestelmää ei tule tulkita SEUT artikla 56 vastaiseksi pelkästään sillä perustella, että yksinoikeuden haltija aktiivisesti kannustaa rahapelaamiseen ennakkoratkaisupyynnössä kuvatuin tavoin. Tuomioistuin linjasi unionin oikeuden ensisijaisuudesta niin, että kansallisten tuomioistuinten on jätettävä soveltamatta sellaiset lainkohdat, jotka tuomioistuin itsenäisesti toteaa artikla 56:n vastaisiksi silloinkin, kun kansallinen ylempi tuomioistuin on aiemmin todennut toisin.

EU-tuomioistuin on aiemmin useissa tapauksissa todennut, että monopoli ei saa mainostaa rajattomasti, koska pelihaittojen ehkäisy ei silloin voi olla keskiössä. Tuomioistuin on toisaalta useampaan otteeseen todennut kansallisten tuomioistuinten tehtäväksi sen, että EU-oikeuden ensisijaisuusperiaatteesta huolehditaan. Itävallan järjestelmä on yksi esimerkki siitä, että EU sietää hyvinkin laajalti eri valtioiden rahapelijärjestelmiä silloinkin, kun ne eivät vaikuta kohtuullisilta tai niillä ei ole tosiasiallista tutkimusnäyttöä tukenaan.

Itävallan järjestelmä ei ole ainakaan kanavointiasteella mitattuna kovin onnistunut. Itävallan viranomaiset eivät julkaise kanavointiasteeseen tai pelihaittoihin liittyviä raportteja, mutta verkkodataa analysoimalla vaikuttaa siltä, että järjestelmän sisälle kanavoituu enintään puolet pelaamisesta. Pelihaittoja Itävallassa vaikuttaa olevan kohtuullisen vähän⁹². Matalan kanavointiasteen ja silti vähäisten pelihaittojen määrän yhdistelmä on harvinainen, koska järjestelmien ulkopuoliset pelit ovat muualla Euroopassa osoittautuneet haitallisimmiksi. Itävaltalaiset pelaavat yleisestikin melko vähän, ja pelihaittojenkin vähäisyys voi johtua kulttuurillisista ja yhteiskunnallisista syistä.

⁹² Kalke et al. 2018. Itävaltalaiset ovat pelihaittojen määrässä Euroopan matalimmassa kolmanneksessa. Tutkimuksen data on uusimmillaan vuodelta 2015, mutta Itävallassa tehdään valitettavan vähän pelihaittoihin liittyvää tutkimusta.

5 Tulevan mallin verotukselliset keinot ja vaikutukset

5.1 Yhtiöiden verotus

Suomessa arpajaisten toimeenpanijat maksavat pelikatteestaan arpajaisveroa. Arpajaisveroa maksetaan rahapelien lisäksi myös tavara-arpajaisista, arvauskilpailuista, ja bingopeleistä. Arpajaisverokanta on näiden pelien osalta rahapelejä matalampi. Tässä tutkielmassa käsitellään arpajaisveroa ainoastaan luvanvaraisten rahapelien tarjoajien näkökulmasta.

Hyvin korkeasti kilpaillulla markkinalla vedonvälittäjien pelikatteet ovat usein noin 5 % luokkaa. Ne palauttavat keskimäärin 95 euroa pelaajille jokaista sataa pelattua euroa kohden. Arpajaisveroa maksetaan tästä 5 euron katteesta, joka ei ole vedonlyöntiyhtiön lopullinen tulo.⁹³ Lakiesityksessä pelikatetta käsitellään termillä tuotto, mutta pelikate ei ole peliyhtiön liikevaihto eikä liiketulos tai voitto. Tappiollinenkin peliyhtiö voi tehdä positiivisen pelikatteen ja maksaa arpajaisveroa, jos peliyhtiön muut kulut ovat katetta korkeammat. Arpajaisveroa ei voida verrata yhteisöveroon, jota peritään vasta yhtiön tuloksesta. Jos arpajaisveroa perittäisiin yhteisöveron tavoin, sen tuotto jäisi pienemmäksi, koska pelikate on peliyhtiöiden ainoa relevantti tulonlähde. Vero on luonteeltaan harvinaislaatuinen, koska yleensä yhtiöitä ei veroteta sekä katteesta että lopullisesta tuloksesta. Vastaavia sektoriveroja on käytössä lähinnä energiasektorilla, jossa tilapäinen voittovero eli windfall-vero verotetaan sähköalan ja fossiilisten polttoaineiden alan ylisuurista voitoista.

Rahapeleistä arpajaisveroa maksavat Suomessa Veikkaus ja Paf, ja tulevassa järjestelmässä sitä maksavat kaikki toimiluvalla pelejä Suomeen tarjoavat toimijat. Arpajaisverokanta oli 12 % ennen vuotta 2021, jonka jälkeen sitä on muutettu vuosittain niin, että vuonna 2021 se oli 5,5 %, vuonna 2022 3,4 % ja vuonna 2023 5 %. Vuodesta 2024 eteenpäin arpajaisverokanta on ollut jälleen 12 %. Arpajaisveron tuleva verokanta on 22 %. Lainsäätäjä ei ole esittänyt vaikutusarvioita verokannalle, mutta virallisena lähtökohtana verokannan määrittämisessä on korkean kanavointiasteen saavuttaminen ja korkean verokertymän turvaaminen.⁹⁴

Arpajaisverokanta perustunee joko EU:n keskiarvoon (21,5 % vuonna 2021) tai Ruotsin lisenssijärjestelmään (22 %). Euroopan eri valtioissa on suuria eroja pelikateveron suhteen. Eri valtiot perivät veroa hieman eri tavalla ja veroasteet vaihtelevat Ranskan joidenkin pelien 55,2 prosentista Viron ja Maltan viiden prosentin veroasteisiin. Joissain Euroopan valtioissa eri pelejä

⁹³ Pelikate tunnetaan kansainvälisesti termillä GGR (Gross Gaming Revenue).

⁹⁴ HE 16/2025 s. 92.

verotetaan eri verokannoilla, jotta peliyhtiöillä olisi kannustimia tarjota muitakin kuin kaikkein haitallisimpiä rahapelejä.

Kansainvälinen tutkimusnäyttö veroasteen ja kanavointiasteen suhteesta on vaihtelevaa. Kanavointiasteen ja arpajaisveron välillä lienee jonkinlainen yhteys, koska korkeampi arpajaisverokanta tekee markkinalla toimimisesta kalliimpaa, jolloin rahapeliyhtiöillä on korkeampi kannustin pysyä lisenssimarkkinan ulkopuolella. Kanavointiasteeseen vaikuttavaa verokannan rajaa on pidetty noin 20⁹⁵–30⁹⁶ prosentissa.

Veroa ei voida alkoholi- ja alkoholijuomaveron tai tupakkaveron tapaan perustella kannustimilla, koska kuluttaja ei maksa veroa. Korkea arpajaisverokanta kääntyy hankkeen tavoitteita vastaan, jos pelintarjoajat siirtävät veron pelien hintaan ja pelaajat havaitsevat sen, koska pelaajille nousee kannustin pelata järjestelmän ulkopuolelle niiden mahdollistaman paremman palautusprosentin vuoksi. Jos vero siirtyy pelien hintaan, mutta pelaajat eivät havaitse huonompia ehtoja tai eivät ole niistä kiinnostuneita, he häviävät samassa pelaamiseen käytetyssä ajassa enemmän rahaa.

Rahapelaamisessa tuotteen hinta on helppo piilottaa, koska kuluttajalla ei esimerkiksi vedonlyönnissä tiedä vedonvälittäjän katetta, ellei hän laske sitä itse. Arpajaisverotus on luonteeltaan regressiivinen verotuksen siirtyessä hintoihin, koska pienituloiset kuluttavat tuloistaan suuremman osan rahapeleihin⁹⁷. Arpajaisverotusta on pidetty lisäksi epätasa-arvoisena, koska rahapelien kulutus ja ongelmapelaaminen ovat kytköksissä miessukupuoleen ja esimerkiksi työttömyyteen ja matalaan koulutusasteeseen⁹⁸. Lainsäätäjän tulisi osoittaa erityistä huolellisuutta sellaisia veroja säädettäessä, jotka ovat regressiivisiä tai jotka kohdistuvat epätasa-arvoisesti tiettyihin ihmisryhmiin. Pidän tämän vuoksi huolestuttavana sitä, että arpajaisverokannan perusteluissa ei ole esitetty lainkaan tutkimusnäyttöä tai muutakaan vaikutusarvioita.

Veroa ei voida perustella myöskään toimilupajärjestelmän ylläpitämisellä, koska sitä varten toimiluvanhaltijoiden on tarkoitus maksaa erillistä veroluonteista maksua. Maksun kokonaismäärä olisi jäämässä enintään noin kymmeneen miljoonaan euroon, mutta tarkkaa suuruutta ei ole vielä määritetty. Maksun keräämisen tarkoituksena on varmistaa järjestelmän omarahoitteisuus siten, ettei valtion budjetista tarvitse ottaa lisärahoitusta järjestelmäuudistusta varten.

⁹⁵ Esim. Copenhagen Economics (2016) ja H2 Gambling Capital (2020).

⁹⁶ Marionneau et al. 2025 s. 10.

⁹⁷ Rahapelaamisen kulutuksen jakautumista on tutkittu Suomessa kiitettävän paljon. Ks. esim. Salonen, Kontto, & Castrén 2017.

⁹⁸ Esim. Davidson et al. 2017 ja Worthington 2001.

Suomessa yksinoikeudella rahapelejä tarjoavat Veikkaus ja Paf eivät maksa nykyisellään maksa yhteisöveroa, mutta tilanne muuttuu lisenssijärjestelmään siirryttäessä. Yhteisöveroa maksetaan tuloverolain mukaan yhteisön verotettavasta tulosta. Yhteisöverokanta lasketaan 18 prosenttiin vuonna 2027 sitä edeltävältä 20 prosentin tasolta. Esityksessä odotetaan yhteisöverokertymän tulevan lähinnä yksinoikeustoimijoiden tuloksista, koska muiden toimijoiden ei odoteta perustavan Suomeen kiinteää toimipaikkaa. Alhaisten rahapeliverokantojen Viron ja Maltan lisäksi myös etenkin Ruotsissa ja Iso-Britanniassa toimii runsaasti rahapeliyhtiöitä. Ruotsalainen pörssiyhtiö Betsson Group ja isobritannialainen Bet365 ovat alan suurimpia konserneja. Suomi ei ole tavoittelemassa nykyisten yhtiöiden toimipaikkoja eikä odota uusienkaan toimijoiden valitsevan Suomea toimipaikakseen. Yhtiöiden perustamiseen Suomeen ei verotuksellisesti tai muutoinkaan kannusteta. Hankkeella ei ainakaan siltä osin ole taloudellisia tai työllisyyden kohentamiseen liittyviä päämääriä.

Muiden verolajien vaikutus rahapeliin tarjoamiseen on vähäinen. Rahapelit on vapautettu arvonnäköverosta EU:n arvonnäköverodirektiivin (2006/122/EC) mukaisesti. Arvonnäköveron määrittäminen rahapeleille olisi käytännössä liian mutkikasta toteutettavaksi.

5.2 Henkilöverotus

Luvallisten toimijoiden tarjoamista peleistä ansaitut voitot ovat pelaajille pääsääntöisesti verovapaita. Voitonosaaja ei lähtökohtaisesti maksa arpajaisvoitosta tuloveroa, koska pelintarjoaja maksaa pelistä arpajaisveroa, joka korvaa tuloveron.

Tuloverolain 85 §:n muoto yksinoikeusjärjestelmässä oli seuraava:

Arpajaisverolain 2 §:ssä tarkoitetuista tai Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista arpajaisista saatu voitto ei ole veronalaista tuloa. Veronalaista tuloa on kuitenkin voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakoperintälaissa tarkoitettuna palkkana.

Tuloverolain 85 § muutetaan lisenssijärjestelmää varten seuraavaan muotoon:

Veronalaista tuloa ei ole voitto, joka on saatu:

1) arpajaisverolain (552/1992) 1 §:n 1 momentissa tarkoitetuista rahapeleistä tai muista arpajaisista;

2) toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti

toimeenpannuista muista arpajaisista kuin rahapeleistä;

3) toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä.

Veronalaista tuloa on kuitenkin voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakkoperintälaissa tarkoitettuna palkkana.

Veronalaista tuloa on voitto pelintarjoajalta, joka tarjoaa pelejään Suomeen ilman lisenssiä. Pelin tarjoamisella tarkoitetaan esimerkiksi suomenkielisiä verkkosivuja, asiakaspalvelua, tai suomalaisten asiakkaiden rekisteröimisen hyväksymistä. Tuloverolain 85 §:stä ei kuitenkaan selviä verovelvolliselle suoraan, milloin voitot rahapeleistä ovat veronalaisia, koska pelien tarjoaminen on käsitteenä tulkinnanvarainen eikä keskivertokuluttajan voitane olettaa ymmärtävän, milloin peliä on tarjottu Suomeen. Lain oikeudenmukaisuuden ja kannustavan vaikutuksen onnistumisen edellytyksenä on kansalaisten huolellinen informointi siitä, mille toimijoille saa pelata verovapaasti.

Verotus toteutetaan kulutusmaaperiaatteen avulla niin, että verotus koskee Suomessa vakituisesti asuvia riippumatta siitä, käykö verovelvollinen pelaamassa verkkopelit Suomen ulkopuolella. Toisissa valtioissa fyysisesti järjestetyt pelit suljetaan kuitenkin Suomen verotuksen ulkopuolelle, eli verovelvollinen voi käydä ulkomailla ollessaan kasinolla ilman veroseuraamuksia.

Edellisessä lainmuodossa ongelmaksi muodostui toimeenpanopaikan määrittäminen. KKO:n päätöksessä 2005:27 Paf:in toimitusjohtaja ja hallituksen puheenjohtaja saivat sakkorangaistukset arpajaisrikoksista. Paf:in rahapelilupa koski ainoastaan Ahvenanmaata, mutta pelejä katsottiin tarjotun myös Manner-Suomeen. Paf oli käytännössä järjestänyt pelit Ahvenanmaalla, mutta sillä ei ollut tuomion kannalta merkitystä, koska se oli tarjonnut niitä myös Manner-Suomeen. Pelien tarjoamista perusteltiin mm. suomenkielisillä verkkosivuilla ja mainonnalla.

KHO:n päätöksessä 2009:105 oli kyse bingo-pelin järjestämisestä, johon Ylen Hyvä Säätiö haki bingo-pelilupaa Tampereen kihlakunnan poliisilaitokselta, koska Ylen studio sijaitsi Tampereella, jossa bingo-numerot oli tarkoitus arpoa. Bingen osallistuminen olisi mahdollista muun muassa tekstiviestitse eikä fyysistä osallistumista vaadittaisi. Tampereen kihlakunnan poliisilaitos ei katsonut olevansa toimivaltainen luvan myöntämiseen, koska peliin osallistuvat henkilöt oleskelivat ja siten myös pelasivat muuallakin kuin Tampereella. Tampereen kihlakunnan poliisilaitoksen mukaan yhdelläkään viranomaisella ei olisi toimivaltaa tällaisen luvan myöntämiseen.

KHO vahvisti kyseisessä päätöksessä arpajaisten toimeenpanopaikaksi sen paikan, jossa pelaaja pelaa pelin riippumatta siitä, missä fyysinen pelipalvelin sijaitsee. Jos arpajaisten

toimeenpanopaikka määriteltäisiin pelin fyysisellä järjestyspaikalla tai esimerkiksi pelipalvelimen sijainnilla, voisi Suomessa myydä monopolinkin alla vapaasti rahapelejä, kunhan pelit lopulta järjestettäisiin ulkomailla. Arpajaislainsäädännön tarkoitus ei tällöin toteutuisi.

Jo edellä mainitussa tapauksessa mainittiin oikeuskäytännön olevan vakiintunutta sen suhteen, että arpajaiset katsotaan toimeenpannuksi siellä, missä pelaajat niitä pelaavat. Suomeen verovelvollinen ei voi siten saada Suomessa pelatessaan voittoja ETA-alueen ulkopuolelta, vaan voitot tulevat aina Suomessa toimeenpannuista arpajaisista. Pelaajien verotus on perustunut siksi aiemmassakin järjestelmässä siihen, onko arpajaiset toimeenpantu Suomen lainsäädännön mukaisesti, mikä on ollut Manner-Suomessa mahdollista vain Veikkaukselle.

5.2.1 Nettotulon verotus

Tuloverolain 29 §:n mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää tuloistaan niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot. Tätä niin kutsuttua nettotulon verottamisen periaatetta ei ole kuitenkaan syytä pitää ehdottomana, eikä oikeuskäytännössä näin olekaan. Kaikki menot eivät ole aina vähennyskelpoisia eikä kaikkia menoja saa aina vähennettyä täysmääräisinä.

Jos verovelvollisella ei ole mahdollisuutta vähentää menoja tai tappioita, on mahdollista, että verovelvollisella ei ole sellaista tuloa, josta verot voitaisiin maksaa. Tällöin voitaisiin katsoa myös perustuslain 15 §:ssä turvatus omaisuuden suojaan olevan uhattuna. Yleisesti ottaen omaisuuden suoja ei estä verotusta, koska perustuslaissa on säädetty myös verotusoikeudesta. KHO:n päätös 1998:53⁹⁹ oli ensimmäinen päätös, jossa korkein tuomioistuin vahvisti omaisuuden suojaan pätevän myös verotukseen. KHO lausui tapauksessa, ettei verotus ollut sillä tavalla konfiskatorista, että omaisuuden suojaa olisi loukattu. Konfiskatorisen verotuksen vahvistettiin kuitenkin mahdollistavan omaisuuden suojaan loukkaamisen.

Nopeatempoisia rahapelejä järjestelmän ulkopuolelle pelaaville pelaajille verorasitus voi muodostua nopeasti korkeaksi. Nettikasinoilla hedelmäpelit palauttavat pelaajille yleensä n. 95–98 % panoksista, eli sadan euron pelikassan ehtii pelata keskimäärin kymmeniä kertoja ennen rahojen hupenemista. Tästä sadan euron tappiosta tulee kuitenkin verorasitusta pelaajalle jokaiselta

⁹⁹ Itse päätös koski optiotodistuksien myynnin verotusta ja tuloverolain muutoksen aikaistamista niihin aikoihin, kun verovelvollinen myi optiotodistuksensa. KHO totesi verotuksen olleen lainmukainen eikä omaisuuden suoja tuottanut verotuksen toimittamiselle estettä, mutta omaisuuden suoja otettiin konfiskatorisen verotuksen osalta käsittelyyn. Tapauksessa otettiin kantaa myös verotuksen taannehtivuuteen ja yhdenvertaisuuteen.

voitetulta kierrokselta, eli jos pelaaja ehtii pelata 2 000 eurolla, häneltä verotetaan 1 900 euron edestä tuottoa, vaikka hän häviää todellisuudessa koko sadan euron pelikassansa.

Hedelmäpelien osalta voittavienkaan kierrosten panosta ei voida vähentää, koska voitot perustuvat puhtaasti sattumaan. Tulonhankkimiskuluja ei voi olla toiminnan täyden satunnaisuuden vuoksi. Jos pelaaja esimerkiksi tuplaa euron panoksensa, hänelle syntyy kaksi euroa verotettavaa tuloa. Tällöin on selvää, että ansiotulona verotettavaa tuloa voi olla enemmän kuin mitä pelaaja on missään vaiheessa saanut pelitililleen.

Esimerkkinä voidaan käyttää myös rulettia. Ajatellaan pelaajan panostavan kaksi yksikköä mustalle ja yhden yksikön kullekin numerolle 1, 2, ja 3. Väri palauttaa pelaajalle panoksen kaksinkertaisena ja oikea numero 35-kertaisena. Jos kuula pysähtyy mustalle numerolle, joka ei ole mikään pelaajan valitsemista, hän saa takaisin neljä yksikköä panostettuaan viisi. Pelaajalta verotettaisiin voittona neljä yksikköä, vaikka hänen todellinen tuloksensa on yksi yksikkö tappiota. Pelaajalla ei ole koskaan ollut neljää yksikköä käytettäväksi kulutukseen tai verojen maksamiseen, koska voitot ja tappiot tapahtuivat samanaikaisesti, mutta häntä verotetaan silti.

Oikeustapauksia rahapeleistä voitettujen nettotulojen tulkinnasta on tätä kirjoittaessa vain yksi. Vaasan hallinto-oikeuden tapaus 607/2024 koski Kansaneläkelaitoksen tulkintaa pelivoitoista. X oli toimittanut Kelalle pelitilinsä yhteenvedon, missä näkyi 1 351,50 € peliostoja ja 1 250,20 € pelivoittoja. Kela otti 1 250,20 € huomioon pelivoitoina kokonaisuudessaan. Peliostoja ei otettu menoina huomioon. Perustoimeentulotukea hakenut X oli valittanut päätöksestä vaatien, että pelivoitot poistetaan toimeentulotukilaskelmilta. Hallinto-oikeus totesi pelivoittojen osalta kyseessä olleen laskennallisen yhteissumman, joka sisälsi pelin sisäisiä voittoja. X ei voinut todellisuudessa nostaa pelitililtä ainakaan koko summaa ja asia palautettiin Kelalle käsiteltäväksi. Päätös on lainvoimainen.

Kyseessä on ainoastaan hallinto-oikeuden päätös eikä siinä käsitellä verotusta. Päätös osoittaa kuitenkin ainakin yhden oikeusistuimen tulkinneen pelivoittoja sellaisena summana, joka on tosiasiallisesti pelaajan nostettavissa. Vastaava päätös tarkoittaisi verotuksen osalta muutosta henkilöverotukseen silloin, kun verovelvollinen pelaa lisenssijärjestelmän ulkopuolelle. Verotusta tarkasteltaisiin ennemmin todellisuudessa nostettavissa olevan summan kuin laskennallisen pelivoittojen yhteenvedon mukaan. Ero tulee siitä, kun panoksella saavutettava voitto jää panosta pienemmäksi. Tämä on tyypillinen tilanne kolikkopeleissä ja joissain vedonlyöntikohteissa, missä tappio voi olla osittainen.

Konfiskatorisen verotuksen suhteesta perustuslain omaisuudensuojaan mainitaan myös perustuslain esitöissä, jossa se on johdettu vanhan hallitusmuodon 6 §:stä.¹⁰⁰ Hallitusmuodon 6 §:ssä mainitaan omaisuuden olevan lain mukaan turvattu. Perustuslakivaliokunta esittää konfiskatorisen verotuksen arvioinnin tapahtuvan nykyisin ennemmin perustuslain 15 §:n 1 momentin yleislausekkeen pohjalta, joka on sisällöltään hyvin samankaltainen. Siinä mainitaan jokaisen omaisuuden olevan turvattu.

Perustuslain esitöissä mainittiin konfiskatorisen verotuksen olevan kategorisesti kielletty, mutta konfiskatorisuutta ei ole tarkemmin määritelty. Esityksessä huomioidaan verovelvollisen oman toiminnan vaikuttavan konfiskatorisuuden arviointiin. Konfiskatorisuutta arvioidaan lisäksi veron taannehtivuuden ja omaisuuden korvauksettoman ottamisen perusteella.

Perustuslakivaliokunta totesi verotuksen olevan mahdollisesti konfiskatorista uuden järjestelmän alla. Ammatinharjoitustarkoituksessa vetoa lyövä tai pokeria pelaava verovelvollinen voisi valiokunnan mukaan saada maksettavakseen saatuja tuloja korkeammat verot. Omaisuudensuojan lisäksi myös vedonlyöjien elinkeinovapaus voi olla uhattuna, jos ammatikseen vetoa lyövien suositukset jäävät järjestelmän ulkopuolelle.¹⁰¹ Uhkakuva lienee aiheellinen, koska lähes kaikki markkinaehtoiset toimijat voimakkaasti rajoittavat voittavien pelaajien toimintaa, joten ammattimainen vedonlyönti on ylipäättään mahdollista vain hyvin harvalla toimijalla¹⁰². Vedonlyönnin ammattilaisten tulonhankkiminen Suomessa lienee tulevaisuudessa kiinni siitä, hakevatko heille suotuisat yhtiöt Suomesta rahapelilisenssiä.

Valtiovarainvaliokunta sen sijaan totesi uutta järjestelmää koskevassa lausunnossaan, että vaikka eräät valiokunnan kuultavana olleet olivat pitäneet ongelmallisena vedonlyönnin verottamista ilman mahdollisuuksia tappioiden vähentämiseen, ei lainkohtaa ole syytä muuttaa. Valiokunta totesi, että tappioiden vähennyskeltottomuus ulottuu järjestelmän ulkopuolisiin rahapeleihin, ja sen oletetaan vaikuttavan positiivisesti kanavointiasteeseen.¹⁰³

Eriävä verokohtelu voi toimia kannustimena vain, jos verovelvolliset ovat todellisuudessa tietoisia rahapelivoittojen verotuksesta. Nykyisessä monopolimallissa ETA-alueen sisäiset voitot ovat verovapaita ja ETA-alueen ulkopuoliset voitot kokonaisuudessaan verollisia. Kaikki kannustimet ovat ETA-alueen sisälle pelaamisen puolella. Suomen suosituimpia pelisivustoja on siitä huolimatta ETA-alueen ulkopuolelle rekisteröity Stake.com, jonka maailmanlaajuinen suosio selittynee

¹⁰⁰ HE 309/1993, yksityiskohtaiset perustelut kohta 1.1.

¹⁰¹ PeVL 31/2025.

¹⁰² Voittavien pelaajien rajoittamisesta ks. Kaunitz et al. 2017.

¹⁰³ VaVL 2/2025.

suurimmalta osin markkinoinnilla ja brändäyksellä.¹⁰⁴ Sen tarjoavat pelit ovat pitkälti samoja kuin muillakin nettikasinoilla. Lienee selvää, ettei se voi olla ainakaan niin paljon muita kasinoita parempi, että suomalaisen kuluttajan kannattaisi maksaa bruttovoroista veroja silloin, kun kokonaan verovapaita vaihtoehtoja on tarjolla. Myös Ruotsin esimerkin perusteella on oletettavaa, että kuluttajat tiedostavat heikosti eriävän verokohtelun eri lisenssien välillä¹⁰⁵ ja sen, toimiiko palveluntarjoaja ETA-alueella. Ratkaistavaksi jää, voiko keskivertokuluttajalta olettaa tietämystä siitä, toimiiko pelintarjoaja Maltalla vai Curaçaoilla tai siitä, onko pelintarjoajalla lisenssiä.¹⁰⁶ Verovelvolliset jättänevät voittoja myös tahallaan ilmoittamatta.

5.2.2 Sijoitustuotteiden ja vedonlyönnin veroneutraalisuus

Tuloverolain 85 §:n 2 momentin mukaan veronalaista tuloa on voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakkoperintälaissa tarkoitettuna palkkana. Lainkohtaa ei ole kuitenkaan käytännössä sovellettu, koska pelaajille verovapailta sivustoilta saadut voitot ovat verovapaita silloinkin, kun verovelvollinen pelaa tulonhankkimistarkoituksenaan. Vedonlyönti- ja veikkauspelien sekä raha-automaattipelien pelaaminen on nykyisen verotuskäytännön mukaan aina muuta kuin tulonhankkimistoimintaa.¹⁰⁷

Pokerinpelaaminen on voitu katsoa verotuksessa tulonhankkimistoiminnaksi silloin, kun henkilö saa pidemmän ajan kuluessa pääasiallisen toimeentulonsa pokerin pelaamisesta. Pokeritulot käsitellään koko vuoden osalta ja tappiot sekä pelaamisesta aiheutuneet kulut voidaan vähentää verotuksessa muunkin laillisen tulonhankkimistoiminnan tapaan. Verohallinto toteaa pokerissa olevan jonkinlainen taitoelementti, minkä ansiosta pitkällä tähtäimellä voittaminen on mahdollista. Ilman Verohallinnon määrittelemää taidon osuutta verovelvollisella ei ole mahdollisuutta saada verotustaan tulkittavaksi vuositasona, vaan kaikkien muiden pelivoittojen osalta verotus käsitellään pelikierros kerrallaan yksitellen.¹⁰⁸

¹⁰⁴ Stake sponsoroi maailman tunnetuimpia striimaajia ja muita julkisuuden henkilöitä, kuten muusikko Drakea ja entistä argentiinalaista huippujalkapalloilijaa Sergio Agüeroa. Stake perusti oman Kick-nimisen striimauspalvelunsa vuonna 2022 suojatakseen striimaajiaan muiden palveluiden sääntelyltä (Grosemans et al., 2025 s. 2). Kick.com keräsi 221 miljoonaa kävijää joulukuussa 2025.

¹⁰⁵ Myös talousvaliokunta oli huolissaan asiasta lausunnossa TaVL 12/2025 vp.

¹⁰⁶ Curaçao ei kuulu ETA-alueeseen, vaikka sen asukkailla onkin Alankomaiden passin myötä myös EU:n kansalaisuus. Autonominen saari ei kuitenkaan nauti ETA-alueen vapaasta palveluiden liikkuvuudesta ja siksi voitot Curaçaoille lisensoidulta nettikasinoilta ovat olleet yksinoikeusjärjestelmän alla suomalaisille verollisia.

¹⁰⁷ Verohallinnon kannanotto muualla kuin Suomessa tai EU/ETA-alueella järjestetyistä vedonlyönti, veikkaus- ja raha-automaattipeleistä saatavien tulojen verotus tuloverolain mukaan. Annettu 27.4.2023.

¹⁰⁸ Verohallinnon syventävä vero-ohje pokeritulosten verotuksesta, annettu 28.4.2023.

Vedonlyöntiäkin on kuitenkin mahdollista harjoittaa tulonhankkimistoimintana, jos vedonlyöjä lyö positiivisen odotusarvon vetoja. Eri vedonvälittäjiä hyödyntävä vedonlyöjä voi esimerkiksi löytää markkinoilta tehottomuuksia ja mahdollisuuksia arbitraasiin, jolloin pelaaja varmistaa voittonsa lyömällä vedot eri puolille eri välittäjillä. Vedonvälittäjät tarjoavat toisistaan eriäviä kertoimia markkinoiden suhteellisen tehottomuuden vuoksi.¹⁰⁹ Tarkastellaan tilanteen verotusta.

Otetaan tennisottelu, jossa pelaavat vastakkain A ja B. Suomeen sijoittautunut pelintarjoaja X tarjoaa tennisotteluun pelaajalle A kerrointa 2,05. Maltalle sijoittautunut pelintarjoaja Y tarjoaa vastaavasti pelaajalle B kerrointa 2,05. Vedonlyöjä asettaa pelaajalle A 1000 euroa pelintarjoaja X:llä ja vastavedon 1000 euroa pelaajalle B pelintarjoaja Y:llä. Vedonlyöjän tuotto voidaan laskea kaavalla

$$\text{Voitto} = \text{panos} * \text{kerroin} - \text{panos}$$

Eli tässä tapauksessa $1000 * 2,05 - 2000 = 50$ euroa. Vedonlyöjän palautusprosentti on $\text{voitto} / \text{panos} * 100$, eli 102,5 %. Vedonlyöjä tekee 2,5 % tuottoa jokaista pelaamaansa yksikköä kohden. Jos vedonlyöjä etsii kertoimia pääsääntöisesti, löytää 1000 kohdetta vuodessa ja panostaa niihin kaikkiin esimerkin mukaisesti $2000 * 1000$ €, hän jää toiminnastaan voitolle 25 000 € vuodessa. Jos pelintarjoajilla on Suomessa lisenssi, pelaaja ei maksa tuloistaan lainkaan veroa.

Jos pelintarjoajilla ei ole lisenssiä mutta ne tarjoavat pelejä Suomeen, verotetaan jokainen pelivoitto itsenäisenä pelitapahtumana tappioiden ollessa vähennyskelvottomia. Esimerkin vedonlyöjän verotettava tulo olisi silloin $1000 * 1000 * 2,05 - 1000 * 1000 = 1\,050\,000$ €, koska henkilö voittaa aina joka toisen asettamansa vedon. Koska ansiotuloverotus on progressiivista, ei pelaajan tarkkaa verorasitusta voida arvioida. Se olisi joka tapauksessa moninkertaisesti enemmän kuin henkilön todellinen taloudellinen tulo eli 25 000 €.

Tarkastellaan samaa tilannetta nyt ilman, että pelaaja suojaa vetojaan. Pelaaja arvioi pelaajan A voittavan pelinsä 50 % kerrasta ja hän lyö hänen puolesta vetoa kertoimella 2,05. Jos pelaaja arvioi todennäköisyydet oikein, hänen odotettu voittonsa on $0,5 * 2,05 - 1 = 0,025$ yksikköä, eli jokaista panostettua yksikköä kohden pelaaja tekee edelleen 2,5 % tuottoa. Jos pelaaja pelaa vastaavan vedon tuhat kertaa, hänen odotettu tuottonsa on 25 000 €. Odotettu tuotto on sama riippumatta siitä,

¹⁰⁹ Vedonlyöntimarkkinoiden tehokkuutta on tutkittu hyvinkin runsaasti, koska markkinat ovat yksinkertaisuutensa vuoksi niin otolliset taloudellisen tehokkuuden tutkimiseksi. Markkinat on havaittu tehokkaimmillaankin heikosti tehokkaiksi. Tavallinenkin vedonlyöjä löytää pienehköllä vaivalla merkittäviä hinnoittelueroja eri vedonvälittäjien välillä, jotka selittyvät vain markkinoiden tehottomuudella. Vedonlyöntimarkkinoiden tehokkuudesta on tarkempia esimerkkejä esim. tutkimuksissa Ramesh et al. 2019 ja Winkelmann et al. 2024.

suojaako pelaaja vetonsa vai ei. Pelaajan verorasitus on myös sama: lisensoidulle vedonvälittäjälle pelatessa 0 € ja muualle pelatessa 1 050 000 €. Vedon lopputulos perustuu aina lopulta sattumaan, mutta pidemmän päälle voittaminen ei.

Verottajan kannanotossa vedonlyönnin luonteesta todetaan seuraavasti:

Tulohankkimistoiminnan menojen ja vedonlyönnin tai veikkaamisen menojen vähentämisessä verotuksessa on toimintojen luonteeseen perustuva olennainen ero. Tulohankkimistoiminnan menoja vähennettäessä toimintaa tarkastellaan ja siitä saatuja tuloja ja menoja käsitellään verotuksessa vuositasolla kokonaisuutena. Vedonlyönnistä ja veikkaamisesta saatuja, osittain sattumaan perustuvia tuloja ja niihin kohdistuvia menoja taas käsitellään verotuksessa veto- ja veikkauskohtaisesti. Vedonlyönnistä ja veikkaamisesta saatuja tuloja ja niihin kohdistuvia menoja ei voida tarkastella vuositasolla, koska jokainen vedonlyönti ja veikkaus on yksittäinen tapahtuma eikä hävityllä panoksella siten ole vaikutusta voitonsaantimahdollisuuteen seuraavassa vedonlyönnissä tai veikkauksessa.

Tarkastellaan Verohallinnon väitettä vedonlyönnin luonteesta sarjana yksittäisiä tapahtumia yksinkertaisen esimerkin avulla. Pelaaja lyö kolikonheitosta vetoa vedonvälittäjää vastaan ja saa klaavan kertoimeksi 2.05. Jos pelaaja lyö yhden vedon, hän voittaa tai häviää sen 50 % todennäköisyydellä. Hänen täytyy saada klaava jäädäkseen voitolle. Kuitenkin, jos pelaaja lyö vuodessa tuhat vastaavaa vetoa, hän tarvitsee klaavan vain $1000 / 2,05$ (noin) = 488 kertaa. Todennäköisyys jäädä voitolle on jo noin 78,5 %, ja todennäköisyys nousee vetomäärän noustessa binomijakauman mukaisesti kohti sataa prosenttia. Sama koskee käänteisesti myös tappioita. Vedonlyönnin tappiollisuus pelaajalle ja voitollisuus kasinolle perustuu suurten lukujen lakiin, eikä yksittäisiin vetotapahtumiin.

Asiaa voidaan yksinkertaistaa myös täysin sattumaan perustuvan onnenpelin, kuten ruletin avulla. Ruletti perustuu yksittäisen pyöräytyksen osalta täysin sattumaan. Pelaaja asettaa panoksen mustalle, ja talo ottaa sen vastaan tarjotessaan panoksen takaisin tuplana pallon osuessa mustalle. Jos pallo pysähtyykin punaiselle tai vihreälle ruudulle, talo voittaa sattumalta. Jos pallo pysähtyy mustalle, pelaaja voittaa sattumalta. Kumpikaan osapuoli ei voi vaikuttaa tapahtuman lopputulokseen, ja pyöräytykset ovat yksittäisiä tapahtumia, jotka eivät vaikuta tuleviin tapahtumiin. Kumpaakin osapuolta pitäisi Verohallinnon tulkintaa soveltamalla verottaa pyöräytys kerrallaan ilman mahdollisuutta vähentää hävittyjen kierroksien panoksia. Kasinot menisivät toki tällöin konkurssiin.

Vedonvälittäjät tarjoavat myös kiinteäkertoimisien pelien lisäksi myös muuttuvakertoimisia pelejä, joissa pelaajat käyvät kauppaa toisiaan vastaan. Kiinteäkertoimiset pelit ovat pelejä, joissa vedonvälittäjä laskee tapahtumalle todennäköisyydet ja tarjoaa niiden käänteislukuina kertoimia, joista vedonvälittäjä vähentää oman marginaalinsa. Jos vedonvälittäjän marginaali eli pelikate on 5 % ja vedonvälittäjä arvioi tapahtuman todennäköisyydeksi 50 %, se antaa kertoimeksi $1 / 0,5 * 0,95 = 1,9$. Jos vastatapahtumia on yksi, se antaa sillekin todennäköisyydeksi 50 % ja kertoimeksi 1,9. Jos vedonvälittäjä saa yhtä paljon peliä molemmille puolille, se saa maksaa ulos 19 yksikköä jokaista saamaansa 20 yksikköä vastaan ja saa pelikatteen tavoittelemansa 5 %.

Muuttuvakertoimisissa totalitaattoripeleissä vedonvälittäjä ei tarjoa kertoimia, vaan ne muodostuvat pelijakauman perusteella. Muuttuvakertoimisissa peleissä vedonvälittäjä ei voi hävitä, koska sen pelikate on varma. Jos vedonvälittäjä tavoittelee 5 % katetta ja molemmat puolet saavat yhtä paljon peliä, molempien kerroin on 1,9. Jos toinen puoli kerääkin vaikka 40 % pelistä, vedonvälittäjä tarjoaa sille kertoimeksi $1 / 0,4 * 0,95 = 2,375$. Muuttuvakertoimisissa peleissä vedonvälittäjä ei joudu itse laskemaan kertoimia, mutta se ei voi myöskään hyödyntää vedonlyöjien ajatusharjoja tavoitellakseen pelikatettaan korkeampia tuottoja.

Vedonlyöjän tavoite muuttuvakertoimisissa peleissä on arvioida todennäköisyydet muita pelaajia paremmin. Jos pelaaja arvioi todennäköisyydet muita pelaajia paremmin vedonvälittäjän kate huomioiden, hän jää pitkässä juoksussa voitolle. Nykyään osa tämänkaltaisista ns. vetopörssistä perii hyvin vähän tai ei lainkaan katetta. Ne toimivat lähinnä alustoina pelaajien väliselle kaupankäynnille. Tämänkaltaisia vetopörssijä ovat esimerkiksi kansainvälisesti toimivat Polymarket ja Kalshi. Polymarketin globaali vaihto lokakuussa 2025 oli noin 3 miljardia ja Kalshin 4,4 miljardia Yhdysvaltojen dollaria. Niillä voi lyödä vetoa paitsi esimerkiksi urheilusta ja politiikasta, myös perinteisesti pörssikaupan alustoille varatuista tuotteista, kuten osakkeiden tai kullan hinnan kehityksestä.

Vetopörssit toimivat käytännössä niin, että pelaajat ostavat toisiltaan futuureita. Futuurin arvo on tapahtuman toteutuessa 1 dollari. Jos tapahtuma ei toteudu, futuuri erääntyy arvottomana. Jos futuurin hinta käänteislukuna on alhaisempi kuin tapahtuman toteutumisen todennäköisyys, pelaaja saa positiivista odotusarvoa ostaessaan futuurin ja voi olettaa jäävänsä pitkässä juoksussa voitolle. Pelaaja ei yleensä tiedä tapahtuman todellista todennäköisyyttä, vaan joutuu arvioimaan sen.

Pelaaja voi arvioida vaikkapa Lähi-Idän kiristynyttä turvallisuustilannetta ja arvioida Iranin sulkevan Hormuzinsalmen vuoden loppuun mennessä 45 % todennäköisyydellä.

Ennustemarkkinalla hän saa kyseistä futuuria halvimmillaan 40 sentillä. Hänen voittonsa

tapahtuman toteutuessa on $1 - 0,4 = 0,6$ yksikköä. Jos pelaaja on arviossaan oikeassa, hänen futuurinsa lunastetaan 45 % kerroista. Pelaajan odotusarvo on $0,45 * 0,6 - 0,55 * 0,4 = 0,05$ yksikköä. Pelaaja jää pitkällä tähtäimellä voitolle.

Tulevan tapahtuman luonteella ei ole taloudellista merkitystä odotusarvoa tarkastellessa. Sama periaate on sovellettavissa kaikkeen kauppaan, mutta verokohtelussa on merkittäviä eroja.

Urheilutapahtumaa koskevaa futuuria verotetaan merkittävästi eri tavalla verrattuna esimerkiksi kullan hintaa koskevan futuurin verotukseen. Suomalaisessa lainsäädännössä ei ole otettu ennustemarkkinoita lainkaan huomioon. Tulevaisuudessa jollekin suomalaisen arpajaislisenssin haltijalle se saattaa mahdollistaa sijoittajille täysin verovapaata futuurikauppaa myös pörssilistatuista tuotteista.

Havainnoidaan eri kaupankäyntialustojen verotuksellisia eroavaisuuksia seuraavien taulukoiden avulla käyttämällä esimerkkinä kultaa. Kultaan voi sijoittaa ostamalla sitä suoraan, erilaisten futuurien ja johdannaisopimusten kautta, tai pörssilistattujen hyödykkeiden kautta. Sijoittajan tulonhankkimistoiminta perustuu kullan arvonnousuun. Hän uskoo löytävänsä markkinoilta tuotteita, jotka ovat väärin hinnoiteltuja ja hän pyrkii tekemään sen avulla tuottoa. Kullan hinnan kehitys on samanlainen tulevaisuuden tapahtuma kuin vaikkapa urheilutapahtuman lopputulos.

Taulukko 1. Verotus sijoittajan jäädessä voitolle

Sijoittaja tekee päiväkauppaa kullan hinnalla ja ostaa verovuoden aikana 365 päivänä jokaisena yhden kappaleen tuotetta, jonka arvo seuraavana päivänä perustuu kullan sen hetkiseen spot-hintaan. Kullan hinta nousee verovuoden aikana 200 päivää eli noin 55 % päivistä ja laskee 165 päivää.

Tuote	Kaupankäyntialusta	Tuotteen hinta	Tuotteen arvo, jos hinta nousee	Tuotteen arvo, jos hinta laskee	Sijoittajan tuotto verovuoden aikana	Verotettava tulo
Futuuri	Lisensoitu vedonvälittäjä	0,5	1	0	17,5	0
Futuuri	Lisensioimaton vedonvälittäjä	0,5	1	0	17,5	100 (ansiotuloa)
Fyysinen kulta	Fyysinen kauppapaikka	1	1,1	0,9	3,5	3,5 (pääoma- tai ansiotuloa)
ETC	Pörssi	0,5	1	0	17,5	17,5 (pääoma- tai ansiotuloa)

Taulukko 2. Verotus sijoittajan jäädessä tappiolle

Tilanne on sama kuin taulukossa 1, mutta kullan hinta nousee verovuoden aikana 165 päivänä eli noin 45 % päivistä.

Tuote	Kaupankäyntialusta	Tuotteen hinta	Tuotteen arvo, jos hinta nousee	Tuotteen arvo, jos hinta laskee	Sijoittajan tuotto verovuoden aikana	Verotettava tulo
Futuuri	Lisensoitu vedonvälittäjä	0,5	1	0	-17,5	0
Futuuri	Lisensioimaton vedonvälittäjä	0,5	1	0	-17,5	82,5 (ansiotuloa)
Fyysinen kulta	Fyysinen kauppapaikka	1	1,1	0,9	-3,5	-3,5 (pääoma- tai ansiotuloa)
ETC	Pörssi	0,5	1	0	-17,5	-17,5 (pääoma- tai ansiotuloa)

Tulevaan rahapelilakiin ehdotetaan sisällytettäväksi säädös, jonka mukaan vedonlyöntipelin kohteena ei saa olla rahoitusmarkkinat. Säädös on perusteltu mahdollisten väärinkäytösten ehkäisemisellä. Ratkaistavaksi jää, miten vedonlyöntipelit erotellaan taloudellisesti identtisistä rahoitustuotteista.

Vedonlyönnin verotuksesta hallintovaliokunta totesi mietinnössään seuraavasti:

Verolainsäädännön kysymykset eivät kuulu hallintovaliokunnan toimialaan, mutta valiokunnalle esitetyn selvityksen mukaan satunnaisesti pelattujen veronalaisten rahapelien osalta elantomenojen vähennyskelpoisuuden salliminen merkitsisi puuttumista tuloverolain keskeiseen periaatteeseen vähennyskelpoisista menoista ja siten poikkeusta tuloverolain järjestelmästä. Selvityksen mukaan lainvalmistelun yhteydessä on arvioitu, että rahapelisääntelyn johdonmukaisuuden kannalta ei ole perusteltua laajentaa rahapelitappioiden vähennyskelpoisuutta taikka verotuksen keinoin kannustaa tai tukea rahapelijärjestelmän ulkopuolista rahapelaamista.

Toisin kuin hallintovaliokunta esittää, tuloverolain periaatteeseen menojen vähennyskelpoisuudesta ei tarvitsisi puuttua lainkaan. Vedonlyönti pitäisi ainoastaan tulkita tietyissä tapauksissa tulonhankkimistoiminnaksi esimerkiksi pokerin tavoin.

Hallintovaliokunnan mietinnössä todetaan, että elinkeinotoiminnan tai muun tulonhankkimistoiminnan osalta veron määrä ei voi nousta nettotuloa suuremmaksi eikä konfiskatorisen verotuksen ongelmaa siksi tulonhankkimistoiminnan osalta ole. Vedonlyönnin osalta valiokunta toteaa ammattimaisen toiminnan mahdottomaksi, koska nykyisessä Verohallinnon kantaan perustuvassa verotuskäytännössä vedonlyönnin on todettu perustuvan sattumaan. Tulkinta on erikoinen, koska esimerkiksi tulevan järjestelmän esitöissä on mainittu Suomessa olevan kymmeniä ammatikseen vetoa lyöviä henkilöitä¹¹⁰. Hallintovaliokunta ei ole kiinnittänyt lain esitöihin, tutkimuksiin, tai Veikkauksen lausuntoihin huomiota, vaan on valinnut Verohallinnon kannan. Verohallinnon kannanotot ovat eivät ole oikeuslähteinä merkitseviä tai sitovia. Niiden vaikutusta tulisi pitää lähinnä ohjaavana ja toissijaisena esimerkiksi lakien esitöihin verrattuna.

Verottajan kannanotossa¹¹¹ huomionarvoista on sekin, että verottaja mahdollistaa vedonlyöjälle menovähennykset voittavista vedoista silloin, kun voitot ovat verotettavia. Vastaavaa vähennysoikeutta tappiollisille vedoille ei ole. Ohjeessa erikseen mainitaan, että vähennystä ei voi tehdä kaavamaisesti koko vuoden vedonlyöntivoitoista, vaan vedon täytyy olla voittava. Vähennettäväksi menoksi voi kelvata esimerkiksi matkakustannuksia.

Vedon lopputulos on sattumaa. Jos vedonlyöjä arvioi kohteen toteutuvan kertoimenasettajaa todennäköisemmin, vedonlyöjän tulonhankkimistoiminta tapahtuu arviointivaiheessa. Vedon osumisella ei ole merkitystä tulonhankkimistoiminnan kannalta. Verottajan vedon osumiseen perustuva vähennysoikeus on tuloverolain vastainen, koska se perustuu täysin lopputulokseen, eli sattumaan. Verovelvollisen tulisi osoittaa yhteys menon ja juuri kyseisen vedon osumisen välillä, mikä on mahdotonta. Mikään verovelvollisen laillisesti suorittama matka tai mikään muukaan toiminta ei voi vaikuttaa vedon osumiseen. Verovelvollisella voi olla esimerkiksi apuohjelmien käyttöön tai koulutukseen liittyviä menoja, jotka vaikuttavat hänen kykyynsä arvioida tulevaisuuden tapahtumia, mutta tällaiset menot eivät ole vähennyskelpoisia, koska ne eivät vaikuta suoraan analysoidun tapahtuvan lopputulokseen, vaan ainoastaan tehdyn analyysin ja sijoituspäätöksen laatuun.

Korkeimman oikeuden tai korkeimman hallinto-oikeuden päätöksiä vedonlyönnin luonteesta tulonhankkimistoimintana ei ole, eikä laissa ole säädetty vedonlyöntivoittojen verollisuudesta

¹¹⁰ HE 16/2025 s. 173.

¹¹¹ Verohallinnon kannanotto muualla kuin Suomessa tai EU/ETA-alueella järjestetyistä vedonlyönti, veikkaus- ja raha-automaattipeleistä saatavien tulojen verotus tuloverolain mukaan. Annettu 27.4.2023. Ennakkotapauksia vedonlyöntivoittojen verotuksesta tuloverolain mukaan ei toistaiseksi ole, eikä siitä ole erikseen säädetty tuloverolaissa mitään. Kyseinen verottajan kannanotto lienee tätä kirjoittaessa se ohje, minkä mukaan vedonlyöntivoittojen verotus toteutetaan.

erikseen. Verohallinto on kannanotossaan tulkinnut vedonlyönnin luonnetta KHO:n päätöksen 2022:60 perusteella. Sijoitustuotteiden veroneutraalisuuden vaatimukseen KHO on ottanut kantaa päätöksessä 2010:74.

KHO:n päätöksessä 2010:74 oli kyse CFD-sijoitusinstrumenteilla eli eräänlaisilla hinnanerosopimuksilla tehdyistä kaupoista. Kyseinen instrumentti ei ole arvopaperimarkkinain 10 luvun 1 a §:ssä tarkoitettuun vakioituun optioon tai termiiniin rinnastettava johdannaissopimus, eikä sillä tehdä kauppaa pörssissä tai muulla säännellyllä markkinapaikalla. Keskusverolautakunta totesi kyseisen instrumentin kohdalla tulon olevan veronalaista pääomatuloa ja tappioiden olevan kokonaisuudessaan vähennyskeltottomia.

Ennakkoratkaisua hakenut A totesi valituksessaan keskusverolautakunnan jättäneen huomiotta nettotulon verotuksen periaatteen ja sijoituselementtien verotuskohtelun olevan epäsymmetristä ja epäneutraalia. Hinnanerosopimuksen tuotto tai tappio on täysin sitoutunut sen kohteena olevan tuotteen hinnankehitykseen. CFD-instrumentin kohteena voi olla esimerkiksi kulta, jonka hinnankehitykseen sijoittaja voi ottaa kantaa monella eri tapaa. Eri tuotteisiin sijoittamista verotetaan kuitenkin eri tavoin.

Keskusverolautakunta totesi vastineessaan pääomatulojen verotuksen yhdenmukaistamisen ja nettotulon verotusperiaatteen sellaisiksi periaatteiksi, joista voidaan poiketa. Keskusverolautakunta totesi eri sijoitusmuotojen veroneutraaliuden olevan toivottavaa julkisesti noteerattujen arvopapereiden kesken, mutta muiden arvopaperien osalta verotuksen yhdenvertaisuudella ei ole samalla tavalla merkitystä. Keskusverolautakunta ei perustele vastineessaan sitä, miksi yhdenvertaisuuden toivottavuus ei ulotu listaamattomiin sijoitustuotteisiin. Nettotulon verotuksen osalta lautakunta toteaa, että kulujen vähennyskelpoisuus ratkaistaan ennen nettotulon laskentaa. Korkein hallinto-oikeus hylkäsi valituksen vahvistaen samalla keskusverolautakunnan päätöksen.

Keskusverolautakunta voi tietysti rajoituksin tulkita jonkun sijoitusmuodon sellaiseksi, jonka verotuksessa ei tarvitse noudattaa nettoverotuksen periaatetta. Kyseinen KHO:n päätös vahvistaa tulkinnan mahdollisuuden. Menot voidaan kategorisesti määritellä vähennyskeltottomiksi silloinkin, kun menoihin liittyvä verotettava tulo on syntynyt sijoittamiseen rinnastettavasta toiminnasta, eikä puhtaasta harrastustoiminnasta. Näin tullaan käytännössä toimimaan vedonlyöntiä tulonhankkimistoimintana harjoittavien henkilöiden kohdalla silloin, kun vedonlyönnistä saatavat tulot ovat ylipäättään verotettavaa tuloa. Jos vetoa lyödään järjestelmän sisäpuolelle tai sellaiselle sivustolle, joka ei tarjoa pelejään Suomeen, ovat voitot aina verovapaita, vaikka vedonlyönti olisi

henkilölle tulonhankkimistoimintaa. Muussa tapauksessa voitot verotetaan bruttotuloista. Vedonlyöjällä ei ole mahdollisuutta saada toimintaansa verotetuksi tulonhankkimistoimintana.

KHO:n päätös ja hallintovaliokunnan mietintö¹¹² vaikuttavat perustuvat keskusverolautakunnan tulkintaan. CFD-instrumenteista ei ole erikseen säädetty laissa mitään, mikä mahdollistaisi verottajan tulkinnan niiden menojen vähennyskelvottomuudesta. Korkein hallinto-oikeus hyväksyi tulkinnan silti, vaikka se johti nettoverotuksen periaatteesta poikkeamiseen. Verotuksen legaliteettiperiaatteen mukaisesti verotuksen tulee perustua aina lakiin, eikä nettoverotuksen kaltaisesta hyvän verotuksen peruseriaatteesta tulisi mielestäni luopua ilman erittäin vahvoja perusteluita.

Verovelvollisen kannalta asiaa helpottaa se, että CFD-instrumenteilla voi tehdä kauppaa yhtiön kautta, mikä ratkaisee osan käytännön verorasituksesta. Vedonlyönnissä tätä mahdollisuutta ei käytännössä ole, koska vedonvälittäjät hyväksyvät asiakkaiksi vain henkilöasiakkaita.

KHO:n päätöksessä 2022:60 oli kyse siitä, tuleeko niin sanottuja fantasiaurheilupelejä pitää sellaisina arpajaislaissa tarkoitettuina rahapeleinä, joiden toimeenpanemisen Poliisihallitus oli voinut kieltää. Fantasiaurheilupeleissä pelaajat kokoavat eri seurojen pelaajista oman joukkueen. Joukkue saa pisteitä sen mukaan, miten pelaajat suoriutuvat omissa otteluissaan, ja parhaille joukkueille on luvassa rahapalkintoja.

KHO totesi, että vaikka menestys riippui osin pelaajan kyvystä valita oikeat pelaajat, oli mukana lopulta aina myös sattumaa. KHO painotti sitä, että tiedollisesti ja taidollisesti samantasoisten pelaajien keskinäiseen paremmuuteen ja harvojen voittajien valikoitumiseen vaikuttivat merkittävässä määrin satunnaiset ja pelaajien vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella olevat seikat. Voiton mahdollisuus perustui siten ainakin osittain sattumaan ja muidenkin arpajaislaissa tarkoitettujen arpajaisten tunnusmerkkien täytyessä pelejä oli pidettävä laissa tarkoitettuina rahapeleinä. KHO ei kuitenkaan väittänyt, että taidoilla ei olisi merkitystä lopputuloksen kannalta.

Samanlainen perustelu on myös arpajaislain perusteluissa, joissa todetaan reaali maailman tapahtumiin liittyvän aina ennalta arvaamattomia seikkoja siten, että voitto määräytyy aina osittain sattuman perusteella¹¹³. Tulonhankkimistoiminnassa lienee kuitenkin useimmiten niin, että sattumalla ja ulkoisilla tekijöillä on vaikutusta lopputulokseen.

¹¹² HaVM 28/2025.

¹¹³ HE 132/2016 yksityiskohtaiset perustelut kohta 1.1.

6 EU-oikeudelliset kysymykset

Euroopan unionin lainsäädäntö on EU-alueella ensisijaista. Tuleva järjestelmä kiistatta rajoittaa EU:n perusvapauksia, mikä rahapelien osalta tietyin ehdoin hyväksytäänkin. Tässä luvussa käsitellään EU-oikeuden vaatimuksia perusvapauksia rajoittavalle järjestelmälle. Erityistä huomiota kiinnitetään palveluiden vapaaseen liikkuvuuteen, yksinoikeusjärjestelmien hyväksyttävyyteen ja kaksoisrangaistavuuden kieltoon. Luvussa käsitellään lisäksi Maltan yksityiskohtainen lausunto Suomen tulevasta mallista ja Suomen vastaus siihen.

6.1 EU:n yleiset vaatimukset perusvapauksia rajoittaville järjestelmille

Unionin toimivalta rajoittuu sille perussopimuksissa annettuun toimivaltaan eli erityistoimivaltaan. Muu toimivalta eli niin sanottu yleistoimivalta kuuluu jäsenvaltioille. Unionin toimivalta voidaan laajemmin jakaa kolmeen pääluokkaan: yksinomaiseen toimivaltaan, jaettuun toimivaltaan, ja tukitoimiin. Sisämarkkinat ja niihin liittyvä lainsäädäntö kuuluu jaettuun toimivaltaan, jossa sekä unioni että jäsenvaltiot toimivat lainsäätäjinä. Rahapelien osalta toimivalta ja sen sääntely kuuluu pitkälti jäsenvaltioille, koska sitä ei ole perussopimuksissa annettu EU:lle. EU-oikeudellisesti on kuitenkin selvää, että myös EU:n toimivallan ulkopuoliset alat kuuluvat unionin oikeuden piiriin. Rahapelien osalta EU-tuomioistuimien on useasti todennut, että rahapelit ovat taloudellisia palveluita, ja perusvapauksia rajoittaessaan ne kuuluvat unionin oikeuden piiriin.

EU:ssa ei ole suoraan rahapelejä koskevia direktiivejä tai asetuksia, eikä rahapelaamisen järjestämistä ole sisämarkkinoilla harmonisoitu. Perussopimusten artikkelit vaikuttavat kilpailun rajoituksiin, mutta ne ovat melko yleismaailmalliset. Sopimuksesta Euroopan unionin toiminnasta (SEUT) artikloista rahapeleihin vaikuttaa erityisesti artikla 52, jonka 1 momentin mukaan sijoittautumisoikeutta koskevan 2 luvun määräykset ja niiden nojalla toteutetut toimenpiteet eivät rajoita niiden lakien, asetusten ja hallinnollisten määräysten soveltamista, joiden mukaan ulkomaalaisiin sovelletaan erityissääntelyä yleisen järjestyksen tai turvallisuuden taikka kansanterveyden perusteella. Rahapelien tarjonnan rajaaminen voidaan perustella kansanterveydellisillä syillä. Rahapeleihin liittyy laajemmin SEUT 3 luku palveluiden vapaudesta.

Vapaan kilpailun periaate ei ole ehdoton, vaan siihen sisältyy runsaasti poikkeuksia. Vapaata kilpailua saadaan rajoittaa, jos rajoituksilla pyritään EU:n näkökulmasta hyväksyttäviin tavoitteisiin. Tällaisia tavoitteita on esimerkiksi turvallisuuden ja terveyden suojeleminen, mutta jäsenvaltio ei saa tavoitella rajoituksilla taloudellista etua. Taloudellinen etu voi olla hyväksyttävillä syillä perustellun hankkeen suotuisa seuraus, mutta ei varsinainen syy. Unionin ja

jäsenvaltioiden edut eivät aina kohtaisi, jos rajoituksia voitaisiin perustella taloudellisesti. Jäsenvaltiolle voisi olla edullista asettaa muille EU-valtioille ja niihin sijoittuneille yrityksille erilaisia maksuja ja suojella omia yrityksiään erityisesti silloin, kun ne ovat valtion omistuksessa.

Hyväksyttävän tavoitteen lisäksi EU-tuomioistuin vaatii rajoituksilta suhteellisuutta, johdonmukaisuutta, läpinäkyvyyttä, ja syrjimättömyyttä. EU-tuomioistuin on useassa tapauksessa todennut, että perusvapauksien rajoittamiseksi jäsenvaltion on esitettävä rajoittavan toimenpiteen suhteellisuutta koskeva analyysi.¹¹⁴ Analyysivaatimus on kuitenkin käytännössä vähäinen: tapauksessa C-46/08 *Carmen Media* EU-tuomioistuin totesi, ettei jäsenvaltiota voida velvoittaa esittämään tutkimusta, jolla osoitettaisiin toimenpiteiden oikeasuhteisuus. Todistustaakkaa rajoitteiden tehokkuudesta on myös kirjallisuudessa pidetty tosiasiassa hyvin vähäisenä¹¹⁵. Vaikka tulevalla mallilla ei edempänä esitettyjen arvioiden mukaan käytännössä voida saavuttaa asetettua tavoitetta eikä Suomella ole esittää tutkimuksia tulevan järjestelmän pelihaittoja vähentävästä luonteesta, ei EU-oikeus pidä sitä ainakaan etukäteen tuomittavana, kunhan yksittäiset rajoittavat tekijät ovat suhteessa hyväksyttyihin tavoitteisiin. Markkinoinnin vapauttaminen vesittänee koko uudistuksen mahdollisuudet ehkäistä rahapelihaittoja, mutta sillä ei ole merkitystä, koska markkinoinnin avaaminen kilpailulle ei ole EU-oikeuden vastaista. EU-tuomioistuin ei voi tuomita hanketta epäonnistuneeksi ennen kuin uudistus on otettu käyttöön. EU-tuomioistuin totesi Suomen yksinoikeusjärjestelmän vuonna 1999 ratkaisussa C-124/97 *Läärä* unionin oikeuden mukaiseksi.

6.2 Yksinoikeusjärjestelmät

SEUT artikla 102 mukaan sisämarkkinoille kiellettyä on yhden tai useamman yrityksen määräävän aseman väärinkäyttö sisämarkkinoilla tai niiden merkittävällä osalla, jos se on omiaan vaikuttamaan jäsenvaltioiden väliseen kauppaan. Artikla 106 mukaan jäsenvaltiot eivät saa pitää voimassa mitään toimenpidettä, joka koskee julkisia yrityksiä tai yrityksiä, joille jäsenvaltiot myöntävät yksinoikeuksia ja joka on ristiriidassa SEUT kanssa. Jäsenvaltio rikkoo SEUT artikloja 102 ja 106 yksinoikeuksista jo silloin, kun jäsenvaltio luo yritysten välille sellaiset olosuhteet, joissa yksinoikeuksista nauttiva yritys pääsee säilyttämään, laajentamaan, tai vahvistamaan määräävää asemaansa muille markkinoille.

Tulevan rahapelijärjestelmän osalta artikkelit 102 ja 106 ovat oleellisia, koska Veikkaukselle jää osittainen monopoli ja muillekin yrityksille myönnetään erityisoikeuksia. Nykyinen monopolimalli

¹¹⁴ Esim. asiat C-42/02 kohta 25, C-55/94 kohta 39, C-100/01 kohta 43.

¹¹⁵ Littler 2011 luvut 3 ja 4.

joutuu jossain määrin uuden tulkinnan kohteeksi, koska uusi järjestelmä sisältää edelleen useita yksinjärjestelmän piirteitä. Uusi järjestelmä mahdollistaa myös siitä valittamisen. Malta on antanut oman pidennetyn vastauksensa, ja Ruotsin hevospelejä tarjoava ATG on pyytänyt EU:n kilpailuviranomaista tutkimaan Veikkauksen määräävää markkina-asemaa.

EU-alueella on jonkin verran yhtiöitä, joilla on monopoliasema toimialallaan. Rahapelialalla täysiä monopoleja ei Suomen lisäksi enää ole, mutta EU on niistä osan aikanaan sallinut.

Kansanterveydellisesti perustellut monopolit ovat nykyään lähinnä alkoholiliikkeitä, kuten Suomen Alko ja Ruotsin Systembolaget. Niidenkin osalta monopolin tulee olla kansanterveydellisesti perusteltavissa ja muutoin muiden jäsenvaltioiden tuotteita syrjimättömiä. Tämänkaltaisten haittamonopoliin lainmukaisuudesta on runsaasti oikeuskäytäntöä, mutta ei suoraa lainsäädäntöä. Tulkinnanvaraa syntyy erityisesti rajoittavien keinojen suhteellisuudesta. Käytettyjen kilpailunrajoituskeinojen tulee olla suhteessa saavutettavaan hyötyyn, jota haittamonopoliin arvioinnissa päädytään usein puntaroimaan. EU-alueella esiintyy lisäksi joitain taloudellisesti luonnollisia monopoleja, koska joillain toimialoilla ei ole järkevää kilpailla. Tällaisia yksinoikeusjärjestelmiä ovat esimerkiksi laajat infrastruktuurit, kuten raiteet ja lentokentät, sekä jotkut valtioiden erityistehtävät, kuten keskuspankkien toiminta.

EU-tuomioistuin on ottanut useasti kantaa yksinoikeusjärjestelmien suhteellisuuteen ja todennut ne ajoittain unionin oikeuden vastaiseksi. Tapauksessa C-67/98 *Zenatti* tuomioistuin totesi muun muassa niin, että jos jäsenvaltion viranomaiset houkuttelevat kuluttajia osallistumaan arpajaisiin, ei valtion viranomaisen voi perustella kilpailun rajoittamista pelaamisen vähentämisellä. Valtion verotulojen vähentyminen ei kelpaa EY 46 artiklan mukaiseksi syyksi perusvapauksien rajoittamiseen.¹¹⁶ Tapauksessa C-338/04 *Placanica* tuomioistuin totesi Italian järjestelmän syrjiväksi. Italian vanha järjestelmä perustui lisenssiin, mutta lisenssiä ei voinut saada, jos yhtiö oli esimerkiksi listattu pörssiin. Tämä rajasi yhtiöitä EU-oikeuden vastaisesti järjestelmän ulkopuolelle. Tuomioistuin totesi järjestelmän olleen syrjivä ja suhteeton hyväksyttävistä tavoitteista huolimatta, ja Italia joutui muokkaamaan lainsäädäntöään.

Italian kansallinen tuomioistuin joutui luopumaan syyteistään paikallista laitonta vedonvälittäjää kohtaan, koska EU-tuomioistuin totesi koko Italian järjestelmän olleen EU-oikeuden vastainen. Italia joutui muuttamaan lisenssijärjestelmäänsä myöhemmin uudelleen tapauksen C-72/10 *Costa*

¹¹⁶ EY-sopimuksen artikla 46 on sittemmin korvattu SEUT artiklalla 52, joka on käytännössä sisällöltään sama.

and Cifone -tapauksen myötä. Italian lisenssijärjestelmä ei mahdollistanut ulkomaisille pelintarjoajille lisenssin hakemista, mikä todettiin unionin oikeuden vastaiseksi.

Tapaukset C-46/08 *Carmen Media* ja myöhemmin C-316/07 *Stoß* ovat Suomen monopolin kannalta kenties kiinnostavimmat ja merkittävimmät. Carmen Media -tapauksessa Gibraltarille sijoittautunut vedonlyöntiyhtiö haki Saksan Schleswig-Holsteinin osavaltiota toteamaan yhtiön internetin välityksellä tapahtuvan toiminnan lailliseksi osavaltiossa sen Gibraltarin lisenssin perusteella tai vaihtoehtoisesti sietämään sen toimimista niin kauan, kunnes yksityiset palveluntarjoajat voivat hakea lupaa rahapelitoiminnan harjoittamiseksi. EU-tuomioistuin piti Saksan rahapelilainsäädäntöä kyseenalaisena mm. sen vuoksi, että Saksa oli höllentänyt rahapeliautomaatteihin ja kasinoihin liittyvää lainsäädäntöä, vaikka järjestelmä oli perusteltu osin pelihaittojen vähentämisellä ja rahapeliautomaateista johtuvat haitat ovat merkittävästi vedonlyöntiä korkeampia. Tuomioistuin epäili viranomaisten laajentaneen tarjontaa siitä saatavien tulojen lisäämiseksi, mikä olisi EU-oikeuden vastaista. Tuomioistuin määräsi Saksan kansallisen tuomioistuimen tutkimaan sitä, onko Saksan osavaltiokohtainen yksinoikeusjärjestelmä todella olemassa niitä tavoitteita varten, joilla se on perusteltu. Toisessa Saksan järjestelmää koskevassa *Stoß*-tapauksessa tuomioistuin vahvisti sen, että monopolin hyväksyttävyyden edellytyksenä on se, että järjestelmän on aidosti tavoiteltava pelitarjonnan rajoittamista. Tuomioistuin totesi toisaalta jälleen, ettei jäsenvaltiolta voida edellyttää sellaista tutkimusnäyttöä, jolla toimenpiteiden oikeasuhteisuus perusteltaisiin.

Saksan järjestelmää koskevat EU-tuomioistuimen ratkaisut ovat Suomen mallia koskien oleellisia erityisesti siksi, että Suomi jättää voimaan Veikkauksen monopolin haitallisimpien pelien osalta. Haitallisten rahapeliautomaattien sijoittaminen erityisesti vähävaraisille alueille on jatkumassa. Suomen rahapelijärjestelmää pidetään aiemmin tutkielmassa osoitetun perusteella enemmän tulonsiirtäjänä kuin rahapeliongelmien ehkäisijänä. Suomen järjestelmä on kiistatta EU-oikeuden kannalta ristiriitainen, koska monopoli säilytetään sellaisella osa-alueella, millä sen ei olla osoitettu onnistuneen.¹¹⁷

EU-oikeudellisia kysymyksiä herättää myös siirtymäaika uuteen malliin. Veikkaus on uuden lain voimaan astumiseen asti ainoa yhtiö, joka saa solmia markkinointisopimuksia Suomeen, koska sillä

¹¹⁷ Suomessa on toinenkin osittainen monopoli, eli Alko, jonka EU-oikeudellinen asema on Veikkauksen tavoin tulkinnanvarainen. Suomen alkoholijuomakauppa ry:n mukaan viinien salliminen ruokakauppoihin veisi väkevät mukanaan, koska EU ei sallisi monopolia pelkille väkeville juomille. Väkevien osuus käytetystä alkoholista olisi liian pieni siihen, että monopoli voitaisiin sallia. Päivittäistavarakauppa on vastakkaista mieltä, koska viinien myynnin vapauttaminen edistäisi vapaata kilpailua, jonka EU näkisi positiiviseksi asiaksi. Yle uutisten haastattelu, 2023.

on edelleen markkinoinnin osalta yksinoikeus. EU-tuomioistuin on useasti todennut unionin oikeuden vastaiseksi sellaisen tilanteen, jossa monopoliasemasta osittain luopuva yhtiö pääsee hyödyntämään monopoliasemaansa siirtymävaiheessa niin, että se tuottaa yhtiölle ilmeistä etua vielä siirtymävaiheen jälkeenkin.¹¹⁸

Veikkaus käytti markkinointiin vuonna 2025 noin 16 miljoonaa euroa, kun edeltävänä vuonna sen markkinointibudjetti oli ollut noin 10 miljoonaa euroa. Yhtiö on solminut useita merkittäviä ja näkyviä sponsorisopimuksia sen jälkeen, kun lakiuudistus on käytännössä varmistunut. Esimerkiksi entisen Helsinki-hallin nimeäminen Veikkaus-areenaksi ja pitkäaikainen sponsorisopimus tulevan liigajoukkue Jokerien kanssa ovat merkittäviä kiinnityksiä suomalaiselle urheilukentälle, jotka on tehty lisenssimallin ehtojen ja markkinoinnin tulevan vapautumisen varmistuttua. Sopimusten voimassaolo jatkuu pitkään lisenssimalliin siirtymisen jälkeen. Veikkaus on mahdollisesti hyödyntänyt monopoliasemaansa huolehtimalla siitä, ettei se joudu vapaasti kilpailemaan tärkeistä sponsorioikeuksista.¹¹⁹

6.3 Kaksoisrangaistavuus

Monopolijärjestelmässä ETA-alueen voitot ovat pelaajalle verovapaita, koska arpajaisvero on voitonsaajan tuloveron korvaava vero. Suomi pyrki aiemmin verottamaan muita kuin Suomessa toimeenpannuista arpajaisista saatuja voittoja, mutta EU-tuomioistuin totesi sen syrjiväksi ratkaisulla C-42/02 *Lindman*.

Tapauksessa ahvenanmaalainen henkilö oli ostanut Ruotsissa käydessään arpalipun, jolla hän oli voittanut miljoona kruunua. Arpajaisvoittoa pidettiin tuloverotuksessa ansiotulona, ja asia eteni Ahvenanmaan verotuksen oikaisulautakunnan ja Ahvenanmaan hallintotuomioistuinten kautta EU-tuomioistuimen ratkaistavaksi. Suomi vetosi siihen, ettei se voi verottaa ulkomailla toimivia rahapeliyhtiöitä. Mitään tuloveron korvaavaa veroa ei tällöin ole, toisin kuin Suomessa toimeenpannuissa arpajaisissa, joissa arpajaisten toimeenpanija suorittaa pelikatteesta arpajaisveroa. Suomen lisäksi yksinoikeuksistaan silloin kiinni pitäneet Belgian, Tanskan, ja Norjan hallitukset katsoivat, että jäsenvaltioiden laaja harkintavalta rahapelien suhteen oikeuttaa ulkomaisten pelivoittojen verotuksen. Jäsenvaltioiden on perusteltua huolehtia siitä, ettei monopolin ulkopuolelle pelaamiseen synny kannustinta.

¹¹⁸ Esim. tapaus C-553/12 P DEI kohdat 39–45.

¹¹⁹ Ennen lisenssimalliin siirtymistä Veikkauksen markkinoinnin tulee arpajaislain mukaisesti olla välttämätöntä kysynnän ohjaamiseksi monopoliyhtiölle. Kanavointiaste on toki viime vuosina laskenut merkittävästi, jolla markkinointibudjetin nostamista voidaan perustella.

Komissio katsoi, että kohtelu on ristiriidassa EY 49 artiklan (nykyinen SEUT 56 artikla) kanssa, eikä sitä voida perustella yleisellä edulla. Verotuksen neutraalisuuden periaatteen nojalla jäsenvaltio ei voi kohdella jossain toisessa jäsenvaltiossa laillisesti toimeenpantujen arpajaisien voittajaa epäedullisemmin kuin sitä, joka on voittanut kyseisessä jäsenvaltiossa toimeenpannuissa arpajaisissa. Tuomioistuin totesi Suomen tulkinnan arpajaisverosta tuloveron korvaavana verona olevan väärä, koska arpajaisvero ei vastaa tuloveroa. Tuomioistuin totesi lisäksi, että arpajaistoimintaan liittyvät riskit eivät erityisesti nouse sen takia, että pelejä pelattaisiin muissa jäsenvaltioissa. Tuomioistuin asettui komission kannalle ja totesi Suomen verotuskäytännön EY 49 artiklan vastaiseksi. Suomi muutti tuloverolakiaan päätöksen johdosta, mutta piti ETA-alueen ulkopuoliset voitot edelleen veronalaisina.

Kuten kappaleessa 5.1. todettiin, uudistukseen liittyy tuloverolain 85 §:n muuttaminen niin, että voitot ovat veronalaisia voitonsaajalle ETA-alueen sisälläkin silloin, kun rahapelin toimeenpanijalla ei ole toimilupaa Suomessa. Veronalaisia voittoja olisivat ainoastaan sellaisista rahapeleistä saadut voitot, joita tarjotaan Suomessa pelattaviksi. Täten esimerkiksi toisen jäsenvaltion paikalliselta kasinolta saadut pelivoitot eivät olisi veronalaisia. Pelejä katsottaisiin tarjottavaksi Suomeen esimerkiksi silloin, kun pelejä tarjotaan suomeksi, pelejä markkinoidaan Suomessa tai peliyhtiö hyväksyy Suomessa asuvia asiakkaitaan. Tulkinta pelien tarjoamisesta on muodostumassa siten ainakin Ruotsin mallia tiukemmaksi, koska Ruotsissa ruotsalaisten asiakkaiden hyväksyminen ei riitä tunnusmerkiksi siitä, että pelejä tarjottaisiin Ruotsiin.

Pykälä vaikuttaa olevan edellä käsitellyn Lindman-tapauksen vastainen silloin, kun rahapelit järjestetään toisessa jäsenvaltiossa laillisesti. Esityksen säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan, ettei tuomio ole enää samalla tavalla merkityksellinen kuin aiemmin, koska toimilupajärjestelmiä koskevissa tilanteissa EU-tuomioistuin on antanut erilaisia kannanottoja. Esityksessä mainitaan tällaisista tapauksista ainoastaan tapaus C-3/17 *Sporting Odds*.¹²⁰

Esityksen säädöskohtaisissa perusteluissa todetaan seuraavasti:

”Yksi käytettävissä oleva keino saada toimiluvalla harjoitettavat rahapelit houkuttelevaksi vaihtoehdoksi kielletyille toiminnoille, minkä tarpeellisuutta tuomioistuin viimeksi mainitussa päätöksessään [Sporting Odds] piti selvänä tavoitellun ohjausvaikutuksen saavuttamiseksi, on ilman toimilupaa toimeenpannuista rahapeleistä saatujen voittojen saattaminen veronlaiseksi.”

¹²⁰ HE 16/2025 s. 378–382.

Samassa virkkeessä esitetään EU-tuomioistuimen toteavan luvallisten toimijoiden houkuttelevuuden olevan oleellista ja verotuksen olevan keino siihen. EU-tuomioistuin ei ole koskaan todennut syrjivän verotuksen olevan sallittu keino. Sporting Odds -tapauksessa ei mainita sellaisen verotuskäytännön hyväksyttävyyttä, mikä olisi aiemman Lindman-tapauksen vastainen. Siinä tunnustetaan ainoastaan jäsenvaltioille laaja harkintavalta rahapelien järjestämiselle. Tapauksessa todetaan muun ohella niin, että luvallisten toimijoiden on oltava houkutteleva vaihtoehto kielletyille toimijoille, ja jäsenvaltiolla on oikeus ohjata kuluttajia kohti luvanvaraista toimintaa. Tapauksessa ei oteta kantaa verotukseen eikä miltään osin todeta syrjivää verotusta hyväksyttäväksi. Rahapelien järjestämisen osalta kehikko on laajentunut ja jäsenvaltioille on todettu merkittävä määrä harkintavaltaa, mutta Lindman-tapaus ei ole menettänyt merkitystään, eikä sitä ole kiistetty missään uudemmassa tapauksessa.

Suomi esittää lisäksi perusteluissaan Ruotsin lisenssijärjestelmän olevan samankaltainen. Ruotsin rahapeliuudistuksessa vuonna 2019 muutettiin tuloverolakia niin, että pelivoitot sellaisista peleistä, jotka vaativat Ruotsissa lisenssin, ovat verollisia, jos pelintarjoajalla ei ole lisenssiä. Ehtona on, että rahapelejä tarjotaan pelattavaksi Ruotsiin. Ruotsi perusteli asiaa niin, että eroa ei tehdä valtion perusteella, vaan lisenssin perusteella. Eroavaisuus Lindman-tapaukseen tulee siitä, että Suomi pyrki verottamaan kaikkia ulkomaisia pelivoittoja ja syrjivä verotuskohtelu perustui nimenomaan pelintarjoajan sijaintivaltioon. Ruotsin lakiehdotuksen perusteluissa todettiin lisäksi, että jos kyseisen verokohtelun katsottaisiin rajoittavan palveluiden vapaata liikkuvuutta, olisi se hyväksyttävää sääntelyn tavoitteen edistämiseksi. Perustelu on Lindman-tapaukseen peilaten hatara, koska tapauksessa todettiin suoraan, että syrjivä verotuskohtelu ei ole hyväksyttävää rahapelihaittojen ehkäisemiseksi. Komissio on joka tapauksessa hyväksynyt Ruotsin lain, eikä EU-tuomioistuin ole lausunut siitä mitään. Verotuksen ei katsota olevan SEUT 56 artiklan tarkoittamalla tavalla syrjivää, jos eriävä verotuskohtelu perustuu toimilupaan eikä pelintarjoajan toimivaltioon.

Ruotsissa tuloverolain 42 luvun 25 §:n mukaan verolliset voitot lasketaan kokonaisvoittojen ja panosten erotuksena verovuoden aikana samalta peliyhtiöltä. Voitot verotetaan siten nettona. Suomen rahapelijärjestelmässä panokset voi vähentää ainoastaan voittavilta pelikierroksilta eikä kokonaisuutta oteta verovuoden osalta huomioon, jolloin nettoverotuksen periaate ei toteudu. Verorasitus on siksi merkittävästi Ruotsin järjestelmää kovempi ja keino on siten järeämpi ja suhteettomampi suhteessa samaan tavoitteeseen. Suomen verotuskäytäntöä ei voi rinnastaa suoraan Ruotsin verotuskäytäntöön, eikä Suomi voi perustella verokohtelun hyväksyttävyyttä sillä, että Ruotsikin totesi heidän verokohtelunsa olevan suhteellista tavoitteisiin nähden.

Samoissa perusteluissa esitetään verotuksen olevan lisäksi täysin vaaraton keino houkuttelevuuden parantamiseksi. Kappaleessa 4.2. esitettyjen tilanteiden perusteella ulkomaille pelaamisen verotus olisi usein moninkertaista mahdollisiin voittoihin nähden ja voisi herkästi johtaa suuriinkin verovelkoihin verovelvollisen sitä ennalta tietämättä. Verovelvolliselle ennalta-arvaamatonta suurta velkataakkaa ei voida pitää vaarattomana. Suomi ei esitä omaisuudensuojan osalta EU-oikeudellista arviota.

6.4 EU-valtioiden huomautukset järjestelmäuudistuksesta

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi (EU) 2015/1535 koskee teknisiä esteitä sisämarkkinoiden kaupalle. Direktiivi edellyttää jäsenvaltioiden toimittavan komissiolle nk. TRIS-ilmoituksen sellaisista lakihankkeista, jotka voivat asettaa esteitä sisämarkkinoiden vapaalle toiminnalle. Komissiolla ja kullakin jäsenvaltioilla on kolme kuukautta aikaa esittää kommentteja tai yksityiskohtaisia lausuntoja lakihankkeesta. Yksityiskohtaiset lausunnot ovat kommentteja vakavampia reagoiteja, ja ne velvoittavat lakihanketta suunnittelevaa valtiota vastaamaan. Yksityiskohtaisia lausuntoja annetaan lähtökohtaisesti silloin, kun sen antajalla on syytä epäillä lakihankkeen olevan EU-oikeuden vastainen. Noin 5 % annetuista TRIS-ilmoituksista johtaa jonkin jäsenvaltion antamaan yksityiskohtaiseen lausuntoon. Komissio on antanut yksityiskohtaisen lausunnon ainakin Tanskan vuoden 2009 rahapeliuudistuksesta, ja Malta on antanut yksityiskohtaiset lausunnot vuoden 2023 Belgian ja 2023 Tanskan rahapelilakien uudistuksista. Suomen järjestelmäuudistukseen komissio ei vastannut, mutta Malta esitti yksityiskohtaisen lausunnon. Malta ei julkaissut lausuntoa, mutta Suomen vastaus siihen on julkinen. Suomen vastauksesta on tulkittavissa pääpiirteittäin Maltan lausunnon sisältö.

Malta tarjoaa ulkomaisille rahapeliyhtiöille houkuttelevan lisenssin, ja myös Suomeen pelejä tarjoavat yhtiöt toimivat usein Maltan lisenssin alla. Maltan bruttokansantuotteesta noin 10 % tulee rahapeleistä, ja Maltan rahapelilisenssin alla toimivat yritykset työllistävät noin 5,5 % Maltan työllisistä.¹²¹ Maassa on merkittävää insentiiviä pitää rahapelimarkkinat mahdollisimman avoimena. Maltalla on luonnollisesti myös osaamista rahapelejä koskevan EU-lainsäädännön tulkintaan. Maltan lausunto koskee muutamaa eri lakiehdotuksen kohtaa, jotka tässä kappaleessa käsitellään. Maltan huomautukset koskivat melko yksityiskohtaisia seikkoja, eikä Malta pyri murtamaan koko uudistusta. Malta tunnustaa Suomen oikeuden säännellä rahapelien tarjontaa ja ehkäistä rahapelihaittoja, kunhan se tehdään oikeasuhtaisin keinoin.

¹²¹ Maltan rahapeliviranomaisen MGA:n vuosiraportti, 2023.

Rahapelilain 7 §:n mukaan peliohjelmistoja saisi tarjota ainoastaan Suomen myöntämällä peliohjelmistoluvalla, vaikka operaattorilla olisi lupa tarjota peliohjelmistoja muualla EU-alueella. Peliohjelmistot ovat esimerkiksi vedonlyönnissä käytettäviä ohjelmistoja tai puhtaasti matemaattisia satunnaislukugeneraattoreita, joiden avulla arvotaan satunnaisuuteen perustuvien pelien lopputulosta. Pelintarjoaja ei saisi hyödyntää sellaista peliohjelmistoa, jolla ei ole erillistä peliohjelmistotoimilupaa. Malta katsoo peliohjelmistojen toimiluvanvaraisuuden olevan tarpeeton ja suhteeton toimenpide. Peliohjelmistoja ei tarjota kuluttajille, eikä Suomi ole osoittanut näyttöä siitä, että vastaavalla lupamenettelyllä olisi vaikutusta rahapelihaittojen ehkäisyssä. Malta katsoo valvonnan ja hallinnollisen taakan olevan liiallisen rasittavaa sellaisille peliohjelmistojen tarjoajille, joilla on jo lupa tarjota peliohjelmistoja joissain EU-maissa.

Suomi perusteli peliohjelmistojen toimiluvanvaraisuutta kokonaiskuvalla, jossa keskeisessä asemassa on rahapelimarkkinan ulkoisen tarjonnan ehkäisy ja torjunta. Luvanvaraisuudella on tarkoitus varmistua siitä, että peliohjelmistojen tarjoajat ovat valvonnan alla ja että ne vastaavat lainsäädännöllisistä velvoitteistaan.¹²²

Malta huomautti toisena asiana rahapelilain 10 §:n 2 momentin 8 kohdasta, joka käsittelee toimiluvan hakijan luotettavuutta ja sopivuutta. Kohdan mukaan toimilupaa ei voi saada, jos hakijalle on kahden arvioita edeltävän vuoden aikana mutta kuitenkin 1 päivän syyskuuta 2024 jälkeen annettu kieltopäätös tai määrätty seuraamusmaksu arpajaislain vastaisesta rahapelien toimeenpanosta tai markkinoinnista. Maltan mukaan säännös rajoittaa tarpeettoman paljon joidenkin EU:ssa toimivien rahapeliyhtiöiden mahdollisuutta saada toimilupaa Suomen rahapelimarkkinoille. Malta huomauttaa tässäkin yhteydessä ehdotettujen rajoitusten oikeasuhteisuudesta ja siitä, ettei Suomi ole esittänyt tutkimuksia rajoitustensa tueksi.

Suomi toteaa laissa säädettävän niistä edellytyksistä, joiden perusteella toimiluvan hakijan luotettavuutta ja sopivuutta arvioidaan. Luotettavuuden ja sopivuuden arviointi on välttämätöntä, jotta rahapelitoiminnan luotettavuudesta voidaan varmistua. Tarkoituksena on varmistaa, ettei arpajaislakia rikkoneet toimijat voisi saada toimilupaa. Suomi toteaa edelleen jäsenvaltioilla olevan kansallista harkintavaltaa ja sivuuttaa Maltan väitteet tutkimusnäytön puutteesta.

Kolmanneksi Malta huomautti rahapelilain 46 §:stä, joka koskee kiinteän toimipaikan vaatimusta. 46 § mukaan rahapelitoimiluvan haltijan pelijärjestelmien ja arvontalaitteiden on sijaittava

¹²² Suomessa on vähänlaisesti omaa peliohjelmistoihin liittyvää teollisuutta. Veikkaus sai vuonna 2022 valtioneuvoston kanslialta luvan perustaa tytäryhtiön, joka voi toimia kaupallisilla markkinoilla. Veikkaus perusti myöhemmin samana vuonna Fennica Gaming Oy:n, joka tarjoaa rahapeliohjelmistoja.

Suomessa. 46 §:n 2 momentin mukaan pelijärjestelmä ja arvontalaite voi sijaita Suomen ulkopuolella, jos luvanhaltijalla on toimilupa toisessa valtiossa ja sen valvova viranomainen on tehnyt valvontaviranomaisen kanssa sopimuksen toimiluvanhaltijan toimeenpanemien rahapelien valvonnasta Suomessa. 2 kohdan mukaan myös valvontaviranomaiselle annettu mahdollisuus varmentaa pelijärjestelmän ja arvontalaitteen luotettavuus etäyhteyden tai muun vastaavan keinon avulla mahdollistaa pelijärjestelmän ja arvontalaitteen sijaitsevan Suomen ulkopuolella.

Maltan mukaan kiinteän toimipaikan vaatimus voi sellaisenaan olla SEUT:in vastainen. Kiinteän toimipaikan vaatimus on EU-tuomioistuimen näkemyksen mukaan vastoin palvelujen tarjoamisen vapautta. Kiinteän toimipaikan vaatimuksen tulee tämän vuoksi olla välttämätön edellytys tavoitellun päämäärän saavuttamiseksi. Malta toteaa jälleen, että Suomen toimittama vaikutustenarviointi on puutteellinen.

Suomi toteaa, ettei kiinteän toimipaikan vaatimus ole täysin ehdoton eikä siksi SEUT:in vastainen Maltan esittämällä tavalla. Suomi vetoaa lisäksi siihen, että teknisten vaatimusten noudattamisen varmistaminen olisi valvontaviranomaisen kannalta helpompaa, jos järjestelmät ja laitteet sijaitsevat Suomessa. Suomi esittää Ruotsilla ja Tanskalla olevan vastaavia vaatimuksia, vaikka kumpikaan ei vaadi kiinteää toimipaikkaa, vaan ainoastaan viranomaisyhteistyötä.

SEUT 51 artiklan mukaan sijoittautumisvapautta ei sovelleta julkisen vallan käyttöön liittyvään toimintaan. Rahapelit on tulkittu EU-oikeudessa taloudelliseksi toiminnaksi¹²³ eikä julkisen vallan käytöksi edes silloin, kun rahapelit järjestetään valtion monopolin avulla. Rahapelien sääntely ja valvonta toisaalta ovat selkeästi julkisen vallan käyttöä, mutta Suomi ei vedonnut tähän.

Valvontaviranomaisten työn helpottamista ei ole pidetty EU-tuomioistuimessa hyväksyttävänä periaatteena perusvapauksien rikkomiseen. Tapauksessa C-212/97 *Centros* oli kyse siitä, että tanskalaiset henkilöt perustivat Centros-nimisen yhtiön Iso-Britanniaan ja sille sivuliikkeen Tanskaan. Yhtiöllä ei ollut Iso-Britanniassa liiketoimintaa, vaan se pyrki toimimaan käytännössä ainoastaan Tanskassa. Yhtiö oli perustettu Iso-Britanniaan, koska sen avulla voitiin välttyä Tanskan vaatimalta osakeyhtiön vähimmäispääomalta. Tanskan yhtiörekisteristä vastaava viranomainen kieltäytyi rekisteröimästä sivuliikettä, mikä eteni lopulta Tanskan korkeimman oikeuden määräämänä EU-tuomioistuimeen. Tanskan viranomainen vetosi muun ohella siihen, että vähimmäispääoma on asetettu tietylle tasolle julkisten velkojen turvaamiseksi. EU-tuomioistuin totesi, että velkojansuoja voidaan saavuttaa myös vähemmän rajoittavilla keinoilla eikä Tanskan

¹²³ Esim. C-275/92 *Schindler* kohdat 20–23.

viranomaisten suorittaman valvonnan tai velkojensuojan helpottaminen oikeuta perusvapauksien rajaamista.

Myöhemmässä tapauksessa C-167/01 *Inspire Art* EU-tuomioistuin kielsi Alankomaiden viranomaista soveltamasta lakia, joka edellyttää ulkomaille sijoittautuneilta mutta käytännössä vain Alankomaissa toimivilta yrityksiltä Alankomaiden lainsäädännön mukaista rekisteröintiä ja vähimmäispääomaa. Tuomioistuin vahvisti sen, että vaikka yhtiö olisi perustettu toiseen jäsenvaltioon vain kotimaansa lainsäädännöltä välttyäkseen, ei kyseessä ole sijoittautumisvapauden väärinkäyttö. Alankomaat vetosi velkojen, vähemmistöosakkaiden ja työntekijöiden suojelemiseen. EU-tuomioistuin tunnusti Alankomaiden tavoitteen velkojen ja vähemmistöosakkaiden sekä työntekijöiden suojelusta olevan sellaisia yleistä etua koskevia pakottavia syitä, joiden perusteella perusvapauksia voitaisiin rajoittaa. Tuomioistuin totesi kuitenkin päämäärän saavuttamiseksi olevan kevyempiäkin keinoja, joten sijoittautumisvapauden rajoittamista ei voitu pitää oikeasuhteisena. Asiassa C-64/08 *Engelmann* oli kyse siitä, että Saksan kansalainen ei voinut saada Itävallasta lupaa kasinopelien järjestämiseen, koska Itävalta vaati pelinjärjestäjältä toimipaikkaa Itävallassa. Itävallan hallitus perusteli asiaa nimenomaan valvonnan tehostamisella. EU-tuomioistuin totesi vaatimuksen suhteettomaksi, ja Itävalta joutui muuttamaan lainsäädäntöään. Tiukka fyysisen toimipaikan vaatimus on suhteeton.

Toisaalta esimerkiksi tapauksessa C-384/93 *Alpine Investments* EU-tuomioistuin hyväksyi Alankomaiden viranomaisten kieltävän Alpine Investments -nimiseltä yhtiöltä rahoitusinstrumenttien myymisen Alankomaiden ulkopuolelle ns. kylmäsoitoilla. Alankomaiden viranomainen perusteli kiellon Alankomaiden rahoitusmarkkinoiden maineen ja sijoituksia tekevän yleisön suojaamisella. EU-tuomioistuin jopa esitti yhtenä perusteena sen, että kylmäsoittoja on helpointa valvoa ja säädellä siitä jäsenvaltiosta, josta puhelut soitetaan. Soittojen valvonta ja sääntely ei ole tuomioistuimen mukaan edes mahdollista ilman yhteistyötä sen valtion viranomaisen kanssa, josta puhelut soitetaan.

Perusvapauksien rikkominen hyväksyttävänkin tavoitteen eteen vaatii vakiintuneen EU-oikeuskäytännön mukaan muitakin perusteita kuin hallinnollisen taakan helpottamisen. Fyysisen toimipaikan vaatimus on muidenkin rajoittavien keinojen tavoin perusteltava ja sen on oltava välttämätön esitettyjen tavoitteiden saavuttamiseksi. Suomi ei esitä sellaista vaikutusarviointia, jossa näin todettaisiin. Kyseistä lainkohtaa ei kuitenkaan voida pitää erityisen poikkeuksellisenä.

Malta kyseenalaistaa neljänneksi lakiehdotuksen 32 §:n, joka antaa mahdollisuuden säätää valtioneuvoston asetuksella pelaajien enimmäistappiorajoista ja sisäministeriön asetuksella

rahapelien ominaisuuksista. Malta huomauttaa, että rajoittavat toimenpiteet eivät saa ylittää sitä, mikä on tarpeen. Jäsenvaltion tulee osoittaa rajoittavien toimenpiteiden olevan välttämättömiä asetettujen tavoitteiden saavuttamiseksi. Maltan mielestä tavoitteet voitaisiin saavuttaa vähemmän rajoittavilla toimenpiteillä.

Maltan huomautukset lakihankkeen eri kohdista liittyvät kaikki suhteellisuusvaatimukseen. Suomen näkemys on se, että rajoitukset ovat johdonmukaisia ja järjestelmällisiä eikä niiden muuttamiselle ole perustetta. Suomi korostaa uudistuksen laajuutta ja sitä, ettei rajoituksia tule tarkastella yksitellen. Suomen vastausta Maltan lausuntoon voi pitää osittain vajavaisena, koska Suomi ei reagoi Maltan toiveisiin tutkimusnäytöstä eikä muutenkaan perustele rajoitusten oikeasuhteisuutta. EU-oikeuden vaatimus toimenpiteiden oikeasuhteisuudesta on kuitenkin laajalti tulkinnanvarainen, eikä Malta onnistu osoittamaan selkeitä rikkomuksia. Suomi ei tehnyt Maltan huomioiden perusteella muutoksia lakitekstiin.

7 Yhteenveto

Rahapelijärjestelmän uudistaminen on kiistatta hankala tehtävä. Suomessa on verrattain runsaasti pelihaittoja, minkä lisäksi monopoli on tuottanut aiemmin edunsaajille ja sittemmin suoraan valtiolle merkittävän määrän tuloja. Pelihaittoja olisi vähennettävä, mutta valtiolla ei ole varaa uudistukseen, mikä merkittävästi vähentäisi verotuloja. Ulkomaisten peliyhtiöiden verotus on poliittisesti helppoa, vaikka sen ei välttämättä pitäisi olla: verot tapaavat siirtyä kuluttajille. Rahapeliin kulutus korostuu huono-osaisilla ja vähätuloisilla.

Suomen rahapelimonopoli ei käytännössä ole enää monopoli, koska verkkopelaamisesta niin suuri osa kohdistuu ulkomaille. Monopoli säilytetään kivijalassa, mutta verkkopelaamisen tarjonta avataan yksityisille toimijoille, jotka voivat hakea lisenssiä rahapeliin tarjoamiseen ja markkinointiin Suomessa. Järjestelmäuudistuksen tavoitteena on ehkäistä pelihaittoja ja kanavoida pelaamista järjestelmän sisälle. Tämän tutkielman tavoitteena oli analysoida tulevan järjestelmän lainmukaisuutta suhteessa perustuslakiin ja EU-oikeuteen. Tuleva järjestelmä kiistatta rajoittaa perustuslaissa ja Euroopan unionin oikeudessa turvattuja perusoikeuksia. Jotta rajoitukset voidaan hyväksyä, tulee ne perustella hyväksyttävällä syyllä. Rajoitusten tulee lisäksi olla suhteellisia, tarkoituksenmukaisia, välttämättömiä, ja syrjimättömiä. Näiden vaatimusten analysointi oli tutkielman keskiössä.

Tutkielmassa havaittiin Suomen tulevan järjestelmän osalta kolme merkittävää ongelmaa: tuleva järjestelmä lisännee pelihaittoja, monopolin osittainen säilyttäminen kivijalassa ei ole perusteltua, ja henkilön tuloverotus järjestelmän ulkopuolista pelaamista koskien on kokonaisuudessaan epäonnistuneesti säädetty. Tutkielmassa osoitettiin, että valtion taloudelliset motiivit ovat kiistatta läsnä uudistuksessa.

Vanha monopolimalli oli rakentunut vuosikymmenten aikana maailmassa, jossa rahapelaaminen tapahtui lähinnä kivijalassa. Monopolin säilyttäminen kivijalassa rajoittaa elinkeinovapautta lisenssimallia enemmän, mutta monopolin osittainen säilyttäminen ei tutkielmassa osoitetun nojalla vähennä pelihaittoja. Rajoitus osoitettiin kohtuuttomaksi ja siten perustuslain ja EU-oikeuden vaatimusten vastaiseksi.

Järjestelmän ulkopuolelle tapahtuvan pelaamisen tuloverotus todettiin tutkielmassa perustuslain näkökulmasta kyseenalaiseksi sen ollessa sekä konfiskatorista että elinkeinovapauden vastaista. Verotusta ei suoriteta nettoperiaatteen mukaisesti, vaan jokainen voitto verotetaan erikseen ilman mahdollisuutta vähentää tappioita. Ammattimaisesti vedonlyöntiä harjoittavat toimijat voivat

menettää sen myötä mahdollisuutensa harjoittaa ammattiaan, vaikka lakihankkeessa esitetään tällaisia henkilöitä olevan Suomessa joitain kymmeniä. Verotuskäytäntö perustuu Verohallinnon tulkintaan siitä, että vedonlyöntiä ei voi harjoittaa ammatikseen, koska vedonlyöjä ei voi tietää tapahtuman lopputulosta ennalta. Väite todistettiin epäloogiseksi muun muassa siksi, että vedonvälittäjäkään ei tiedä tapahtuman lopputulosta ennalta ja silti vedonlyönti pelinjärjestäjän puolelta todetaan liiketoiminnaksi.

Järjestelmän ulkopuolelle tapahtuvan pelaamisen verotus johtaa pahimmillaan merkittäviin verovelkoihin erityisesti nopeatempoisia pelejä pelaaville. Näitä pelejä pelaavat eivät saa vähentää edes voitollisten kierrosten panoksia. Vero on selkeästi rangaistusluonteinen. Se on tarkoitettu kannustamaan, mutta tutkimustulokset eivät viittaa pelaajan verotuskohtelun vaikuttavan kanavointiasteeseen. Pelaajat eivät kansainvälisen eikä Suomesta saatavan näytön perusteella tunnista eriäviä verotuskäytäntöjä erityisen hyvin, eikä sitä voida välttämättä keskivertokuluttajalta edes odottaa. Peliongelmaisten rankaiseminen sellaisilla veroilla, joita pelaajilla ei ole tosiasiaassa varaa maksaa, todettiin perustuslain näkökulmasta ongelmalliseksi ja järjestelmän onnistumisen kannalta epätarkoituksenmukaiseksi keinoksi.

Henkilöverotuksen toiseksi ongelmaksi havaittiin sijoitusinstrumenttien keskenään epäneutraali kohtelu. Esimerkiksi kullan hinnasta voidaan käydä kauppaa erilaisilla alustoilla, joista osa kategorisoidaan vedonlyönniksi ja osa sijoittamiseksi. Taloudellista eroa tuotteilla ei osoitettu olevan, mutta verotuskohtelu voi erota suuresti. Saman sijoitustuotteen erilainen verotus ei ole tarkoituksenmukaista verotuksen neutraaliuden kannalta, ja mahdollistaa tiedostavalle sijoittajalle tulevaisuudessa täysin verottomat tuotot esimerkiksi kullan hintaan liittyvillä futuureilla.

Kokonaisuutena henkilöverotusta voidaan tutkielman perusteella pitää järjestelmän epäonnistuneimpana osuutena. Verotuksella yritetään ohjata pelaajia ja parantaa kanavointiastetta, mutta keinot ovat tehottomia, syrjiviä, ja suhteettomia. Verotuksen neutraaliusperiaatteesta tulisi huolehtia ja järjestelmän ulkopuolelta saatuja pelivoittoja tulisi verottaa nettovoitoista.

EU-oikeudellisesti tuleva järjestelmä kestää suurimmalta osin tarkastelun. Jäsenvaltioille on tunnustettu merkittävä määrä harkintaa rahapelien järjestämiselle niiden yhteiskunnalle haitallisen luonteen vuoksi. EU-tuomioistuin vaatii periaatteessa vaikutusarviointeja siitä, että rajoittavat toimet täyttävät suhteellisuusvaatimukset. Tutkielmassa osoitettiin, että näin ei käytännössä ole. Jäsenvaltioista Malta toimitti yksityiskohtaisen lausunnon, joka käsiteltiin tutkielmassa. Lausunto ei ole johtamassa jatkotoimenpiteisiin, vaikka Suomi ei muuttanut lakiesityksestä mitään.

Pelaajien verotuskohtelu todettiin kuitenkin myös EU-oikeuden valossa ongelmalliseksi. Suomi on aiemmin pyrkinyt verottamaan muissa EU-valtioissa luvallisesti toimeenpantuja rahapelejä, jonka EU-tuomioistuin totesi unionin oikeuden vastaiseksi. Suomi muutti tapauksen takia tuloverolain 85 §:ää. Suomi muuttaa saman pykälän jälleen takaisin sellaiseksi, että se mahdollistaa muissa EU-valtioissa luvallisesti toimeenpantujen rahapelien eriävän verotuskohtelun. Pykälän muutos todettiin hatarasti perustelluksi, koska lainsäätäjällä ei ole osoittaa yhtään oikeustapausta, jonka perusteella muutos voisi nykypäivänä olla EU-oikeuden mukainen.

Maltaan aiemmat yksityiskohtaiset lausunnot muiden jäsenvaltioiden rahapeliuudistuksista eivät kuitenkaan ole johtaneet komission tai tuomioistuinten toimenpiteisiin, vaan lait on hyväksytty ilman suurempia muutoksia. Jos Suomen uusi järjestelmä joutuu komission tarkempaan syyniin, olisi vaikutusarvioinnit tarpeen tehdä huolellisesti. Malta on vaikutusarviointeja jo vaatinut, ja jos Malta, komissio tai muu jäsenvaltio vie osankin lakipaketista EU-tuomioistuimeen, on aiheena varmasti rajoitteiden suhteellisuus tavoitteisiin nähden. Suomi ei ole pystynyt osoittamaan, ettei tavoitteita voitaisi saavuttaa kevyemmillä rajoituksilla.

Tutkielmassa selvitettiin myös eri rahapelijärjestelmien piirteitä EU-alueella ja havaittiin, että vaikka mitään yksittäistä mallia ei voida todeta parhaaksi tai täysin tavoiteltavaksi, ovat jotkin järjestelmät kuitenkin merkittävästi muita onnistuneempia. Lisenssijärjestelmien, monopolien ja erilaisten välimallien välillä ei ole tehokkuuden tai pelihaittojen ehkäisemisen osalta merkittävää eroa. Eroavaisuudet tulevat ennemmin erilaisten rajoituskeinojen ja markkinoinnin kaltaisista säädöksistä kuin siitä, kuka rahapelejä järjestää. Rahapelaamisen vertaileva tutkimus kuitenkin kärsii siitä, että tarkkaa tietoa verkossa tapahtuvasta pelaamisesta ei käytännössä ole saatavilla.

Tutkielmassa nostettiin esiin myös pienempiä huolenaiheita. Kumppanuusmarkkinoinnin kieltä todettiin epäselväksi ja mahdollisesti kanavointiasteen nostamisen kannalta haitalliseksi.

Kryptovaroilla tapahtuvan rahapelaamisen täyskielto saattaa sekin kääntyä kanavointiastetta madaltavaksi kielloksi. Mainitut huolenaiheet eivät ole perustuslaillisia tai EU-oikeudellisia ongelmia, mutta ne heikentävät uudistuksen mahdollisuuksia päästä tavoitteisiinsa.

Koko järjestelmähanke kärsii siitä ristiriidasta, että pelaamisen kulutusta lisäävällä mallilla yritetään vähentää pelaamisesta johtuvia haittoja. Hallituksen esityksessä ei edes väitetä pelihaittojen vähentyvän järjestelmä uudistuksen myötä. Vaikka uudistuksesta muokattaisiin tutkielmassa havaitut yksittäiset perustuslailliset ja verotukselliset ongelmakohdat, sen ristiriitainen luonne säilyisi. Uudistus olisi pitänyt perusoikeuksia rajoittavan luonteensa takia perustella erityisen hyvin, mutta kunnolliset vaikutusarviot jäivät puuttumaan.

Odotuksenani on, että järjestelmää tullaan tulevaisuudessa kritisoimaan pelihaittojen ja markkinoinnin lisääntymisestä. Järjestelmällä on oman epäloogisuutensa vuoksi erittäin heikot edellytykset onnistua tavoitteissaan. Pidän tärkeänä, että tiedeyhteisö seuraa järjestelmän onnistumista ja peilaa sitä niihin tavoitteisiin, millä uudistus on perusteltu. Jos pelihaitat lisääntyvät, se tulee myöntää ja järjestelmää tulee muuttaa.

Lähteet

Kirjallisuus

- Aimo, N., Bassoli, M., & Marionneau, V. (2024). A scoping review of gambling policy research in Europe. *International Journal of Social Welfare*, Volume 33, Issue 3, 659-674.
- Binde, P. (2013). Gambling in Sweden: The cultural and sociopolitical context. *Addiction*, Volume 109, Issue 2, 193-198.
- Boering, P., Jones, M., Patel, K., Leightley, D., Dymond, S. (2025). A scoping review of routinely collected linked data in research on gambling harm. *NPJ Digital Medicine* Volume 8, Article 331.
- Clotfelter, C. T., & Cook, P. J. (1990). Redefining "success" in the state lottery business. *Journal of Policy Analysis and Management*, Volume 9, Issue 1, 99-104.
- Davidson, T., Rodgers, B., Markham, F., & Taylor-Rodgers, E. (2016). Final report: Gambling expenditure in the ACT (2014): By level of problem gambling, type of activity, and socioeconomic and demographic characteristics.
- Deng, X., Lesch, T., & Clark, L. (2021). Pareto distributions in online casino gambling: Sensitivity to timeframe and associations with self exclusion. *Addictive Behaviors*, 120, 106968.
- Engelbø, J., Torsheim, T., & Pallesen, S. (2021). Regulatory measures' effect on gambling participation: Experiences from Norway. *Frontiers in Psychiatry*, 12, 672471.
- Gallagher, A.W., Evans-Reeves, K.A., Hatchard, J.L., & Gilmore, A.B. (2019). Tobacco industry data on illicit tobacco trade: A systematic review of existing assessments. *Tobacco Control* 2019, 28, 334–345.
- Grosemans, E., Bosmans, R., De Cock, R., Denoo, M., & Zaman, B. (2025). "GOLD GOLD GOLD": Gambling-like elements on Twitch and Kick. *Proceedings of DiGRA*, 1-3.
- Heiskanen M., Raisamo S., Selin J., Toikka A. (2018). Onko hajasijoitettujen rahapeliautomaattien suhteellinen määrä suurempi sosioekonomisesti haavoittuvilla asuinalueilla? *Yhteiskuntapolitiikka* 83: 3.
- Hing, N., Rockloff, M., Browne, M., Russell, A. M., Rawat, V., Thorne, H., Lole, H., Sproston, K. & Hodge, N. (2024). The 'Wild West' of wagering affiliate marketing and implications for gambling harm. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 1–21.
- Hirvonen, A. (2011). Mitkä metodit? Opas oikeustieteen metodologiaan. Yleisen oikeustieteen julkaisuja 17. Helsingin yliopisto.
- Hoebanx, P., & French, M. (2023). Interpassive gambling: The case of slot machine vlogs on YouTube. *Critical Gambling Studies*, Volume 4, Issue 1, 66–76.

- Hörnle, J., Schmidt-Kessen, M., Littler, A., & Padumadasa, E. (2019). Regulating online advertising for gambling – Once the genie is out of the bottle *Information & Communications Technology Law*, Volume 28, Issue 3.
- Järvinen-Tassopoulos, J. (2024). Lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi koskien uuden rahapelijärjestelmän lainsäädäntöä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, lausunto THL/4082/4.00.00/2024.
- Kalke, J., Buth, S., Thon, N., & Wurst, F. M. (2018). Glücksspielverhalten der österreichischen Bevölkerung und ihre Akzeptanz von Spielerschutzmaßnahmen – Ergebnisse der Repräsentativbefragungen 2009 und 2015 [Uhkapelaaminen ja pelaajien suojelu Itävallassa: kyselytutkimusten tulokset vuosilta 2009 ja 2015]. *Suchttherapie*.
- Karjalainen J., Koskinen A., Kuparinen S., & Tuorila H. Pohjoismaiset rahapelijärjestelmät ja niiden vaikutukset. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 3 / 2024.
- Karjalainen, J., Sieppi, A., Buri, R. (2023). Internetissä ja yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella tapahtuvan rahapelaamisen nykytila ja kehitys. Kilpailu- ja kuluttajaviraston tutkimusraportteja 3 / 2023.
- Kaunitz, L., Zhong, S., & Kreiner, J. (2017). Beating the bookies with their own numbers – and how the online sports betting market is rigged.
- Littler A. (2011). Member States versus the European Union: the regulation of gambling. Leiden: Martinus Nijhoff.
- Lyly, P. (2022). Veropoliittinen tutkimus esimerkkinä monitieteisestä oikeustutkimuksesta. *Lakimies* 7-8/2022. s. 1373–1382.
- Marionneau, V., Egerer, M., & Nikkinen, J. (2021). How do state gambling monopolies affect levels of gambling harm? *Current Addiction Reports*, 8, 225–234.
- Marionneau, V., Matteucci, N., Vieira Lima, S., Nikkinen, J., & Selin, J. (2025). Channelling and taxation in European online gambling markets: evolution and policy implications. *Harm Reduction Journal* Volume 22, Issue 1, 1–12.
- Marionneau, V., Nikkinen, J., Jääskeläinen, P., & Kivistö, M. (2025). Uudessa rahapelijärjestelmässä tarvitaan tiukkaa markkinoinnin sääntelyä. Helsingin yliopiston politiikkasuositus 02/2025.
- Matilainen, R. (2017). Production and consumption of recreational gambling in twentieth-century Finland. Valtiollisen tiedekunnan julkaisut. Helsingin yliopisto.
- Matthes, J., Binder, A., Stubenvoll, M. (2021). Endbericht zum Forschungsprojekt ”Wirkung der Glücksspielwerbung der österreichischen zur Vereinbarkeit der Werbestrategie der

österreichischen Glücksspielmonopolisten mit dem Monopolisten auf Konsument/innen”.

Institut für Publizistik- und Kommunikationswissenschaft. Universität Wien.

- Miettinen, S. (2022). Which Ends Justify the Means? Justifying National Restrictions to the Free Movement of Gambling Services in the European Union. In: Nikkinen, J., Marionneau, V., Egerer, M. (eds) *The Global Gambling Industry*. 219–233. Glücksspielforschung. Springer Gabler, Wiesbaden.
- Ramesh, S., Mostofa, R., Bornstein, M., & Dobelman, J. (2019). Beating the House: Identifying Inefficiencies in Sports Betting Markets.
- Roukka, T. & Salonen, A.H. (2020). The Winners and the Losers: Tax Incidence of Gambling in Finland. *Journal of Gambling Studies* 36, 1183–1204.
- Sailas, H., Brax, T., Matilainen, R., Alkio, M. (2023). Esiselvitys rahapelijärjestelmän vaihtoehtoista. Sisäministeriön julkaisu 2023:21.
- Salonen, A., & Raisamo, S. (2015). Suomalaisten rahapelaaminen 2015 : rahapelaaminen, rahapeliongelmat ja rahapelaamiseen liittyvät asenteet ja mielipiteet 15–74-vuotiailla. Terveysten ja hyvinvoinnin laitos.
- Salonen, A., Kontto, J., & Castrén, S. (2017). Suomalaisten rahapelikulutus - keneltä rahapeliyhtiöiden tuotot tulevat? *Yhteiskuntapolitiikka*, 82(3), 549–559.
- Sama, T. B., & Hiilamo, H. (2024). Gambling industry strategies to influence the reform of state online monopolies: the case of the gambling industry in Sweden and Finland. *Critical Gambling Studies*, Volume 5, Issue 1, 1–20.
- Selin, J., Raisamo, S., Okkonen, P. (2024). Rahapeliautomaattien saatavuus ja niihin kulutetun rahan määrä vaihtelee alueen sosioekonomisen aseman mukaan. *Yhteiskuntapolitiikka* 89 :3, 285–294.
- Streinz, R., Michl, W. (2021). Gutachten zur Vereinbarkeit der Werbestrategie der österreichischen Glücksspielmonopolisten mit dem Recht der Europäischen Union. Universität München.
- Tom, M. A., LaPlante, D. A., & Shaffer, H. J. (2014). Does pareto rule internet gambling? Problems among the “vital few” & “trivial many.” *The Journal of Gambling Business and Economics*, 8(1), 73–100.
- Viljanen, V.-P. (2001). Perusoikeuksien rajoitusedellytykset. Talentum.
- Wardle, H., Reith, G., Dobbie, F., Rintoul, A., & Shiffman, J. (2021). Regulatory Resistance? Narratives and Uses of Evidence around “Black Market” Provision of Gambling during the British Gambling Act Review. *International Journal of Environmental Research and Public Health*, Volume 18, Issue 21, 11566.

- Williams, R. J., Volberg, R. A., & Stevens, R. M. (2012). The population prevalence of problem gambling: Methodological influences, standardized rates, jurisdictional differences, and worldwide trends. Ontario Problem Gambling Research Centre.
- Winkelmann, D., Ötting, M., Deutscher, C., & Makarewicz, T. (2024). Are betting markets inefficient? Evidence from simulations and real data. *Journal of Sports Economics*. Volume 25, Issue 1, 54–97.
- Worthington, A. C. (2001). Implicit finance in gambling expenditures: Australian evidence on socioeconomic and demographic tax incidence. *Public Finance Review*, Volume 29, Issue 4, 326–342.
- Xiao, L. & Henderson, L. (2024). Illegal video game loot boxes with transferable content on steam: a longitudinal study on their presence and nonenforcement of gambling law. *International Gambling Studies* 24, no. 3, 498–524.

Virallis- ja puolivirallislähteet

- Euroopan komissio. Suomen vastaus Maltan yksityiskohtaiseen lausuntoon. MSG: 20250611.FI. Annettu 4.3.2025.
- Euroopan komissio. Yksityiskohtainen lausunto, jonka lähettäjänä on Malta. Ilmoitus: 2024/0601/FI. Annettu 4.2.2025.
- Euroopan talousalueesta (ETA) tehty sopimus. Versio 25.10.2025.
- Euroopan unionin perusoikeuskirja, 2016/C 202/02.
- Hallintovaliokunnan mietintö HaVM 28/2025 vp – HE 16/2025.
- HE 16/2025 vp: Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. Annettu 20.3.2025.
- Luonnos hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. Annettu 3.7.2024.
- Neuvoston direktiivi 2006/112/EY. Annettu 28.11.2006 yhteisestä arvonlisäverojärjestelmästä.
- Oikeuskanslerinvirasto. Lausuntopyyntö ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. OKV/1814/21/2024. Annettu 26.07.2024.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 31/2025 vp – HE 16/2025 vp.
- Perustuslakivaliokunnan lausunto PeVL 46/2021 vp – HE 135/2021 vp.

Poliisihallituksen tiedote. Rahapeliyhtiön markkinointikielto tuomioistuimen ratkaisun jälkeen voimaan. Julkaistu 6.3.2024. <<https://poliisi.fi/-/rahapeliyhtion-markkinointikielto-tuomioistuimen-ratkaisun-jalkeen-voimaan>>, haettu 20.11.2025.

Poliisihallituksen tiedote. Poliisihallitus puuttui jälleen sosiaalisen median vaikuttajien lainvastaiseen rahapelien markkinointiin. Julkaistu 3.9.2025. <<https://poliisi.fi/-/poliisihallitus-puuttui-jalleen-sosiaalisen-median-vaikuttajien-lainvastaiseen-rahapelien-markkinointiin.>>, haettu 1.12.2025.

Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunnan lausunto StVL 5/2025 vp – HE 16/2025 vp.

Taloustieteiden valtiokunnan lausunto TaVL 12/2025 vp – HE 16/2025 vp.

STM; Rahapelien haittariskien ja haittojen arviointiryhmän lausunto; Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. VN/27332/2023. Annettu 16.8.2024.

Valtiovarainvaliokunnan lausunto VaVL 2/2025 vp – HE 16/2025 vp. Annettu 25.4.2025.

Verohallinto. Kannanotto muualla kuin Suomessa tai EU/ETA-alueella järjestetyistä vedonlyönteistä, veikkaus- ja raha-automaattipeleistä saatavien tulojen verotus tuloverolain mukaan. Diaarinumero VH/1338/00.01.00/2023. Annettu 27.4.2023.

Verohallinto. Syventävä vero-ohje pokeritulojen verotuksesta. Diaarinumero VH/1337/00.01.00/2023. Annettu 28.4.2023.

Muut lähteet

European Gaming & Betting Association & H2 Gambling Capital. European Gambling Market – Key Figures 2025 Edition. Julkaistu 24.3.2025. <<https://www.egba.eu/uploads/2025/04/250325-EGBA-European-Gambling-Market-Key-Figures-2025-Edition.pdf>>, haettu 4.4.2026.

Financial Times. Crypto casino takings top \$80bn as gamblers bypass blocks. Julkaistu 20.4.2025. <<https://www.ft.com/content/66f879c6-e51c-4e9d-91ba-b15eacac45c1?syn-25a6b1a6=1>>, haettu 24.2.2026.

H2 Gambling Capital. Denmark Online Gambling Market – Impact Analysis. Independent Report. Julkaistu 4/2020. <<https://www.egba.eu/uploads/2020/06/Tax-analysis-Denmark.pdf>>, haettu 4.4.2026.

Helsingin Sanomat, vieraskynä. Lisenssijärjestelmä vain pahentaisi rahapeleihin liittyviä ongelmia. Julkaistu 24.2.2025. <<https://www.hs.fi/mielipide/art-2000011046224.html>>, haettu 1.3.2026.

- Hodgson, J. H2GC. The Finnish iGaming market in numbers. ICE Barcelona 2026. Esitelmän materiaalit saatavilla osoitteessa <<https://www.gamelounge.com/news/overview-regulation-finland-igaming-market>>, haettu 28.4.2026.
- Iceland Review. Icelanders Spend an Average of €525 Annually on Betting. Julkaistu 12.9.2024. <<https://www.icelandreview.com/news/icelanders-spend-an-average-of-e525-annually-on-betting/>>, haettu 2.1.2026.
- Ilta-Sanomat. Pahapelilaki? Julkaistu 13.4.2025. <<https://www.is.fi/kotimaa/art-2000011136081.html>>, haettu 29.11.2025.
- Kotanko, J. & Rapani, C. Legal 500 Country Comparative Guides 2025. Austria Gambling Law. <<https://www.legal500.com/guides/chapter/austria-gambling-law/?export-pdf=.>>, haettu 15.2.2026.
- Next.io. Betsson transfers brands to new entity after Finland blocking order. <<https://next.io/news/regulation/betsson-transfers-brands-finland-blocking-order/>>, haettu 1.3.2026.
- Norsk Tipping. The Gaming Market 2020. <<https://2020.norsk-tipping.no/en/the-gaming-market/>>, haettu 28.1.2026.
- Rahapelaaminen Pohjoismaissa. Tutkimushanke, THL. <<https://thl.fi/tutkimus-ja-kehittaminen/tutkimukset-ja-hankkeet/rahapelaaminen-pohjoismaissa-2025>>, haettu 1.4.2026.
- RUV. Íslendingar eyða 36 milljörðum á ólölegum veðmálasíðum. [Islantilaiset käyttävät 36 miljardia kruunua vuosittain laittomille vedonlyöntisivustoille.] <<https://www.ruv.is/frettir/innlent/2025-10-21-islendingar-eyda-36-milljordum-a-ologlegum-vedmalasidum-456795>> (islanniksi). Haettu 15.2.2026.
- RUV. Íslendingar veðja 80 þúsund krónum á mann á ári. [Islannin kauppakamarin toimitusjohtajan haastattelu.] Julkaistu 12.9.2024. Saatavilla osoitteessa <<https://www.ruv.is/frettir/innlent/2024-09-12-islendingar-vedja-80-thusund-kronum-a-mann-a-ari-421685>> (islanniksi). Haettu 15.2.2026.
- Salonen, A. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos: Rahapelitutkimus 2019 [data]. Dataversio 2.0 (2022-11-24). Yhteiskuntatieteellinen tietoaarkisto [jakaja]. DOI: <<https://doi.org/10.60686/tfsd3522>>; URN: <<https://urn.fi/urn:nbn:fi:fsd:T-FSD3522>>, haettu 19.2.2026.
- Semrush.com. Most Visited Gambling Websites in Finland, March 2026. <<https://www.semrush.com/trending-websites/fi/gambling>>, haettu 16.4.2026.

SKOP. Rapport till Spelinspektionen. Julkaistu 11/2021.

<<https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/statistik/marknadsundersokningar/allmanheten-om-spel-2021.pdf>>, haettu 22.2.2026.

Spelinspektionen. Channelling level on the Swedish gambling market in 2024. Julkaistu

09.01.2025. <<https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/rapport-o-remiss/channelling-level-on-the-swedish-gambling-market-in-2024.pdf>>, haettu 2.3.2026.

Spelinspektionen. Spelautomater (för spelare). Julkaistu 13.12.2024.

<<https://www.spelinspektionen.se/spelare/spelform/spelautomater/>>, haettu 21.1.2026.

Spelinspektionen. Statistik: Spel hos aktörer med svensk licens eller tillstånd 2024.

<<https://www.spelinspektionen.se/om-oss/statistik/>>, haettu 28.2.2026.

Spelinspektionen. The Swedish Gambling Authority's situation report – online gambling outside the licensed market. Julkaistu 20.3.2025.

<<https://www.spelinspektionen.se/globalassets/dokument/engelska/the-sgas-situation-report-online-gambling-outside-the-licensed-market.pdf>>, haettu 18.12.2025.

Spillemyndigheden. Report on illegal gambling 2023.

<<https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2024-04/Report%20on%20illegal%20gambling%202023.pdf>>, haettu 30.12.2025.

Spillemyndigheden. Survey of the prevalence of gambling and gambling problems in Denmark

2021. Julkaistu 5/2022. <<https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2022-10/Survey%20of%20the%20prevalence%20of%20gambling%20and%20gambling%20problems%20in%20Denmark%202021.pdf>>, haettu 2.1.2026.

Spillemyndigheden. The Gambling Market in Numbers 2024. Julkaistu 4/2025.

<<https://www.spillemyndigheden.dk/uploads/2025-04/Gambling%20Market%20in%20Numbers%202024.pdf>>, haettu 11.1.2026.

Suomen Hippos -konsernin vuosikertomus 2015. Julkaistu 26.5.2016. Saatavilla osoitteessa

<<https://www.veikkausgroup.com/fi/vuosiraporttiarkisto>> Haettu 20.2.2026.

Veikkauksen vuosi- ja vastuullisuusraportti 2025. Saatavilla osoitteessa

<<https://www.veikkausgroup.com/fi/vuosiraporttiarkisto>>. Haettu 9.2.2026.

Yle. Alkoholikaupan etujärjestö: EU ei salli viinejä yksin ruokakauppaan, vaan pakottaisi samalla väkevätkin valikoimiin. Julkaistu 27.5.2023. <<https://yle.fi/a/74-20033822>>, haettu 20.10.2025.

Yle. Rahapelilain uudistus aktivoi lobbaajat: Veikkaus, ulkomaiset peliyhtiöt ja mediatatlot

aktiivisimpia. Julkaistu 21.11.2025. <<https://yle.fi/a/74-20192274>>, haettu 12.12.2025.

Yogonet.com. Sweden's Gambling Channelisation Rate Slips To 85 in 2024.

<<https://www.yogonet.com/international/news/2025/09/04/115172-swedens-gambling-channelisation-rate-slips-to-85-in-2024>>, haettu 20.1.2026.

Oikeustapausluettelo

Euroopan unionin tuomioistuin ja yhteisöjen tuomioistuin

C-275/92, *Schindler*, 24.3.1994.

C-384/93, *Alpine Investments*, 10.5.1995.

C-55/94, *Gebhard*, 30.11.1995.

C-212/97, *Centros*, 16.7.1998.

C-124/97, *Läärä*, 21.9.1999.

C-67/98, *Zenatti*, 21.10.1999.

C-100/01, *Olazabal*, 26.11.2002.

C-167/01, *Inspire Art*, 30.9.2003.

C-42/02, *Lindman*, 13.11.2003.

C-338/04, *Planica*, 6.3.2007.

C-46/08, *Carmen Media*, 8.9.2010.

C-64/08, *Engelmann*, 9.9.2010.

C-316/07, *Stoß*, 23.10.2010.

C-72/10, *Costa and Cifone*, 16.2.2012.

C-413/10, *Pulignani*, 16.2.2012.

C-390/12, *Pfleger*, 30.4.2014.

C-553/12, *P DEI*, 17.7.2014.

C-3/17, *Sporting Odds*, 28.2.2018.

C-920/19, *Fluctus s.r.o. and Others*, 18.5.2021.

Suomen oikeuslaitokset

KHO 2009:105

KHO 2010:74

KHO 2022:60

KKO 1998:53

KKO 2005:27

Vaasan HO 2024:607

Liitteet

Liite 1 Selvitys tekoälyn käytöstä

Tekoälyä on käytetty tutkielmassa kirjallisuuden ja oikeuskäytännön hakuapuna. Tekoälyn avulla on löydetty tutkielman kannalta mielekkäitä tutkimuksia ja oikeuskäytäntöä, jotka olen lukenut, tulkinut, ja referoinut itse. Käytettyjä tekoälytyökaluja ovat pääosin ChatGPT ja Claude, joskin muutkin tutkielman kirjoittamisessa hyödynnetyt hakupalvelut voivat olla tekoälyavusteisia. Generatiivista tekoälyä ei ole käytetty, eli tutkielma on kokonaisuudessaan omaa tekstiäni.