

Jussi Jaakkola

26.5.2025

Perustuslakivaliokunnalle

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

1. Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani hallituksen esityksestä eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp). Valiokunta on pyytänyt arviotani erityisesti rahapelivoittojen verokohtelusta perustuslain näkökulmasta ja valtiosääntöistä arviotani pelaamisesta aiheutuvien kulujen vähennyskelvottomuudesta verotuksessa.

Hallituksen esitys tuloverolain 85 §:n muuttamiseksi

2. Esitys muuttaisi tuloverolain 85 §:ää. Kuten voimassa olevan tuloverolain 85 §:ssä, myös esitettävässä 85 §:ssä yksilöitäisiin tilanteet, joissa pelaajan rahapelivoitot olisivat tuloverosta vapaita.

3. Uuden rahapelijärjestelmän lähtökohtana olisi, että *Suomessa pelattavaksi tarjottavien rahapeli**en toimeenpano* olisi luvanvaraista. Tuloverotuksenkin näkökulmasta Suomessa pelattavaksi tarjottavat rahapelit jakautuisivat toimiluvallisiin ja toimiluvattomiin. Tuloverolain uusi 85 § vapauttaisi Suomessa pelattavaksi tarjottavien rahapeli*en voitot* pelaajan tuloverotuksesta, mikäli pelien tarjoajalle olisi myönnetty suomalainen toimilupa. Ilman suomalaista toimilupaa Suomessa pelattavaksi tarjottavista rahapeleistä pelaajalle syntyvät voitot olisivat pelaajan veronalaista tuloa. Viimeksi mainittujen pelien toimeenpano olisi ymmärtääkseni ehdotettavien lakien vastaista.

4. Voimassa oleva tuloverolain 85 § ei vapauta verosta voittoja, jotka osallistuja saa ETA-alueen ulkopuolella järjestetyistä rahapeleistä. Tällaiset voitot ovat pelaajan veronalaista tuloa tuloverolain 29 §:n 1 momentin nojalla. Hallituksen esityksen mukaan ETA-alueen ulkopuolella pelattavaksi tarjottavista rahapeleistä kertyvät voitot olisivat pelaajan veronalaista tuloa. Rahapeli*en tarjoami**nen* Suomen ulkopuolella pelattavaksi ei edellyttäisi suomalaista toimilupaa. Tällaisista peleistä syntyvien voittojen kuuluminen pelaajan veronalaisiin tuloihin olisi siten johdonmukaisessa suhteessa uuden rahapelijärjestelmän toimilupakeskeiseen lähtökohtaan.

5. Kummassakin edellä mainitussa tilanteessa, jossa pelaajan voitot olisivat pelaajan veronalaista tuloa, voitot kertyisivät rahapeleistä, joita ei panna toimeen suomalaisella toimiluvalla. Pelaajan veronalaiset voitot kertyisivät siis peleistä, jotka pantaisiin toimeen Suomen toimilupajärjestelmän ulkopuolella. Toimilupajärjestelmän luomisen keskeisiä poliittisia tavoitteita on ollut, että rahapelaaminen tapahtuisi mahdollisimman laajasti oikeudellisesti säännellyissä olosuhteissa, minkä odotetaan vähentävät rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja (HE 16/2025, s. 87–88).

6. Tuloverolain 85 §:ään ehdotettu muutos tarkoittaisi, että pelaajan tuloverotuksessa olisi vapautettu toimilupajärjestelmän piirissä toimeenpannuista rahapeleistä kertyvät voitot. Tästä lähtökohdasta poiketen pelaajan tuloverotuksesta olisi vapautettu myös voitot, jotka kertyisivät

toisessa ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä, mikäli pelit tarjottaisiin pelattavaksi tämän valtion lainsäädännön mukaisesti. Viimeksi mainittuja pelejä ei pantaisi toimeen Suomen toimilupajärjestelmän puitteissa, mutta niistä pelaajalle kertyvä voitto olisi kuitenkin pelaajan verovapaata tuloa. Tämä verovapaus merkitsisi poikkeusta toimiluvallisuudesta verokohtelun määräävänä kriteerinä. Poikkeus ei ole seurausta Suomen toimilupajärjestelmän tavoitteista vaan palveluiden tarjoamiseen liittyvän EU:n sisämarkkinaoikeuden tulkinnasta.

7. Ehdotettu tuloverolain 85 § vapauttaisi pelaajan voitot tuloverotuksesta, kun voitot kertyvät Suomessa toimiluvalla pelattavaksi tarjottavista rahapeleistä tai toisessa ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjottavista rahapeleistä. Muut rahapelivoitot olisivat pelaajan veronalaista tuloa. Tuloverolaki erottelisi siten rahapeliin toimeenpanemisen tilanteet toisistaan ja asettaisi voitoille erilaiset veroseuraamukset. Verokohtelultaan erilaisissa tilanteissa saattaa kuitenkin olla kyse asiallisesti samanlaisesta taloudellisesta toiminnasta. Tätä vasten on mahdollista tarkastella, liittyykö erilaiseen verokohteluun piirteitä, jotka olisivat valtiosääntöoikeudellisen yhdenvertaisuusarvioinnin näkökulmasta olennaisia. Jo lähtökohtaisesti on olennaista, että verokohtelun erilaisuus ei perustu nähdäkseni etäisestikään verovelvollisen piirteisiin tai olosuhteisiin vaan sen toiminnan luonteeseen, josta verovelvollisen tulot kertyvät.

8. Rahapeliin verotuksen keskeinen tarkoitus on fiskaalinen. Toimiluvalla toimeenpantujen rahapeliin verotuksen fiskaalinen tavoite toteutuu ensisijaisesti arpajaisverolla, joka hallituksen esityksessäkin hahmottuu pelaajan tuloveron korvaavana verona. Rahapeliin verotukseen liittyisi myös sosiaali- ja terveystaloudellisia tavoitteita (rahapeliin haittavaikutusten ehkäiseminen). Haittoja ehkäistäisiin kanavoimalla rahapelaamista toimilupajärjestelmän piiriin. Kanavointia toteutettaisiin muun ohella siten, että toimiluvattomista rahapeleistä syntyvät voitot olisivat pelaajan veronalaista tuloa. Kun toimiluvattomista peleistä syntyviin voittoihin kohdistuisi tuloverotus, olisi pelaajalla kannustin pelata toimilupajärjestelmän piirissä olevia pelejä. Koska toimiluvattomiin rahapeleihin ei kohdistuisi Suomen arpajaisveroa, pelaajien tulovero toteuttaisi myös verotuksen fiskaalista tarkoitusta. Lisäksi rahapeliin tarjoaminen pelattavaksi Suomessa ilman toimilupaa olisi rikoslaissa sanktioitu. Tällaisten rahapeliin voittojen tuloverotus torjuisi rikollisten palveluiden tarjontaa. Toimilupajärjestelmän ulkopuolisista rahapeleistä kertyviin voittoihin kohdistuvaan tuloverotukseen liittyy siten tavoitteita, joita pidän hyväksyttävänä syinä sille, että taloudelliselta luonteeltaan samanlaisesta rahapeliin toiminnasta syntyviä voittoja verotetaan eri tavalla.

9. Se, että verotusta voidaan edellä mainitulla tavalla käyttää hyväksyttävien poliittisten tavoitteiden saavuttamiseen, herättää kysymyksen, voitaisiinko tavoitteet saavuttaa vaihtoehtoisella tavalla. Yksi vaihtoehto olisi kieltää toimilupajärjestelmän ulkopuolisten rahapeliin pelaaminen. Hallituksen esityksessä (s. 228) todetaan, että valmistelussa ei ole ehditty arvioimaan, olisiko tällainen pelaaminen mahdollista tai tarpeen kieltää. Käsitykseni mukaan pelaamisen kieltäminen rajoittaisi pelaajien valintoja enemmän kuin tuloverotuksella tapahtuva haittojen ehkäiseminen. Kannustinvaikeuttainen verosääntely antaa pelaajalle mahdollisuuden valita, mitä pelejä hän pelaa, vaikka valinnoista johtuisikin toisistaan poikkeavia veroseuraamuksia.

10. Rahapelivoittojen tuloverotukseen liittyviä tavoitteita voitaisiin periaatteessa pyrkiä saavuttamaan myös muilla tavoilla kuin pelaajien tuloverotuksella. Toimenpiteet voisivat kohdistua rahapeliin pelaajien sijasta niiden tarjoajiin. Se, että rahapeliin tarjoamista Suomessa pelattavaksi ilman toimilupaa esitetään rikosoikeudellisesti rangaistavaksi, toteuttaa osaltaan tätä tavoitetta. Sen sijaan tilanteissa, joissa on kyse ETA-alueen ulkopuolella pelattavaksi tarjotuista peleistä, voisi

tuloverotuksen periaatteessa kohdistaa rahapeliin tarjoajaan. Koska rahapeliin tarjoaminen pelattavaksi Suomen ulkopuolella ei kaikissa tapauksissa muodostaisi kansainvälisen vero-oikeuden vakiintuneiden sääntelyratkaisujen mukaista taloudellista liityntää Suomen lainkäyttöalueeseen, tällainen vaihtoehto ei tulisi johdonmukaisesti kyseeseen Suomen verotusvallan alueellisen ulottuvuuden näkökulmasta. Pidän tästäkin syystä suhteellisuuden näkökulmasta perusteltuna toteuttaa rahapelijärjestelmän tavoitteita pelaajien tuloverotuksella. Veroseuraamusten ennakoitavuuden ja siten myös voittojen tuloverotukseen liittyvien tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta pidän kuitenkin tärkeänä, että rahapeliin pelaajalla olisi tiedollinen mahdollisuus yksiselitteisesti selvittää, mitkä markkinoilla olevat rahapelit ovat pelaajan tuloverotuksen piirissä.

11. Se, että voittoja verotetaan Suomessa pelaajan henkilökohtaisessa tuloverotuksessa, voi johtaa tilanteeseen, jossa samoja rahavirtoja tuloverotetaan sekä Suomessa että toisessa valtiossa. Tämä on tilanne, mikäli rahapeliin tarjoamista verotettaisiin tarjoajan tuloverotuksessa toisessa valtiossa. Samoja rahaliikkeitä verotettaisiin useammassa valtiossa, vaikkakin eri verovelvollisten tulona. Tällaiset tilanteet ovat tyypillisiä varsinkin kansainvälisissä taloussuhteissa ja verosopimuksilla niihin puututaan vain rajallisesti. Jos tällaisten tilanteiden verotusta halutaan muuttaa, on se mahdollista verosopimuksilla tai muulla verolainsäädännöllä. Suomen perustuslaista ei kuitenkaan johdu valtiosääntöistä ohjenuoraa sille, kuinka verotusoikeus eri valtioiden välillä allokoitaisiin, tai sille, että verotusoikeutta ylipäättään pitäisi allokoida eri valtioiden välillä. Olen nostanut kysymyksen esille mutta vain painottaakseni, että siihen ei näkemykseni mukaan sisälly asian kannalta merkityksellistä valtiosääntöoikeudellista kytköstä.

12. Sanotun perusteella en tunnista valtiosääntöoikeudellisia kiinnekohtia, joiden valossa rahapeliin toimeenpanemiseen perustuvat erot pelaajien tuloverotuksessa olisivat ongelmallisia.

Rahapeleihin osallistumisesta aiheutuneiden menojen vähennyskelpoisuus tuloverotuksessa

13. Kuten edellä on todettu, osa rahapeliin voitoista olisi tuloverolain mukaan pelaajan veronalaisista tuloina. Tuloverolain 29 §:n 1 momentin yleissäännön mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää tulostaan niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot.

14. Kun pelaaja on saanut veronalaisen rahapelivoiton vedonlyönnistä tai veikkaamisesta, voitosta on verotuskäytännössä vähennetty tähän yksittäiseen voittoon välittömästi kohdistuvia menoja, joiden on katsottu kerryttäneen voittoa. Verotuskäytännössä vähennyskelpoisiksi menoiksi on katsottu muun ohella rahapanokset, joiden perusteella voittoa on kertynyt. Lisäksi verotuskäytännössä on yksittäiseen voitolliseen rahapelitoimeen kohdistuvia menoja vähennetty tämän pelitoimen voitosta, jos verovelvollinen on osoittanut, että kyseessä olevan menon ja yksittäisen rahapelivoiton välillä on yhteys. Raha-automaattipeliin pelaamisesta syntyneistä voitoista ei ole verotuskäytännössä vähennetty mitään menoja. Pelipanoksetkaan eivät siten ole olleet vähennyskelpoisia. (Ks. Verohallinnon kannanotto *Muualla kuin Suomessa tai EU/ETA-alueella järjestetyistä vedonlyönnistä, veikkaus- ja raha-automaattipeleistä saatavien tulojen verotus tuloverolain mukaan* (27.4.2023, Diaarinumero VH/1338/00.01.00/2023).)

15. Verotuskäytännössä menot, jotka vedonlyönnissä tai veikkauksessa eivät kerrytä voittoa, eivät ole vähennyskelpoisia pelaajan voitoista. Tämä merkitsee, että kutakin veikkaus- ja vedonlyöntitapahtumaa käsitellään tulon ja menon yhteyden näkökulmasta itsenäisenä tapahtumana. Yhteen pelitapahtumaan kohdistuvat menot eivät ole vähennyskelpoisia toisen pelitapahtuman voitoista.

Veikkausta ja vedonlyöntiä ei siten käsitellä tulojen ja menojen laajempänä kokonaisuutena, jonka yksittäisten tapahtumien voitot ja menot laskettaisiin yhteen verovuosisikohtaisesti. Raha-automaattipelien kohdalla menot eli käytännössä pelipanokset eivät ole vähennyskelpoisia edes siinä määrässä kuin menot ovat vähennyskelpoisia veikkauksessa ja vedonlyönnissä. Raha-automaattipelaamisen panokset ovat verotuskäytännössä kokonaan vähennyskelvottomia elantomenoja.

16. Koska rahapelaamisesta syntyneet menot kohdennetaan verotuskäytännössä pistemäisesti yksittäisiin pelitapahtumiin tai niitä ei vähennetä voitoista lainkaan, on mahdollista, että verovuoden vähennyskelvottomat menot ovat suuremmat kuin voitot. On siten mahdollista, että pelaaja maksaa veroa rahapelivoitoista, vaikka hänen rahapelimenonsa olisivat voittoja suuremmat. Rahapeli-voittojen verotus noudattaa siten vain osittain nettoverotuksen periaatetta. Veikkaus- ja vedonlyöntipeleissä nettoverotus toteutuu yksittäisten pelitapahtumien osalta mutta ei verovuoden muodostamassa toimintakokonaisuudessa. Raha-automaattipelien verotus ei ole nettoverotusta lainkaan. Koska rahapelijärjestelmän uudistuksessa osa rahapelien voitoista säilyisi pelaajan veronalaisina tuloina eikä vähennysoikeuteen ehdoteta muutoksia, tilanne säilyisi verotuksessa. Tuloksena, että perustuslakivaliokunnan pyyntö antaa valtiosääntöoikeudellinen arvio pelaamisesta aiheutuvien menojen vähennyskelvottomuudesta verotuksessa kohdistuu tähän kysymykseen.

17. Perustuslakivaliokunta on varsinkin perusoikeusuudistusta edeltäneessä käytännössä arvioinut verotuksen suhdetta omaisuuden suojaan niin sanotun konfiskatorisen verotuksen kiellon kautta. Perustuslakivaliokunta on tällöin kiinnittänyt huomiota veron kohteeksi joutuneen omien valintojen merkitykseen, veron taannehtivuuteen ja siihen, onko kyseessä omaisuuden korvaukseton ottaminen valtiolle (ks. esim. PeVL 5/1988 vp, PeVL 12/1986 vp, PeVL 9/1978 vp, PeVL 2/1976 vp). Verotuksen kannalta olennaisista valtiosääntöoikeudellisista lähtökohdista konfiskatorisen verotuksen kiello on nähdäkseni aineellinen kiinnekohta, johon rahapelimenojen vähennysoikeus voisi periaatteessa liittyä. Arvioinnissa olisi kysymys siitä, johtaako rahapelimenojen vähennysoikeusjärjestelmä verotukseen, jota voitaisiin konfiskatorisuuden mielessä pitää kohtuuttomana.

18. Ehdotettua tuloverolakia sovellettaisiin ensimmäisen kerran verovuodelta 2027 toimitettavassa verotuksessa, joten ehdotettu sääntely ei olisi taannehtivaa, mikä erottaisi syntyvää oikeustilaa konfiskatorisesta verotuksesta. Lisäksi rahapelijärjestelmä antaisi verovelvolliselle mahdollisuuden pelata samanlaisia rahapelejä, joiden voitot eivät ole tuloverotuksen piirissä. Luonteeltaan konfiskatorisesta verosta poiketen rahapelivoittojen verotuksessa veroseuraamukset olisivat keskeisesti vältettävissä verovelvollisen omilla valinnoilla. Verovuoden rahapelivoittoihin kokonaisuutena ei kohdistuisi voitoista kertynyttä tuloa korkeampaa veroa. Vero määrättäisiin ansiotuloverona voitoista, jotka kertyisivät rahapeleistä, eikä voimassa olevassa ansiotuloverojärjestelmässä verokannat kohoa niin korkeiksi, että verorasitus ylittäisi vero-objektin eli vuositulon määrän. Kysymys on ansiotulon verotuksesta ilman konfiskatoriseksi mielletävän veron piirteitä.

19. Vaikka määrättävä vero ei ylittäisikään verotuksen perusteena olevan bruttotulon määrää, merkitsi rahapelivoittoihin liittyvien menojen verotuskäytäntö, että verovelvollisen nettovoitot voisivat olla pienemmät kuin voitoista määrättävä vero. Tämä olisi tilanne silloin, kun verovelvollisen rahapelaamiseen tosiasiallisesti käyttämät varat olisivat suuremmat kuin hänelle rahapeleistä kertyneet voitot. Verovelvollisen rahapelaamisen nettotulos olisi taloudellisesti vaikkakaan ei vero-oikeudellisesti negatiivinen. Pelaamisen negatiivisesta nettotuloksesta huolimatta verovelvollinen maksaisi rahapelivoitoista veroa, koska verotuksessa ei huomioitaisi rahapelaamisen tosiasiallisia menoja. Se, että rahapelaamisen verotuksessa poiketaan nettoverotuksen periaatteesta, ei

käsitykseni mukaan tuo rahapelien verotukseen konfiskatorisen verotuksen piirteitä. Tosin tulonhankkimismenon kapea tulkinta yleisesti tuloverotuksessa vähentäisi nettoverotuksen periaatteesta etääntymällä veronmaksukyvyyn asemaa verotuksessa, mikä merkitsisi keskeistä poikkeamaa sekä vero-oikeuden periaatteista että tuloverojärjestelmän rationaalisuudesta. Perustusta ei tulkintani mukaan kuitenkaan ole johdettu nettoverotuksen yleisvaatimusta eikä erityisiä kriteereitä elantomenojen ja tulonhankkimiskulujen erottamiselle toisistaan.

20. Se, että veikkaamisessa ja vedonlyönnissä menot ovat vähennyskelpoisia vain yksittäisestä voitosta, johon menot kohdistuvat, on perusteltavissa rahapelaamisen luonteella. Rahapelien voitot kertyvät usein menoille, jotka kohdistuvat välittömästi tiettyyn voittoon. Yksittäiseen veikkaukseen kohdistuva rahapanos ei olennaisesti kasvata voiton mahdollisuutta myöhemmissä veikkauksissa, eikä se siksi tuloa kerryttävänä menona liity myöhempiin veikkauksiin. Tämä perustuu osin siihen, että rahapelitoimissa ei ole pääasiallisesti kyse sellaisten pitkäjänteisten taitojen tai muiden toiminnan edellytysten muodostamisesta, jotka synnyttäisivät tuloa jatkuvaluonteisesti. Vaikka missä tahansa toiminnassa on vaikeata erottaa sattuman ja toimijuuteen perustuvan hallinnan osuudet, rahapeleissä sattuman osuus on keskeinen. Rahapelivoitot perustuvat olennaisesti sattumaan ja ennakoimattomiin olosuhteisiin, mikä perustelee niihin liittyvien menojen pistemäistä vähennyskohtelua. Mitä enemmän rahapelaamiseen tosin liittyisi ammattimaisuutta, suunnitelmallisuutta ja hankittua osaamista, sitä laajakantoisempina menojen vaikutukset tulisi hahmottaa. Tällaisissa tilanteissa rahapelaamistakin olisi luontevaa verotuksellisesti jäsentää laajana ja jatkuvaluonteisena toimintakategoriana. Pokerin pelaaminen ammattimaisena tulonhankkimistoimintana on verotuskäytännössä jo hahmotettukin tällaisena toimintakokonaisuutena.

21. Verotuskäytännön lähtökohta, että pelipanos on veikkaus- ja vedonlyöntitoiminnassa vähennyskelpoinen vain yksittäisestä voitosta, on mielestäni perusteltu. Panos on yksittäisessä pelitapahtumassa välttämätön edellytys voiton syntymiselle mutta samalla sen tuloa kerryttävä vaikutus hahmottuu liittyväksi pistemäisesti yksittäiseen voittoon. Tämän perustellun lähtökohdan valossa jää nykyisessä verotuskäytännössä osin avoimeksi, mistä syystä raha-automaattipeleihin – joihin käsitykseni mukaan lukeutuisivat esimerkiksi useat ETA-alueen ulkopuolella pelattaviksi tarjotut sähköiset rahapelit – tehtyjä panoksia kohdellaan täysin vähennyskelvottomina. Myös automaattityyppisissä peleissä panos on välttämätön edellytys voiton kertymiselle eli menon ja kertyneen voiton välille voidaan hahmottaa mielekäs taloudellinen yhteys. Raha-automaattipelien vähennyskohtelua on perusteltu automaattipelivoittojen määräytymisellä täysin pelaajan toimijuudesta riippumatta eli täysin sattuman perusteella. Se, miksi juuri sattuman osuus tulon ja menon yhteyden arvioinnissa saa ratkaisevan roolin, ei ole nykyisessä verotuskäytännössä täysin selvää. Pidän tällaista vero-oikeudellista argumentaatiota lähtökohdiltaan epämääräisenä.

22. Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslain säännöksen yhtenä ulottuvuutena on, että verotus hallintotoimintana on sidottua harkintaa eli laissa pitäisi mahdollisimman tarkasti yksilöidä verovelvollisuuden määrittävät tekijät. Vähennyskelpoiset menot ovat keskeinen verovelvollisen veropohjan määrittelevä tekijä. Rahapelaamisen ulkopuolisessa verotuksessa on varsin tapauskohtaisesti ja verotuskäytäntövetoisesti arvioitu, mitkä menot ovat vähennettävissä tulonhankkimismenoina ja kuinka välittömästi menojen on liityttävä tuloa kerryttäneeseen lähteeseen. Samoin on tapauskohtaisesti arvioitu, mitkä ovat vähennyskelvottomia elantomenoja. Käsitykseni mukaan rahapelimenojen vähennyskelpoisuuden arviointi ei valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellisellä tavalla poikkea tästä. En siten näe

perustuslaista juontuvan vaatimuksia, joiden valossa rahapelivoittoihin liittyvien menojen vähennyskelpoisuus olisi uuden rahapelijärjestelmän kehityksessä valtiosääntöisesti ongelmallista.