

Veli-Pekka Viljanen

HE 16/2025 vp uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Eduskunnan perustuslakivaliokunta 11.9.2025

Hallituksen esitys sisältää laaja-alaisen, rahapelijärjestelmän kokonaisuudistusta tarkoittavan kokonaisuuden, johon sisältyy jo hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperustelujen mukaisesti useita erityisiä valtiosääntöoikeudellista tarkastelua edellyttäviä ehdotuksia (ks. HE, s. 394-426). Olen kuitenkin rajoittanut hallituksen esityksen valtiosääntöoikeudellisen tarkasteluni perustuslakivaliokunnan minulle osoittamassa lausuntopyynnössä (22.8.2025) esitettyyn kahteen erityiskysymykseen.

1. Rahapelivoittojen verokohtelu

Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä todetaan, että valiokunnan saaman selvityksen mukaan vaikuttaisi siltä, että silloin, kun on kyse tuloverolain mukaisesti veronalaisesta rahapelaamisesta, joissain tilanteissa ammatinharjoittamistarkoituksessa tai elinkeinotoimintana verotettava tulo voisi olla suurempi kuin edellä mainitussa tarkoituksessa pelatuista rahapeleistä tosiasiallisesti saatu voitto.

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt arvioimaan perustuslain kannalta sääntelyä, joka voi johtaa siihen, että ammatinharjoittamis- tai elinkeinotoimintana pelattavista rahapeleistä voisi tulla asiassa tehtävän tuloverolain soveltamisratkaisun vuoksi maksettavaksi enemmän veroa kuin siitä on saatu tosiasiallisesti tuloa. Valiokunta pyytää arviomaan asiaa erityisesti omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta. Valiokunta kysyy myös käsitystä siitä, voidaanko pitää perustuslain kannalta perusteltuna sitä, että ammatinharjoittamis- tai elinkeinotoimintana pelattavien rahapelien oikeudellisesta kohtelusta ei esityksen mukaan säädetä, mutta laintulkinnasta esitetään perusteluissa kuitenkin kannanottoja.

Esityksen perusteluissa todetaan, että vedonlyönnin ja pokerin pelaamista harjoitetaan osin ammattimaisesti. Perusteluissa viitataan arvioon, jonka mukaan amatikseen pokeria pelaavia henkilöitä olisi useita satoja ja urheiluvedonlyöntiä amatikseen harjoittavia useita kymmeniä. Siitä, perustuuko näiden henkilöiden toimeentulo kokonaan tai

ainoastaan osittain sellaisten rahapeliyritysten voittoihin, joihin jatkossa kohdistuisi tuloverovelvollisuus, ei perustelujen mukaan ole tietoa (HE, s. 173). Perustuslakivaliokunta on aiemmin arvioinut ammattimaista pokerin pelaamista ja vedonlyöntiä perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuuden suojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentissa turvatun elinkeinovapauden kannalta (PeVL 46/2021 vp, kappaleet 20-23).

Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain omaisuuden suoja säännöksestä on johdettu konfiskatorisen verotuksen kielto (HE 309/1993 vp, s. 63). Perustuslakivaliokunta on verotusta koskevassa tuoreessa lausuntokäytännössään korostanut, että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi (PeVL 53/2016 vp, s. 4, PeVL 52/2016, s. 5).

Verotuksen suhdetta omaisuuden suojaan on perustuslakivaliokunnan mielestä nykyisen perustuslain oloissa syytä arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuuden suojan yleislausekkeen kannalta. Verolain tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Valiokunta kiinnittää tältä kannalta huomiota siihen, että perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Siten ei ole tarpeen erikseen tarkastella omaisuuden suojan rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta oikeusturvan toteutumisesta eikä sitä, täyttääkö verolaki lailla säätämisen sekä täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset. Verotus, joka perustuu perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaiselle sääntelylle, täyttää myös vastaavat yleiset rajoitusedellytykset. Lisäksi verotukselle on yleensä jo lähtökohtaisesti osoitettavissa perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä fiskaalisia tavoitteita (PeVL 9/2023, kappale 4).

Konfiskatorisen verotuksen kieltoa on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä lähestyä perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavan oikeushyvään. Mitä ankarammaksi verotus muuttuu ja mitä lähemmäksi sen konfiskatorisuutta tullaan, sitä painavampia perusteita lain tueksi on esitettävä (PeVL 9/2023 vp, kappale 5).

Edellä mainittujen periaatteiden valossa valiokunnan kuvaama tilanne, jossa lailliseen elinkeinon- tai ammatinharjoittamisen ansaittuun tuloon kohdistuva veron määrä voi yksittäistapauksessa muodostua suuremmaksi kuin siitä tosiasiallisesti saatu tulo, on

lähtökohtaisesti ongelmallinen niin konfiskatorisen verotuksen kiellon kuin elinkeinon- ja ammatinharjoittamisen kannalta. Tilannetta kuitenkin lieventää merkittävästi se, että rahapelaamista on mahdollista harjoittaa laajalti rahapelilain edellyttämän toimiluvan haltijoiden tarjoamana, jolloin rahapeleistä saadut voitot ovat tuloverolain 85 §:n mukaisesti verovapaita.

Ymmärtääkseni edellä kuvattu verotuksellinen ongelma ei johdu suoraan käsiteltävänä olevaan hallituksen esitykseen sisältyvistä säännöksistä, eikä sillä ole sen vuoksi säätämisjärjestykseen vaikuttavaa merkitystä käsiteltävänä olevan hallituksen esityksen kannalta. Esitykseen sisältyvässä 6. lakiehdotuksessa säädettäisiin arpajaisvoitosta (85 §), mutta ainoastaan sulkemalla pois siinä mainitut tilanteet tuloverotuksen piiristä. Verovapauden ulkopuolelle jäisivät ulkomailta käsin sähköisesti pelattavaksi tarjotut rahapelit, joita suunnataan Suomeen ilman rahapelilain edellyttämää toimilupaa (ks. Valtiovarainministeriön lausunto perustuslakivaliokunnalle 16.6.2025, s. 2).

Esityksen perustelujen mukaan rahapeleistä tai muista arpajaisista saatujen voittojen verotuksesta ei ole tuloverolaissa erityissäännöksiä, joten näistä saatuja voittoja ja niihin kohdistuvia menoja käsitellään verotuksessa tuloverolain yleissäännösten mukaan. Perusteluissa viitataan tuloverolain 29 §:n 1 momenttiin, jonka mukaan verovelvollisella on oikeus vähentää tuloistaan niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot. Pääsääntöisesti kuitenkin rahapelien pelaamisesta aiheutuneet tappiot ovat elantokustannuksina vähennyskelvottomia menetyksiä. Vedonlyönnistä ja veikkaamisesta saatuja tuloja ja niihin kohdistuvia menoja käsitellään hallituksen esityksen perustelujen mukaan verotuskäytännössä veto- ja veikkauskohtaisesti (HE, s. 381-382). Perustuslakivaliokunnan lausuntopyynnössä oleva asetelma johtuu siten ennen muuta vallitsevasta verotuskäytännöstä, eikä käsiteltävänä olevista hallituksen esitykseen sisältyvistä lakiehdotuksista.

Edellä esitetyn käytännön selostamisella hallituksen esityksessä on käsitykseni mukaan ainoastaan informatiivista merkitystä, eikä sen voida katsoa tältä osin ohjaavan tuloverolain tulevaa tulkintaa.

2. Sääntely pelihaittojen vähentämisestä

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt myös arvioimaan, ovatko esityksessä ehdotetut säännökset (ml. asetuksenantovaltuudet) rahapelitoimintaan ja sen markkinointiin

kohdistuvista rajoituksista ja kielloista riittäviä julkiseen valtaan perustuslain 19 §:n 3 momenttiin kohdistuvan velvollisuuden ja toisaalta elinkeinovapauden kannalta tarkasteltuna.

Hallituksen esityksen perusteluissa (HE, s. 395-396) mainitaan esimerkkeinä säännöshdotuksista, joiden tavoitteena on rahapelihaittojen ehkäiseminen ja vähentäminen, 20 §:n säännökset pelaajien rekisteröinnistä, 22 §:n säännökset pelaajan näkymästä pelitilitapah-tumiin ja pelikäyttäytymisen arvioimiseksi käytettävään toimintoon, 24 §:n säännös vähimmäisikärajasta, 25 §:n säännös velaksi pelaamisen, ilmaispelien ja alennusten tarjoamisen kieltä, 28 §:n säännös tunnistautuneena pelaamisesta, 29 §:n säännökset pelaamisen estämisestä, 30 §:n säännökset rahansiirtorajasta, 31 ja 32 §:n säännökset rahapelien toimeenpanosta ja niiden sisältämät asetuksenantovaltuudet, 34 §:ssä tarkoitettu huolenpitovelvollisuus, 35 §:n säännökset yksinoikeustoimiluvan- ja rahapelitoimiluvanhaltijan omavalvonnasta, 37 §:n säännös rahapelien toimeenpanon yhteydessä annettavista tiedoista, 38 §:n säännökset rahapeliautomaattien sijoittamisesta ja omavalvonnasta, 40 §:n mukainen itsepalvelupäätteiden kieltä ja 41 §:n säännökset pelikasino- ja pelisalipelaamisen rajoituksista. Rahapelien markkinointia rajoitetaan esityksen 4 luvun pykälien säännöksillä useilla tavoilla. Erityisiä rajoituksia alaikäisten suojelemiseksi asetetaan 53 ja 56 §:n säännöksillä.

Lakiehdotuksen 6 luvussa säädetään valtionavustuksista pelihaittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Lisäksi 98 §:n mukaan sosiaali- ja terveysministeriön tehtävänä on vastata rahapelihaittojen seurannasta, tutkimuksesta ja arvioinnista sekä rahapelihaittojen ehkäisyyn ja hoidon kehittämisestä. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos hoitaa tehtävää sosiaali- ja terveysministeriön toimeksiannon mukaisesti.

Hallituksen esityksessä on tunnistettu rahapelihaittojen olemassaolo ja eri tavoin säännöshdotuksen pyritty vähentämään ja estämään tällaisia haittoja.

Perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Perustuslain esitöiden mukaan säännös viittaa yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintaloikoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan (HE 309/1993 vp, s. 71). Kynnys sille, että tämän varsin yleisluontoisen säännöksen perusteella jokin yksittäinen lainsäädäntöhanke katsottaisiin perustuslain vastaiseksi, on korkealla. Kyseisestä perustuslain säännöksestä ei ole luettavissa yksityiskohtaisia vaatimuksia sille, millä

tavoin julkinen valta toteuttaa terveyden edistämistehtäväänsä esimerkiksi rahapelijärjestelmän yhteydessä, vaan tältä osin lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa. Olen-
naista on, että rahapelijärjestelmää kehitettäessä otetaan huomioon rahapelaamiseen liit-
tyvät haitat väestön terveyden näkökulmasta ja pyritään reagoimaan näihin vaikuttavalla
tavalla. Valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta arvioiden en pidä hallituksen esityk-
seen sisältyviä lakiehdotuksia terveydenedistämisvelvoitteen kannalta niin puutteellisina,
että tämä muodostuisi erityiseksi perustuslakikysymykseksi.

Sama arvio voidaan kohdistaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen val-
lan velvollisuuteen tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen
hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, jota toteuttaa esimerkiksi rahapelaamiselle asetettu 18
vuoden ikäraja (24 §, ks. myös lakiehdotuksen 53 ja 56 §).