Erityisasiantuntija Esa-Pekka Saari

12.5.2025

Eduskunnan perustuslakivaliokunta

Valtiovarainministeriön lausunto – Hallituksen esitys HE 16/2025 vp

Perustuslakivaliokunta on 7.5.2025 pyytänyt valtiovarainministeriöltä kirjallista lisäselvitystä. Perustuslakivaliokunta on lisäselvityspyynnössään pyytänyt valtiovarainministeriöltä selvitystä rahapelitulojen verotuksen ja pelitappioiden vähennyskelpoisuuden nykytilasta ja niihin esityksen mukaan kohdistuvasta muutoksesta. Selvityksessä pyydetään tekemään asiasta selkoa eriytetysti eri tilanteissa riippuen rahapelien tai arpajaisten toimeenpanovaltiosta ja peliyhtiöiden toiminnan luvallisuudesta Suomessa. Valtiovarainministeriöltä pyydetään selvitystä myös siitä, voiko veroseuraamus muodostua suuremmaksi, kuin pelitoiminnasta saatava tulo, ja jos, millä tätä perustellaan.

Pyynnössä yksilöityjen kysymysten johdosta valtiovarainministeriö lausuu seuraavaa. Lausunnossa keskitytään rahapelien voittojen ja tappioiden tuloverotukseen, sillä muiden arpajaisten verotus ei asiallisesti muuttuisi nykytilaan nähden.

Voittojen ja tappioiden nykyinen verokohtelu tuloverotuksessa

Tuloverolain (1535/1992) 29 §:n 1 momentin mukaan verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot ovat jäljempänä säädetyin rajoituksin veronalaista tuloa. Arpajaisista saatujen voittojen verovapaudesta säädetään voimassa olevassa tuloverolain 85 §:ssä.

Tuloverolain 85 §:n mukaan arpajaisverolain (552/1992) 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 ennakkoperintälaissa tarkoitettuna palkkana. Pykälässä arpajaisten käsite käsittää rahapelit ja muut arpajaiset.

Tuloverolain 85 §:n taustalla on periaate, että arpajaisvero on voitonsaajan tuloveron korvaava vero. Siten verovapaata tuloa ovat voitot sellaisista arpajaisverolain 2 §:ssä tarkoitetuista arpajaisista, joista suoritetaan arpajaisveroa. Arpajaisveroa suoritetaan arpajaisverolain mukaan Suomessa toimeenpannuista arpajais-

verolain 2 §:ssä tarkoitetuista arpajaisista, joilla tarkoitetaan muun ohella arpajaislain (1047/2001) 3 §:ssä tarkoitettuja rahapelejä. Rahapelien osalta arpajaisveroa suoritetaan Veikkaus Oy:n ja PAF:n yksinoikeuden nojalla Suomessa toimeenpannuista rahapeleistä.

Aiemman lainsäädännön mukaan muualla kuin Suomessa toimeenpannuista arpajaisista saatuja voittoja pidettiin veronalaisena tulona. Periaatteesta jouduttiin ETA-alueelta saatujen voittojen osalta luopumaan unionin tuomioistuimen todettua antamassaan Suomea koskeneessa tuomiossa (C-42/02, Lindeman) palvelujen tarjonnan vapautta koskevan EY:n perustamissopimuksen 49 artiklan (nykyinen SEUT 56 artikla) vastaiseksi sen, että toisessa jäsenvaltiossa toimeenpantavista arpajaisista saatavia voittoja pidetään tuloverotuksessa voitonsaajan veronalaisena tulona, kun taas Suomessa toimeenpantavista arpajaisista saadut voitot ovat tuloverotuksessa verovapaita. Oikeustapauksen johdosta tuloverolain 85 §:ää muutettiin lailla 334/2005 (HE 23/2005 vp).

Nykyisin ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa – eli EU:n jäsenvaltioiden lisäksi Islannissa, Norjassa ja Liechtensteinissa – sen lainsäädännön mukaisesti toimeenpannuista arpajaisista saatu voitto on verovapaata tuloa. Verovapaus edellyttää, että arpajaiset toimeenpannaan kyseisen ETA-alueen valtion lainsäädännön mukaisesti. Kyseisen valtion lainsäädäntö periaatteessa määrittää sen, onko arpajaisten toimeenpano kyseisessä valtiossa tapahtunut tuon valtion lainsäädännön mukaisesti.

Muilta osin arpajaisista saadut voitot ovat saajalleen tuloverolain 29 §:n 1 momentissa tarkoitettua veronalaista tuloa. Voitot on vakiintuneesti katsottu olevan tuloverolain 61 §:n 1 momentissa tarkoitettua veronalaista ansiotuloa. Käytännössä merkityksellisimpiä veronalaiseksi tuloksi katsottavia voittoja ovat ETA-alueen ulkopuolella toimeenpannuista arpajaisista saadut voitot. Myös esimerkiksi vastoin Suomen arpajaislainsäädäntöä Suomessa toimeenpannuista arpajaisista saadut voitot ovat veronalaista tuloa, sillä niistä ei suoriteta Suomessa arpajaisveroa.

Tuloverolain järjestelmässä verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamat tulot ovat tuloverolaissa säädetyin rajoituksin veronalaista tuloa. Verovelvollisella on oikeus ns. luonnollisina vähennyksinä vähentää tuloistaan niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet menot. Kyseisestä nettotulon verotuksen periaatteesta säädetään tuloverolain 29 §:n 1 momentissa. Puhdas tulo saadaan vähentämällä veronalaisista tuloista luonnollisina vähennyksinä tulonhankkimis- ja säilyttämismenot. Sen sijaan tuloverolain 31 §:n 4 momentin mukaan puhdasta tuloa laskettaessa vähennyskelpoisia menoja eivät ole verovapaan tulon hankkimisesta johtuneet menot eivätkä verovelvollisen elantomenot.

Pääsääntöisesti rahapelien pelaamisesta aiheutuneet tappiot ovat tuloverolain 31 §:n 4 momentin nojalla elantomenoina vähennyskelvottomia menetyksiä. Vähen-

nyskelvottomat elantomenot eivät ole tuloverolain 29 §:n 1 momentissa tarkoitettuja vähennyskelpoisia tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneita menoja. Vähennyskelpoisten menojen kohdistaminen riippuu arvioitavan rahapelin luonteesta.

Esimerkiksi vedonlyönnistä ja veikkaamisesta saatuja, osittain sattumaan perustuvia tuloja ja niihin kohdistuvia menoja käsitellään verotuskäytännössä veto- ja veikkauskohtaisesti. Niitä ei siten tarkastella vuositasolla, koska jokainen vedonlyönti ja veikkaus on yksittäinen tapahtuma eikä hävityllä panoksella siten ole vaikutusta voitonsaantimahdollisuuteen seuraavassa vedonlyönnissä tai veikkauksessa. Yksittäiseen voitolliseen vetoon tai veikkaukseen kohdistuva panos voidaan vähentää kyseisestä pelistä saadun tulon hankkimisesta johtuneena tulonhankkimismenona tuloverolain 29 §:n 1 momentin perusteella. Muita yksittäiseen voitolliseen vetoon tai veikkaukseen kohdistuvia menoja, kuten matkakustannuksia vedon kohteena olevaan ottelutapahtumaan, on katsottu vähennyskelpoisiksi, jos verovelvollinen osoittaa kyseessä olevan menon ja voitollisen vedon tai veikkauksen välillä olevan yhteyden.

Sen sijaan tappiollisiin vetoihin tai veikkauksiin kohdistuvat panokset on katsottu tuloverolain 31 §:n 4 momentissa tarkoitetuiksi vähennyskelvottomiksi elantomenoiksi, joita ei voida kohdistaa voitollisten vetojen ja veikkausten tuottamiin tuloihin. Osittain sattumaan perustuvissa vedonlyönti- ja veikkauspeleissä henkilö ei itse osallistu varsinaiseen peliin tai muuhun vedonlyönnin tai veikkauksen kohteena olevaan tapahtumaan, vaan hän esittää arvauksen pelin lopputuloksesta tai muusta vedonlyönnin kohteena olevasta yksityiskohdasta. Tulon saaminen ei siis perustu henkilön omaan toimintaan ja taitoon vastaavalla tavalla kuin tulon hankkiminen vakaassa tulonhankkimistoiminnassa.

Vedonlyönnistä ja veikkauksesta aiheutuneet tappiot ovat edellä todetuilta osilta tuloverolain 31 §:n 4 momentissa tarkoitettuja vähennyskelvottomia elantomenoja. Tuloverolaissa ei ole menetysten vähennyskelpoisuutta koskevaa säännöstä, joten tappiollisiin vetoihin tai veikkauksiin kohdistuvia panoksia ei siten voida vähentää myöskään menetyksenä.

Verotuskäytännössä on katsottu, ettei rahapeliautomaateista saaduista voitoista voida vähentää mitään tulonhankkimismenoja, sillä puhtaaseen sattumaan perustuvassa pelaamisessa ei ole katsottu olevan kyse tulon hankkimisesta vaan tulon käyttämisestä.

Pokerin pelaamisesta verotettava tulo lasketaan verovuosikohtaisesti vähentämällä pokerin pelaamisesta verovuoden aikana saaduista veronalaisista tuloista niistä verovuoden aikana aiheutuneet menot. Pokerin pelaaminen on voitu verotuksessa katsoa tulonhankkimistoiminnaksi, jos sitä harjoitetaan tulonhankkimistarkoituksessa. Pokeria tulonhankkimistarkoituksessa pelaavalla henkilöllä on oikeus vähentää veronalaisen pokeritulon hankkimisesta johtuneet menot ansiotuloistaan myös siltä osin, kuin menot ylittävät verovuonna pokerin pelaamisesta

saadut tulot. Jos taas pokeria ei voida pitää tulonhankkimistoimintana, mahdollinen tappio on tuloverolain 31 §:n 4 momentissa tarkoitettu vähennyskelvoton elantomeno.

Tuloverolain 85 § (6. lakiehdotus)

Ehdotetun tuloverolain 85 §:n 1 momentin mukaan veronalaista tuloa ei ole voitto, joka on saatu: 1) arpajaisverolain 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 olisi 2 momentin mukaan kuitenkin voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakkoperintälaissa tarkoitettuna palkkana.

Ehdotus muuttaisi rahapelejä koskevaa verovapautta (tuloverolain 85 §:n 1 momentin 1 ja 3 kohta). Muilta osin ehdotus vastaa asiallisesti nykytilaa eikä tätä käsitellä jäljempänä.

Arpajaisvero olisi perusteiltaan edelleen voitonsaajan tuloveron korvaava vero. Verovapaudesta säädettäisiin ehdotetun tuloverolain 85 §:n 1 momentin 1 kohdassa, jonka mukaan arpajaisverolain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetuista rahapeleistä ja muista arpajaisista saatu voitto ei ole veronalaista tuloa. Arpajaisverolain 1 §:n 1 momentti sisältyy 5. lakiehdotukseen.

Arpajaisverolain 1 §:n 1 momentin 1 kohdassa tarkoitetut Suomessa yksinoikeudella toimeenpannut rahapelit ja muut arpajaiset koskisivat ehdotetun rahapelilain mukaisen yksinoikeustoimiluvan kattamia rahapelejä sekä Ahvenanmaan lainsäädäntövaltaan kuuluvassa lainsäädännössä yksinoikeuden piiriin säädettyjä rahapelejä ja muita arpajaisia. Näiltä osin arpajaisvero kohdistuisi rahapeleihin, jotka toimeenpannaan yksinoikeudella Suomessa.

Arpajaisverolain 1 §:n 1 momentin 2 kohdassa tarkoitetut Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella Suomessa pelattavaksi tarjotut rahapelit merkitsisivät arpajaisverotuksessa siirtymistä myyntimaaperiaatteesta kulutusmaaperiaatteeseen. Arpajaisverotus ei näiltä osin perustuisi rahapelien toimeenpanemiseen Suomessa, vaan Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella rahapelien pelattavaksi tarjoamiseen Suomessa. Säännös kattaisi ehdotetun rahapelilain nojalla myönnetyn rahapelitoimiluvan perusteella pelattavaksi tarjotut rahapelit, tarjottiinpa niitä Suomesta (Ahvenanmaa mukaan lukien), toisesta ETA-alueen valtiosta tai ETA-alueen ulkopuolisesta valtiosta. Ahvenanmaalla rahapelejä koskeva lainsäädäntö kuuluu maakunnan lainsäädäntövallan piiriin. Säännös kattaisi sinänsä myös tilanteen, jossa Ahvenanmaalla tulevaisuudessa mahdollisesti päätettäisiin siirtyä toimilupaa edellyttävään järjestelmään.

Arpajaisverolain 1 §:n 1 momentin 3 kohdassa säädettäisiin arpajaisveron piirissä olevista muista arpajaisista, jotka on toimeenpantu Suomessa ja jotka voimassa olevan lain mukaan kuuluvat arpajaisverolain soveltamisalaan. Ehdotus ei asiallisesti muuttaisi nykytilaa.

Tuloverolain 85 §:n 1 momentin 3 kohdan mukaan toisessa ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä saatu voitto ei olisi veronalaista tuloa. Rahapelien toimeenpano ei nykyisestä poiketen olisi ratkaisevaa, vaan verovapaus perustuisi rahapelien pelattavaksi tarjoamiseen kyseisessä valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti. Rahapelisääntely EU:n jäsenvaltioissa ja muissa ETA-alueen valtioissa on harmonisoimatonta, ja kansallisessa lainsäädännössä määritetään kyseisen valtion alueella sallitun rahapelitoiminnan lainmukaisuuden vaatimukset. Kyseisen ETA-valtion kansallinen lainsäädäntö periaatteessa määrittäisi sen, onko rahapelejä tarjottu pelattavaksi tuon valtion lainsäädännön mukaisesti.

Rahapelien pelattavaksi tarjoaminen toisessa ETA-valtiossa on siten keskeinen käsite arvioitaessa, onko kyse ehdotetun tuloverolain 85 §:n 1 momentin 3 kohtaa sovellettaessa. Verovapauden kääntöpuolena on se keskeinen muutos, että veronalaista tuloa olisivat Suomessa ilman toimilupaa Suomessa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä saadut voitot riippumatta siitä, mistä rahapelejä tarjotaan pelattavaksi. Käytännössä kyse olisi tilanteesta, jossa rahapelejä tarjotaan pelattavaksi Suomessa ilman toimilupaa vastoin ehdotettua rahapelilakia.

Hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa olevissa esimerkeissä kuvatuilla seikoilla, milloin sähköisten rahapelien ja fyysistä läsnäoloa edellyttävien rahapelien osalta rahapelien toimeenpanijan voidaan katsoa tarjoavan rahapelejä pelattavaksi Suomessa (HE 16/2025 vp, s. 381), on kuvattu sitä, milloin rahapelien toimeenpanijan voidaan katsoa mukauttaneen ja suunnanneen rahapelien tarjontaa Suomeen, ts. tarjonneen rahapelejä Suomessa pelattavaksi. Jos kyse on ETA-alueen valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä ilman, että kyseessä on rahapelien pelattavaksi tarjoamisesta Suomessa, olisivat rahapeleistä saadut voitot verovapaata tuloa ehdotetun tuloverolain 85 §:n 1 momentin 3 kohdan nojalla.

ETA-aluetta koskeva poikkeus on tarpeellinen unionin tuomioistuimen palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuskäytännön noudattamiseksi. Valittu sääntelytapa, jonka johdosta Suomessa ilman toimilupaa Suomessa pelattavaksi tarjottavista rahapeleistä saadut voitot ovat veronalaista tuloa, on valmistelussa arvioitu EU-oikeudellisesti yhteensopivaksi hallituksen esityksen perusteluista tarkemmin ilmenevällä tavalla (HE 16/2025 vp, s. 379–380).

ETA-alueen ulkopuolisissa tilanteissa rahapeleistä saadut voitot olisivat nykyistä vastaavasti veronalaista tuloa yleisesti, jollei kyse ole Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella Suomessa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä, joista suoritetaan arpajaisveroa.

Tappioiden verokohtelu

Tuloverolakia ei ehdoteta muutettavaksi rahapeleihin kohdistuvien tappioiden osalta. Veronalaisiin rahapeleihin kohdistuvat tappiot olisivat jatkossakin pääsääntöisesti elantomenoina vähennyskelvottomia, ja vähennyskelpoisten menojen kohdistaminen riippuisi nykyistä vastaavasti rahapelin luonteesta. Asiaa arvioitaisiin voimassa olevien tuloverolain yleissäännösten, eli vähennyskelpoisia tulonhankkimismenoja koskevan tuloverolain 29 §:n 1 momentin ja vähennyskelvottomia elantomenoja koskevan tuloverolain 31 §:n 4 momentin säännösten mukaan.

Tuloverolain 85 §:ään ehdotetun muutoksen johdosta rahapeleistä saatujen voittojen verovapauden ala muuttuisi. Tämän johdosta kyseisten yleissäännösten soveltaminen laajentuisi ETA-alueen ulkopuolisista tilanteista Suomessa ilman toimilupaa Suomessa pelattavaksi tarjottuja rahapelejä koskevaksi myös siltä osin kuin niitä tarjotaan Suomessa pelattavaksi Suomesta tai toisesta ETA-alueen valtiosta.

Ehdotuksen kytkentä rahapelisääntelyyn

Ehdotetun rahapelijärjestelmän ulkopuolisten voittojen verotuksen voidaan arvioida olevan tehokas tapa ohjata rahapelaamista järjestelmän piiriin. Sääntelyn ulottaminen rahapelijärjestelmän ulkopuoliseen pelaamiseen – ETA–aluetta koskevin poikkeuksin – olisi omiaan kanavoimaan kulutusta säännellylle markkinalle ja edistämään mahdollisuuksia ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja rahapelisääntelyn mahdollistamin keinoin.

Rahapelien menojen ja menetysten vähennyskelpoisuuden salliminen enemmälti merkitsisi poikkeusta tuloverolain järjestelmästä, jossa rahapeleihin kohdistuvien tappioiden vähennyskelvottomuus on pääsääntö. Myöskään rahapelisääntelyn johdonmukaisuuden kannalta ei ole perusteltua laajentaa rahapelien tappioiden vähennyskelpoisuutta tuloverolain järjestelmästä poiketen. Rahapelihaittojen kannalta ei myöskään ole mitenkään ongelmatonta, että verotuksen keinoin kannustettaisiin tai tuettaisiin erityisesti rahapeliongelmista kärsivien pelaamista rahapelijärjestelmän ulkopuolella.

Veron määrä

Lisäselvityspyynnössä pyydetään selvitystä myös siitä, voiko veroseuraamus muodostua suuremmaksi, kuin pelitoiminnasta saatava tulo, ja jos, millä tätä perustellaan. Kysymyksessä ei tarkemmin yksilöidä kysymyksen lähtökohtaa. Kysymyksen on ymmärretty viittaavaan rahapeleistä aiheutuvien tappioiden verokohteluun.

Tuloverolain mukaan toimitettavassa verotuksessa vero-objekti on verovelvollisen saama veronalainen tulo. Tuloverolain mukaan verotettavien rahapelien ja muiden arpajaisten kohdalla veronalaista tuloa on verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saama voitto. Myös rahapeleistä ja muista arpajaisista saatujen voittojen osalta veroa suoritetaan saadun tulon perusteella samalla tavoin kuin muidenkin verovelvollisen saamien veronalaisten tulojen osalta. Veron määrä ei ole saatua tuloa suurempi.

Verovuosittain toimitettavassa tuloverotuksessa veronalaisia kokonaistuloja verotetaan tulolajeittain (pääomatulo ja ansiotulo). Tuloverotuksen ulkopuolelle jäävät verovapaat tulot ja vähennyskelvottomat menot. Veronalaisista tuloista vähennetään niiden hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneet vähennyskelpoiset menot. Vähennyskelvottomat elantomenot katsotaan sen sijaan tulon hankkimiseen tai säilyttämiseen liittymättömiksi, eikä niillä ole merkitystä arvioitaessa tulon perusteella määräytyvää veron määrää.

Myös tuloverolain mukaan verotettavaa rahapelaamista ja muuta arpajaisiin osallistumista arvioidaan tuloverolain 29 §:n 1 momentissa ja tuloverolain 31 §:n 4 momentin perusteella kuten muitakin tuloverolain mukaan verotettavia toimintoja. Kussakin toiminnassa erilaisia menoja arvioidaan siltä kannalta, ovatko ne tulon hankkimiseksi tai säilyttämiseksi suoritettuja vähennyskelpoisia menoja vai tämän ulkopuolelle jääviä vähennyskelvottomia elantomenoja.

Näkökohtia 6. lakiehdotuksen perustuslakikytkennöistä

Perustuslakivaliokunta on verotusta koskevassa lausuntokäytännössään korostanut, että verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi (PeVL 9/2023 vp, s. 2, PeVL 53/2016 vp, s. 4, PeVL 52/2016, s. 5). Varsinkin perusoikeusuudistusta edeltäneessä käytännössä perustuslakivaliokunta on toisinaan arvioinut verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan ns. konfiskatorisen verotuksen kiellon kautta, ja 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).

Perustuslakivaliokunta on tuoreimmassa lausuntokäytännössään katsonut, että verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan on nykyisen perustuslain oloissa syytä arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan yleislausekkeen kannalta ja että verolain tulee täyttää perusoikeuksien yleiset rajoitusedellytykset. Valiokunta on katsonut, että omaisuudensuojan yleiset rajoitusedellytykset oikeusturvan toteutumisesta ja verolain lailla säätämisestä sekä täsmällisyyden ja

tarkkarajaisuuden vaatimuksista täyttyvät sellaisen verotuksen osalta, joka perustuu valtion veroa koskevalle perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaiselle sääntelylle. Lisäksi verotukselle on yleensä jo lähtökohtaisesti osoitettavissa perustuslain näkökulmasta hyväksyttäviä fiskaalisia tavoitteita. Konfiskatorisen verotuksen kieltoa on perustuslakivaliokunnan mielestä syytä lähestyä rajoituksilta edellytettävän oikeasuhtaisuuden näkökulmasta. Rajoitus ei saa mennä pidemmälle kuin on perusteltua ottaen huomioon rajoituksen taustalla olevan yhteiskunnallisen intressin painavuus suhteessa rajoitettavaan oikeushyvään. Mitä ankarammaksi verotus muuttuu ja mitä lähemmäksi sen konfiskatorisuutta tullaan, sitä painavampia perusteita lain tueksi on esitettävä (PeVL 15/2025 vp, s. 4, PeVL 9/2023 vp, s. 2).

Perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Perustuslakivaliokunnan vakiintuneessa käytännössä säännös edellyttää, että laista ilmenee yksiselitteisesti verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee myös olla sillä tavoin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa (esim. PeVL 15/2025 vp, s. 4, ks. myös HE 1/1998 vp, s. 134).

Rahapeleistä ja muista arpajaisista saadut voitot ovat verovelvollisen rahana tai rahanarvoisena etuutena saamaa veronalaista tuloa tuloverolain 85 §:ssä säädetyin rajoituksin. Ehdotetussa tuloverolain 85 §:ssä säädettäisiin verovapaaksi tuloksi katsottavista voitoista ja verovapauden edellytyksistä. Viittauksella arpajaisverolain 1 §:n 1 momentin mukaiseen arpajaisverolain soveltamisalaan säädettäisiin niistä rahapeleistä ja muista arpajaisista, joista saatu voitto ei olisi veronalaista tuloa. Arpajaisveron voidaan edelleen katsoa olevan perusteiltaan voitonsaajien tuloveron korvaava vero (vrt. PeVL 9/1992 vp).

Niin ikään säädettäisiin unionin tuomioistuimen oikeuskäytännön noudattamiseksi, että toisessa ETA-alueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä ja siellä toimeenpannuista muista arpajaisista kuin rahapeleistä saatu voitto ei olisi veronalaista tuloa.

Ehdotetun tuloverolain 85 §:n sääntelyn tarkoituksena on vapauttaa tuloverosta arpajaisverotuksen kohteena olevat rahapelit ja muut arpajaiset sekä se, että rahapelijärjestelmän ulkopuolinen rahapelaaminen ETA-aluetta koskevin poikkeuksin olisi tuloverolain mukaan verotettavaa. Rahapelijärjestelmän ulkopuolisten voittojen tuloverotuksen voidaan arvioida olevan tehokas tapa ohjata rahapelaamista järjestelmän piiriin, ja se olisi omiaan kanavoimaan kulutusta säännellylle markkinalle ja edistämään mahdollisuuksia ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja rahapelisääntelyn mahdollistamin keinoin. Tappioiden vähennyskelpoisuuden salliminen enemmälti merkitsisi puuttumista tuloverolain keskeisiin periaatteisiin ja siten poikkeusta tuloverolain järjestelmästä. Rahapelisääntelyn johdonmukaisuu-

den kannalta ei ole perusteltua laajentaa rahapelien tappioiden vähennyskelpoisuutta taikka verotuksen keinoin kannustaa tai tukea rahapelijärjestelmän ulkopuolista rahapelaamista tuloverolain järjestelmästä poiketen.

Valtiovarainministeriön käsityksen mukaan ehdotetun tuloverolain 85 §:n sääntelyn voidaan katsoa täyttävän perustuslain 81 §:n 1 momentissa säädetyt edellytykset. Verovapauden kohteesta ja sen edellytyksistä on säädetty tarkkarajaisesti ja täsmällisesti sillä tavoin, että veroviranomaisen harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. Sääntelylle on esitettävissä hyväksyttäviä fiskaalisia sekä rahapelisääntelyn toimivuuteen ja rahapelihaittojen ehkäisemiseen liittyviä tavoitteita.

Myöskään perustuslain 15 §:n omaisuudensuojaan sisältyvä konfiskatorisen verotuksen kielto ei aseta estettä. Tuloverolain mukaan veroa suoritetaan saadun tulon perusteella, ja tuloverolain mukaan verotettavista rahapeleistä ja muista arpajaisista saadut voitot katsotaan saaduksi veronalaiseksi tuloksi vastaavin perustein kuin muidenkin veronalaisten tulojen kohdalla. Rahapeleistä ja muista arpajaisista aiheutuneita tappioita arvioidaan tuloverolain yleissäännösten perusteella vastaavien perusteiden mukaan kuin tuloverolain mukaan verotettavien muiden toimintojen kohdalla arvioitaessa, mitkä menot ovat tulon hankkimisesta tai säilyttämisestä johtuneita vähennyskelpoisia menoja ja mitkä vähennyskelvottomia elantomenoja. Ehdotetun verovapaussääntelyn ja sen yhteensovittamisen tuloverolain järjestelmään voidaan katsoa olevan oikeasuhtaista perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävien tavoitteiden saavuttamisen kannalta.