Perustuslakivaliokunnalle

Asiantuntijalausunto (nro 2) asiassa Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp)

Aluksi

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt lausuntoani otsikon asiassa. Olen antanut valiokunnalle ensimmäisen lausuntoni 30.4.2025. Valiokunta on kuitenkin pyytänyt ja saanut ennen lausuntonsa antamista lisäselvitystä SM:ltä (12.5.2025) ja VM:ltä (12.5.2025) eräistä hallituksen esityksen perusteella epäselviksi jääneistä seikoista. Hallituksen esityksen ja mainitun lisäselvityksen valossa valiokunta on esittänyt kohdennettuja kysymyksiä, jotka kuuluvat seuraavasti:

1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolain 85 §:ää (6. lakiehdotus). Valtiovarainministeriön lisäselvityksessä tehdään selkoa sääntelyn nykytilasta ja muutoksesta.

A) Miten mielestänne tulisi perustuslain kannalta arvioida rahapelivoittojen verokohtelun erilaisuutta ottaen huomioon myös, ettei rahapelijärjestelmän ulkopuolella olevien rahapelien pelaaminen kuitenkaan ole lainvastaista?

B) Valiokunta pyytää myös valtiosääntöistä arviotanne pelaamisesta aiheutuvien kulujen vähennyskelvottomuudesta verotuksessa.

2) Hallituksen esityksen tavoitteena on sen perustelujen (s. 87) mukaan myös ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja. Hallituksen esityksen valossa nämä tavoitteet liittyvät osittain perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle osoitettuihin velvollisuuksin. Ovatko esityksessä ehdotetut säännökset (ml. asetuksenantovaltuudet) rahapelitoimintaan ja sen markkinointiin kohdistuvista rajoituksista ja kielloista käsityksenne mukaan riittäviä julkiseen valtaan kohdistuvan velvollisuuden kannalta tarkasteltuna?

Pyrin tässä lausunnossa antamaan perustellun vastauksen näihin kysymyksiin.

Kysymys 1A

Ehdotetun tuloverolain muutoksen (6. lakiehdotus) 85 §:n yksityiskohtaisten perustelujen mukaan (HE s. 378) arpajaisvoittojen verovapautta koskevaa pykälää muutettaisiin toimilupajärjestelmään siirtymisen vuoksi. Keskeinen muutos on ilman toimilupaa Suomessa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä saatujen voittojen säätäminen veronalaisiksi. Perusteluissa tuodaan esiin ja analysoidaan relevanttia EU-tuomioistuimen käytäntöä (tapaukset Lindman, Sporting Odds). Tämän käytännön perusteella HE:ssa päätellään, että valittu verotusmalli olisi EU-oikeuden mukainen.

Valtiosääntöoikeudellisesti kysymys on siis ainakin osittain siitä, olisiko rahapelijärjestelmän ulkopuolella olevien rahapelien pelaamisen erilainen verokohtelu ns. konfiskatorisen verotuksen kiellon vastaista. Asian arviointiin liittyy myös se, että nykyisen yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolista pelaamista ei ole kielletty, mihin perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota arvioidessaan maksuliikenne-estojen perusteltavuutta arpajaislain muutosta koskevassa lausunnossaan (PeVL 46/2021 vp).

Perustuslakivaliokunta on arvioinut konfiskatorisen verotuksen kieltoa useissa lausunnoissaan, tuoreimpana lausunnossa PeVL 15/2025 vp. Lausunnon mukaan konfiskatorisen verotuksen kieltoa on syytä lähestyä perusoikeuksien rajoituksilta edellytettävän oikeasuhtaisuuden vaatimuksen näkökulmasta. Rajoitus ei saa mennä pitemmälle kuin on perusteltua, kun otetaan 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 9/2023 vp).

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 9/2023 vp, PeVL 53/2016 vp, PeVL 52/2016 vp).

Kuitenkin perustuslakivaliokunta on verotuksen asiayhteydessä todennut, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle, kun pyritään kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin (PeVL 53/2016 vp, PeVL 52/2016 vp). Valiokunnan mukaan erilaiselle verokohtelulle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet, eikä erottelu saa olla mielivaltainen (ks. esim. PeVL 64/2010 vp). Yhdenvertaisuudesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp).

Kysymystä konfiskatorisesta verotuksesta on tarkasteltu kattavasti myös lausunnossa PeVL 9/2023 vp. Siinä valiokunta on esittänyt arvioinnin lähtökohdat sekä arvioinut verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan, yhdenvertaisuuteen ja perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin sekä verovelvollisen oikeusturvaan. 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).

Säännökset lomittuvat osin yhteen verotuksen kontekstissa. Lähtökohta on, että perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta (PeVL 9/2023 vp). Siten ei ole tarpeen erikseen tarkastella omaisuudensuojan 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.

Nähdäkseni kysymys nyt arvioitavassa asiassa on siis siitä, onko rahapelijärjestelmän alaisten voittojen verovapaus (ml. ETA-maissa toimeenpannut pelit) perusoikeusjärjestelmän näkökulmasta perustellussa suhteessa rahapelijärjestelmien ulkoisten voittojen veronalaisuuteen, kun otetaan huomioon em. perustuslakivaliokunnan lausuntokäytäntö. Asiaa on arvioitava oikeasuhtaisuuden, yhteiskunnallisen intressin painavuuden, ei-mielivaltaisuuden, veron kohteeksi joutuneen omien valintojen merkityksen, veron taannehtivuuden ja omaisuuden korvauksettoman ottamisen valtiolle näkökulmista. Tämän ohella on kiinnitettävä huomiota edellä mainitusti siihen, ettei rahapelijärjestelmän ulkopuolinen pelaaminen ole kielletty.

Valiokunnan esittämään kysymykseen ei ole nähdäkseni yksiselitteistä vastausta, sillä perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännöstä ilmenevät arvioinnin mittapuut sisältävät runsaasti arvostuksenvaraista ainesta, kuten perusteiden painavuus. Hallituksen esityksessä erilaista verokohtelua perustellaan ennen kaikkea kanavoinnilla eli sillä, että rahapelaaminen kanavoituisi mahdollisimman paljon säännellyn rahapelijärjestelmän sisälle. Kanavointi ei kuitenkaan ole suoraan valtiosääntöoikeudellinen vaan pikemminkin poliittis-taloudellinen peruste. Sitä voidaan kuitenkin arvioida yhteiskunnallisen intressin näkökulmasta. Ajatuksena on, että rahapelijärjestelmän ulkopuolelle sijoittuva pelaaminen tehtäisiin verotuksen keinoin vähemmän houkuttelevaksi kuin sen sisäpuolelle sijoittuva. Lisäksi SM:n muistiossa tuodaan esiin hintasääntelyyn liittyviä näkökohtia.

Nähdäkseni ehdotettu sääntely ei ole mielivaltaista eikä taannehtivaa ja siinä otetaan huomioon veron kohteeksi joutuvan oma toiminta (valinta pelata rahapelijärjestelmän ulkopuolelle sijoittuvia pelejä). Mitä tulee korvauksettomaan ottamiseen valtiolle, vero kai jo luonteeltaan on korvauksetonta, sikäli kun se ymmärretään keinona rahoittaa julkista taloutta (vrt. hyväksyttävät fiskaaliset syyt).

Sen sijaan on vaikeampaa arvioida ehdotetun sääntelyn oikeasuhtaisuutta suhteessa suojeltavaan oikeushyvään ja yhteiskunnallisen intressin painavuutta. Esitetty yhteiskunnallinen intressi (kanavointiasteen parantaminen) on nähdäkseni painava siinä mielessä, että – kuten hallituksen esityksessä on kattavasti tuotu ilmi – rahapelijärjestelmän muutoksen voi otaksua johtavan rahapelihaittojen lisääntymiseen. Jos siis nyt arvioitavalla verokohtelulla voitaisiin vähentää rahapelihaittojen syntymistä tai niiden vakavuutta, voisi ajatella, että painava yhteiskunnallinen intressi perustelee verokohtelun erilaisuutta.

Oikeasuhteisuutta voidaan arvioida puolestaan suhteessa ehdotetun sääntelyn vaihtoehtoihin. Rahapelijärjestelmän ulkopuolisen pelaamisen kieltäminen rajoittaisi enemmän pelinjärjestäjän elinkeinovapautta ja pelaajan itsemääräämisoikeutta, vaikka sillä voitaisiin kenties saavuttaa muita etuja. Samanlainen verokohtelu rahapelijärjestelmän sisäisten ja sen ulkoisten pelivoittojen saattaisi puolestaan osittain vesittää niitä kansanterveyteen niveltyviä perusteita, joiden vuoksi peliala on säännelty, eikä kannustinta pelata järjestelmän sisällä välttämättä syntyisi.

Näiden pohdintojen valossa katson, että ehdotetulle 6. lakiehdotuksen 85 §:n sääntelylle on yksilöitävissä perusteluja, jotka noudattelevat perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä omaksuttuja lähtökohtia.

Kysymys 1B

Hallituksen esityksen yksityiskohtaisten perustelujen mukaan pääsääntöisesti rahapelien pelaamisesta aiheutuneet tappiot ovat elantokustannuksina vähennyskelvottomia menetyksiä. Vähennyskelpoisten menojen kohdistaminen riippuu rahapelin luonteesta (HE s. 381). Nähdäkseni hallituksen esityksessä ja toimitetussa lisäselvityksestä ilmenevät hyvin ne perusteet, miksi satunnaisuuteen perustuvasta pelaamisesta aiheutuvia kuluja on pidetty elantokustannuksina eikä esim. tulonhankkimiskuluina. Kuluja ei ole tulkittu tulon hankkimiseen – oletus on, ettei tuloa synny – kohdistuvina vaan tulon käyttämisenä. Tätä voi ajatella perustelevan senkin seikan, että pelaamisesta saatavan voiton odotusarvo lähtökohtaisesti negatiivinen. Minulla ei ole valtiosääntöoikeudellista huomauttamista tähän valittuun lähtökohtaan.

Kysymys 2

Mitä tulee perustuslakivaliokunnan toiseen kysymykseen, kyse on ehdotetun sääntelyn kokonaisuuden arvioimisesta. Ovatko tavoitteet ja keinot oikeassa suhteessa toisiinsa nähden? On toisin sanoen tarkasteltava sitä, missä määrin ehdotettu sääntely lisäisi rahapelihaittoja ja olisivatko niitä lieventämään ehdotetut toimenpiteet riittäviä, kun otetaan huomioon PL 19.3 §:stä ilmenevä julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä.

Myös tähän kysymykseen liittyy vaikeasta määrällistyviä arviointiperusteita. ”Riittävyys” on hankala kriteeri, sillä se tekee julkisen vallan toimeksiannosta asteikollisen muuttujan. Riittävyyden arviointi tarkoittaa sitä, että toimenpiteet voivat olla myös riittämättömiä tai liiallisia, vaikka niistä olisi säädettykin. Puuttumisen pitäisi olla juuri oikeaan osuvaa. Nähdäkseni asiaa on arvioitava kahdesta näkökulmasta: eri perusoikeuksien välisen punninnan sekä hallituksen esityksessä ja toimitetussa lisämateriaalissa yksilöityjen riskien ja haittojen näkökulmista.

Ensiksi on huomattava, että PL 19.3 §:n toimeksianto ei sijoitu tyhjiöön vaan sen merkitystä on arvioitava osana perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuta. Toisin sanoen kysymys siitä, ovatko julkisen vallan toimenpiteet riittäviä PL 19.3 §:n näkökulmasta, edellyttää punnintaa: kyse ei ole ainoastaan 19.3 §:stä vaan sen suhteesta muihin perusoikeuksiin, ennen kaikkea sananvapauteen ja elinkeinovapauteen ja mahdollisesti yksityiselämän suojaan kohdistuviin rajoituksiin. Näiden perusoikeuksien muodostaman kehikon voi arvioida muodostavan sen valtiosääntöoikeudellisen tilan, jossa julkinen valta voi rajoittaa tai estää pelaamisesta koituvia haittoja. Näin on, sillä em. julkisen vallan pelihaittojen lieventämistoimet toteutettaisiin mm. sananvapautta ja elinkeinovapautta rajoittamalla.

SM:n muistiossa tehdään selkoa siitä, miten rahapelejä saa markkinoida. Siinä (s. 8) todetaan, että Suomi sijoittuu nykylainsäädännön valossa eurooppalaisessa vertailussa keskivaiheille rahapelimainonnan sääntelyn kattavuuden suhteen. Jos sääntelyä vapautetaan hallituksen esityksessä ehdotetun mukaisesti, tulee Suomi jatkossa sääntelemään mainontaa löyhemmin kuin muut Euroopan maat keskimäärin. Muistion mukaan sekä WHO että kansainväliset asiantuntijat suosittelevat tutkimustiedon valossa rahapelimainonnan ja markkinoinnin kieltämistä tai merkittävää rajoitusta.

Tämän lisäselvityksen valossa voidaan arvioida, ettei markkinointia olisi ainakaan syytä höllentää, jos ja kun tarkastelunäkökulma on se, tekeekö julkinen valta tarpeeksi pelihaittojen minimoimiseksi. Nykyinen arpajaislain sääntely pelien markkinointirajoituksista on säädetty perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella. Vaikka markkinointirajoitusten sanamuotoja moitittiin liiasta avoimuudesta (PeVL 46/2021 vp), niiden laajuudesta ei kuitenkaan varsinaisesti ollut kyse, joskin sanamuotojen avoimuus vaikeuttaa rajoitusten kireyden arvioimista. Voidaan kuitenkin ajatella, että nykyrajoitusten kireys on valiokunnan lausuntokäytännön mukainen, kun otetaan huomioon, että rajoitukset myös kaventavat sananvapautta ja elinkeinovapautta.

Toiseksi sekä hallituksen esityksessä että toimitetussa lisäaineistossa on arvioita siitä, miten paljon ja millä tavoin rahapelihaitat mahdollisesti lisääntyisivät uudistuksen myötä. Kyse ei ole ensi sijassa oikeudellinen vain käytännöllinen, ja tästä syystä sitä tulee arvioida alan asiantuntijoiden näkemysten valossa. Tästä saa osviittaa esimerkiksi SM:n StV:lle 6.5.2025 (neuvotteleva virkamies Jukka Tukia ja virkamies Elina Rydman) antamassa lausunnossa, jossa vedetään yhteen eri asiantuntijatahojen arvioita pelihaittojen lisääntymisestä uuden rahapelijärjestelmän myötä.

Lausunnossa todetaan, että “Sosiaali- ja terveysministeriö, Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, jäljempänä THL, lapsiasiavaltuutettu, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry, jäljempänä EHYT ry, Helsingin yliopiston CEACG-tutkimusyksikkö, jäljempänä CEACG, Peluuri, SOSTE Suomen sosiaali ja terveys ry, jäljempänä SOSTE, Hyvinvointiala Hali ry, Takuusäätiö sr, Sosped-säätiö, MIELI Suomen Mielenterveys ry, jäljempänä MIELI ry ja A-klinikkasäätiö sr ovat tuoneet lausunnoissaan esille, että esitykseen sisältyvät säännökset ovat riittämättömiä esityksen tavoitteen saavuttamiseksi rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen osalta ja tuoneet esille arvionsa rahapelihaittojen ja yhteiskunnallisten kustannusten lisääntymisestä uudessa rahapelijärjestelmässä.” Sivistysvaliokunnan lausunnossa SiVL 3/2025 vp kiinnitetään erityistä huomiota lapsiin ja nuoriin, kun arvioidaan rahapelihaittojen lieventämistoimien riittävyyttä.

On siis arvioitava ehdotettuja säännöksien riittävyyttä/merkitystä yhtäältä suhteessa em. perusoikeuksien rajoituksien ja lainsäätäjää koskevien toimeksiantojen asiayhteydessä ja toisaalta sen asiantuntijatiedon valossa, jonka perusteella haittojen kasvun mahdollisuutta voidaan arvioida. Em. lyhyen analyysin ja edellisen 30.4.2025 antamani lausuntoni valossa katson, että perustuslaista ja PeV:n lausuntokäytännöstä ei johdu syitä, miksi elinkeinovapautta (vrt. PeVL 23/2000 vp) ja

sananvapautta ei voisi rajoittaa pelihaittojen ehkäisemiseksi kireämminkin, kun otetaan huomioon rajoituksia perusteleva painava yhteiskunnallis-oikeudellinen intressi sekä välttämättömyys- ja suhteellisuusnäkökohdat. Myös em. asiantuntijatiedon valossa olisi perusteita harkita kireämpiä rajoituksia, jotta PL 19.3 §:ssä ilmaistu julkisen vallan velvollisuus edistää väestön terveyttä voisi toteutua mahdollisimman hyvin.

Mitä asetuksenantovaltuuksiin tulee, niitä olisi ehdotetussa reformissa runsaasti, sekä harkinnanvaraisia että ehdottomia. Arvioinnin kannalta keskeisin seikka koskee sitä, miten paljon pelaajalle tilitettäisiin voittoa (ehdotettu rahapeliL 32 §, suurin sallittu pelivoitto). Kysymys on nähdäkseni valtiosääntöoikeudellisesti siitä, onko tämä sellainen asia, josta voidaan säätää asetuksella vai kuuluuko se niin sanotusti lain alaan (PL 80 §). Toisin sanoen on tarkasteltava, kuuluvatko voitot tästä näkökulmasta tarkasteltuna omaisuudensuojan piiriin ja onko niistä siksi säädettävä lailla.

Perustuslakivaliokunta on arpajaislain muutosta koskevassa lausunnossaan PeVL 46/2021 vp todennut seuraavaa:

“Perustuslakivaliokunnan mielestä pelitilille maksetut pelivoitot ja sille talletetut varat kuuluvat perustuslain 15 §:ssä turvatun omaisuudensuojan piiriin. Merkityksellistä on, että hallituksen esityksen perusratkaisuihin kuuluu rajoitusten kohdistuminen pelaajien asemesta elinkeinotoimintaan, eikä osallistumista muun kuin Veikkaus Oy:n toimeenpanemiin rahapeleihin ole laissa kielletty. Pelaaja on siten saanut mahdolliset voittonsa laillisesti. Valiokunnan mielestä eston muodostamaa puuttumista omaisuudensuojaan voidaan pitää merkittävänä, koska se voi omistusoikeuden sinänsä säilyessä estää henkilön laillisesti ansaitsemien omaisuuserien suorittamisen hänelle.”

Tämän linjauksen valossa voidaan siis kysyä, onko pelivoittojen tilittäminen asia, joka nauttii omaisuudensuojaa laajemminkin kuin siinä mielessä, miten paljon varoja on talletettuna pelitilille ja voidaanko näiden varojen käyttö estää tai sitä rajoittaa. Jos tämä tulkinta hyväksytään, voidaan pelivoittojen tilittämistä koskevan sääntelyn olla perusoikeusliitäntäistä sääntelyä, jota tulisi arvioida PL 80 §:n näkökulmasta.

Lopuksi

Perustuslakivaliokunnan esittämät kysymykset ovat visaisia, eikä niihin nähdäkseni ole osoitettavissa yksiselitteisiä vastauksia. Keskeistä on eri suuntaan vetävien intressien välinen punninta, joka ei ole yksinomaan valtiosääntöoikeudellisesti ratkaistavissa.

Helsingissä 23.5.2025

Ida Koivisto

Julkisoikeuden professori