Olli Mäenpää
27.5.2025

Perustuslakivaliokunnalle

Hallituksen esitys uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp) / Sisäministeriön ja valtiovarainministeriön lisäselvitykset

Perustuslakivaliokunta on pyytänyt täydentävää lausuntoa seuraavista kysymyksistä:

1. Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolain 85 §:ää (6. lakiehdotus). Valtiovarainministeriön lisäselvityksessä tehdään selkoa sääntelyn nykytilasta ja muutoksesta. Miten mielestänne tulisi perustuslain kannalta arvioida rahapelivoittojen verokohtelun erilaisuutta ottaen huomioon myös, ettei rahapelijärjestelmän ulkopuolella olevien rahapelien pelaaminen kuitenkaan ole lainvastaista? 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?

Ehdotus tuloverolain 85 §:n muuttamiseksi

Tuloverolain 85 §:n 1 momentin 1 kohtaa koskevan muutosehdotuksen lähtökohtana on voimassa olevaa lainsäädäntöä vastaavasti, että arpajaisverolain 1 §:n 1 momentissa tarkoitetuista rahapeleistä tai muista arpajaisista saatu tulo ei olisi veronalaista. Tällaisia rahapelejä ovat sekä yksinoikeudella toimeenpannut että toimiluvan perusteella Suomessa pelattavaksi tarjotut rahapelit. Verovapauden taustalla on se verotuksellinen lähtökohta, että voitonsaajan tuloveron korvaa näissä tapauksissa arpajaisvero.

Tuloverolain 85 §:n 1 momentin 3 kohtaa koskevan ehdotuksen mukaan veronalaista ei olisi myöskään tulo, joka on saatu toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä. Sen sijaan keskeinen muutos olisi se, että veronalaista tuloa olisivat Suomessa ilman toimilupaa Suomessa pelattavaksi tarjotuista rahapeleistä saadut voitot riippumatta siitä, mistä rahapelejä tarjotaan pelattavaksi. Käytännössä kyse

olisi valtiovarainministeriön selvityksen mukaan tilanteesta, jossa rahapelejä tarjotaan pelattavaksi Suomessa ilman toimilupaa vastoin ehdotettua rahapelilakia.

Sääntelyä on paikallaan yleisesti arvioida siltä kannalta, että valtion verosta säädetään 81 §:n 1 momentin mukaan lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. 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 (HE 1/1998 vp, s. 134). Ehdotetun sääntelyn voidaan katsoa täyttävän nämä vaatimukset.

Verokohtelun erilaisuuteen johtava sääntelyehdotusta arvioitaessa voidaan todeta perustuslakivaliokunnan arvioineen, että yhdenvertaisuusperiaatteesta ei ole johdettu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn verolainsäädännön keinoin (esim. PeVL 9/2023 vp, kappale 8). Valiokunnan mukaan erilaiselle verokohtelulle tulee olla perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävät perusteet eikä erottelu saa olla mielivaltainen (ks. esim. PeVL 64/2010 vp, s. 2). Yhdenvertaisuudesta poikkeamista perustelevan yhteiskunnallisen intressin ja poikkeamisen merkittävyyden on oltava keskenään oikeasuhtaisia (PeVM 11/2009 vp, s. 2).

Hallituksen esityksessä ei sanottavasti avata verokohtelun erilaisuuden perusteita. Siinä viitataan lähinnä Ruotsissa esitettyihin perusteluihin, joissa on viitattu kansanterveyden suojelemiseen ja pelien kanavoimiseen toimiluvan saaneille peliyrityksille sekä siihen että sääntely ei tee eroa kotimaisten tai ulkomaisten rahapeliyritysten välillä tai sen suhteen, missä peli tarjotaan (s. 380). Merkitystä on myös unionin tuomioistuimen palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevan oikeuskäytännön noudattamisella.

Keskeisenä ja hyväksyttävänä perusteluna erilaiselle verokohtelulle voitaneen pitää lähinnä sen sisältämää, sinänsä hyväksyttävänä pidettävää insentiiviä lakiin perustuvan yksinoikeus- ja lupaperusteisen rahapelijärjestelmän ensisijaiselle käyttämiselle. Tällaisen lakiin perustuvan kannusteen käyttämiseen liittyy myös valtion legitiimejä fiskaalisia intressejä, joita verolainsäädännöllä voidaan toteuttaa. Kuten ministeriön selvityksessä tuodaan esiin, sääntely olisi omiaan kanavoimaan kulutusta säännellylle markkinalle ja edistämään mahdollisuuksia ehkäistä ja vähentää rahapelihaittoja rahapelisääntelyn mahdollistamin keinoin.

Verokohtelun eroavuus ei sellaisenaan myöskään muodostaisi estettä tämän toimilupajärjestelmän ulkopuolella olevien rahapelien pelaamiselle, vaikka niitä ei tarjotakaan rahapelilain sisältämän sääntelyn rajoissa. Koska toimilupajärjestelmän ulkopuolista rahapelin tarjoajaa ei käytännössä ilmeisesti voitaisi velvoittaa maksamaan arpajaisveroa, lähinnä veropohjan neutraliteetin kannalta on perusteltua, että tällaisen rahapelin pelaajan voitto on veronalaista. Verokohtelun erilaisuudelle on nämä perusteet huomioon ottaen hyväksyttävät perusteet eikä eron voida katsoa muodostuvan suhteettomaksi.

Ministeriön selvityksessä on esitetty perustelut pelaamisesta aiheutuvien kulujen vähennyskelvottomuudelle verotuksessa. Vähennyskelvottomuus perustuu selvityksen mukaan vähennyksiä yleensä koskevaan verolainsäädännön lähtökohtiin, joista tehdään tarkempaa selkoa. Perusteluja voidaan pitää asianmukaisina, riittävinä ja johdonmukaisina verolainsäädännön kokonaisuuden kannalta.

Pelaamisesta aiheutuvien haittojen vähentäminen

Ehdotettua sääntelyä on paikallaan arvioida siltä kannalta, että julkisen vallan on perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaan edistettävä väestön terveyttä. Julkiseen valtaan kohdistuva edistämisvelvollisuus on säännöksessä määritelty verraten yleisesti muotoillulla tavalla. Perusoikeusuudistuksen yhteydessä säännöksen todettiin viittaavan yhtäältä sosiaali- ja terveydenhuollon ehkäisevään toimintaan ja toisaalta yhteiskunnan olosuhteiden kehittämiseen julkisen vallan eri toimintalohkoilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan (HE 309/1993 vp, s. 71).

Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä väestön terveyden edistämisvelvollisuutta on pidetty sekä sääntelyn oikeuttamisperusteena että velvoitteena terveyttä turvaavalle sääntelylle. Esimerkiksi erilaisten väestön terveyttä turvaavien sääntelyjen on arvioitu ainakin välillisesti voivan perustua perustuslain 19 §:n 3 momentissa julkiselle vallalle säädettyyn velvollisuuteen edistää väestön terveyttä (esim. PeVL 23/2024, PeVL 95/2022 vp, PeVL 24/2021 vp, PeVL 48/2017 vp). Väestön terveyden edistämisvelvollisuus voi toisaalta olla myös perusteena julkisen vallan aktiiviselle toimimisvelvollisuudelle esimerkiksi terveydenhuoltojärjestelmän toimintakyvyn säilyttämiseksi estämällä vaarallisen tartuntataudin leviämistä (PeVL 9/2021 vp, PeVL 12/2021 vp).

Väestön terveyden edistämisvelvollisuutta koskeva perusoikeussäännös velvoittaa myös lainsäätäjää, kun sääntelyn kohteena on väestön terveyden kannalta riskejä ja uhkia sisältävä lainsäädäntö. Säännös kuitenkin sallii lainsäätäjälle verraten laajan harkintavallan, jonka rajoissa se voi päättää keinoista, toimenpiteistä ja sääntelymalleista edistämisvelvollisuutensa toteuttamiseksi. Rahapelitoimintaa koskevan sääntelyn yhteydessä säännöksen voidaan kuitenkin katsoa velvoittavan ensinnäkin siihen, että tiedossa olevat väestön terveydelle aiheutuvat haitat otetaan sääntelyssä huomioon ja toiseksi siihen, että rahapelilainsäädäntöön sisällytetään asianmukaisiksi ja tehokkaiksi arvioidut säännökset näiden pelihaittojen estämiseksi ja/tai rajoittamiseksi.

Tällaisen sääntelyn puuttuminen tai olennainen vajavaisuus olisi ristiriidassa perusoikeussäännöksessä määritellyn edistämisvelvollisuuden kanssa. Edistämisvelvollisuuden perusteella ei kuitenkaan ole mahdollista täsmällisesti määritellä esimerkiksi sitä, mitkä konkreettiset rajoitukset, velvoitteet ja toimintamallit ovat riittäviä rahapelitoiminnan aiheuttamien haittojen torjumiseksi tai asianmukaisia niiden vähentämiseksi väestön terveyden turvaamisen kannalta.

Näiden peruslähtökohtien kannalta voidaan todeta, että ehdotettuun lainsäädäntöön sisältyy useita sääntelyehdotuksia, jotka määrittelevät rahapelitoimintaan ja

sen markkinointiin kohdistuvia rajoituksia ja velvoitteita siitä aiheutuvien haittojen rajoittamiseksi. Tällaisia virkavalmisteluun perustuvia sääntelyjä ovat muun muassa luvanvaraisuus ja siihen sisältyvien lupaehtojen määrittely, valvontamenettelyt, mainonnan rajoittaminen ja pelikiellon hakeminen. Ehdotettua sääntelymallia, jossa rahapelitoiminnan sallittavuutta rajoitetaan siihen kohdistuvien velvoittein, edellytyksin ja kielloin, voidaan sinänsä pitää edistämisvelvollisuuden mukaisena. Ehdotettua sääntelyä ei myöskään voitane pitää tässä suhteessa sillä tavoin olennaisesti vajavaisena tai puutteellisena, että se olisi suoranaisesti ristiriidassa perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn edistämisvelvollisuuden kanssa.

Lisäksi on kuitenkin perusteltua arvioida sitä, onko ehdotettu sääntely sisällöllisesti ja tehokkuutensa perusteella käytettävissä olevan tutkimus- ja asiantuntijatiedon mukaan riittävää väestön terveyden edistämisvelvollisuuden toteuttamiseksi. Hallituksen esitykseen tältä osin sisältyvän vaikutusarvioinnin (s. 120) mukaan ehdotetun sääntelyn negatiivinen vaikutus haittoihin ja haittakustannuksiin korostuu, kun otetaan huomioon, että uudistuksessa sääntelyn muutokset koskevat erityisesti korkean haittariskin pelejä ja lisäävät niiden näkyvyyttä ja saatavuutta. Korkean riskin rahapelien näkyvyyden, saatavuuden ja saavutettavuuden lisääntymisen voidaan perustelujen mukaan arvioida kokonaisuutena lisäävän rahapelihaittoja ja näin ollen myös rahapelihaitoista aiheutuvia kustannuksia yhteiskunnalle.

Tällaiset rahapelihaittoja ja yhteiskunnan kustannuksia lisäävät vaikutukset, jotka ovat tiedossa jo hallituksen esitystä laadittaessa, eivät ole ongelmattomia julkiseen valtaan perusoikeusperusteisesti kohdistuvan väestön terveyden edistämisvelvollisuuden riittävyyden kannalta. Arvioitavissa olevat vaikutukset on otettava huomioon myös säännösehdotuksia laadittaessa, mutta tätä velvollisuutta ei näyttäisi olevan riittävästi noudatettu.

Perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädetyn väestön terveyden edistämisvelvollisuuden voidaan kokonaisuutena arvioiden katsoa edellyttävän ehdotetun sääntelyn säädännäistä tiukentamista tiedossa olevien ja väestön terveyden kannalta ongelmallisten rahapelihaittojen vähentämiseksi. Sen kohteena voivat olla lähinnä perusteluissa ongelmia aiheuttaviksi identifioidut rahapelien näkyvyyteen, saatavuuteen ja saavutettavuuteen vaikuttavat sääntelyt. Mahdollisesti myös talletus- ja tappiorajojen tarkempi määrittely voisi toimia samansuuntaisesti.

Tarkempi arviointi sääntelyn tiukentamisen toteuttamisen kannalta riittävän tehokkaista keinoista edellyttää ensisijaisesti sisällöllistä rahapelitoiminnan tutkimus- ja asiantuntijatietoa. Sellaista on hyödynnetty muun muassa sosiaali- ja terveysvaliokunnan lausunnossa (StVL 5/2025 vp). Siinä hallituksen esitystä on tarkasteltu ennen kaikkea rahapelihaittojen ehkäisemisen ja vähentämisen näkökulmasta, ja esitetään konkreettisia säännösmuutostarpeita, joilla esityksen haitallisia vaikutuksia voidaan lieventää.