Dosentti Matti Urpilainen, 10.9.2025

EDUSKUNNAN PERUSTUSLAKIVALIOKUNNALLE

Lausunto hallituksen esityksestä Eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp)

1. Arvioinnin lähtökohdat

Perustuslakivaliokunta on esittänyt lisäkuulemisia varten asiantuntijoille kysymyksiä rahapelivoittojen verokohtelusta sekä pelihaittojen vähentämistä koskevasta sääntelystä. Otan omassa lausunnossani kantaa vain verokohteluun. Valtiosääntöoikeudellisesti huomionarvoista lakiesityksessä on sellaisten rahapelivoittojen verokohtelu, jotka saadaan joko EU/ETA-alueen ulkopuolelta tai EU/ETA-alueelta peleistä, joita tarjotaan pelattavaksi Suomessa ilman Suomessa olevaa toimilupaa. Niiden osalta verokohteluun näyttää liittyvän tulkinnanvaraisuutta ja verokohtelu voi tietyissä tilanteissa muodostua kireäksi pelitappioiden rajoitetun vähennyskelpoisuuden takia. Arvioin lakiesitystä yksityiskohtaisesti vain näiltä osin.

2. Rahapelivoittojen verotusperiaatteet lakiesityksessä

2.1. Verokohtelun kytkentä toimilupajärjestelmään

Ehdotetun TVL 85 §:n mukaan:

Veronalaista tuloa ei ole voitto, joka on saatu:

1) arpajaisverolain (552/1992) 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 on kuitenkin voitto, jota voidaan pitää kohtuullisena vastikkeena jostakin suorituksesta tai ennakkoperintälaissa tarkoitettuna palkkana.

Muutetussa TVL 85 §:ssä ei siis säädettäisi rahapeli- ja arpajaisvoittojen veronalaisuudesta, vaan niiden verovapauden edellytyksistä. Tämä on TVL:n yleisen systematiikan mukaista: tulon veronalaisuus perustuu laajasti soveltuviin yleissäännöksiin, ja poikkeuksista säädetään erikseen.

Suomessa myönnetyn toimiluvan perusteella pelattavista peleistä saadut tulot olisivat verovapaita riippumatta siitä, onko palveluntarjoaja sijoittautunut Suomeen tai muuhun valtioon. Verovapauden piirissä olisivat lisäksi EU/ETA-valtioissa toimeenpannut arpajaiset sekä EU/ETA-valtioissa näiden valtioiden ”lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjotut rahapelit”. Lakiesityksen perusteluissa täsmennetään, että EU/ETA-valtioita koskeva verovapaus ei koske sellaisia rahapelejä, joille ei ole myönnetty Suomessa toimilupaa, mutta joita tarjotaan pelattavaksi täällä.

Veronalaisten rahapelivoittojen verokohteluun vaikuttavat konkreettisissa soveltamistilanteissa myös tuloverotuksessa yleisesti sovellettavat säännökset ja tulkintaperiaatteet sekä tuloverojärjestelmän yleinen systematiikka. Rahapelivoittojen tulolähde ja tulolaji määräytyisivät voimassa olevien yleisten sääntöjen perusteella. Näihin lakiesityksessä ei esitetä muutoksia.

2.2. Verottomien ja veronalaisten rahapelivoittojen välisen rajanvedon perusteet

1. Selkeimmän veronalaisten tulojen kategorian muodostavat EU/ETA-alueen ulkopuolelta saadut rahapelivoitot peleistä, jotka eivät perustu Suomessa myönnettyyn toimilupaan. Ne ovat aina veronalaisia. Palveluntarjoajan sijoittautuminen ja toimilupa ovat selkeitä ja ymmärrettäviä kriteereitä.

2. Jos EU/ETA-alueella olevalla palveluntarjoajalla on toimilupa Suomen markkinoille, voitot ovat TVL 85 §:n perusteella verovapaita. Palveluntarjoajan sijoittautuminen ja toimilupa ovat selkeitä ja ymmärrettäviä kriteereitä.

3. EU/ETA-alueen palveluntarjoajan oman kotivaltionsa lainsäädännön nojalla tarjoamista rahapeleistä saatujen voittojen verokohtelu Suomessa riippuu lakiesityksen mukaan siitä, tarjotaanko tällaisia pelejä pelattavaksi Suomessa. EU-oikeudellisista syistä muista EU/ETA-alueen maista saatuja voittoja ei voida kohdella verotuksessa epäedullisemmin kuin Suomesta saatuja voittoja, ellei tähän ole hyväksyttävää perustetta. Siksi EU/ETA-maista saatujen voittojen säätäminen yleisesti veronalaisiksi olisi EU-oikeudellisesti ongelmallista. Toisaalta niiden säätäminen Suomessa yleisesti verovapaiksi olisi sekin ongelmallista, koska EU/ETA-maihin sijoittautuneita palveluntarjoajia ei koske Suomen toimilupajärjestelmä siihen sisältyvine ehtoine ja tavoitteineen. Erotteluperuste verovapaiden ja veronalaisten voittojen välillä perustuu siihen, tarjoavatko EU/ETA-maiden palveluntarjoajat pelejä pelattavaksi Suomessa ilman toimilupaa. Jos ne pysyttelevät passiivisena suhteessa Suomen markkinoihin, suomalainen pelaaja voi näihin peleihin osallistua ja saa voitot verovapaasti. Jos pelejä sen sijaan aktiivisesti tarjotaan täällä suomalaisille pelaajille, saadut voitot ovat veronalaisia.

Tällainen erottelu veronalaisuuden ja verottomuuden välillä yhtäältä kannustaa suomalaisia pelaajia välttämään tänne ulkomailta pelattavaksi tarjottavia pelejä, ja toisaalta se kannustaa Suomen markkinoille haluavia EU/ETA-palveluntarjoajia hankkimaan Suomessa toimilupa. Tällaiseen kriteeriin perustuva rajanveto tulon veronalaisuuden ja verottomuuden välillä on harvinainen, mutta ei ehkä täysin vailla vertailukohtia.

Ratkaisussa KHO 2012:132 oli kysymys kotitalousvähennystä koskevien säännösten tulkinnasta. Suomalainen henkilö oli tilannut kotitalousvähennykseen oikeuttavaa, Suomessa tehtävää työtä Ruotsissa asuvalta palveluntarjoajalta, jota ei ollut merkitty Suomessa ennakkoperintärekisteriin. Suomen verolainsäädännössä kotitalousvähennyksen saaminen edellyttää, että palveluntarjoaja on merkitty Suomessa ennakkoperintärekisteriin. Ruotsalaisella palveluntarjoajalla olisi ollut mahdollisuus hakeutua Suomen ennakkoperintärekisteriin, mutta se ei ollut tätä optiota käyttänyt. KHO katsoi, että henkilöllä ei ollut oikeutta kotitalousvähennykseen, ja että kotitalousvähennyksen epääminen ei ole ristiriidassa EU:n palvelujen vapaan tarjoamisoikeuden kanssa.

2.3. Ammattimaisen ja muun pelaamisen välinen rajanveto

Tuloverotuksessa verokohteluun vaikuttaa yleensä se, liittyvätkö verovelvollisen käyttämät ja saamat rahasummat harrastustoimintaan, TVL:n mukaan verotettavaan tulonhankkimistoimintaan vaiko EVL:n mukaan verotettavaan elinkeinotoimintaan. Kuten seuraavassa jaksossa selostetaan, tällä voi tuloverotuksessa olla olennainen vaikutus varsinkin menojen, menetysten ja tappioiden verokohteluun. Lakiesityksessä rahapeleihin osallistumista pidetään pääsääntöisesti muuna kuin tulonhankkimistoimintana. Kysymys on silloin vapaa-ajan käyttämisestä ja yksityiskulutuksesta. Lakiesityksessä ei ole pykälätasolla määritelty, milloin rahapelaamista tulisi pitää pelaajan tulonhankkimistoimintana. Tämäkin on TVL:n yleisen systematiikan mukaista.

Lakiesityksen perustelujen valossa rahapelaamista pidettäisiin vain poikkeuksellisesti varsinaisena tulonhankkimistoimintana. Valtiovarainministeriön 16.6.2025 päivätyn lisäselvityksen mukaan tulonhankkimistoimintana pidettäisiin vain pokerin pelaamista, jos pokerin pelaaja saa pidemmällä aikavälillä pääasialliset ansiotulonsa ja toimeentulonsa pokerin pelaamisesta. Vedonlyöntiä ja veikkaamista ei sen sijaan pidetä verotuksessa tulonhankkimistoimintana, koska näiden ei katsota riittävässä määrin perustuvan pelaajan omaan toimintaan ja taitoon.

Lakiesityksessä kuvattu rajanveto tulonhankkimistoiminnan ja harrastusluonteisen pelaamisen välillä muodostuu tiukaksi. Puhtaasti matemaattiseen sattumaan perustuvien ja tiettyä ”palautusprosenttia” toteuttavien veikkauspelien käsittely muuna kuin tulonhankkimistoimintana vaikuttaa perustellulta. Sen sijaan vedonlyönnin osalta on perusteita myös toisenlaiselle tulkinnalle. Esimerkiksi osakemarkkinoilta saadut sijoitusvoitot eivät nekään ole keskeisesti sijoittajan omaan toimintaan ja taitoon perustuvia, vaan perustuvat enemmän tai vähemmän sattumanvaraisiin ja sijoittajan vaikutusmahdollisuuksien ulkopuolella oleviin seikkoihin.

2.4. Tappioiden käsittely

Tuloverotuksen systematiikassa tulonhankkimismenojen vähentäminen tapahtuu lähtökohtaisesti tulolähteittäin ja tulolajeittain. Tästä seuraa, että jos pelitappioita pidetään TVL:n mukaisina tulonhankkimismenoina, ne voitaisiin TVL:n yleisen systematiikan mukaisesti vähentää muistakin tuloista kuin henkilön saamista rahapelituloista, esimerkiksi siis henkilön verovuonna saamista palkkatuloista. Pelitappioiden säätäminen tuloverotuksessa yleisesti vähennyskelpoisiksi on koko lailla mahdoton ajatus, koska silloin pelitappiot voisivat tulla vähennettäväksi muutenkin kuin tulonhankkimistoiminnan yhteydessä ja ne voisivat tulla vähennettäväksi muistakin tuloista kuin pelituloista.

Kun lakiesitykseen ei toisaalta ole otettu mitään pelitappioiden käsittelyä koskevia säännöksiä, asia jäisi siltä osin kokonaan yleisten periaatteiden ja tähän mennessä vakiintuneen verotuskäytännön varaan.

- Satunnais- ja viihdepelaajalle aiheutuvat pelitappiot olisivat kokonaan vähennyskelvottomia kaikissa TVL 85 §:n nojalla veronalaisissa rahapeleissä.
- Vedonlyönnistä aiheutuvat pelitappiot olisivat vähennyskelvottomia silloinkin, kun henkilö itse katsoo pelaavansa vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa, koska verotuksessa vedonlyöntiä ei ylipäänsä pidetä tulonmuodostuksen sattumanvaraisuuden takia tulonhankkimistoimintana.
- Pokeritappiot olisivat vähennyskelpoisia tulonhankkimismenoina, mikäli pelaaminen on useamman verovuoden aikana päätoimista. Silloin pelitappiot voidaan vähentää muistakin ansiotuloista.

3. Vastaaviin verotusperiaatteisiin perustuva verotus voimassa olevassa tuloverolainsäädännössä

Lakiesityksen valtiosääntöoikeudellista arviointia varten on syytä ensin paikantaa, miltä osin lakiesityksen mukainen verokohtelu vastaa niitä verotusperiaatteita, joita jo tällä hetkellä noudatetaan Suomen voimassa olevassa tuloverolainsäädännössä.

Tuloverotus on pääsääntöisesti nettotulojen verotusta. Se tarkoittaa, että veronalaisista tuloista saadaan vähentää tulon hankkimisesta aiheutuneet menot (ns. luonnolliset vähennykset) sekä muita laissa erikseen säädettyjä vähennyksiä. Nettotulon verotus toteutuu käytännössä hieman eri tavoin eri tulolähteissä ja erilaisten taloudellisten toimintojen osalta. Kaikessa tuloverotuksessa lähtökohtana on laaja veropohja, eli rahana ja rahanarvoisina etuina saadut tulot ovat laajasti veronalaisia. Verotettavan tulon laskemisen kannalta huomattava käytännön merkitys on usein myös sillä, miten laajasti verovelvolliselle aiheutuneet menot ja menetykset ovat vähennyskelpoisia. Käsitteellisesti menolla tarkoitetaan tulon hankkimiseksi suoritettua panostusta. Menetyksellä tarkoitetaan verovelvollista taloudellisesti rasittavaa tapahtumaa, jota verovelvollinen ei ole tavoitellut. Esimerkiksi rahojen katoaminen kassasta varkauden tai kavalluksen takia on menetys eikä meno.

Elinkeinoverolain (EVL) mukaisessa verotuksessa tulojen laajaa veronalaisuutta vastaa elinkeinotoimintaan liittyvien menojen ja menetysten laaja vähennyskelpoisuus. Tuloverolain (TVL) mukaisessa verotuksessa menojen ja menetysten vähennyskelpoisuus on käytännössä rajoitetumpaa. TVL ei sisällä säännöksiä menetysten vähennyskelpoisuudesta. Luonnolliselle henkilölle syntyy monenlaisia menoja, jotka ovat pääsääntöisesti vähennyskelvottomia, koska niitä pidetään ns. elantomenoina. Kysymys on siitä, että verovelvollinen käyttää tulojaan erilaissa itse valitsemissaan tarkoituksissa joko elämistä tai vapaa-aikaa varten, eikä tällä rahankäytöllä ole riittävää yhteyttä verovelvollisen tulonhankintaan.

Verovelvollisen harrastustoimintaan liittyviä menoja pidetään lähtökohtaisesti vähennyskelvottomina. Jos harrastustoiminnasta saadaan tuloa, tämän tulon hankkimisesta aiheutuneita menoja on kuitenkin mahdollista vähentää enintään tulon määrään saakka. Harrastustoiminnan menojen perusteella ei kuitenkaan vahvisteta tappiota. Verohallinnon ohjeen mukaan aikaisempina vuosina samasta toiminnasta syntyneitä menoja voidaan tästä huolimatta vähentää myöhempänä vuonna syntyneistä tuloista, jos ne ovat kerryttäneet kyseisen verovuoden tuloa. Tältä osin verovelvollisen tulisi siis

osoittaa yhteys aiemmin suoritetun menon ja myöhemmin kertyneen tulon välillä. Verotuskäytännössä keskustelua on herättänyt esimerkiksi kenneltoiminta, jossa menojen vähennyskelpoisuus on muodostunut eräitä osin kapeaksi. Verovelvollisen harrastukseensa laittamia ja hänen sieltä saamiaan rahamääriä ei siis automaattisesti tarkastella yhtenä kokonaisuutena. Käytännössä verovelvollinen saattaa joutua maksamaan veroa yhtenä vuonna saamastaan tulosta, vaikka tulon määrä olisi huomattavasti pienempi kuin hänen harrastukseensa vuosien varrella laittamat rahamäärät, ja vaikka kyseiset menot olisivat sinänsä olleet tarpeellisia tulon saamiseksi. Esimerkiksi kenneltoiminnassa emokoiran kuluja ei saa vähentää pentujen myynnistä saaduista tuloista

Tappioiden käsittely on suotuisampi, mikäli verovelvollisen toimintaa pidetään EVL:n mukaan verotettavana elinkeinotoimintana. Silloin kaikki verotettavan tulon hankkimisesta johtuvat menot ovat lähtökohtaisesti vähennyskelpoisia ja toiminnasta vahvistetaan tappio, joka on vähennettävissä seuraavina vuosina syntyvästä tulosta. Elinkeinotoiminta tunnistetaan tapauskohtaisesti KHO:n oikeuskäytännössä vakiintuneiden elinkeinotoiminnan tunnusmerkkien perusteella.

TVL:n mukaan verotetaan tulonhankkimistoiminta, joka ei täytä elinkeinotoiminnan tunnusmerkkejä. Eräissä tilanteissa TVL:n säännösten soveltaminen johtaa tappioiden rajoitettuun vähennyskelpoisuuteen myös silloin kun kyse ei ole satunnaisesta toiminnasta, vaan tulonhankkimistoiminnasta.

Virtuaalivaluuttojen kaupassa TVL:n mukainen verotus realisoituu virtuaalivaluuttaa ostettaessa ja vaihdettaessa. Jokaista tuloveroseuraamuksen realisoivaa osto- ja vaihtotilannetta tarkastellaan erillisenä tapahtumana, ja niistä jokaisesta lasketaan erikseen veronalainen luovutusvoitto tai luovutustappio. TVL:n mukaisessa verotuksessa virtuaalivaluuttaan kohdistuvaa arvonmenetystä ei voi vähentää. Verotuksessa verovelvollisen virtuaalivaluuttoihin laittamia ja hänen niistä saamiaan tulovirtoja ei siis tarkastella yhtenä ”virtuaalivaluuttatoimintana”, vaan veroseuraamukset määritetään jokaisen transaktion kohdalla erikseen. Menetysten rajoitetun vähennyskelpoisuuden vuoksi verovelvollinen voi joutua maksamaan veroa myydessään voitollisesti yhden virtuaalivaluuttaerän, vaikka kaikki hänen muut virtuaalivaluuttoihin tekemät sijoituksensa olisivat verovuoden aikana menettäneet arvonsa.

Verotuskäytäntö on TVL:n mukaisessa verotuksessa vielä edellä mainittuja epäedullisempi eräiden johdannaisten osalta, joilla käydään kauppaa säännellyn markkinan ulkopuolella. Sellaisia ovat kaikki pörssin ulkopuolella tehdyt johdannaissopimukset, sekä ETA-valtioiden ulkopuolella olevassa pörssissä kaupankäynnin kohteena ovat johdannaissopimukset, mikäli kyseinen pörssi ei rinnastu ETA-valtioiden säänneltyihin markkinoihin. Verovelvollisen näistä johdannaissopimuksista saamat voitot ovat lähtökohtaisesti veronalaista pääomatuloa, mutta aiheutuneet tappiot tai menetykset eivät ole verotuksessa vähennyskelpoisia.

Edellä esitetyn valossa menojen, menetysten ja tappioiden rajoitettu vähennyskelpoisuus ja transaktiokohtainen tarkastelutapa saattavat muissakin asiayhteyksissä johtaa siihen, että verovelvollisen maksettavaksi tulee tuloveroa, vaikka hän kokeekin toimintansa kokonaisuudessaan selvästi tappiolliseksi. On myös tyypillistä, että rajanveto tulojen kuluttamisen, harrastusluonteisen toiminnan ja tulonhankkimistoiminnan välillä perustuu viime kädessä avoimiin ja tulkinnanvaraisiin, vaikkakin sinänsä varsin vakiintuneisiin kriteereihin.

Rahapelaamisen verotuksen erityispiirteenä näyttää olevan se, että tulonhankkimistoiminnan käsitettä on verotuskäytännössä tulkittu suppeasti, mikä puolestaan johtaa pelitappioiden hyvin rajoitettuun vähennysoikeuteen. Tulonhankkimistoimintana on pidetty vain pokerinpelaamista, ja vain silloin, jos pelaaminen pääasiallisuudesta on näyttöä pidemmältä ajalta. Muualla verotuksessa on sen sijaan katsottu, että jopa yksittäistä rakennusprojektia voidaan pitää verovelvollisen tulonhankkimistoimintana. Perustelu suppealle tulkinnalle on se, että vedonlyönti ja veikkaaminen eivät perustu riittävässä määrin pelaajan omaan toimintaan ja taitoon. On mielestäni epäselvää, onko esim. ammattimaisella vedonlyönnillä tulonmuodostuksen satunnaisuuden osalta olennaista eroa sijoitustoimintaan. Verotuksen yleisten periaatteiden mukaista olisi kohdella tulonhankkimistoimintana kaikkea sellaista toimintaa, joka on riittävän laajaa ja vakiintunutta, jota verovelvollinen itse katsoo harjoittavansa tulonhankkimistarkoituksessa, ja jota tosiasiassa harjoitetaan vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa.

Myös tulkinta tulojen ja menojen liitynnän osalta vaikuttaa rahapelien osalta tavanomaista tiukemmalta. Valtiovarainministeriön 16.6.2025 päivätyn lisäselvityksen mukaan veto- ja veikkauskohtainen tarkastelu pohjautuu siihen, että jokainen vedonlyönti on yksittäinen tapahtuma, jolloin hävitty panos ei edistä voitonsaantimahdollisuuksia seuraavassa vedonlyönnissä. On kuitenkin huomattava, että myöskään tavanomaisessa sijoitustoiminnassa sijoittaminen yhteen tappiolliseen sijoituskohteeseen ei sellaisenaan edistä muiden sijoitusten voitollisuutta. Jos erilliset vedot ovat osa samaa tulonhankkimistoimintaa, verotuksen yleisten periaatteiden mukaista olisi niistä saatujen voittojen ja tappioiden netottaminen.

4. Lakiesityksen mukaisen verokohtelun arviointia perustuslain kannalta

TVL 85 a §:n tarkoituksena on osaltaan kannustaa osallistumaan tiettyihin Suomen toimilupajärjestelmän piiriin kuuluviin rahapeleihin ja kannustaa olemaan osallistumatta tiettyihin Suomen toimilupajärjestelmän ulkopuolisiin peleihin. Pelitappioiden vähennyskelpoisuudella voi olla olennainen vaikutus verokohtelun lopputulokseen, joten pelitappioiden käsittelyllä on keskeinen merkitys arvioitaessa lakiesityksen valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä, vaikka tätä koskevia säännöksiä lakiesitykseen ei sisällykään.

Vaikka Suomen lupajärjestelmän ulkopuolisia pelejä kohdeltaisiin Suomen verotuksessa epäedullisemmin, niiden pelaaminen kaikenlaisessa harrastus- ja tulonhankkimistarkoituksessa on täysin laillista. Yhtäältä voidaan todeta, että perustuslakivaliokunnan aikaisemman tulkintakäytännön (PerVL 46/2021 vp) valossa perustuslain tarjoamaa suojaa ei olennaisesti heikennä se, että rahapeleihin voi liittyä yhteiskunnallisia haittoja. Toisaalta tässä nimenomaisessa kontekstissa ei näytä olevan myöskään piirteitä, joiden takia perustuslain suojalla tulisi nähdä tavanomaista korostuneempi merkitys.

Pelivoittojen veronalaisuus määräytyy TVL 85 §:n nojalla sinänsä yhdenmukaisesti riippumatta siitä, onko kyse harrastusluonteisesta vai tulonhankkimistarkoituksessa tapahtuvasta pelaamisesta. TVL 85 §:ää voidaan kirjoitusasultaan varsin tavanomaisena. EU/ETA-alueen rahapelien osalta rajanveto pelivoittojen verollisuuden ja verottomuuden välillä tehdään sen perusteella, tarjotaanko näitä pelejä pelattavaksi Suomessa ilman täällä olevaa toimilupaa. Lakiesityksen perustelujen mukaan peliä tarjotaan pelattavaksi Suomessa, kun sähköisiä rahapelejä tarjotaan suomenkielisillä verkkosivuilla, peliä markkinoidaan Suomessa tai rahapelien toimeenpanija hyväksyy Suomessa asuvia rekisteröitäväksi asiakkaikseen. Tämä ei kuitenkaan suoraan ilmene TVL 85 §:n sanamuodosta, jossa verottomaksi

säädetään toisessa Euroopan talousalueeseen kuuluvassa valtiossa sen lainsäädännön mukaisesti pelattavaksi tarjottavista rahapeleistä saatu voitto. Kun kysymys on olennaisista ja ratkaisevista verottomuuden/veronalaisuuden kriteereistä, olisi lakiesityksen perusteluissa olevat tarkennukset selkeämpää sisällyttää lakitekstiin.

Lakiesityksen perusteluihin sisältyvää kuvausta pelitappioiden käsittelystä en sellaisenaan pidä valtiosääntöoikeudellisesti torjuttavana ”perusteluilla säätämisenä”. Perustelut näyttävät antavan realistisen kuvan siitä, millaisiin lopputuloksiin esitetty sääntely johtaisi. Verotuksessa on lähtökohtana se, että verovelvollisten tulee olla selvillä toimintaansa liittyvien verosäännösten sisällöstä. Lakiesityksen mukainen pelitappioiden käsittely voi johtaa verovelvollisen näkökulmasta varsin erikoisiin lopputuloksiin, mutta verokohtelun pääpiirteet ovat sinänsä selkeät ja kenen tahansa selvitettävissä.

Lakiesityksen perusteella erilaisiin peleihin liittyviä pelitappioita ja erilaisille pelaajaprofiileille syntyviä pelitappioita kohdeltaisiin eri tavalla. Pelitappioiden vähennyskelpoisuus on laajinta tietyillä pokeria ammattimaisesti pelaavilla henkilöillä. Pelitappiot kaikenlaisista rahapeleistä ovat sen sijaan vähennyskelvottomia harrastepelaajille. Eräänlaisena väliinputoajaryhmänä voidaan pitää ammattimaisia vedonlyöjiä, joilla pelitappiot ovat vähennyskelvottomia. Vähennyskelvottomuus johtuu siitä, että vedonlyönnin ei verotuksessa katsota olevan luonteeltaan tulonhankkimistoiminnan kaltaista. Valtiovarainministeriön 16.6.2025 päivätyssä lisäselvityksessä viitataan ratkaisuun KHO 2022:60, jossa oli kysymys siitä, onko erään järjestäjän ns. fantasiaurheilupeli siinä määrin sattumaan perustuva, että se täyttää arpajaislain rahapelin tunnusmerkit. KHO:n ratkaisu ei kuitenkaan suoraan määritä, millaista toimintaa voidaan tai tulisi verotuksessa pitää tulonhankkimistoimintana.

Perustuslain yhdenvertaisuusperusoikeudesta ei ole katsottu johtuvan tiukkoja rajoja verolainsäätäjän harkinnalle. Tässä tapauksessa verokohtelun erot eivät vaikuta mielivaltaisilta, ja ne on lakiesityksessä perustettu pelien ansaintalogiikan eroihin, verolainsäädännön systematiikkaan sekä olemassa olevaan verotuskäytäntöön. Pidän lakiesitystä ongelmattomana yhdenvertaisuusperusoikeuden näkökulmasta. Perustuslaista ei mielestäni voida johtaa vaatimusta esimerkiksi siitä, että pokeria harrastuksenaan pelaavien pelitappiot tulisi saada vähentää tulonhankkimismenoina kaikista ansiotuloista, samalla tavoin kuin ammattimaisilla päätoimisilla pokerinpelaajilla. Kuten edellä jaksossa 3 on selostettu, verokohtelu ja siinä menojen, menetysten ja tappioiden vähennysoikeus riippuu vakiintuneesti toiminnan tulolähteestä ja luonteesta. Tällaisia eroja on pidetty valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävinä.

Kuten Valtiovarainministeriön 16.6.2025 päivättyyn lisäselvitykseen sisältyvä laskelma osoittaa, pelitappioiden vähennyskelvottomuus voi johtaa verotuksessa huomattavan ankariin lopputuloksiin. En pidä verokohtelua ongelmallisena ainakaan satunnais- ja harrastepelaajien osalta, koska pelaaminen on heille vapaaehtoinen aktiviteetti ja tarjolla on verovapaita vaihtoehtoja. Pelaamisesta saatavat tulot ja siitä aiheutuvat tappiot lienevät yleensä kohtuullisen pieniä. Ankaruudestaan huolimatta verosäännösten tarkoituksena ei näytä olevan rahapelaajien omaisuuden pakko-otto tai suhteettoman ankaran verorasituksen kohdistaminen yksittäisiin verovelvollisiin, saatikka heidän koko tulonhankkimistoimintaansa. Ainakaan satunnais- ja harrastajapelaajien osalta lakiesityksen mukaista verotusta ei voida luonnehtia konfiskatoriseksi siinä merkityksessä, miten se on perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä ja oikeuskirjallisuudessa aikaisemmin käsitetty.

Valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin kannalta huomionarvoisimmalta vaikuttaa sellaisten pelaajien verokohtelu, jotka pelaavat sinänsä vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa, mutta joilla pelitappioiden vähennyskelpoisuus on tästä huolimatta rajoitettu. Tämä koskee varsinkin vedonlyöntiä, jota lakiesityksen perustelujen mukaan ei verotuksessa pidetä luonteeltaan tulonhankkimistoimintana.

Verolainsäädännössä on pystyttävä tekemään ero vapaaehtoisen harrastamisen ja varsinaisen tulonhankkimisen välillä, ja esimerkiksi kulutusmenojen vähentäminen verotettavasta tulosta on pystyttävä estämään. Näihin tilanteisiin liittyvät säännökset voimassa olevassa verolainsäädännössä ovat kuitenkin varsin aukolliset. Kuten edellä jaksossa 3 on kuvattu, tulkinnassa saatetaan päätyä varsin ankariin ja kohtuuttomiltakin vaikuttaviin lopputuloksiin. On epäselvää, miksi meillä ei ole näitä tilanteita koskevia erityissäännöksiä. Esimerkiksi harrastustoiminnan osalta voisi olla veropoliittisesti perusteltua säätää menot vähennyskelpoisiksi harrastus- tai projektikohtaisesti siten, että ne saataisiin vähentää harrastuksesta saadun tulon määrään saakka. Tällaisilla säännöksillä voitaisiin välttää kohtuuttomuustilanteita, mutta niiden fiskaalinen hintalappu olisi oletettavasti varsin alhainen.

Nyt arvioitavaan lakiesitykseen ei sisälly uusia säännöksiä pelitappioiden käsittelystä, vaan niiden osalta on päätetty jättäytyä jo olemassa olevien säännöksien ja tulkintalinjojen varaan. Kun erityissääntelyä ei ole, pelitappioiden käsittelyssä jäädään ikään kuin nykyisen systematiikan ”vangiksi”. Verojärjestelmän yleisen systematiikan nojalla pelaamisen katsominen tulonhankkimistoiminnaksi johtaa siihen, että menot ovat vähennyskelpoisia muistakin tuloista kuin pelituloista. Tätä vaikutusta on verotuskäytännössä tulkinnallisesti rajoitettu asettamalla pokerin osalta vaatimus useamman vuoden päätoimisesta pelaamisesta, ja katsomalla että vedonlyönti ei ylipäänsä voisi olla luonteeltaan tulonhankkimistoimintaa. Seurauksena on epäjohdonmukaisuutta. Kuten olen edellä jaksossa 3 selostanut, lakiesityksen mukainen pelitappioiden käsittely ei välttämättä suoraan toteuta tuloverotuksessa yleisesti sovellettavia periaatteita.

Pelitappioiden käsittelyä voidaan pitää tiukkana ja moneltakin kannalta kritiikille alttiina, varsinkin ammattimaisten vedonlyöjien osalta. Pelitappioiden käsittelystä olisi todennäköisesti muodostunut huomattavasti johdonmukaisempi ja parempi kokonaisuus, mikäli asiasta olisi otettu lakiesitykseen erilliset säännökset. Näin ei kuitenkaan ole tehty, eikä tämä seikka vielä sellaisenaan tee lakiesityksestä perustuslain vastaista. Perustuslakivaliokunta on aiemmin tarkastellut ammattimaista pokerinpelaamista ja vedonlyöntiä omaisuudensuojan ja elinkeinovapauden kannalta (PerVL 46/2021 vp.) Myös tätä lakiesitystä on arvioitava siitä lähtökohdasta, että peleihin osallistuminen on kaikin puolin laillista riippumatta siitä, saadaanko pelivoitot verovapaasti toimilupajärjestelmän piiriin kuuluvista peleistä, vaiko veronalaistesti toimilupajärjestelmän ulkopuolisista peleistä. Siksi pelitappioiden käsittelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa rahapelilainsäädännön sinänsä hyväksyttävät yleiset tavoitteet, kuten pelihaittojen torjuminen, eivät vielä sellaisinaan riitä tekemään lakiesityksestä valtiosääntöoikeudellisesti ongelmatonta. Toisaalta se, että osallistuminen lupajärjestelmän ulkopuolisiin ja tässä rajoituksen kohteena oleviin peleihin on sinänsä laillista, ei vielä riitä osoittamaan, että pelitappioiden verokohtelu ylittää perustuslailliset rajansa. Arvioinnissa on kuitenkin pyrittävä jollain tavalla huomioimaan rahapelaamisen erityispiirteet ja pelitappioiden vähennyskelvottomuuden todennäköiset vaikutukset.

Mielestäni lakiesityksen mukaista verotusta ei ongelmallisuudestaan huolimatta ole mahdollista luonnehtia konfiskatoriseksi tai muutenkaan omaisuudensuojan vastaiseksi myöskään ammattimaisten

vedonlyöjien osalta. Vedonlyöjä voi verovuoden aikana suhteellisen vapaasti valita vedonlyöntikohteet ja vetoihin laittamansa panokset sekä kontrolloida itselleen aiheutuvien pelitappioiden määrää. Kysymys ei nyt ole esimerkiksi tilanteesta, jossa verovelvollisen olisi olemassa olevien sopimus- ja muiden velvoitteidensa takia joko käytännöllinen tai oikeudellinen pakko jatkaa taloudellisia tappioita ja kohtuuttomia veroseuraamuksia aiheuttavan toiminnan harjoittamista verovuoden alusta loppuun tai muuten jatkuvaluonteisesti. Tämä näyttäisi tekevän lakiesityksestä siedettävän omaisuudensuojan näkökulmasta.

Lakiesityksen mukainen pelitappioiden käsittely saattaa aivan olennaisesti haitata tai estää lupajärjestelmän ulkopuolisiin peleihin osallistumista. Tällä on merkitystä varsinkin ammattimaisten vedonlyöjien kannalta, vaikka lakiesityksen perustelujen mukaan heidän toimintaansa ei pidettäisi verotuksessa koskaan tulonhankkimistoimintana. Lakiesityksen mukaiseen verokohteluun sisältyvää elinkeinovapauden rajoitusta voidaan pitää selvänä, mutta vaikutuksiltaan rajattuna. Verotuksessa on sinänsä varsin tyypillistä, että erilaiset tulonhankkimisen tavat ja muodot voivat aiheuttaa hyvinkin erilaisia veroseuraamuksia erityisesti kansainvälisissä tilanteissa ja myös vaikuttaa taloudellisen toiminnan järkevyyteen. Verovelvollisten joutuvat näissä tilanteissa itse arvioimaan taloudellisia valintojaan ja niistä aiheutuvien veroseuraamusten järkevyyttä.

Kysymys on sen arvioimisesta, miten pitkälle perustuslaissa turvattu elinkeinovapaus suojaa arvioitavana olevassa kontekstissa henkilöitä, jotka omasta valinnastaan, vaikkakin vakaassa tulonhankkimistarkoituksessa, päättävät pelata tiettyjä rahapelejä esim. ETA-alueen ulkopuolella. Tässä tapauksessa elinkeinovapauden rajoitus koskisi täydellä painollaan vain tilannetta, jossa ammattimainen pelaaja osallistuu yksinomaan peleihin, joista saadut voitot ovat TVL 85 §:n nojalla veronalaisia, eli vain toimilupajärjestelmän ulkopuolisiin peleihin. Vastaavasti lakiesityksen mukaisella elinkeinovapauden rajoituksella ei olisi merkitystä pelaajalle, joka osallistuu vain TVL 85 §:n nojalla verovapaisiin peleihin. Merkitystä voidaan antaa myös sille, että ammattimaista vedonlyöntiä varten ei ole tarpeen tehdä samanlaisia investointeja tai ottaa ulkopuolista velkarahoitusta siten kuin esimerkiksi tuotannollisessa toiminnassa. Näitä ei oletettavasti ole myöskään tehty yksinomaan toimilupajärjestelmän ulkopuolisiin peleihin osallistumiseksi. Verokohtelussa toteutuva elinkeinovapauden rajoitus vaikuttaa tältä kannalta siedettävältä.

Perustuslain tarjoama suoja on perustuslakivaliokunnan aiemmassa tulkintakäytännössä aktivoitunut verolainsäädännön osalta vain melko poikkeuksellisissa tilanteissa. Koska lakiesityksen mukainen verokohtelu ei sinänsä estä ammattimaista vedonlyöntiä, ja se haittaa sitä vain rajatusti ja tavalla, joka on sinänsä yhteensopiva arvioitavan lakiesityksen muiden tavoitteiden kanssa, en näe erityisen vahvoja perusteita pitää lakiesitystä ongelmallisena elinkeinovapauden näkökulmasta.

Tampereella 10.9.2025

Matti Urpilainen
Dosentti (TY), OTT, yliopistonlehtori
Tampereen yliopisto