

Perustuslakivaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi

Hallintovaliokunnalle

JOHDANTO

Vireilletulo

Hallituksen esitys eduskunnalle uutta rahapelijärjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi (HE 16/2025 vp): Asia on saapunut perustuslakivaliokuntaan lausunnon antamista varten. Lausunto on annettava hallintovaliokunnalle.

Asiantuntijat

Valiokunta on kuullut:

- neuvotteleva virkamies Elina Rydman, sisäministeriö
- neuvotteleva virkamies Jukka Tukia, sisäministeriö
- erityisasiantuntija Esa-Pekka Saari, valtiovarainministeriö
- valtiovarainministeri Mats Perämaa, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- osastopäällikkö Björn Snis, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- lakimies Adrian Jansson, Ahvenanmaan maakunnan hallitus
- dosentti Jussi Jaakkola
- professori Ida Koivisto
- apulaisprofessori Anu Mutanen
- professori Olli Mäenpää
- professori Tuomas Ojanen
- professori Jaakko Ossa
- professori Kaarlo Tuori
- dosentti Matti Urpilainen
- professori Veli-Pekka Viljanen

HALLITUKSEN ESITYS

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki sekä muutettavaksi 13 lakia ja kumottavaksi kahden lain säännöksiä.

Rahapelilaki ja muut ehdotetut lait on tarkoitettu tulemaan pääosin voimaan 1.1.2027. Toimilupamenettelyä ja yksinoikeustoimiluvasta maksettavaa korvausta koskevat sekä eräät muut raha-

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2025 vp

pelilain säännökset tulisivat voimaan kuitenkin jo vuoden 2026 alusta lukien. Lisäksi laki elinkeinotulon verottamisesta annetun lain muuttamisesta tulisi voimaan 1.1.2026.

Esitykseen sisältyy lakiehdotusten suhdetta perustuslakiin ja säätämisyjärjestystä koskeva jakso. Hallitus katsoo, että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisessa lainsäätämisyjärjestyksessä. Hallitus pitää kuitenkin suotavana, että perustuslakivaliokunta antaisi asiasta lausunnon.

VALIOKUNNAN PERUSTELUT

Arvion lähtökohdat

(1) Hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki, jossa säädetään rahapeli-toiminnasta ja sen valvonnasta. Rahapeliä toimeenpano on ehdotuksen mukaan luvanvaraista. Ehdotuksen mukaan rahapelejä voi toimeenpanna yksinoikeustoimiluvan tai rahapelitoimiluvan nojalla. Rahapelilakiin sisältyy pelaajien rekisteröintiä ja henkilöllisyyden ja asuinpaikan todentamista koskevat säännökset. Laissa säädetään muun ohella rahapelaamisen ikärajasta, pelitilistä ja tunnistautuneena pelaamisesta sekä peli- ja pelaamista koskevista rajoituksista. Lakiehdotus sisältää säännökset markkinoinnista, kielletyistä markkinointikeinoista ja -tavoista, markkinoinnin yhteydessä annettavista tiedoista, sponsoroinnista sekä suoramarkkinointikielloista. Esityksessä ehdotetaan muutettavaksi myös arpajaislakia, arpajaisverolakia, tuloverolakia, rikoslakia ja eräitä muita lakeja ja kumottavaksi eräiden lakien säännöksiä.

(2) Esityksellä vapautetaan osa rahapeleistä toimiluvanvaraiseksi elinkeinotoiminnaksi. Lakiehdotusten arvioinnin kannalta on keskeistä, ettei kyse ole uudesta elinkeinonharjoittamiseen liittyvästä rajoituksesta, vaan siitä, että osa tällä hetkellä Veikkaus Oy:n lakimääräiseen yksinoikeuteen kuuluvasta rahapeliä toimeenpanosta siirretään luvanvaraisuuden piiriin. Perustuslakivaliokunta on arvioinut aiemmin useita kertoja rahapelisääntelyä ja rahapeliä toimeenpanon toimiluvanvaraisuutta (esim. PeVL 23/2000 vp ja PeVL 46/2021 vp). Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että vaikka ehdotuksen mukaan rahapeliä toimeenpano on toimiluvanvaraista elinkeinotoimintaa, ehdotuksella tosiasiallisesti vähennetään perustuslain 18 §:n 1 momenttiin puuttuvaa rajoitussääntelyä (vrt. PeVL 10/2024 vp, kappale 6).

Terveydensuojelu elinkeinovapauden rajoitusperusteena

(3) Rahapeliä toimeenpano on lakiehdotuksen mukaan toimilupaa edellyttävä elinkeino. Perustuslain 18 §:n 1 momentin mukaan jokaisella on oikeus lain mukaan hankkia toimeentulonsa valitsemallaan työllä, ammatilla tai elinkeinolla. Perusoikeusuudistuksen perustelujen mukaan siinä vahvistettaisiin yrittämisen vapauden periaate, kun ammatti ja elinkeino on nimenomaan mainittu toimeentulon hankkimisen keinona (HE 309/1993 vp, s. 67/I). Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään pitänyt elinkeinovapautta pääsääntönä, mutta katsonut elinkeinotoiminnan luvanvaraistamisen olevan poikkeuksellisesti mahdollista (ks. esim. PeVL 46/2016 vp, s. 3 ja PeVL 13/2014 vp, s. 2). Perusoikeusuudistuksen esitöissä erityisesti terveyden ja turvallisuuden suojaaminen on mainittu nimenomaisesti luvanvaraisuuden mahdollisina perusteluina (HE 309/1993 vp, s. 67/II).

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2025 vp

(4) 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 toimintaloilla yleisesti väestön terveyttä edistävään suuntaan (HE 309/1993 vp, s. 71).

(5) Hallituksen esityksen suhdetta perustuslakiin ja säätämisjärjestystä koskevassa jaksossa käsitellään elinkeinovapauden rajoittamista toimiluvanvaraisuuden (s. 397—401) ja markkinointirajoitusten (s. 401—406) osalta. Myös perustuslain 19 §:n 3 momentin mukaista väestön terveyden edistämismisvelvoitetta käsitellään säätämisjärjestysperusteluissa. Perustuslakivaliokunta on pitänyt rahapelien luonnetta hyväksyttävänä syynä säännellä rahapelien toimeenpanoa elinkeinovapautta rajoittavalla tavalla. Perustuslakivaliokunta on arpajaislakia koskevasta esityksestä antamassaan lausunnossa todennut, että uhkapeliluonteisiin rahapeleihin liittyy muuhun arpajaistointintaan verrattuna siinä määrin suurempia sosiaalisten haittojen, väärinkäytösten ja oikeusturvan riskejä, että ehdotettua yksinoikeuteen perustuvaa sääntely- ja lupajärjestelmää on voitu pitää perustuslain kannalta hyväksyttävänä (PeVL 23/2000 vp, s. 2—3). Perustuslakivaliokunnan mukaan lainsäädännön tavoitteiden muun muassa ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja sekä parantaa rahapelihaittojen seurannan ja haittariskien arvioinnin tietopohjaa voitiin katsoa liittyvän myös perustuslain 19 §:n 3 momenttiin, jonka mukaan julkisen vallan on edistettävä väestön terveyttä. Valiokunnan mukaan sääntelylle oli esitettävissä hyväksyttävät perusteet (PeVL 46/2021 vp, kappale 3). Muussa sääntely-yhteydessä perustuslakivaliokunta on esimerkiksi pitänyt luvanvaraisuutta hyväksyttävänä alkoholin käyttöön liittyvien terveyshaittojen pienentämiseksi ja sen käytöstä aiheutuvien sosiaalisten haittojen vähentämiseksi (ks. esim. PeVL 48/2017 vp).

(6) Perustuslakivaliokunta on pitänyt perustuslain 19 §:n 3 momentin terveyden edistämistä koskevaa tehtävää hyväksyttävänä perusteena jonkin muun perusoikeuden, kuten esimerkiksi elinkeinovapauden rajoittamiseen. Perustuslakivaliokunnan mielestä mainitusta perustuslain säännöksestä ei kuitenkaan ole luettavissa yksityiskohtaisia vaatimuksia sille, millä tavoin julkinen valta toteuttaa terveyden edistämistehtävänsä esimerkiksi rahapelijärjestelmän yhteydessä, vaan tältä osin lainsäätäjällä on merkittävästi harkintavaltaa. Valiokunnan käsityksen mukaan olennaista on, että rahapelijärjestelmää kehitettäessä otetaan huomioon rahapelaamiseen liittyvät haitat väestön terveyden näkökulmasta ja pyritään reagoimaan näihin vaikuttavalla tavalla. Valiokunnan mielestä valtiosääntöoikeudellisesta näkökulmasta arvioiden hallituksen esitykseen sisältyviä lakiehdotuksia ei voida pitää perustuslain 19 §:n 3 momentin terveydenedistämismisvelvoitteen kannalta sillä tavoin puutteellisina, että tämä muodostuisi säätämisjärjestyksen kannalta merkitykselliseksi kysymykseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä sama arvio voidaan kohdistaa perustuslain 19 §:n 3 momentissa säädettyyn julkisen vallan velvollisuuteen tukea lapsen huolenpidosta vastaavien mahdollisuuksia turvata lapsen hyvinvointi ja yksilöllinen kasvu, jota toteuttaa esimerkiksi rahapelaamiselle asetettu 18 vuoden ikäraja (1. lakiehdotuksen 24 §, ks. myös saman lakiehdotuksen 53 ja 56 §). Perustuslakivaliokunta pitää tärkeänä, että lainsäädännön vaikutuksia seurataan.

Markkinointisäännökset

(7) Hallituksen esityksen 1. lakiehdotuksen 51 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi rahapelien sallitusta markkinoinnista. Ehdotuksen mukaan muunlainen markkinointi olisi kielletty. Saman lain

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2025 vp

52 §:ssä ehdotetaan säädettäväksi nimenomaisesti kielletyistä markkinointikeinoista ja -tavoista. Säännösehdotus sisältää 15-kohtaisen luettelon siitä, millainen markkinointi on kiellettyä. Lakiehdotuksen 51 §:n mukaisen kiellon rikkominen on osittain sanktioitu lakiehdotuksen 84 §:n mukaisella seuraamusmaksulla. Kyseisen pykälän 1 momentin 33 kohdan mukaan seuraamusmaksu voidaan määrätä sille toimiluvanhaltijalle, elinkeinonharjoittajalle tai luonnolliselle henkilölle, joka tahallaan tai huolimattomuudesta rikkoo tai laiminlyö 51 §:n 7 momentin säännöstä mainitun pykälän 3—5 momentin osalta. Lakiehdotuksen 52 §:n mukaisten velvoitteiden rikkominen voisi tulla arvioitavaksi lakiehdotuksen 76 §:n mukaisesti. Kyseisen säännöksen mukaan valvontaviranomainen voi kieltää rahapeliin toimeenpanon ja markkinoinnin, jos rahapeliin markkinoinnissa rikotaan 51—56 §:n säännöksiä.

(8) Rahapeliin markkinoinnin rajoitussäätely on merkityksellistä erityisesti perustuslain 12 §:ssä turvatun sananvapauden kannalta. Perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti katsonut sananvapauden suojan kattavan lähtökohtaisesti myös mainonnan ja markkinoinnin. Valiokunta ei tosin ole pitänyt tällaista viestintää sananvapauden ydinalueelle kuuluvana. Valiokunnan mukaan mainontaan ja markkinointiin voidaan kohdistaa pidemmälle meneviä rajoituksia kuin muuten olisi mahdollista. Toisaalta myös mainontaa ja markkinointia koskevan sääntelyn tulee täyttää perusoikeutta rajoittavalta lailta vaadittavat yleiset edellytykset (PeVL 46/2021 vp, kappale 8, ks. PeVL 18/2014 vp, PeVL 6/2012 vp, PeVL 15/2010 vp, PeVL 3/2010 vp, PeVL 54/2006 vp.) Valiokunta on pitänyt perustuslain kannalta ongelmattomina aikaisempia arpajaislainsäädäntöön sisältyviä mainonnan rajoituksia huolimatta siitä, että rajoitukset olivat valiokunnan mukaan täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen näkökulmasta melko väljiä (PeVL 15/2010 vp, s. 3). Kuitenkin huomattavan avointa sääntelyä on tullut olennaisesti täsmentää (PeVL 46/2021 vp, kappaleet 10, 11, 14).

(9) Sääntely on merkityksellistä myös elinkeinovapauden kannalta. Arviointitilanne on tältä osin aikaisemmasta poikkeava rahapelielinkeinon osittaisen toimiluvanvaraiseksi ja kilpailulliseksi vapauttamisen vuoksi.

(10) Elinkeinovapauden ja sananvapauden kannalta ehdotetun markkinointia koskevan sääntelyn valtiosääntöoikeudellisessa arvioinnissa on merkityksellinen erityisesti perusoikeuksien rajoitusedellytyksiin kuuluva lailla säätämisen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimus. Tämän vaatimuksen merkitys korostuu, koska markkinointia koskevaan sääntelyyn kohdistuu osittain mahdollisuus seuraamusmaksun määräämiseen.

(11) Täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimuksen kannalta arvioituna ehdotettu sääntely sisältää tulkinnanvaraisia ja väljiä säännöksiä ja ilmaisuja, joiden merkitys ja käyttöyhteydet eivät täsmenny myöskään hallituksen esityksen säännöskohtaisissa perusteluissa. Tällaisia säännöksiä ovat etenkin rahapelilakiehdotuksen 51 §:n 2 momentti, jonka mukaan rahapelejä ja yksinoikeustoimiluvanhaltijaa ja rahapelitoimiluvanhaltijaa saa markkinoida, jos markkinointi on määrätään, laajuudeltaan, näkyvyydeltään ja toistuvuudeltaan "maltillista", samoin kuin suuri osa kiellettyjä markkinointikeinoja ja -tapoja sääntelevistä 52 §:n 1—15 kohdasta. Näiden lakiehdotuksen 52 §:n sisältämien markkinointia koskevien säännösten valtiosääntöoikeudellista ongelmallisuutta kuitenkin vähentää se, ettei niihin liity rahapelilakiehdotuksen 80 §:n mukaista rikemaksua ja 84 §:n mukaista seuraamusmaksua. Perustuslakivaliokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että 52 §:n säännösten noudattaminen voisi tulla arvioiduksi lain 76 §:n mukaisen rahape-

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2025 vp

lien toimeenpanoa ja markkinointia koskevan kiellon määräämisen yhteydessä. Sallitun markkinoinnin rajat jäävät pykäläehdotuksien ja säännöskohtaisten perustelujen perusteella kohtalaisen epäselviksi. Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että julkisen vallan käytön lakisidonnaisuuden vuoksi tällaisen sääntelyn, johon on kytketty ehdotettu viranomaisen mahdollisuus määrätä rahapelien toimeenpanoa ja markkinointia koskeva kieltö, tulee olla myös tältä osin riittävän selkeää. Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettu ilmaisu maltillisesta markkinoinnista jää siinä määrin avoimeksi, ettei sitä voida pitää nyt arvioitavana olevassa sääntely-yhteydessä valiokunnan tulkintalinjan mukaisesti riittävän täsmällisenä. Hallintovaliokunnan on täsmennettävä tätä käsitettä. Tällainen muutos on edellytyksenä esityksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

(12) Ehdotettua sääntelyä markkinoinnin rajoittamisesta voidaan perustuslakivaliokunnan mielestä kohdittaisesta tulkinnanvaraisuudesta ja väljyydestä huolimatta pitää yleisesti ottaen valtiosääntöoikeudellisesti hyväksyttävänä ottaen huomioon rahapelitoiminnan erityisluonne sekä sääntelyn perustuminen perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttäviin ja yhteiskunnallisesti painaviin perusteisiin väestön terveyden edistämisestä ja lasten suojelusta. Sääntely myös vaikuttaa pitkälti vastaavan voimassa olevia perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädettyjä markkinoinnin rajoitussäännöksiä, joskin kyseiset lain lopulliset muotoilut eivät ole olleet perustuslakivaliokunnan arvioitavana.

(13) Ehdotettu lakiehdotuksen 52 §:n sääntely muodostuu kuitenkin valtiosääntöoikeudellisesti ongelmalliseksi. Perustuslakivaliokunnan mielestä elinkeinovapautteen ja sananvapautteen kohdistuvan rajoituksen oikeasuhtaisuuden vuoksi hallintovaliokunnan tulee täsmentää epätasälliseksi jääviä 52 §:n 1 momentin 1—14 kohtien säännöksiä. Perustuslakivaliokunnan mielestä lakiehdotuksen 52 §:n 15 kohdan yleislauseke vaikuttaa joka tapauksessa niin avoimelta, että perusoikeusrajoituksen täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vuoksi kyseinen kohta tulee poistaa. Tällaiset muutokset ovat edellytyksenä 1. lakiehdotuksen käsittelemiselle tavallisen lain säätämisyjärjestyksessä.

Elinkeino- tai ammatinharjoittamistoimintana pelattaviin rahapeleihin liittyviä kysymyksiä

(14) Hallituksen esityksessä ehdotetaan muutettavaksi tuloverolain 85 §:ää. Hallituksen esityksen yleisperustelujen (s. 92) mukaan arpajaisvoittojen verovapautta koskevaa tuloverolain säännöstä ehdotetaan muutettavaksi siten, että verovapaus ei koskisi voittoja rahapeleistä, joita tarjotaan pelattavaksi Suomessa ilman toimilupaa tai laissa säädettyä yksinoikeutta. Tämä koskee yhdenmukaisesti sekä ulkomaisten että Suomeen sijoittautuneiden rahapelipelien toimeenpanijoiden peleistä saatuja voittoja. Esitetty muutos vaikuttaa säännösehdotuksen ja yleisperustelujen mukaan kohdistuvan vain siihen, että toimilupajärjestelmän piirissä oleva pelaaminen on tuloverolain mukaisesti verovapaata, koska tästä pelaamisesta maksetaan arpajaisveroa. EU-oikeuden edellytysten vuoksi sama kohtelu koskee kaikkia EU-alueen valtioiden toimilupajärjestelmän piirissä olevia pelejä.

(15) Ehdotetun tuloverolain 85 §:n muutoksen säännöskohtaisissa perusteluissa (s. 381—382) käsitellään säännösehdotuksen perustelemisen lisäksi myös ammattimaiseen pokerinpelaamiseen ja ammattimaiseen vedonlyöntiin kohdistuvaa verotuskäytäntöä. Perustuslakivaliokunta on aiemmin kiinnittänyt huomiota ammattimaisen vedonlyönnin ja pokerinpelaamisen arvioimiseen

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2025 vp

perustuslain 15 §:n 1 momentin turvaaman omaisuudensuojan ja perustuslain 18 §:n 1 momentin turvaaman elinkeinovapauden kannalta ja pitänyt sääntelyä maksuliikenteen estosta ongelmallisena omaisuuden suojan kannalta (PeVL 46/2021 vp, kappale 21—23). Valiokunnan saaman selvityksen valossa nyt arvioitavan ehdotuksen perusteluissa kuvatuissa tapauksissa saattaa olla mahdollista, että ammatinharjoitustarkoituksessa pelattavasta vedonlyönnistä tai pokerinpelaamisesta maksettava tulovero voisi muodostua kokonaisuutena suuremmaksi kuin ammatinharjoittamisesta saadut tulot.

(16) Hallituksen esityksen laatimisoheiden (jakso 2) mukaan esityksen jaksossa nykytila ja sen arviointi on tiiviisti kuvattava esityksen kannalta merkityksellinen nykytila ja tuotava esiin, mikä vallitsevassa tilanteessa on toimivaa ja mitkä ovat ne ongelmat tai epäkohdat, jotka edellyttävät muutosta vallitsevaan tilaan. Ohjeiden mukaan nykytilasta tulee selostaa lainsäädäntö samoin kuin viranomais- ja tuomioistuinkäytäntö sekä muu käytäntö. Hallituksen esityksen laatimisoheiden (jakso 7) mukaan säännöskohtaisissa perusteluissa on puolestaan annettava säännösten ehdotetusta sisällöstä lisää tietoa sekä eduskunnalle että lain soveltajalle. Laatimisoheiden mukaan säännöskohtaiset perustelut ovat merkittävimpiä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä. Vielä samassa laatimisoheiden jaksossa todetaan, että jaksossa on selkeästi selostettava lakiehdotukseen sisältyvien yksittäisten säännösten merkitys, muun muassa se, minkälaista muutosta vallitsevaan oikeustilaan ne merkitsevät. Selostusta on ohjeiden mukaan havainnollistettava esimerkein tilanteista, joihin säännöstä sovellettaisiin.

(17) Perustuslakivaliokunnan mielestä ehdotettua tuloverolain 85 §:ää koskevat säännöskohtaiset perustelut antavat jossain määrin sekavan kuvan siitä, mitä säännösehdoituksella on tarkoitettu. Säännöskohtaiset perustelut vaikuttavat sisältävän sellaisia kannanottoja, jotka eivät kuulu hallituksen esityksen laatimisoheiden mukaisesti säännöskohtaisiin perusteluihin.

(18) Perustuslakivaliokunta kiinnittää huomiota siihen, että perustuslain 81 §:n 1 momentin mukaan valtion verosta säädetään lailla, joka sisältää säännökset verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteista sekä verovelvollisen oikeusturvasta. Valtion veroa koskevasta laista tulee yksiselitteisesti ilmetä verovelvollisuuden piiri. Lain säännösten tulee olla niin tarkkoja, että lakia soveltavien viranomaisten harkinta veroa määrättäessä on sidottua harkintaa. (HE 1/1998 vp, s. 134, ks. esim. PeVL 45/2005 vp, s. 3).

(19) Perustuslakivaliokunnan mukaan valiokunnan perustuslain 74 §:n mukaisiin tehtäviin ei kuulu ennakoidun arvion tekeminen esimerkiksi jonkin tulevaisuudessa mahdollisesti annettavan lakiehdotuksen suhteesta perustuslakiin (PeVL 13/2025 vp, kappale 19, PeVL 20/2013 vp, s. 4, ks. myös PeVL 23/2021 vp, PeVL 26/2022 vp). Valiokunta kiinnittää kuitenkin huomiota siihen, että säännöskohtaiset perustelut ovat merkittäviä lain tulkintaa ja soveltamista ohjaavia oikeuslähteitä. Perustuslakivaliokunta on kiinnittänyt huomiota perustelujen epäselvyydestä sääntelyn soveltamiselle seuraaviin ongelmiin (PeVL 60/2024 vp, kappaleet 10 ja 11, PeVL 88/2022 vp, kappale 21). Jo perustuslain 81 §:n ja perustuslain 2 §:n 3 momentissa julkisen toiminnan lakisidonnaisuudesta säädetyn perusteella on selvää, ettei pelkästään hallituksen esityksen perusteluilla voida määritellä esimerkiksi verovelvollisuuden ja veron suuruuden perusteita (ks. myös esim. PeVL 88/2022 vp, kappale 21). Valiokunnan mukaan verotusta koskevaa lainsäädäntöä ei voida pitää valtiosääntöoikeudellisesti sellaisena erityisenä julkisen vallan käytön muotona, jonka alueella perusoikeudet ja perustuslain 6 §:n yhdenvertaisuusperiaate eivät tule sovellettaviksi

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2025 vp

(PeVL 9/2023 vp, kappale 2, PeVL 53/2016 vp, s. 4, PeVL 52/2016 vp, s. 5). Perustuslakivaliokunta on aikaisemmin tuloveroasteikkolakia koskevaa esitystä arvioidessaan kiinnittänyt huomiota siihen, että lakiehdotusta olisi syytä arvioida myös muiden perusoikeuksien kuin tuolloin esillä olleen yhdenvertaisuuden näkökulmasta (PeVL 54/2022 vp, kappale 13). Valiokunta on pitänyt omaisuudensuojakysymysten käsittelyä sääätämisyjärjestysperusteluissa tarpeellisena oikeasuhtaisuusvaatimuksen johdosta erityisesti silloin, kun verotukseen ehdotetaan olennaisia muutoksia (PeVL 9/2023 vp, kappale 6.)

(20) Perustuslain esitöiden mukaan perustuslain omaisuudensuojasäännöksestä on johdettu konfiskatorisen verotuksen kieltö (HE 309/1993 vp, s. 63). Verotuksen suhdetta omaisuudensuojaan on perustuslakivaliokunnan mielestä nykyisen perustuslain oloissa syytä arvioida perustuslain 15 §:n 1 momentin omaisuudensuojan 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 omaisuudensuojan rajoitusedellytyksiin kuuluvaa vaatimusta oikeusturvan toteutumisesta eikä sitä, täyttääkö verolaki lailla säättämisen 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 vp, kappale 4). Konfiskatorisen verotuksen kieltöä 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).

(21) Perustuslakivaliokunnan käsityksen mukaan lainsäädäntö, jonka perusteella laillisella elinkeinon- tai ammatinharjoittamisella ansaittuun tuloon kohdistuva veron määrä voisi yksittäistapauksessa muodostua suuremmaksi kuin siitä tosiasiallisesti saatu tulo, olisi konfiskatorisen verotuksen kiellon vastainen ja siten ongelmallinen omaisuuden suojan sekä myös elinkeinovapauden kannalta. Sen sijaan nettotulojen verotukseen nojautuvien ratkaisujen voidaan katsoa yleisellä tasolla arvioituna täyttävän usein valiokunnan käytännössä verolainsäädännölle asetetut vaatimukset, edellyttäen että veron määrä muutoin täyttää oikeasuhtaisuuden vaatimukset. Hallintovaliokunnan tulee mietinnössään ottaa huomioon edellä esitetyt perustuslailliset huomiot ja varmistua sääntelyn asianmukaisuudesta niiden osalta. Perustuslakivaliokunta kiinnittää myös valtioneuvoston huomiota näihin näkökohtiin.

Tasotusperusteen muuttaminen

(22) Hallituksen esityksessä (mm. s. 424) tehdään selkoa arpajaislainsäädännön kuulumisesta Ahvenanmaan maakunnan lainsäädäntövaltaan. Perusteluissa selostetusti rahapelilaki ei tule sovellettavaksi maakunnan alueella. Hallituksen esityksessä (s. 175) on kuitenkin muun muassa tehty selkoa lakiehdotusten mahdollisista vaikutuksista Ahvenanmaalla.

Valiokunnan lausunto PeVL 31/2025 vp

(23) Perustuslakivaliokunnalla ei ole huomauttamista ehdotettuun sääntelyyn tai sille esitettyihin perusteluihin Ahvenanmaan itsehallinnon kannalta. Valiokunta kiinnittää kuitenkin valtioneuvoston huomiota Ahvenanmaan itsehallintolain 47 §:n 2 momentin sääntelyyn tasoitusperusteen muuttamisesta. Tasoitusperustetta on sen mukaan muutettava, jos valtion tilinpäätöksen perusteet muuttuvat tasoitusmäärän suuruuteen vaikuttavalla tavalla. Valtion tilinpäätöksen perusteiden muutoksella tarkoitetaan muutoksia valtion meno- ja kulurakenteessa, verotusta tai yhtiöittämistä koskevia rakenteellisia muutoksia, muutoksia nettobudjetoinnissa sekä niihin verrattavia muita muutoksia. Valtiovarainministeriö ja Ahvenanmaan maakunnan hallitus arvioivat itsehallintolain 48 §:n mukaan vähintään joka kolmas vuosi, onko 47 §:n 2—4 momentissa säädettyjä perusteita muuttaa tasoitusperustetta, ja tekevät ehdotuksensa Ahvenanmaan valtuuskunnalle.

VALIOKUNNAN PÄÄTÖSESITYS

Perustuslakivaliokunta esittää,

että lakiehdotukset voidaan käsitellä tavallisen lain säätämisjärjestyksessä, 1. lakiehdotus kuitenkin vain, jos valiokunnan sen 51 ja 52 §:stä esittämät valtiosääntöoikeudelliset huomautukset otetaan asianmukaisesti huomioon.

Helsingissä 25.9.2025

Asian ratkaisevaan käsittelyyn valiokunnassa ovat ottaneet osaa

puheenjohtaja Heikki Vestman kok
varapuheenjohtaja Wille Rydman ps
jäsen Petri Honkonen kesk
jäsen Atte Kaleva kok
jäsen Teemu Keskisarja ps
jäsen Kimmo Kiljunen sd
jäsen Jarmo Lindberg kok
jäsen Mira Nieminen ps
jäsen Onni Rostila ps
jäsen Johannes Yrttiaho vas
varajäsen Maaret Castrén kok (osittain)
varajäsen Jani Mäkelä ps
varajäsen Hanna Räsänen kesk

Valiokunnan sihteerinä ovat toimineet

valiokuntaneuvos Lauri Koskentausta
valiokuntaneuvos Liisa Vanhala