



Muistio

17.3.2026

Sisäministeriö

Työ- ja elinkeinoministeriön huomiot rahapika-arpojen voittojen lunastamisen esiselvityshankkeen (VN/1728/2026) kuulemiseen

Sisäministeriö on asettanut 23.1.2026 esiselvityshankkeen selvittämään Veikkaus Oy:n rahapika-arpaan (raaputuservat) sisältyvän voiton lunastamisen mahdollisuutta muun kuin arvan osataneen henkilön toimesta. Osana hanketta sisäministeriö selvittää ja arvioi EU:n sisämarkkina- ja kilpailuoikeudellisia reunaehtoja mahdollisille lainsäädäntömuutoksille.

Sisäministeriö on toimittanut työ- ja elinkeinoministeriölle asiasta seuraavat tarkentavat kysymykset:

- Liittykö lahjaksi antamisen mahdollistamiseen kilpailuoikeudellista näkökulmaa ottaen huomioon, että kyse olisi yksinoikeuden piiriin kuuluvan rahapelin lahjaksi antamisesta ja kilpaillulla markkinalla olevilla toimijoilla ei vastaavaa mahdollisuutta olisi?
- Jos lahjaksi annettavilla arvoilla olisi mahdollisesti samoja teemoja kuin Veikkauksen kilpaillun markkinan rahapeleissä yhtiöiden erillisyydestä huolimatta, olisiko tällä merkitystä kilpailuoikeudellisesta näkökulmasta?
- Pakollinen tunnistautuminen on ollut keskeinen toimenpide, jolla yksinoikeuden sisämarkkinaoikeudellista perustetta on vahvistettu. Arpaan sisältyvän voiton lunastaminen edellyttäisi tosin Veikkaus Oy:n esittämän toteutustavan mukaisesti edelleen tunnistautumista. Mitkä olisivat sisämarkkinaoikeudellisesti hyväksyttävät perustelut sääntelyn keventämiselle?
- Yksinoikeuteen jäävien rahapelien osalta sovellettaisiin osin kevyempää sääntelyä kuin kilpaillun markkinan rahapelien osalta. Sääntelyn johdonmukaisuus tilanteessa, jossa raaputuservan antaminen lahjaksi mahdollistettaisiin.
- Sääntelyn johdonmukaisuus suhteessa siihen, että lahjaksi antamisella mahdollisesti edistettäisiin sellaisten henkilöiden pelaamista, jotka eivät ennestään pelaa (Veikkaus Oy:n mallissa arpaan sisältyvän voiton lunastavan henkilön tulee olla Veikkaus Oy:n pelaajaksi rekisteröitynyt asiakas
- Mahdollisten lakimuutosten notifiointivelvollisuus.

Työ- ja elinkeinoministeriö toteaa asiassa seuraavaa:

Sisämarkkinaoikeudelliset huomiot

Jäsenvaltioilla on rahapelien sääntelyssä lähtökohtaisesti laaja harkintavalta. EU-oikeuden mukaan rahapelipalvelut kuuluvat palvelujen vapaata liikkuvuutta koskevien säännösten (SEUT 56) soveltamisalaan, mutta jäsenvaltiot voivat rajoittaa rahapelaamista, kunhan seuraavat edellytykset täyttyvät: Tavoitteena on yleisen edun suoja; Toimenpiteet ovat johdonmukaisia ja järjestelmä on yhtenäinen; Rajoitukset ovat oikeasuhteisia, syrjimättömiä ja välttämättömiä.

Tunnistautumisvaatimuksen lieventäminen ja voiton lunastamisen mahdollistaminen muulle kuin arvan ostaneelle henkilölle ei estä ulkomaisia palveluntarjoajia pääsemästä markkinoille, eikä kyse ei ole palvelujen vapaan liikkuvuuden lisärajoituksesta, vaan aiemman vaatimuksen keventämisestä.

Keskeinen kysymys on kuitenkin se, voiko ko. muutos horjuttaa monopolijärjestelmän oikeuttamisperusteita. Jos jäsenvaltio perustelee rahapelimonopoliaan rahapelihaittojen ehkäisyllä, sen tulee toimia johdonmukaisesti ja systemaattisesti tämän tavoitteen mukaisesti. Tämä johdonmukaisuusvaatimus koskee koko järjestelmää.

Jos jäsenvaltio samanaikaisesti pitää yllä monopolijärjestelmää ja keventää rajoituksia tavalla, joka näennäisesti heikentää haittojen ehkäisyä (esimerkiksi poistamalla tai lieventämällä tunnistautumista), tämä voi periaatteessa heikentää rajoituksen hyväksyttävyyttä EU-oikeuden näkökulmasta.

Toteutusmallin, jossa sekä arvan ostajan että voiton lunastavan henkilön tulee olla Veikkaus Oy:n rekisteröityneitä ja täysi-ikäisiä asiakkaita voidaan katsoa yhä tukevan sitä, että pelaaminen pysyy valvottuna ja alaikäisten osallistuminen on estetty. Jos rekisteröitymis- ja tunnistautumisedellytys säilytetään, sääntelyn keventäminen kohdistuisi ainoastaan mahdollisuuteen antaa arpa lahjaksi, ei itse pelaamisen valvontaan. Tämän voidaan katsoa rajoittavan muutoksen vaikutuksia ja tukevan sitä kokonaisarviota, ettei järjestelmän haittojen ehkäisyyn perustuva johdonmukaisuus välttämättä vaarannu. Mahdollinen muutos ei siis välttämättä heikennä monopolijärjestelmän EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä.

Joidenkin arvioiden mukaan rekisteröitymiseen pakottava malli voisi kuitenkin lisätä pelaamista, koska rekisteröityminen Veikkauksen asiakkaaksi madaltaisi kynnystä käyttää yhtiön muita pelipalveluja. Tällä voisi olla merkitystä myös monopolin EU-oikeudelliselle oikeutukselle, jonka edellytyksenä on haittojen ehkäisyyn tähtäävän järjestelmän johdonmukaisuus. Toisaalta se, että henkilö ei olisi rekisteröitynyt, saattaisi jo itsessään vähentää pelaamista, mutta samalla se voisi heikentää valvontaa ja vaikeuttaa haittojen tunnistamista.

Järjestelmän johdonmukaisuutta arvioitaessa onkin hyvä huomioida nämä kaksi näkökulmaa: Tuleeko järjestelmän ensisijaisesti olla valvottu vai mahdollisimman tehokas pelihaittojen torjunnassa. Arvioinnissa voisi harkita vaihtoehtoisia tapoja toteuttaa valvonta niin, että samalla varmistetaan haittojen ehkäisyä tukevat elementit, kuten esimerkiksi muita tunnistautumisen muotoja, rajoitusmekanismeja tai riskiperusteista valvontaa.

Mahdollinen muutos ei siten yksiselitteisesti heikennä monopolijärjestelmän EU-oikeudellista hyväksyttävyyttä, mutta rekisteröitymisvaatimuksen vaikutukset järjestelmän johdonmukaisuuteen on syytä arvioida huolellisesti.

Yhteenvetona voidaan todeta, että tunnistautumisen lieventäminen lahjaksi antamisen mahdollistamiseksi ja vain rekisteröityneille asiakkaille voi periaatteessa herättää johdonmukaisuusharkintaa, mutta muutoksen rajattu luonne ja säilyvät valvontamekanismit huomioon ottaen sisämarkkinaoikeudellinen riski ei kokonaisuutena vaikuta merkittävältä, eikä SEUT 56–62 muodostu muutoksen esteeksi. Muutosten lopullisesta sisämarkkinaoikeudellisesta arvioinnista vastaa sisäministeriö.

Myöskään direktiivin (EU) 2015/1535 mukaista notifiointivelvollisuutta ei todennäköisesti synny, koska muutos ei vaikuta sisältävän teknisiä määräyksiä tai palvelujen markkinoillepääsyä koskevia uusia ehtoja, vaan se koskee yksinoikeuden piirissä olevan rahapelin sisäistä lunastamismenettelyä. Lopullisen arvion notifioinnista tekee kuitenkin sisäministeriö.

Kilpailuoikeudelliset huomiot

Työ- ja elinkeinoministeriö viittaa kilpailuoikeudellisten huomioiden osalta Kilpailu- ja kuluttajaviraston asiasta antamiin huomioihin. Siten esimerkiksi samojen teemojen mahdolliseen käyttöön Veikkauksen yksinoikeusmarkkinoilla ja kilpailluilla markkinoilla tulisi kiinnittää huomiota siten, ettei toimintojen erillisuus hämärtyisi ja että konsernin yhtiöiden väliset transaktiot olisivat vähintäänkin markkinaehtoisia.

Lahjan saajan rekisteröitymisvaatimuksen osalta arvioinnissa kannattaa huomioida edellä sisämarkkinaoikeudellisissa huomioissa todetusti, että lahjan saajan asiakkaaksi rekisteröitymisvaatimus saattaa madaltaa kynnystä pelata Veikkauksen pelejä jatkossa. Lahja-arpojen myynti voi tavoittaa myös sellaisia henkilöitä, jotka eivät muutoin pelaisi rahapelejä ja lahjan saajan rekisteröitymisvaatimus saattaa edesauttaa edelleen tätä rahapeli-toimijan uusasiakashankintaa.