

# POLIISIHALLITUKSEN RAHANPESULAIN MUKAISEN VALVOJAKOHTAISEN RISKIARVION YLEINEN OSIO

# SISÄLLYS

<b>1. RISKIARVION YLEISEN OSION KUVAUS.....</b>	<b>3</b>
1.1. Tarkoitus .....	3
1.2. Julkisuus .....	4
1.3. Riskiarvion päivittäminen .....	4
1.4. Rajaus.....	4
<b>2. TAUSTA .....</b>	<b>6</b>
2.1. Euroopan komission laatima EU:n ylikansallinen riskiarvio .....	7
2.2. Kansallinen riskiarvio .....	7
2.3. Ilmoitusvelvollisen riskiarvio .....	7
2.4. Financial Action Task Force (FATF).....	8
<b>3. RISKIPERUSTEINEN LÄHESTYMISTAPA JA TOTEUTUS .....</b>	<b>9</b>
<b>4. SUOMALAISEN RAHAPELITOIMINNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖN KANSALLISET ERITYISPIIRTEET .....</b>	<b>11</b>
4.1. Rahapelien pelisäännöt .....	12
4.2. Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta .....	12
4.3. Pitkälle kehittynyt tietotekninen valvonta.....	12
<b>5. RISKIEN TUNNISTAMINEN JA ARVIOINTI.....</b>	<b>14</b>
5.1. Riskiarvion työkalu .....	15
5.2. Prosessi/metodikuvaus.....	15
5.3. Riskien tunnistaminen .....	16
5.4. Riskianalyysi eli riskien todennäköisyyden ja seurausten vaikutusten arviointi.....	16
5.4.1. Riskien luokittelu .....	16
5.5. Riskien merkityksen arviointi.....	17
5.6. Riskien hallintatoimet.....	17

# 1. RISKIARVION YLEISEN OSION KUVAUS

## 1.1. TARKOITUS

Tällä riskiarvion yleisellä osiolla on useampi tarkoitus ja tavoite, jotka kaikki pyrkivät osaltaan estämään rahanpesua ja terrorismin rahoitusta rahapelitoiminnassa. Tarkoituksena on kartoittaa ja tunnistaa riskejä, arvioida niiden todennäköisyyttä ja vaikuttavuutta sekä esitellä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien hallintakeinoja rahapelitoiminnassa. Tämä dokumentti on 29.1.2021 laaditun riskiarvion yleisen osion päivitetty versio.

Tällä dokumentilla ja dokumenttiin liittyvillä osioilla on lisäksi tarkoitus toteuttaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä rahanpesulaki) vaatimus valvojakohtaisesta riskiarviosta. Rahanpesulain 2 luvun 2 § mukaan toimivaltaisen valvontaviranomaisen on laadittava riskiarvio sen valvonnan piiriin kuuluvien ilmoitusvelvollisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä. Kyseessä on siis Poliisihallituksen arpajaishallinnon laatimasta rahapelitoimintaa koskevasta rahanpesulain mukaisesta riskiarviosta. Rahanpesulain mukaan Poliisihallitus valvoo arpajaislain 11 §:ssä tarkoitettua rahapeliyhteisöä sekä elinkeinoharjoittajia ja yhteisöjä, jotka välittävät kyseisen rahapeliyhteisön tarjoamiin rahapeleihin liittyviä osallistumisilmoituksia ja -maksuja.

Riskiarvion tavoitteena on tunnistaa rahapelaamiseen kohdistuvia rahanpesuriskejä sekä arvioida niitä. Kaikkia riskejä on mahdotonta tunnistaa mutta tavoitteena on tunnistaa todennäköisimpiä ja merkittävimpiä rahapelaamiseen kohdistuvia rahanpesuriskejä. Lisäksi riskiarvion tavoitteena on esittää joitain keinoja riskien vähentämiseksi. Tästä syystä riskiarviossa analysoidaan riskejä sekä esitellään myös riskien hallintakeinoja. Riskiarviossa arvioidaan tunnistettujen riskien todennäköisyyttä ja vaikuttavuutta/vakavuutta. Riskejä on kartoitettu huomioiden rahapelaamisen kenttää yleensä sekä Suomessa että ulkomailla. Riskien sekä mahdollisten hallintakeinojen osalta kansallinen näkökulma on ollut kuitenkin vahvempi.

Riskiarvio on valvontatoiminnan työkalu. Sen avulla rahanpesun ja terrorismin rahoituksen estämisen valvontaa pystytään muun muassa kohdentamaan niihin toimintoihin, joiden osalta riskien on todettu olevan merkittävimmät. Valvontatoiminnassa tällaisesta valvonnan kohdentamisesta puhutaan riskiperusteisena valvontana. Toisaalta myös pienempien riskien havainnointi ja arvioiminen ovat merkityksellisiä kokonaisuuden hahmottamisessa ja rahapelaamisen kokonaisvaltaisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien ymmärtämisessä.

Riskiarvio on valvojan viranomaisen näkemys rahapelitoimintaa uhkaavista tekijöistä ja tapahtumista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen osalta. Riskiarvio toimii työkaluna myös rahapelitoimijalle. Rahapelitoimija pystyy muun muassa vertaamaan tätä riskiarviota omasta toiminnastaan tekemäänsä riskiarviota ja arvioimaan, onko sen rahapelitoiminnassa huomioitu kaikki valvojan viranomaisen riskiarviossa esitetyt riskit sekä miten riskit ja hallintakeinot on valvojan arvioimana nähty.

Yleisessä osiossa, jossa on yhteensä viisi lukua, esitellään riskiarvion tarkoitus ja tavoite sekä hahmotellaan Suomessa toimeenpantavan rahapelaamisen erityispiirteet. Lisäksi tässä dokumentissa määritellään arvioinnissa käytettyjä lähteitä sekä käytettyä metodologiaa.

Vuonna 2021 laaditussa riskiarvion yhteenvedossa käsitellään yksittäisiä riskejä ja merkittävimpiä riskejä. Riskiarvion yhteenvedon osalta on päivitetty pelipisteitä ja erityisten pelisalien osioita. Päivitetyt versiot on eriytetty omiksi liitteikseen, joita tulee tarkastella yhdessä tämän dokumentin kanssa. Muita osioita voi edelleen tarkastella riskiarvion yhteenvedosta.

17.6.2022 laadittu raha-automaattien rahanpesulain mukainen riskiarvio on laadittu erilliseksi liitteekseen ja sitä tulee tarkastella yhdessä tämän riskiarvion yleisen osion kanssa. Tämän riskiarvion päivityksen yhteydessä on lisäksi laadittu oma pakotteita ja jäädyttämispäätöksiä koskeva liite, jota tulee edellä mainitulla tavalla tarkastella yhdessä tämän dokumentin kanssa.

Kun riskiarviota ja sen yhteenvedoa tulevaisuudessa päivitetään, tullaan kukin yhteenvedon päivitettävä osio eriyttämään omaksi liitteekseen. Kun kaikki osiot on päivitetty, tulee riskiarvio koostumaan tästä yleisestä osiosta sekä sen liitteistä. Näin eri liitteitä sekä yleistä osiota pystytään päivittämään joustavasti. Näitä riskiarvion liitteitä tulee tarkastella yhdessä tammi-kuussa 2021 julkaistun ja nyt päivitettävänä olevan valvojakohtaisen riskiarvion yleisen osion kanssa.

## 1.2. JULKISUUS

Riskiarvion yleinen osio on julkinen. Varsinainen riskiarvio on salassa pidettävä asiakirja viranomaisten toiminnan julkisuudesta annetun lain (621/1999) 24 § 1 momentin 15 ja 20 kohtien perusteella. Varsinaisessa riskiarviossa on materiaalia, joka sisältää tietoa yksityisestä liikesalaisuudesta josta tiedon antaminen aiheuttaisi taloudellista vahinkoa elinkeinonharjoittajalle. Lisäksi varsinainen riskiarvio sisältää viranomaisen valvonnan kannalta merkityksellisiä asioita, joiden julkisuus saattaisi vaarantaa valvonnan ja sen tarkoituksen toteutumisen. Siksi tämän riskiarvion yleisen osion liitteeksi on laadittu julkinen yhteenvedo riskiarviosta. Edellä kuvatulla tavalla yhteenvedon päivitettyt osiot eriytetään yleisen osion omiksi liitteiksi, jotka ovat niin ikään julkisia.

## 1.3. RISKIARVION PÄIVITTÄMINEN

Jotta riskiarviolla voitaisiin tavoitella tosiasiallista vaikuttavuutta, on sen oltava ajantasainen. Riskiarviota tullaan päivittämään tarvittaessa ja aina kun rahapeliyhtiön toiminnassa tai rahapelitoiminnassa yleensä tapahtuu valvojakohtaiseen riskiarvioon vaikuttavia merkittäviä seikkoja tai muutoksia, tai jos ylikansallisen tai kansallisen riskiarvion päivityksistä tai lainsäädännön muutoksista aiheutuu muutostarpeita. Riskiarvion päivittämisessä tulee lisäksi huomioida muutokset toimintaympäristössä ja riskitilanteessa. Dokumentin valmistelusta ja päivityksestä vastaa Poliisihallituksen arpajaishallinto. Käytännössä riskiarvion ajantasaisuudesta vastaavat rahapelien toimeenpanon valvonnan ryhmän rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä vastaavat virkamiehet.

## 1.4. RAJAUS

Arpajaislain 11 §:n Veikkauksella on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen Suomessa (pois lukien Ahvenanmaa). Rahanpesulain 7 luvun 1 §:n mukaan Poliisihallituksen valvonta kohdistuu Veikkaukseen ja elinkeinonharjoittajiin, jotka välittävät osallistumisilmoituksia ja -maksuja Veikkauksen toimeenpanemiin rahapeleihin (eli Veikkauksen asiamiehiin). Poliisihallituksen rahanpesulain mukainen riskiarvio koskee siis rahapelitoimintaa. Arpajaislain 42 §:n mukaan Manner-Suomessa ainoana laillisesti rahapelejä voi toimeenpanna Veikkaus, sisältäen rahapelaamisen, joka tapahtuu Veikkauksen asiamiespisteissä.

Tätä riskiarviota päivitettäessä on meneillään lakihanke, jonka tarkoituksena on avata rahapelitoiminta toimilupaperusteiseksi. Tässä riskiarvion päivityksessä mahdollinen toimilupajärjestelmä rajataan kuitenkin päivityksen ulkopuolelle. Riskiarviota päivitetään myöhemmin toimilupajärjestelmää silmällä pitäen.

Rahanpesulaissa Poliisihallitukselle on asetettu velvollisuus valvoa myös Ahvenanmaan maakuntalainsäädännössä tarkoitettua rahapeliyhteisöä. Poliisihallituksen rahanpesulain mukainen valvonta ei kuitenkaan ulotu Ahvenanmaan itsehallintoalueelle. Toimivalta valvoa rahanpesulainsäädännön noudattamista rahapeleissä (rahapeliyhteisö sekä asiamiehet) Ahvenanmaan osalta on siirretty itsehallintolain 32 §:ssä tarkoitettulla sopimusasetuksella Ahvenanmaan arpajaistoimintaa valvovalle viranomaiselle (Ålands landskapsregering).<sup>1</sup>

Koska Poliisihallituksen rahanpesulain mukainen valvonta kohdistuu tätä riskiarviota päivitettäessä vain yhteen rahapeliyhtiöön ja sen käyttämiin asiamiehiin, riskejä arvioidaan tässä riskiarviossa yleisellä tasolla eli siitä näkökulmasta, millaisia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskejä suomalaisessa laillisessa rahapelien toimeenpanossa ylipäätään voi esiintyä. Tässä riskiarviossa ei oteta kantaa siihen, millaisia riskitilanteita Veikkauksen toiminnassa nimenomaisesti on tunnistettu, millaisia hallintatoimia Veikkaus toteuttaa riskien torjumiseksi tai millaisia konkreettisia valvontatoimia Poliisihallitus toteuttaa rahanpesulaissa säädetyn valvontatehtävänsä suorittamiseksi. Riskiarviossa ei siten käsitellä tietoja, jotka ovat Veikkauksen liikesalaisuuksia tai vaarantaisivat Poliisihallituksen suorittaman valvonnan tarkoituksen toteutumisen ja jotka ovat siten salassa pidettäviä.

Raha-automaatit pelikasinon ulkopuolella, eli pelipisteissä ja erityisissä pelisaleissa, tulivat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017, jäljempänä rahanpesulaki) soveltamisalan piiriin vuoden 2022 alusta lähtien. Pelikasinoiden ulkopuolelle sijoitettuja raha-automaatteja koskeva riskiarvio on tämän riskiarvion liitteenä. Tämä riskiarvion liite toteutettiin marraskuun 2021 ja helmikuun 2022 välisenä aikana ja riskiarviotyössä mukana olivat Poliisihallituksen arpajaishallinnon rahapelitoiminnan valvonnan asiantuntijat. Tätä riskiarvion liitettä tulee tarkastella yhdessä tammikuussa 2021 julkaistun ja nyt päivitettävänä olevan valvojakohtaisen riskiarvion yleisen osion kanssa.

Rahanpesulain maaliskuussa 2023 voimaan tulleen osittaisuudistuksen myötä rahanpesulain mukaisella ilmoitusvelvollisella tulee olla osana rahanpesulain 3 luvussa säädettyjä asiakkaan tuntemiseen liittyviä toimia tehokkaat toimintaperiaatteet, menettelytavat ja sisäinen valvonta sen varmistamiseksi, että ilmoitusvelvollinen noudattaa niitä velvoitteita, joita ilmoitusvelvolliselle seuraa pakotesäätelystä ja jäädyttämispäätöksistä. Pakotteita koskeva riskiarvio on tämän riskiarvion liitteenä. Tämä riskiarvion liite toteutettiin tammi-helmikuun 2024 välisenä aikana ja riskiarviotyössä mukana olivat Poliisihallituksen arpajaishallinnon rahapelitoiminnan valvonnan asiantuntijat. Tätä riskiarvion liitettä tulee tarkastella yhdessä tammikuussa 2021 julkaistun ja nyt päivitettävänä olevan valvojakohtaisen riskiarvion yleisen osion kanssa.

Tämä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio ei myöskään koske tavara-arpajaisia, bingoa tai markkinointiarpajaisia. Edellä mainitut toiminnot eivät ole osa rahapelitoimintaa, eivätkä ole rahanpesulain mukaisen valvontatoiminnan piirissä.

---

1 Sopimusasetus 500/2018. Lotteriinspektionenin toiminta on lakannut ja valvontatehtävät on 1.1.2024 alkaen siirretty Ahvenanmaan maakuntahallitukselle.

## 2. TAUSTA

Edellisessä osiossa on esitetty riskiarvion tarkoitus ja tavoite sekä rajaus. Jokaisen rahanpesulaissa mainitun valvojan tulee laatia riskiarvio oman valvontansa piiriin kuuluvan ilmoitusvelvollisen toimialan riskeistä. Valvojakohtaisen riskiarvion vaatimus on kirjattu rahanpesulakiin seuraavasti:

Rahanpesulain (444/2017) 2 luvun 2 §:n mukaan

*Toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen on laadittava riskiarvio sen valvonnan piiriin kuuluvien ilmoitusvelvollisten rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskeistä (valvojakohtainen riskiarvio). Toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen on riskiarviota laatiessaan otettava huomioon:*

- 1) *komission laatima Euroopan unionin laajuinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio ja sen osoittamat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit;*
- 2) *kansallinen riskiarvio ja sen osoittamat kansalliset rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit;*
- 3) *sen valvomaan toimialaa koskevat ilmoitusvelvollisten ja niiden asiakkaisiin, tuotteisiin ja palveluihin liittyvät rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit.*

*Toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen on otettava huomioon valvonnan laajuutta ja toistuvuutta suunnitellessaan tekemänsä riskiarvio, ilmoitusvelvollisen toiminnalle sallitut poikkeukset sekä 1 momentin 3 kohdassa tarkoitetut toimialaa koskevat riskit.*

*Toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen on päivitettävä valvojakohtaista riskiarviota säännöllisesti tai kun ilmoitusvelvollisen toiminnassa tapahtuu valvojakohtaiseen riskiarvioon vaikuttavia merkittäviä seikkoja tai muutoksia.*

*Toimivaltaisen valvontaviranomaisen ja asianajajayhdistyksen on julkistettava riskiarvion yhteenveto. Riskiarvio tulee salassapitosäännösten estämättä pyynnöstä luovuttaa rahanpesun selvittelykeskukselle ilman aiheetonta viivytystä, jos se on tarpeen rahanpesun selvittelykeskuksesta annetun lain (445/2017) 2 §:n 1 momentissa säädettyjen tehtävien hoitamiseksi. (23.3.2023/444)*

Säännös perustuu Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2015/849, jäljempänä neljäs rahanpesudirektiivi, 48 artiklaan sekä OECD:n alaisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen vastaisen toimintaryhmän Financial Action Task Force, jäljempänä FATF, suositukseen 1. Neljäs rahanpesudirektiivi velvoittaa sekä valvojakohtaisen riskiarvion tekemiseen sekä kansallisen riskiarvion tekemiseen. FATF:n suositus edellyttää FATF:n jäsenmailta rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamista ja ymmärrystä riskeistä. Lisäksi viranomaisten toimenpiteet tulee suhteuttaa tunnistettuihin riskeihin.

Neljäs rahapesudirektiivi laajensi rahapelipalvelujen soveltamisalaa aikaisemmasta. Soveltamisala laajennettiin koskemaan kasinoiden lisäksi myös muuta rahapelaamista. Suomen osalta jo edellinen rahanpesulaki (503/2008) koski kaikkea rahapelaamista, pois lukien kasinon ulkopuoliset raha-automaatit.

## 2.1. EUROOPAN KOMISSION LAATIMA EU:N YLIKANSALLINEN RISKIARVIO

Neljännän rahanpesudirektiivin 6 artiklan mukaan komissio laatii arvion sisämarkkinoihin vaikuttavista rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeistä, jotka liittyvät rajat ylittävään toimintaan. Ylikansallisessa riskiarviossa riskejä tulee arvioida huomioiden ainakin sisämarkkinoiden riskialtteimmat alueet, alakohtaiset riskit ja rikollisten eniten käyttämät keinot laittomasti saadun hyödyn alkuperän häivyttämiseen.

Arpajaishallinnon riskiarvio perustuu osittain Euroopan komission laatiman EU:n ylikansallisen riskiarvion (Supra National Risk Assessment eli SNRA) rahapelejä koskevan osioon. Valvojan riskiarvion laadinnassa käytetään hyväksi SNRA:ssa tunnistettuja riskiskenaarioita. Riskiarviossa on huomioitu kansallisen rahapelitoiminnan maantieteellinen rajausta Manner-Suomen alueelle sekä muut kansalliset rahapelitoiminnan erityispiirteet, joita on esitelty tässä dokumentissa erikseen.

## 2.2. KANSALLINEN RISKIARVIO

Rahanpesulain 2 luvun 1 §:n mukaan valtiovarainministeriö ja sisäministeriö toimivat kansallisina viranomaisina, jotka sovittavat yhteen kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion laadintaa.<sup>2</sup> Kansallisen riskiarvion tarkoituksena on yksilöidä rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit toimialoilla, tukea ja tehostaa rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjuntaa ja voimavarojen kohdentamista, tukea eri toimialojen yhdenmukaisten toimintatapojen laadintaa aiheesta sekä antaa tietoa valvojien ja ilmoitusvelvollisten omien riskiarvioiden tueksi. Kansallisessa riskiarviossa on huomioitava komission riskiarviossa esiin tuodut tulokset.

Kansallisessa riskiarviossa kuvataan rahanpesun ja terrorismin rahoituksen tyypillisiä ilmeneismuotoja ja menetelmiä sekä yhteiskunnan eri sektorien ja rahoitusjärjestelmän haavoittuvuuksia. Riskiarviossa on myös arviot ilmenemismuotojen ja menetelmien yleisyydestä sekä vakavuudesta.

## 2.3. ILMOITUSVELVOLLISEN RISKIARVIO

Rahanpesulain 2 luvun 3 §:n mukaan ilmoitusvelvollisen on laadittava riskiarvio rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskien tunnistamiseksi ja arvioimiseksi. Velvollisuus riskiarvion laatimisesta koskee siten muun muassa Veikkausta. Sen sijaan Veikkauksen asiamiehillä ei ole lakiin perustuvaa velvollisuutta laatia riskiarviota.

Valvovana viranomaisena Poliisihallitus valvoo, että Veikkaus täyttää sille rahanpesulaissa asetetut vaatimukset, kuten riskiarvion laatimisen. Rahanpesulain mukaan Veikkauksen tulee toimittaa sen laatima riskiarvio sekä siihen tehtävät muutokset viipymättä pyynnöstä Poliisihallitukselle. Poliisihallituksen valvojakohtaisessa riskiarviossa ei kuitenkaan käsitellä Veikkauksen riskiarviota, jonka sisällön julkisuus on Veikkauksen päätösvallassa. Mikäli Veikkaus riskiarviossaan tunnistaa rahapelitoimintaansa liittyviä rahanpesun ja/tai terrorismin rahoittamiseen liittyviä riskejä, joita Poliisihallitus ei ole aiemmin tunnistanut, voivat nämä riskit tulla

---

<sup>2</sup> Rahanpesulaki 2 luku 1 §:n mukaan sisäministeriö ja valtiovarainministeriö toimivat kansallisina viranomaisina, jotka sovittavat yhteen kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvion laadintaa. Sisäministeriö vastaa kansallisen terrorismin rahoittamisen ja valtiovarainministeriö rahanpesun rahoittamisen riskiarvion laadinnasta.

sisällytetyksi myös Poliisihallituksen valvojakohtaiseen riskiarvioon. Kaikkia riskejä käsitellään kuitenkin yleisellä tasolla ja Veikkauksen liikesalaisuuksia vaarantamatta.

## 2.4. FINANCIAL ACTION TASK FORCE (FATF)

Rahanpesunvastainen toimintaryhmä Financial Action Task Force (FATF) on hallitusten välinen elin, joka asettaa standardeja ja kehittää menettelytapoja rahanpesun ja terrorismin rahoituksen torjumiseksi. FATF on alun perin vuonna 1990 antanut 40 suositusta sen estämiseksi, ettei rahoitusjärjestelmiä käytetä väärin huumausainekaupasta peräisin olevan rahan pesemiseen. FATF:n suositus 1 koskee riskien arviointia sekä riskiperusteista lähestymistapaa, joka FATF:n suosituksen mukaan tulee olla kaiken rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämiseksi tehtävien toimien perusta. Suosituksen perusteella valtioiden tulisi identifioida, arvioida ja ymmärtää kyseistä maata koskevat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit. Tämän arvion perusteella riskien vähentämiseksi toteutettavien toimien tulee olla oikeassa suhteessa tunnistettuihin riskeihin. Vuosien varrella suosituksia, standardeja, on tarkistettu useamman kerran. Helmikuussa 2012 annetut standardit sisälsivät suosituksen riskien arvioinnista kansallisella tasolla sen varmistamiseksi, että mahdolliset haavoittuvuudet havaitaan ja ymmärretään. Lisäksi suosituksissa todetaan, että arvioinnin perusteella viranomaisten on mahdollista kohdentaa toimiaan riskiperusteisesti. FATF:n standardeja käytetään yli 180 maassa. Myös Suomi on FATF:n jäsen. Rahapelien osalta FATF:n suositukset koskevat kasinoja (ml. online-kasinot ja laivoilla olevat kasinot). FATF suorittaa maatarkastuksia, joiden tarkoituksena on varmistaa rahanpesun ja terrorismin estämiseksi tehdyt kansalliset toimenpiteet riittäviksi.



### 3. RISKIPERUSTEINEN LÄHESTYMISTAPA JA TOTEUTUS

Neljäs rahanpesudirektiivi korostaa riskiperusteista lähestymistapaa sekä ilmoitusvelvollisten rahanpesun torjunnassa, että ilmoitusvelvollisten toimintaa valvovien viranomaisten toiminnassa. Sama riskiperusteinen lähestymistapa on FATFin suositusten takana ja korostuu myös rahanpesulaissa. Poliisihallituksen riskiarvion on paitsi tarkoitus täyttää rahanpesulaissa asetettu velvollisuus riskiarvion laatimisesta, myös aidosti tunnistaa rahapelitoimintaan liittyvät rahanpesun riskit ja arvioida näitä sekä kartoittaa riskien hallintakeinoja. Tämän tavoitteen toteutumisen myötä riskiarviota voidaan käyttää työkaluna valvovan viranomaisen työlle esimerkiksi valvonnan painopisteiden määrittelyssä. On kuitenkin huomattava, että valvonta ei voi perustua vain riskiperusteiseen arvioon kohdistuen pelkästään riskialtteinnaiksi arvioituihin toimintoihin, vaan valvontaan on aina sisällyttävä myös satunnaistarkastuksia muihin toimintoihin kattavan valvonnan varmistamiseksi.

Riskiarvion perustana on edellä esitetysti FATF:n suositukset ja sen suorittamat Suomen maatarkastukset, komission laatima Euroopan unionin laajuinen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskiarvio (SNRA) ja sen osoittamat rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen riskit, kuitenkin huomioiden kansalliset rahapelien toimeenpanoympäristön erityispiirteet. Riskiarvion taustamateriaalina on käytetty myös kansallista riskiarviota. Lisäksi osana riskiarvion laatimista on huomioitu muuta asiaan liittyvää materiaalia, kuten FATF:n raportti ”Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector” vuodelta 2009 ja muiden valvontaviranomaisten riskiarvioita (ks. tarkemmin luettelo lähteistä).

Poliisihallituksen arpajaishallinto arvioi riskejä muun muassa valvonnan kautta kertyneen tiedon valossa. Poliisihallitus valvoo rahapelien toimeenpanoa rahanpesulaissa säädettyjen valtuuksien lisäksi myös arpajaislain nojalla hyvin laaja-alaisesti arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi (arpajaislaki 42 §). Käytännössä arpajaislain mukainen valvonta linkittyy tiiviisti rahanpesun estämisen valvontaan. Arpajaishallinto esimerkiksi arvioi Veikkauksen uusia rahapelejä jo niiden kehittämisvaiheesta lähtien sekä antaa lausuntoja esimerkiksi pelisäännöistä, sähköisen pelitilin ehdoista ja rahapelien toimeenpanon vastuullisuuselementeistä. Poliisihallitus saa automaattisesti omaan valvonnan tietojärjestelmäänsä valtaosan Veikkauksen internetissä toimeenpantavien rahapelien pelialueistosta ja nämä pelitilin kautta sähköisessä muodossa pelatut rahapelit tulevat voimaan, kun tieto pelistä on tallentunut Poliisihallituksen valvontajärjestelmään. Tietojen tallentuminen tapahtuu lähes reaaliaikaisesti, mikä varmistaa tietojen eheyden.

Poliisihallitus on aktiivisesti yhteydessä rahapeliyhtiön kanssa ja seuraa sen omaa ilmoitusvelvollisen riskiarviota. Poliisihallitus seuraa rahapeliyhtiön riskiarviossa tapahtuvia muutoksia sekä sitä, millaisia hallintatoimia rahapeliyhtiö toteuttaa riskien poistamiseksi ja kontrolloimiseksi.

Rahapelitoimintaan liittyvistä riskeistä ja näiden riskien arvioinnista on käyty ja käydään keskustelua rahanpesun selvittelykeskuksen kanssa. Poliisihallitus ja rahanpesun selvittelykeskus järjestävät kahdenkeskisiä tapaamisia ja tarvittaessa Poliisihallitus pyytää rahanpesun selvittelykeskukselta lausuntoja sen käsiteltävinä olevissa asioissa. Lisäksi keskustelua käydään vapaamuotoisesti puhelimitse ja sähköpostitse sekä eri yhteyksissä tapahtuvien kohtaamisten ohessa. Arpajaishallinnon asema osana poliisiorganisaatiota edesauttaa luottamuksellisten keskustelujen käymistä ja keskinäisen yhteistyön tekemistä monella eri tasolla keskusrikospoliisin ja Poliisihallituksen sekä muiden rahanpesun estämisen eteen työskentelevien tahojen kanssa.

Valtiovarainministeriö ja sisäministeriö asettivat 18.12.2019 kansallisen rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen yhteistyöryhmän, jossa Poliisihallituksen arpajaishallinto on jäsenenä. Yhteistyöryhmä on asetettu toistaiseksi ja se kokoontuu säännöllisesti noin kuukauden välein. Yhteistyöryhmän tehtävänä on kehittää ja tehostaa kansallista rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämistä. Yhteistyöryhmä voi perustaa alatyöryhmiä. Yhteistyöryhmä on perustanut rahapesulain mukaisten valvojien alatyöryhmän, jossa Poliisihallituksen arpajaishallinto on myös jäsenenä. Myös tämä valvojien alatyöryhmä kokoontuu säännöllisesti rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen valvonnan kannalta ajankohtaisten asioiden ja muiden valvontaan liittyvien aiheiden tiimoilta.

Lisäksi arpajaishallinto käy keskustelua kansainvälisten kollegoiden kanssa sekä myös kotimaisten valvojien kanssa sähköpostitse ja eri yhteyksissä tapahtuvien kohtaamisten ohessa. Tämä yhteistyö ja vuoropuhelu varmistavat osaltaan ajankohtaisen ymmärryksen riskeistä ja monipuolisen näkökulman rahapelitoiminnassa mahdollisiin rahanpesun riskeihin ja sen estämisen- ja valvontakäytäntöihin. Yhteistyö ja vuoropuhelu edistävät myös yhteisten näkemysten muodostamista.

Kokonaisvaltaisen rahapelien toimeenpanon valvonnan kautta Poliisihallituksella on erittäin tarkka tieto rahapelien toimeenpanon kokonaisuudesta ja yksityiskohdista sekä pitkäaikainen kokemusperäinen tieto eri ratkaisujen taustoista. Poliisihallitus kykenee tämän valvontakokemuksen kautta kertyneen tiedon sekä toimivan viranomaisyhteistyön nojalla arvioimaan Suomessa laillisesti toimeenpantavaan rahapelitoimintaan liittyviä rahanpesun riskejä erittäin tarkasti ja kattavasti.

## 4. SUOMALAISEN RAHAPELITOIMINNAN TOIMINTAYMPÄRISTÖN KANSALLISET ERITYISPIIRTEET

Suomalainen rahapelitoiminta eroaa muusta eurooppalaisesta rahapelitoiminnasta. Rahapeliyhtiö Veikkaus on kokonaan valtio-omisteinen monopolitoimija. Rahapelien toimeenpanoon oikeutettu yhteisö on määritelty lainsäädännöllä. Veikkauksella on tätä riskiarviota päivitettyä arpajaislain 11 §:n nojalla yksinoikeus rahapelien toimeenpanoon Manner-Suomessa. Yhtiön hallituksen valitsee osakeyhtiölain 6 luvun 9 §:n perusteella yhtiökokous.

Valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annetun lain 5 §:n mukaan omistajaohjauksesta vastaava ministeriö käsittelee ja ratkaisee asiat, jotka koskevat valtion edustajien määräämistä yhtiökokouksiin ja toimiohjeiden antamista heille, valtiolle osakkeenomistajana kuuluvien oikeuksien käyttämistä, yhtiöiden muuta omistajaohjausta sekä valtion myötävaikutusta sellaiseen järjestelyyn, jonka seurauksena valtion osuus muun kuin valtion täysin omistaman yhtiön kaikkien osakkeiden tuottamasta äänivallasta muuttuu muulla kuin 4 §:n 1 momentin 3 kohdassa tarkoitettulla tavalla<sup>3</sup>. Tämä erityispiirre vaikuttaa suomalaisessa rahapelitoiminnassa mahdollisiin rahanpesun ja terrorismin rahoituksen riskeihin monin tavoin. Rikollisilla tai heidän kumppaneillaan ei ole mahdollisuutta omistaa rahapelitoimintaa harjoittavaa yhtiötä miltään osin.<sup>4</sup>

Rahapelien toimeenpanosta yleisesti säädetään arpajaislaissa. Arpajaislain nojalla rahapelien toimeenpanossa merkityksellisistä asioista on annettu myös muita alemman asteisia säädöksiä. Veikkauksen rahapelien toimeenpanosta on annettu valtioneuvoston asetus, jossa määritellään mm. voittoina pelaajille maksettavat peliryhmäkohtaiset palautusprosentit. Rahapelien pelisäännöt taas annetaan sisäministeriön asetuksella. Rahapelien toimeenpanon sitominen lainsäädäntöön on omiaan vähentämään rahapelitoiminnan hyväksikäyttöä rahapesuun ja terrorismin rahoittamiseen, koska tietyt toimet eivät ole suoraan rahapelioperaattorin omassa harkinnassa.

- 
- 3 Asiaa on avattu tarkemmin lain esitöissä hallituksen esityksen (HE 80/2007 vp) yksityiskohtaisissa perusteluissa (s. 19 alkaen). Hallituksen esityksen mukaan "Omistajaohjauksesta vastaava ministeriö määrää valtion edustajat yhtiökokouksiin ja antaa heille mahdolliset toimiohjeet. Omistajaohjauksesta vastaava ministeriö joko edustaa valtiota yhtiökokouksessa tai määrää itselleen sijaisen. Käytännössä kokousedustajaksi tai edustajan varamieheksi määrätään yleensä ministeriön kansliapäällikkö, omistajaohjauksesta vastaavan osaston tai yksikön päällikkö tai muu omistajaohjaustehtäviä hoitava virkamies. Yhtiökokousedustajille annetaan varsin harvoin muodollisia toimiohjeita, mutta valtion kannanotot yhtiökokouksissa käsiteltäviin asioihin valmistellaan etukäteen ja hyväksytetään ministerillä, jos ne poikkeavat vakiintuneesti noudatettavista käytännöistä. Valtiolla osakkeenomistajana kuuluvia oikeuksia käytetään pääsääntöisesti yhtiökokouksessa, mutta valtiolla voi myös olla esimerkiksi yhtiöjärjestyksen tai osakassopimuksen perustuva oikeus hyväksyä tai hylätä yhtiön toimielinten jäsenet. Vastuuministeriö käyttää osakkeenomistajan puhevaltaa sekä kaikkia valtiolle lain, yhtiöjärjestyksen tai osakassopimuksen perusteella kuuluvia oikeuksia. Niin sanottuilla muulla omistajaohjauksella tarkoitetaan yhtiökokouksen ulkopuolista yhteydenpitoa yrityksen ja sen johdon sekä muiden merkittävien omistajien kanssa, samoin kuin tähän liittyvää omistajan kannanottojen muodostamista. Osa tästä yhteistyöstä liittyy omistajien yhteiseen yhtiökokousasioiden valmisteluun ja osa yritysjohdon tarpeisiin varmistaa omistajien suhtautuminen ja tuki valmisteilla oleville hankkeille."
- 4 Rahapelialalla ei ole erityisiä säädettyjä ammattitaito- ja luotettavuusvaatimuksia. Valtiolla Veikkaus Oy:n osakkeenomistajana on kuitenkin olemassa oma prosessinsa yhtiön hallituksen jäsenten valintaan. Veikkaus Oy:llä on puolestaan olemassa oma prosessinsa työntekijöiden ammattitaito- ja luotettavuusvaatimusten varmistamiseksi.

#### 4.1. RAHAPELIIEN PELISÄÄNNÖT

Rahapelien pelisäännöt annetaan sisäministeriön asetuksella. Rahapelien pelisäännöt sisältävät yksityiskohtaisesti kaikkien Veikkauksen toimeenpanemien rahapelien säännöt. Rahapelien säännöt sisältävät useita elementtejä, joilla on merkitystä rahapelien houkuttelevuuteen rahanpesun osalta. Säännöt sisältävät mm. panostasoihin ja voitonmaksuun liittyviä rajoitteita.

#### 4.2. VALTIONEUVOSTON ASETUS VEIKKAUS OY:N RAHAPELIIEN TOIMEENPANOSTA

Rahapelien palautusprosentteilla voi olla merkitystä arvioitaessa rahapelin mahdollisia rahanpesun riskejä. Rahapelien palautusprosentteista säädetään valtioneuvoston asetuksella Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta (1414/2016). Kyseisellä asetuksella säädetään myös muun muassa rahapeleihin osallistumisesta, voittojen pyöristämisestä, perimättä jääneistä voitoista, sekä raha-automaattien ja erityisten pelisalein enimmäismäärästä.

Kasinoiden lukumäärästä säädetään myös em. valtioneuvoston asetuksella. Asetuksen 11 §:n mukaan rahapeliyhtiö saa harjoittaa pelikasinotoimintaa yhdessä pelikasinossa Helsingin kaupungin alueella sekä yhdessä pelikasinossa Tampereen kaupungin alueella.

Tällä hetkellä Manner-Suomessa on yksi fyysinen kasino, Casino Helsinki, joka sijaitsee Helsingissä. Veikkaus avasi toisen pelikasinon Tampereelle vuonna 2021. Tampereen pelikasinon suljettiin joulukuussa 2023.

Kasinoiden lukumäärästä säättäminen asetuksella on erityispiirre, joka vaikuttaa suomalaisessa rahapelitoiminnassa mahdollisiin rahanpesun riskeihin. Koska Suomessa ei toimi kansainvälisiä kasinoketjuja, joilla olisi toimipisteitä usean juridiktion alueella, esimerkiksi rahaa ei voida siirtää kasinotilien kautta toisiin maihin.

#### 4.3. PITKÄLLE KEHITTYNYT TIETOTEKNINEN VALVONTA

Tietotekninen valvonta on yksi keskeisistä valvontakeinoista nykyisessä digitaalisesti toimeenpantavassa rahapelitoiminnassa. Poliisihallituksella on käytössään erittäin kehittynyt rahapelien toimeenpanon tietotekninen valvontajärjestelmä. Järjestelmää on käytetty Veikkauksen valvonnassa vuodesta 1989 saakka ja sitä kehitetään jatkuvasti. Merkittävä uudistus tehtiin vuonna 2015, jolloin valvontajärjestelmän laitteisto ja ohjelmisto päivitettiin vastaamaan nykyistä pelimäärää sekä nopearytmistä pelitapaa.

Rahapelitoiminnan tietotekninen valvonta perustuu pääosin oikeellisuusvalvontaan. Rahapeleistä valtaosan pelitapahtumatiedot siirretään lähes reaaliajassa valvovan viranomaisen haltuun eli Poliisihallituksen arpajaishallinnon keskitettyyn tietotekniseen valvontajärjestelmään. Häiriötilanteissa tai epäilyissä väärinkäyttötilanteissa sähköisen pelijärjestelmän toiminta ja pelaajan tekemät valinnat voidaan tarkistaa ja tutkia arpajaishallinnon hallussa olevasta luotettavasta pelitapahtuma-aineistosta. Näillä toimilla valvova viranomainen pyrkii takaamaan pelaajan oikeusturvan toteutumisen sekä estämään mahdollisia väärinkäytöksiä

ja rikoksia. Tarvittaessa pelitapahtuma-aineiston tietoja käytetään arpajaishallinnon antamien ratkaisusuositusten ja lausuntojen perustana<sup>5</sup>.

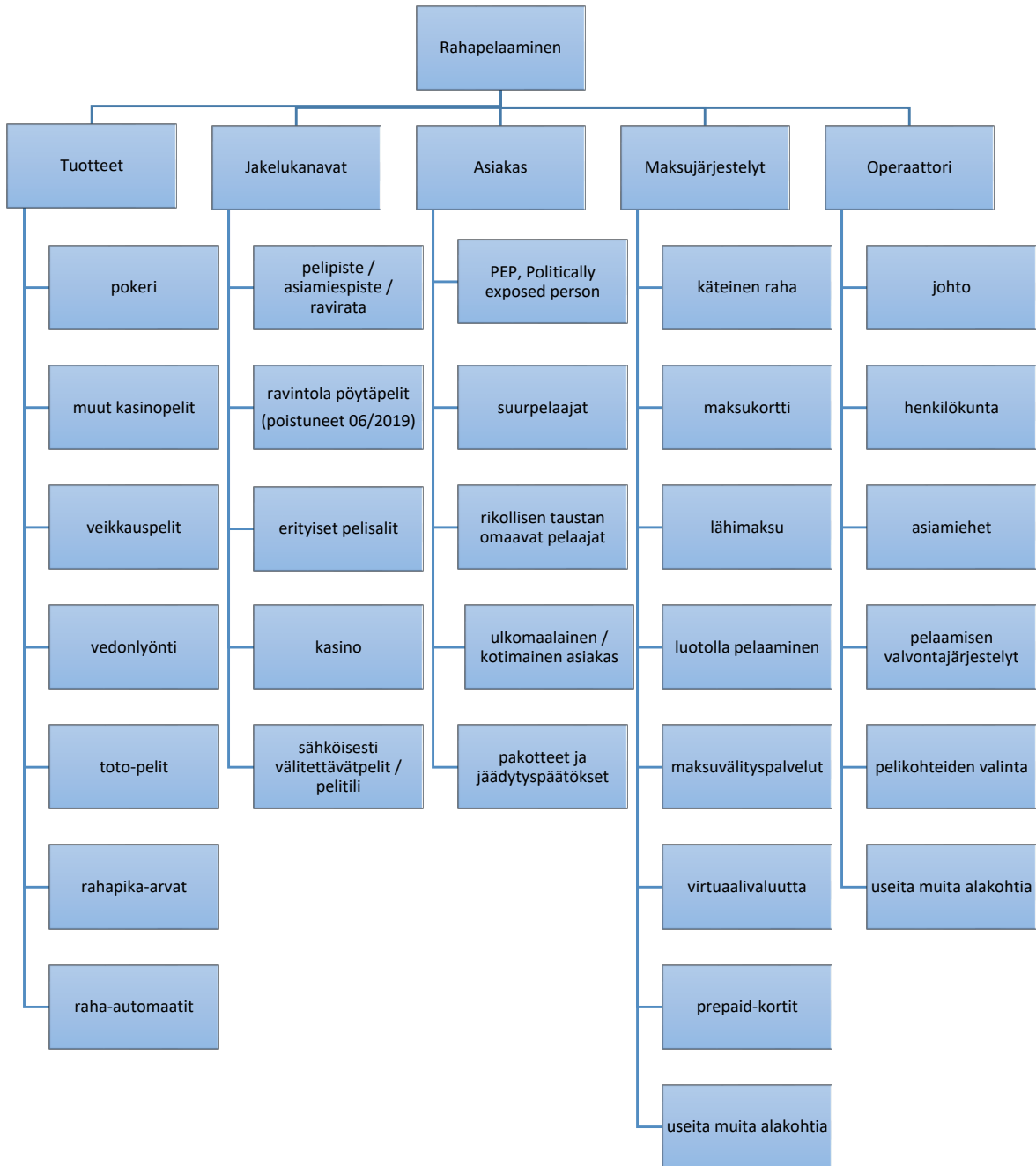
Tällä hetkellä valvonnan tietojärjestelmää käytetään arpajaislain mukaiseen rahapeliin toimeenpanon valvontaan. Tietojärjestelmään kertyvää pelitapahtuma-aineistoa voidaan mahdollisesti hyödyntää myös rahanpesulain mukaiseen valvontaan ja raportointiin tulevaisuudessa.

---

5 Arpajaislain 48 § 1 mom. mukaan pelaaja voi pyytää Poliisihallituksesta kirjallisesti ratkaisusuositusta rahapelejä toimeenpanevan rahapeliyhteisön ja pelaajan välisestä voitonmaksua koskevasta erimielisyydestä.

## 5. RISKIEN TUNNISTAMINEN JA ARVIOINTI

Riskiarviossa arvioitavia kokonaisuuksia on jaoteltu seuraavan kaavion mukaisesti:



Kaavio on tarkoitettu selventämään riskiarviossa käsiteltävien aihealueiden kokonaisuutta. Kaavio on otsikoitu arvioitavan toimintaympäristön mukaan rahapelaamiseksi. Rahapelaaminen on sitten jaettu viiteen pääkohtaan (tuotteet, jakelukanavat, asiakas, maksujärjestelyt ja operaattori), joihin kuhunkin liittyy useita alakohtia (kaikkia alakohtia ei ole tähän kuvattu johtuen niiden määrästä). Riskiarviossa on pyritty tunnistamaan kattavasti rahapelaamisen tuotteisiin, jakelukanaviin, maksuvälineisiin, asiakkaisiin ja toimeenpanijaan eli rahapelioperaattoriin liittyvät riskit sekä riskien mahdollisia seuraamuksia.

## 5.1. RISKIARVIONTITYÖKALU

Arpajaishallinnon laatimassa riskiarviossa on käytetty valtiovarainministeriön Vahti-toiminnon riskiarviointityökalua. Riskiarviointityökalu on Excel-pohjainen taulukko, johon on kerätty tunnistetut riskit sekä riskianalyysin tulokset ja lueteltu hallintakeinoja. Riskiarviointityökalu perustuu SFS-ISO 31000 riskienhallinta -standardiin, joka on mukautettu julkisen hallinnon käyttötarpeisiin. Riskiarviointityökalua on tässä riskiarviossa edelleen muokattu rahapelitoiminnan riskiarviointiin sopivaksi.

## 5.2. PROSESSI/METODIKUVAUS

Riskienhallinnan prosessin kuvauksessa ja vaiheiden määrittelyssä on hyödynnetty valtiovarainministeriön Vahti-ohjetta ”Ohje riskienhallintaan”<sup>6</sup> soveltuvin osin. Normaalisti riskiarvioinnista tämä rahapelitoimintaa koskeva riskiarvio poikkeaa siinä suhteessa, että riskiarvio tehdään toisen toimijan toimintaan liittyen, eikä riskien arviointi kohdistu suoraan Poliisihallituksen oman valvontatoiminnan riskeihin.

Riskienhallinnan prosessin ensimmäistä askelta eli toimintaympäristön määrittelyä on tehty osin tässä dokumentissa.<sup>7</sup> Tämän jälkeistä riskien arviointiprosessia voi kuvata seuraavanlaisella prosessikaaviolla:



Kaavio kuvaa riskien arvioinnin prosessin kokonaisuutta riskien tunnistamisesta riskien hallintatoimiin. Kaaviossa esitetyt vaiheet ovat riskien tunnistaminen, tunnistettujen riskien analyysi eli todennäköisyyden ja vaikutusten/vakavuuden arviointi, riskien merkityksen arviointi, mikä koostuu todennäköisyyden ja vakavuuden kertoimesta, sekä riskienhallintatoimet. Kun riskiarviota päivitetään, prosessi alkaa alusta. Voidaan esimerkiksi todeta, että tietyn hallinta-

6 Valtiovarainministeriö 2017, Ohje riskienhallintaan, valtiovarainministeriön julkaisuja 22/2017.

7 VM, Ohje riskienhallintaan 22/2017, s. 19, riskien hallinnan toimintaympäristöstä kirjoitetaan seuraavasti: ”Riskienhallintaprosessissa toimintaympäristön määrittelyvaiheessa tehdään riskien arvioinnin kannalta keskeiset rajaukset siitä, mitä sisällytetään riskien arviointiin ja mitä jätetään sen ulkopuolelle.”

”Toimintaympäristön määrittelyssä otetaan huomioon ja tehdään päätökset seuraavista reunaehdoista:

- mahdolliset syyt ja seuraukset ja miten niitä mitataan
- todennäköisyyden määrittelevät ajat, rajat ja muut tarvittavat reunaehdot
- käytettävät riskitasot ja miten riskejä tulee käsitellä
- mahdolliset riskien yhdistelmät ja miten niitä tulee ottaa huomioon.”

toimen käyttöönotto laskee riskin todennäköisyyttä tai seurauksia tai uuden ominaisuuden lisääminen tuotteeseen lisää haavoittuvuuksia eli riskin toteutumisen todennäköisyyttä. On tietysti mahdollista, että riski poistuu kokonaan esimerkiksi jakelukanavamuutoksen vuoksi tai tuotepoistuman mukana. Vaikka prosessi on kuvattu otsikoittain eteneväksi, on riskiarvion laatiminen kokonaisvaltaista arviointia, jossa huomioidaan kaikki prosessikaaviossa mainitut vaiheet sekä näiden keskinäiset suhteet, joita voi olla kuitenkin hankala eritellä arvioinnissa selvästi omiksi tilanteiksi. Riskiarviota on mahdollista käyttää valvottavan toiminnan kehittämisessä, toiminnan valvomisessa sekä valvojan valvontatoiminnan kohdentamisessa ja päätöksenteon tukena.

### 5.3. RISKIEN TUNNISTAMINEN

Rahapelitoiminnan riskien tunnistamisessa on käytetty hyväksi useita lähteitä. Riskien tunnistamisen pohjana käytetään rahapeliasiantuntijoiden tietoa ja kokemusta alasta. Tunnistamisessa huomioidaan myös jo mahdolliset aiemmin esiin tuodut riskit. Rahapelitoimintaa uhkaavien riskien tunnistamisessa käytetään lisäksi hyväksi eri toimijoiden, kuten muiden rahanpesulain mukaisten valvojien, EU:n komission, FATF:n yms. tekemiä riskiarvioita sekä aiheesta tehtyjä tutkimuksia ja julkaisuja (tarkempi erillinen luettelo). Rahapelitoiminnan lisäksi riskien tunnistamisessa pyritään huomioimaan myös muiden rahapelitoiminnan kannalta merkityksellisten sektoreiden toiminta kuten maksuvälityspalvelut ja tunnistamisen palvelut. Riskien tunnistamisen vaiheessa ei vielä anneta merkitystä sille, kuinka merkittävä riski rahapelaamisessa on. Tarkoitus on tunnistaa sekä entuudestaan tiedetyt että mahdollisesti toteutuvat riskit.

### 5.4. RISKIANALYYSI ELI RISKIEN TODENNÄKÖISYYDEN JA SEURAUSTEN VAIKUTUSTENARVIOINTI

Tunnistettuja rahapelitoimintaa uhkaavia riskejä on paljon, joten on merkityksellistä arvioida niiden todennäköisyyttä ja vaikutusta, jotta valvontatoiminnassa valvonta osataan kohdentaa riskien vakavuuden mukaan. Vaikutustenarvioinnissa arviointi kohdistuu riskin toteutumisesta aiheutuviin vaikutuksiin sekä niiden vakavuuteen ja vaikuttavuuteen.

Todennäköisyysarvioinnissa on huomioitava toiminnan haavoittuvuudet. Haavoittuvuudella tässä tarkoitetaan niitä seikkoja tai tilanteita, jotka mahdollistavat riskien toteutumiset. Eli tarvitaan jokin haavoittuvuus kuten valvonnan heikkous tai puute, jotta riski voisi tapahtua. Haavoittuvuudet kuvaavat riskien hallintaan liittyvää epävarmuutta, joka uhkaa toimialan toimintaa. Haavoittuvuuksissa voidaan hyvin huomioida myös muut kuin nimenomaan rahapeli-toimintaa uhkaavat epävarmuudet, jotka voivat kuitenkin vaikuttaa myös rahapelitoimintaan. Haavoittuvuuksien arvioinnissa on usein mahdollista tunnistaa ne toiminta-alueet, joissa riskit ovat suurimmat. Tämä mahdollistaa valvontatoiminnan riskiperusteisen kohdentamisen sekä hallintatoimien määrittelyn.

#### 5.4.1. Riskien luokittelu

Riskin luokittelu on osa riskien analyysiä. Luokittelun avulla kuvataan todennäköisyyttä, jolla riski toteutuu ja aiheuttaa jonkin epätoivotun tilanteen, käyttämällä hyväksi numeraalista asteikkoa. Luokittelussa pyritään kuvaamaan numeraalisesti myös riskin toteutumisen seurausten vakavuutta/vaikuttavuutta. Seurausten arvioinnissa voidaan käyttää apukysymyksiä, kuten mihin kaikkeen seurauksena vaikuttaa, mitä voi pahimmillaan tapahtua ja kuinka merkittävä vaikutus riskin seurauksella on tavoitteelle eli rahanpesun estämiselle rahapelitoiminnassa. Lisäksi voidaan arvioida esimerkiksi taloudellisia ja toiminnallisia vahinkoja. Luokittelu kohdistuu siis sekä riskin todennäköisyyteen että siitä aiheutuvan seurauksen vakavuuteen. Luokittelussa käytettiin neliportaista asteikkoa 1-4 (4x4) todennäköisyyden ja vaikuttavuuden



osalta.<sup>8</sup> Riskien luokittelussa on voitu osin huomioida tällä hetkellä olemassa olevia hallintakeinoja mutta erityisesti huomioitava on, että uusien tai muiden hallintakeinojen käyttöön-otto ja niiden kokonaisvaltainen huomioiminen riskin saamassa arvossa saattaisi laskea riskin suuruutta. Vaikka pyrkimys on mahdollisimman objektiiviseen arviointiin, on riskien numeraalinen luokittelu suurelta osin subjektiivista sekä perustuu suurimmilta osin yksilön omaan tietoon ja kokemukseen kyseisestä aiheesta.

## 5.5. RISKIEN MERKITYKSEN ARVIOINTI

Riskin suuruus toiminnalle itsessään muodostuu riskin todennäköisyydestä sekä sen seurauksen vakavuudesta/vaikuttavuudesta. Tunnistettujen riskien merkityksen arviointi perustuu tehtyyn luokitteluun. Riskialtteimpia toimintoja ovat riskit, jotka ovat saaneet suurimmat pisteet luokittelussa. Suurimmat pisteet saaneita riskejä ei kuitenkaan suoraan todeta merkittävimmiksi riskeiksi vaan ne otetaan tarkempaan analyysiin. Analyysissä pyritään selvittämään, miksi kyseiset riskit ovat merkittäviä ja millaisia hallintakeinoja riskien estämiseksi ja vähentämiseksi olisi käytössä. Osa riskeistä arvioidaan suhteessa valvottavan rahanpesun riskienhallintaa ja/tai rahanpesulain velvoitteiden toteutumiseen. Myös tässä analyysityössä käytetään hyväksi useita lähteitä (ks. lähteet).

## 5.6. RISKIEN HALLINTATOIMET

Riskien hallintatoimet sisältävät keinoja, joilla riskien toteutumista ja/tai niiden vaikutusta voidaan estää tai vähentää. Riskiin voi liittyä useita hallintakeinoja. Hallintakeino voi olla myös toimi, jota ei jostain syystä pystytä tai voida toteuttaa, jolloin sen käyttämättömyys tulee myös perustella (esim. hallintakeino ei ole voimassa olevan lainsäädännön mukainen). Riskienhallintaprosessin hallintakeinot jäävät kuitenkin lähtökohtaisesti valvottavan harkintaan riskien poistamiseksi ja niiden pienentämiseksi. Valvojan valvontatoimissa kiinnitetään kuitenkin huomioita valvottavan toiminnassa käyttöönotettuihin hallintatoimiin sekä syihin, miksi joitain hallintakeinoja on mahdollisesti jätetty käyttämättä. Tämän riskiarvion tarkoitus on ohjata valvojan eli Poliisihallituksen valvontatoimintaa, jotta valvontaresurssit osataan ohjata riskialtteimpaan toimintaan sekä samalla antaa tietoa rahapelitoimintaa uhkaavista rahanpesuriskeistä. Riskiarviossa kuitenkin kuvataan joitain hallintakeinoja, jotka ovat Poliisihallituksen näkemyksen mukaan merkittäviä riskin estämiseksi ja/tai vähentämiseksi. Mikäli riskiarviossa on tunnistettu valvojan toiminnassa toteutettavia hallintakeinoja, on nämä pyritty myös huomioimaan. Luettelot hallintakeinoista eivät kuitenkaan ole tyhjentyviä.

---

8 Todennäköisyys 1: Epätodennäköinen, 2: Mahdollinen, 3: Todennäköinen, 4: Lähes varma  
Vaikuttavuus: 1: Vähäinen/ei vaikutu, 2: Kohtalainen, 3: Merkittävä, 4: Kriittinen.

## Käytetyt lähteet

Arpajaislaki 1047/2001

Commission staff working document accompanying the document "Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities", SWD(2019) 650 final.

Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiiviin (EU) 2015/849.

FATF 2008. RBA Guidance for casino.

FATF 2012. International Standards on Combating Money Laundering and the Financing of Terrorism & Proliferation. The FATF Recommendations. (huom. päivitys asiakirjaan tullut 2019).

FATF 2019. Mutual Evaluation Report Finland.

FATF 2009. Vulnerabilities of Casinos and Gaming Sector.

Gambling Commission 2017. Money Laundering and terrorist financing risk within the British gambling industry.

Global Anti-Money Laundering Survey 2014. KPMG.

HE 228/2016 vp. Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä, laiksi rahanpesun selvittelykeskuksesta sekä eräiksi niihin liittyviksi laeiksi.

Jukarainen P. & Muttilainen V. 2015. Rahanpesun ja terrorismin rahoituksen kansallinen riskiarvio 2015. Poliisiammattikorkeakoulun raportteja 117. Tampere.

Kalb Christian & Verschuuren Pim 2013. Money Laundering: the Latest Threat to Sport Betting?. IRIS editions.

Laki rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä 444/2017.

Lotteri Inspektion 2017. Identifiering och bedömning av risker för penningtvätt på den svenska spelmarknaden. Diarienummer: 17Li83.

Levi, M. 2009. Money laundering risks and e-gaming: A European overview and assessment. Final report.

Money laundering in Europe. 2013 Edition. Eurostat.

Rahanpesuindikaattorit 2019. Keskusrikospoliisi. Rahanpesun selvittelykeskus.

Rahanpesurikokset oikeuskäytännössä 2016. Keskusrikospoliisi.

Report from the Commission to the European Parliament and the Council on the assessment of the risk of money laundering and terrorist financing affecting the internal market and relating to cross-border activities, COM(2019) 370 final.

Sisäministeriön asetus Veikkaus Oy:n rahapelien pelisäännöistä. SMDno/2020/1045.

Tasavallan presidentin päätös 500/2018 (sopimusasetus).

The Danish Gambling Authority's guideline on preventive measures against money laundering and terrorist financing in the casino sector 2014. Spillemyndigheden.

Valtioneuvoston asetus Veikkaus Oy:n rahapelien toimeenpanosta 1414/2016

Valtiovarainministeriön julkaisu 22/2017 "Ohje riskienhallintaan" liitteinen.

Veikkaus Oy:n rahanpesun riskiarvio (ei julkinen)