

19.8.2024

POL-2024-99773

Sisäministeriö  
kirjaamo.sm@gov.fi

## Keskusrikospoliisin lausunto ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapeli-järjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi - VN/27332/2023

### Tausta

Sisäministeriö on 3.7.2024 pyytänyt Keskusrikospoliisin lausuntoa ehdotuksesta hallituksen esitykseksi eduskunnalle uutta rahapeli-järjestelmää koskevaksi lainsäädännöksi. Ehdotus hallituksen esitykseksi on valmisteltu sisäministeriön 24.10.2023 asettaman lainsäädäntöhankkeen työryhmässä, jonka jäseninä toimivat edustajat valtioneuvoston kansliasta, opetus- ja kulttuuriministeriöstä, maa- ja metsätalousministeriöstä, sosiaali- ja terveystieteiden ministeriöstä, työ- ja elinkeinoministeriöstä ja valtiovarainministeriöstä. Työryhmän pysyvinä asiantuntijoina toimivat edustajat Poliisihallituksesta, Kilpailu- ja kuluttajavirastosta sekä Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksesta.

Pääministeri Petteri Orpon hallituksen ohjelman mukaan Suomen rahapeli-järjestelmää uudistetaan avaten sitä lisenssimallilla kilpailulle viimeistään 1.1.2026. Hallitusohjelman mukaan uudistuksen tavoitteena on ehkäistä ja vähentää pelaamisesta aiheutuvia terveydellisiä, taloudellisia ja sosiaalisia haittoja sekä parantaa rahapeli-järjestelmän kanavointiastetta. Lisenssijärjestelmään siirryttäessä tehostetaan rahapeli-toimialan valvontaa, turvataan valvonnan riittävät resurssit ja estetään tehokkaasti muun muassa rahanpesu ja tulosmanipulaatio.

Esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi rahapelilaki, jossa säädettäisiin rahapeli-toiminnasta ja sen valvonnasta. Laissa säädettäisiin yksinoikeus- ja rahapeli-toimilupien myöntämisen edellytyksistä ja toimilupia koskevasta hakemusmenettelystä. Rahapelilakiin sisältyisi myös pelaajien rekisteröintiä ja henkilöllisyyden ja asuinpaikan todentamista koskevat säännökset. Esityksessä ehdotetaan valvontaviranomaiselle monipuolisia toimivaltuuksia. Lainvastaiseen toimintaan puuttumiseksi laissa säädettäisiin hallinnollisista seuraamuksista, joita olisivat rahapelien toimeenpanon ja markkinoinnin kieltäminen, toimiluvan peruuttaminen ja tiettyjen viranomaispäätösten tehosteeksi asetettava uhkasakko.

Toimilupajärjestelmään siirryttäessä ehdotetaan muutettavaksi myös arpa-jaislakia, rikoslakia ja eräitä muita lakeja ml. lakia rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä.

### Keskusrikospoliisin lausunto

#### Yleisesti esityksestä rikostorjunnan näkökulmasta

Esityksessä todetaan rahanpesun torjunnan osalta sivulla 155 kappaleessa 5.1.12 *Rahanpesun, terrorismin rahoittamisen ja kilpailumanipulaation estäminen*, että:

19.8.2024

POL-2024-99773

*"Hallitusohjelman mukaan toimilupajärjestelmään siirryttäessä estetään tehokkaasti muun muassa rahanpesu. Hallitusohjelmassa asetetun uudistuksen tavoiteaikataulun vuoksi ja koska EU lainsäädännön uudistumisen vuoksi on käynnistynyt rahanpesulain kokonaisuusuudistus, valmistelussa ei ole arvioitu toteuttamisvaihtoehtoja rahanpesun estämisen osalta. Esitykseen sisältyy uuden rahapelijärjestelmän edellyttämät välttämättömät teknisluonteiset muutosehdotukset rahanpesulakiin."*

Lisäksi esityksessä todetaan samassa kappaleessa kilpailumanipulaation osalta, että:

*"Hallitusohjelman mukaan toimilupajärjestelmään siirryttäessä estetään tehokkaasti muun muassa tulosmanipulaatio. Hankkeessa on tämän tavoitteen saavuttamiseksi alustavasti arvioitu urheilupetoksen tai muun kilpailumanipulaatiota nimenomaisesti koskevan teon kriminalisointia. Kriminalisointia ei ole toistaiseksi pidetty Suomessa tarkoituksenmukaisena."*

Edelleen todetaan:

*"Manipulaatoririkosten tutkinnassa ja tuomioissa on voitu käyttää lähinnä vain lahjuksen ottamista tai antamista elinkeinotoiminnassa eikä esimerkiksi petosta, koska erehdyttämisen kohde (rahapeliyhtiö) on yleensä tuntematon. Ongelmana on, että sovellettavaksi tuleva lainsäädäntö ei ole tarkoitettu manipulaatiotapauksiin. Nykyinen lainsäädäntö ei anna poliisille riittävästi tutkintavaltuuksia, esimerkiksi tutkinnallisesti tärkeään telekuunteluun ja televiestien sisältöjen tutkimiseen. Elinkeino toiminnan lahjomissäännökset eivät puolestaan sovellu vedonlyöntikohteina oleviin alasarjojen otteluihin, sillä nämä luetaan lainsäädännössä elinkeinotoiminnan ulkopuoliseksi toiminnaksi. Urheilupetoksen nimenomainen kriminalisointi tehostaisi kilpailumanipulaation torjuntaa ja vahvistaisi poliisin keinoja tutkia näitä rikoksia. Hallitusohjelmassa uudistukselle asetetun tavoiteaikataulun vuoksi hankkeessa ei ole ollut mahdollista selvittää tarkemmin mahdollista tarvetta urheilupetoksen tai muun kilpailumanipulaatiota nimenomaisesti koskevan teon kriminalisointia eikä esitykseen sisälly ehdotuksia tältä osin. Myöskään kaikkia muita valmistelun aikana esille nostettuja kilpailumanipulaation vastaisia toimenpiteitä ei ole hankkeikataulun vuoksi ehditty selvittämään. Suomen on tarkoitus tällä hallituskaudella ratifioida vuonna 2019 voimaan tullut Euroopan neuvoston yleissopimus urheilukilpailujen manipuloinnista. Sopimus velvoittaa sopimusvaltiota eri toimenpiteisiin koskien vedonlyönnin sääntelyviranomaisia, urheiluvedonlyönnin toimeenpanijoita sekä laittoman urheiluvedonlyönnin torjuntaa. Sopimuksen ratifioinnin yhteydessä on tarkoitus tarkastella, mitä lainsäädäntömuutoksia sopimus edellyttää."*

Esityksessä todetaan sivulla 116 kappaleessa 4.3.3.3 Turvallisuus:

*"Toimilupajärjestelmään siirtymisellä ja sillä, että rahapeli toimintaa harjoitetaan usein uusien toimiluvan haltijoiden toimesta, voidaan arvioida olevan vaikutuksia rikollisuuteen ja rikostorjuntaan."*

Lisäksi todetaan:

*"Rahapelijärjestelmän uudistukseen voi liittyä riski kilpailumanipulaation lisääntymisestä vedonlyöntiä tarjoavien toimijoiden lisääntymisen myötä. Tarjonnan lisääntyminen voisi myös houkuttaa järjestäytyneitä rikollisuutta toteuttamaan manipulaatiota."*

Keskusrikospoliisi pitää välttämättömänä tehostaa rahapelaamiseen liittyvän ja sitä hyväksikäyttävän erityisesti järjestäytyneiden rikollisryhmien tekemien

19.8.2024

POL-2024-99773

tai näitä hyödyttävien rikosten estämistä, paljastamista ja tutkintaan saattamista. Tältä osin esityksessä todetun mukaisesti asiaa tarkastellaan toisaalta EU:n rahanpesun torjuntaa koskevan suuren lainsäädäntöuudistuksen ja toisaalta vuonna 2019 voimaan tulleen Euroopan neuvoston urheilukilpailujen manipulointia koskevan yleissopimuksen ratifioinnin ja sen kansallisen implementoinnin yhteydessä. Keskusrikospoliisi pyrkii omalta osaltaan varmistamaan, että vakavan, järjestäytyneen ja kansainvälisen rikollisuuden torjunnan näkökulma tulee huomioitua edellä mainittujen rahanpesulainsäädännön kokonaisuudistuksen ja urheilukilpailujen manipulointia koskevan yleissopimuksen ratifioinnin jälkeisen kansallisen implementoinnin yhteydessä. Keskusrikospoliisi pitää olennaisena perustettavan Lupa- ja valvontaviraston ennalta estävää toimintaa ja siihen annettavia resursseja. Ennalta estämisen kustannusten voidaan perustellusti arvioida olevan vähäisemmät kuin rikosten aiheuttamien vahinkojen ja rikosten paljastamisen ja selvittämisen kustannukset.

#### Rikoslakiin tehtävät muutokset

Keskusrikospoliisi katsoo, että rikoksia yleistä järjestystä vastaan koskevaan rikoslain 17 lukuun tehtävät muutokset ovat uuden rahapelilain edellyttämiä ja teknisluonteisia. Rikoslain 17 luvun 16 a § rahapelirikosta koskeva säännös säilyisi olennaisilta osiltaan nykyisen kaltaisena eikä rangaistusasteikoon tehtäisi muutosta. Rahapelirikoksesta voitaisiin tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään kahdeksi vuodeksi kuten tälläkin hetkellä. Rahapelirikokseen sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä. Sama koskee 16 b § arpajaisrikosta, josta voitaisiin tuomita sakkoon tai vankeuteen enintään puoleksi vuodeksi. Arpajaisrikokseen sovelletaan oikeushenkilön rangaistusvastuuta koskevia säännöksiä.

#### Rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annettuun lakiin (rahanpesulaki) tehtävät muutokset

Keskusrikospoliisi katsoo, että rahanpesulain 1 luvun 2 § *Soveltamisala* -säännöksen muutos seuraa välttämättömänä rahapelilaista ja on siten asianmukainen. Rahanpesulakia sovellettaisiin rahapelilain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuun toimiluvanhaltijaan eli kilpailulla toimilupamarkkinoilla rahapelejä toimeenpaneviin rahapelitoimiluvanhaltijoihin ja yksinoikeustoimiluvan haltijaan.

Rahanpesulain 1 luvun 3 § *Soveltamisalaa koskeva raja*us -säännökseen tehtävä muutos seuraa niin ikään välttämättömänä rahapelilaista ja on sinänsä asianmukainen. Säännös vastaa sisällöllisesti nykyisäänöstä (3 § 4 momentti), jonka mukaan näyttäisi mahdolliselta, ettei rahanpesulakia sovelleta pidettäessä raha-automaatteja käytettävänä pelikasinon ulkopuolella. Lakia sovelletaan kuitenkin, jos pelaaminen tapahtuu rahapelilain 20 §:ssä tarkoitettulla tavalla rekisteröityneeksi pelaajaksi tunnistautuneena. Kaikki rahapelaaminen, pelikasinon ulkopuoliset raha-automaatit mukaan lukien, olisi täten rahanpesulain soveltamisalassa jatkossakin. Koska muutetussa säännöksessä on esityksessäkin todetusti ristiriita, Keskusrikospoliisi katsoo, että tulee varmistaa, että rahanpesulain soveltaminen raha-automaatteihin myös pelikasinon ulkopuolella on lakia soveltavien ymmärtämä velvoite.

Rahanpesulain valvontaa koskevan 7 luvun 1 § *Valvontaviranomaiset ja ilmoitus rahanpesun selvittelykeskukselle* -säännökseen tehtävä muutos seu-

19.8.2024

POL-2024-99773

raa välttämättömänä rahapelilaista ja on asianmukainen. Uudessa rahapeli-järjestelmässä valvovana viranomaisena olisi Lupa- ja valvontavirasto siirtymäajan jälkeen.

#### Vaikutukset

Esityksen sivulla 102 kappaleessa 4.3.2.2 *Yritykset* todetaan:

*”Rahapelimarkkinoiden avaaminen kilpailulle johtaa todennäköisesti siihen, että toimijoiden määrä markkinoilla kasvaa merkittävästi. Ruotsin ja Tanskan esimerkkien valossa voidaan pitää todennäköisenä, että Suomesta toimilupa hakee useita kymmeniä rahapeliyhtiötä.”*

Rahanpesulakia sovellettaisiin rahapelilain 5 ja 6 §:ssä tarkoitettuun toimiluvanhaltijaan eli rahapelitoimiluvan ja yksinoikeustoimiluvan haltijaan.

Keskusrikospoliisi katsoo, että esityksen vaikutuksia arvioivassa kappaleessa 4.3.3.1 *Viranomaiset* olisi asianmukaista ottaa huomioon Rahanpesun selvittelykeskukselle aiheutuvia vaikutuksia. Rahapelaamisen toimijoiden nykyiseen verrattuna huomattava lisääntyminen tulee, erityisesti välittömästi lainsäädännön soveltamisen alkamisen jälkeen, työllistämään merkittävästi Rahanpesun selvittelykeskusta. Uusien ilmoitusvelvollisten myötä selvittelykeskuksen työmäärän odotetaan lisääntyvän sekä ilmoittamiseen liittyvien teknisten ratkaisujen, prosessien kuin epäilyttävää liiketoimea koskevien ilmoitusten sisällöllisen neuvonnan ja kouluttamisen vuoksi. Tästä on käytännössä jo kokemusta aiemmista rahanpesulain soveltamisen laajenuksista (esim. kryptovarapalvelut). Rahapelitoimialan muutoksen voidaan myös ennakoida lisäävän selvittelykeskuksen kansainvälisen tiedonvaihdon määrää ja toimialan muutoksen myötä myös rikollisen toiminnan asiantuntijuuden tarvetta. Keskusrikospoliisi katsoo, vaikka vaikutuksia käsiteltäisiin myöhemmin mm. EU:n rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen torjunnan lainsäädännön kokonaisuudistuksen yhteydessä, että nyt lausuttavaan esitykseen olisi asianmukaista sisällyttää kappale tai muutoin huolehtia Rahanpesun selvittelykeskukselle aiheutuvista vaikutuksista, joita käytännössä ovat työmäärän lisääntyminen.

Keskusrikospoliisi katsoo lisäksi, että viranomaisille aiheutuvia vaikutuksia käsittelevässä kappaleessa 4.3.3.1 olisi asianmukaista ottaa huomioon esitutkintaan tulevien rahapelitoimintaan ja kilpailumanipulointiin liittyvien rikosasioiden mahdollinen kasvu. On mahdollista, että uudistuksen myötä tutkittaviin tapauksiin liittyy enenevässä määrin ammattimaisuuden piirteitä ja monimutkaistuvia tekotapoja. Nykyisellään yhteistyö tiettyjen maiden viranomaisten kanssa on ollut haastavaa, johtuen järjestelmien erilaisuudesta ja kansallisten viranomaisten tulkintaeroista laillisesta toiminnasta. Tulevaisuudessa, kun kansallisten viranomaisten tulkinnat toiminnan laillisuudesta yhtenevät, on yhteistyö ja tietojen vaihto mm. EIO-järjestelmän kautta tuloksetkkaampaa, joten väärinkäytösten tutkinta tulee tehostumaan. On myös otettava huomioon, että uuden sääntelyn myötä lisääntyvät toimijat voivat mahdollistaa rahanpesua Suomessa alkurikoksen ollessa ulkomailla. Nämä ovat omiaan lisäämään viranomaisten resurssitarpeita rikostorjunnassa.

Keskusrikospoliisi katsoo, että esitutkinta- ja oikeusviranomaisten käytettävissä olevat resurssit tulisi olla riittävät ja niillä tulisi olla riittävää erityisosaaamista.

19.8.2024

POL-2024-99773

Poliisineuvos  
Keskusrikospoliisin päällikkö

Robin Lardot

Rikostarkastaja  
Rahanpesun selvittelykeskuksen päällikkö

Jaakko Christensen

Jakelu

Sisäministeriö

Tiedoksi

Poliisihallitus