



Rahapelihaittojen seurannan indikaattorit

Rahapelihaittojen seurantaa ja sen mittareita määritelleen työryhmän loppuraportti

Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2021:2

Rahapelihaittojen seurannan indikaattorit

Rahapelihaittojen seuranta ja sen mittareita määritelleen
työryhmän loppuraportti

Sosiaali- ja terveysministeriö

ISBN PDF: 978-952-00-8451-6

Kannen kuvat: Tuula Holopainen, Irmeli Huhtala, Kuvatoimisto Rodeo, Shutterstock

Helsinki 2021

Kuvailulehti

Julkaisija	Sosiaali- ja terveysministeriö	14.1.2021
Tekijät	Susanna Raisamo (toimittaja)	
Julkaisun nimi	Rahapelihaittojen seurannan indikaattorit Rahapelihaittojen seurantaa ja sen mittareita määritelleen työryhmän loppuraportti	
Julkaisusarjan nimi ja numero	Raportteja ja muistioita 2021:2	
Diaari/hankenumero	SM051:00/2019	Teema Rahapelit, rahapelihaitat
ISBN PDF	978-952-00-8451-6	ISSN PDF 2242-0037
URN-osoite	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8451-6	
Sivumäärä	65	Kieli suomi
Asiasanat	rahapelihaitat, rahapelit, seuranta, indikaattorit, mittarit (mittaus)	
Tiivistelmä Suomalaisen rahapelijärjestelmän tavoite on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Ne eivät kosketa vain pelaajia vaan myös lähiyhteisöjä ja yhteiskuntaa. Pääministeri Marinin hallituksen ohjelman tavoitteena on vahvistaa yksinoikeusjärjestelmää, mikä edellyttää monipuolista ymmärrystä rahapelihaittailmiöstä tietoon pohjaavan rahapelipolitiikan tueksi. Sosiaali- ja terveysministeriö asetti 28.5.2019 työryhmän määrittelemään rahapelihaittojen seurantaa ja selvittämään Veikkaus Oy:n pelidatan käyttöön liittyviä kysymyksiä. Raportissa luodaan katsaus toimintaympäristöön ja ilmiöön sekä esitellään seurannan kannalta keskeisiä toimijoita. Työryhmä pyrki määrittelemään sosiaalisia, terveydellisiä ja taloudellisia haittoja kuvaavia indikaattoreita ilmiön eri tasoilta (yksilö–yhteisö–yhteiskunta). Saatavilla olevat indikaattorit painottuvat yksilötasolle. Työryhmä esitti, että tietopohjaa tulee vahvistaa yhteisö- ja yhteiskuntatasoisten indikaattoreiden kehittämistyöllä. Työryhmä katsoi, että Veikkauksen datan laajempi hyödyntäminen toisi merkittävää lisäarvoa rahapelihaittojen seurantaan ja ehkäisyyn. Tämä näyttäisi kuitenkin edellyttävän muutoksia arpajaislakiin. Arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen (SM051:00/2019) työryhmässä valmisteltu ehdotus arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta on lähetetty lausuntokierrokselle 7.1.2021.		
Kustantaja	Sosiaali- ja terveysministeriö	
Julkaisun myynti/jakaja	Sähköinen versio: julkaisut.valtioneuvosto.fi Julkaisumyynti: vnjulkaisumyynti.fi	

Presentationsblad

Utgivare	Social- och hälsovårdsministeriet	14.1.2021	
Författare	Susanna Raisamo (redaktör)		
Publikationens titel	Indikatorer för uppföljning av skadeverkningar av penningsspel Slutrapport från arbetsgruppen för uppföljning och mätning av skadeverkningar av penningsspel		
Publikationsseriens namn och nummer	Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2021:2		
Diarie- /projektnummer	SM051:00/2019	Tema	Penningsspel, skadeverkningar av penningsspel
ISBN PDF	978-952-00-8451-6	ISSN PDF	2242-0037
URN-adress	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8451-6		
Sidantal	65	Språk	finska
Nyckelord	pennigsspel, skadeverkningar av penningsspel, uppföljning, indikatorer, mätare		
Referat Målet med det finländska penningsspelssystemet är att förebygga och minska de skadeverkningar som penningsspel ger upphov till. Verkningarna gäller inte bara spelaren, utan också personens närmaste omgivning och samhället. Enligt regeringsprogrammet för statsminister Sanna Marins regering ska penningsspelsystemet grunda sig på ensamrätt, men detta förutsätter en kunskapsbaserad penningsspelpolitik med bred förståelse för skadeverkningarna av penningsspel. Den 28 maj 2019 tillsatte social- och hälsovårdsministeriet en arbetsgrupp med uppgift att sätta upp riktlinjer för uppföljningen av skadeverkningarna av penningsspel och behandla frågorna gällande användningen av Veikkaus Ab:s speldata. I rapporten beskriver man verksamhetsomgivningen och omständigheterna samt de centrala aktörerna inom uppföljningen. Arbetsgruppens syfte var att kartlägga de indikatorer som beskriver de sociala, hälsomässiga och ekonomiska skadeverkningarna på olika nivåer (individ-närmiljö-samhälle). De indikatorer som används för närvarande gäller främst individnivån. Arbetsgruppen föreslår att kunskapsunderlaget ska stärkas genom att utveckla indikatorer på samhällsnivå. Arbetsgruppen anser också att Veikkaus Ab:s speldata kan användas i större utsträckning för att ge mervärde vid uppföljningen och förebyggandet av skadeverkningarna av penningsspel. Detta förutsätter dock antagligen ändringar i lotterilagen. Arbetsgruppen inom projektet för revideringen av lotterilagen (SM051:00/2019) har sänt ett förslag till ändring av lotterilagen och vissa andra lagar den 7 januari 2021.			
Förläggare	Social- och hälsovårdsministeriet		
Beställningar/ distribution	Elektronisk version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Beställningar: vnjulkaisumyynti.fi		

Description sheet

Published by	Ministry of Social Affairs and Health		14.1.2021
Authors	Susanna Raisamo (toimittaja)		
Title of publication	Final report of the working group appointed to define the monitoring of gambling-related harm and the indicators used for monitoring		
Series and publication number	Reports and Memorandums of the Ministry of Social Affairs and Health 2021:2		
Register number	SM051:00/2019	Subject	Gambling game, gambling-related harm
ISBN PDF	978-952-00-8451-6	ISSN PDF	2242-0037
Website address ISBN	http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-8451-6		
Pages	65	Language	Finnish
Keywords	gambling-related harm, gambling, monitoring, indicators		
Abstract The objective of the Finnish gambling system is to prevent and reduce gambling-related harm. The harm resulting from gambling does not affect only gamblers themselves but also their local communities and society in general. One of the objectives of the Programme of Prime Minister Sanna Marin's Government is to strengthen the Finnish gambling monopoly, and achieving this objective requires a broad understanding of the phenomenon of gambling-related harm to support gambling policy based on knowledge. On 28 May 2019, the Ministry of Social Affairs and Health set up a working group to define the monitoring of gambling-related harm and to address issues related to the use of game data collected by the state-owned company Veikkaus oy. The report provides an overview of the operating environment and the phenomenon and presents the key operators in the monitoring of gambling-related harm. The working group aims to define the indicators describing the economic, social and health-related harm resulting from gambling at different levels of the phenomenon (individual – community – society). The indicators available focus on the level of the individual. The working group proposed that the knowledge base be strengthened by developing indicators suitable for the community and society levels. The working group considered that the wider use of data collected by Veikkaus would bring significant added value to the monitoring and prevention of gambling-related harm. However, it			
Publisher	Ministry of Social Affairs and Health		
Publication sales/ Distributed by	Online version: julkaisut.valtioneuvosto.fi Publication sales: vnjulkaisumyynti.fi		

Sisältö

1	Työryhmän toimeksianto, tausta ja kokoonpano.....	9
1.1	Toimeksiannon tausta.....	10
1.2	Työryhmän kokoonpano ja työskentely.....	11
1.3	Yleistä indikaattoreista ja mittareista.....	12
2	Nykytilan kuvaus	13
2.1	Rahapelaaminen Suomessa.....	13
2.2	Toimintaympäristö ja pelimarkkinat.....	14
2.3	Rahapelihaittailmiö: käsitteellistämistapoja, ilmiötä jäsentäviä viitekehyksiä ja näkökulmia	15
3	Rahapelihaittojen ja -toiminnan seurannan toimijoita ja tiedon lähteitä	23
3.1	Sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveystieteiden tutkimuskeskus laitos: arpajaislain 52 §:n mukainen seuranta ja tutkimus.....	23
3.2	Poliisihallitus	24
3.3	Rahapeliongelmaan erikoistuneet palvelut	26
3.4	Peliyhtiö Veikkaus Oy	27
3.5	Järjestöjen rooli rahapelihaittojen seurannassa	27
3.6	Tutkimusaineistosarjoihin perustuvia rahapelihaittojen seurannan tietolähteitä	28
4	Rahapelihaittojen seurannan indikaattorit	30
4.1	Arpajaislain 52 §:n mukaisen seurantakokonaisuuden indikaattorit	30
4.2	Peliklinikan toiminnan indikaattorit	33
4.3	Peliyhtiö Veikkauksen aineistoihin pohjautuvat indikaattorit	34
4.4	Nykytietopohjan aukkoja ja kehittämiskohteita	35

5	Pelidatan hyödyntämisen mahdollisuudet, rajoitteet ja nykylain säädäntö	38
5.1	Kansainvälisiä esimerkkejä peliyhtiöiden datan käytöstä tutkimuksessa	39
5.2	Veikkauksen pelidata arpajaislain 52 §:n mukaisessa seurantakokonaisuudessa	41
5.3	Veikkauksen data laajemmassa tutkimuskäytössä	42
5.4	Veikkauksen pelidatan käyttö ja kustannukset arpajaislain 52 §:ssä säädettyihin tehtäviin	43
5.5	Nykylain säädäntö ja tietojen suoja	44
5.6	Lainsäädännön uudistamistarpeiden arviointi	47
6	Johtopäätökset	51
	Liite 1. Indikaattorikokoelma	54
	Lähteet ja tausta-aineistot	59

LUKIJALLE

Sosiaali- ja terveysministeriölle (STM) säädettiin rahapelihaittoja koskeva seuranta-tehtävä vuonna 2002 voimaan tullessa uudessa arpajaislaissa. Seurantatietoa on koottu vuodesta 2003 lähtien. Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (THL) on keskeisin organisaatio, joka tuottaa tietopohjaa rahapelaamisen, rahapelihaittojen ja rahapeliongelman yleisyyden kansalliseen seurantaan.

Haittojen seurannalla ja tutkimuksella on useita päämääriä. Rahapelihaittailmiön laadullisen ja määrällisen ymmärtämisen lisäksi tavoitteena on tuottaa tietopohjaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen.

Tämän raportin taustalla on vuonna 2016 käynnistynyt rahapelijärjestelmän uudistaminen ja sen vaikutusten seuranta sekä muuttuva toimintaympäristö, joka osaltaan haastaa kehittämään seurannan kokonaisuutta. Arpajaislain uudistaminen jatkuu ([SM051:00/2019](#)) ja liittyy seurantaan myös siten, että arpajaislaki määrittää osaltaan sitä, miten Veikkauksen peli- ja pelaajadataa voidaan hyödyntää rahapelihaittojen seurannassa ja tutkimuksessa sekä osana haittojen ehkäisyn kokonaisuutta.

Työryhmä:

Mari Pajula, Susanna Raisamo, Jarmo Kumpulainen, Tomi Lintonen, Anne Salonen, Virve Marionneau, Elina Rydman, Jarkko Mikkola, Inka Silvennoinen, Tapio Jaakkola, Riitta Matilainen, Esko Pyykkönen, Saini Mustalampi.

Joulukuu 2020

1 Työryhmän toimeksianto, tausta ja kokoonpano

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) asetti 28.5.2019 työryhmän määrittelemään rahapelihaittojen seurantaa ja seurannan mittareita. Asettamispäätöksessä työryhmän tavoitteena oli määritellä soveltuvat ja kattavat haittaseurannan mittarit ja Veikkauksen pelidatan käytön periaatteet erilaisiin tutkimuksen ja käytännön tarkoituksiin rahapelihaittojen seurannassa ja tutkimuksessa sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisessä. Tavoitteeksi asetettiin myös yhteisistä seurantaa koskevista käytännöistä ja periaatteista sopiminen eri osapuolten kesken.

Työryhmän tehtävät:

1. Määritellä rahapelihaittojen seurannalle kattavat ja tarkoituksenmukaiset mittarit.
2. Sopia yhteiset periaatteet ja käytännöt peliyhtiö Veikkauksen peli- ja pelaajadatan luovutukseen ja prosessointiin
 - a. haittaseurannan mittareiden osalta
 - b. rahapelien haitta-arvioinnissa
 - c. muun sellaisen arpajaislain 52 §:n mukaisen tutkimuksen ja kehittämisen osalta, joka kuuluu arpajaislain 53 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden piiriin.
3. Tarkastella Veikkauksen datan käytön mahdollisuuksia myös laajemmin tutkimuksessa (muu kuin arpajaislain 52:n ja 53 §:n mukainen tutkimus).
4. Selkiyttää mahdollisia liikesalaisuuden ja henkilötietojen suojan asettamia rajoituksia Veikkauksen datan hyödyntämiselle ja tietojen vaihdolle eri osapuolten välillä.

1.1 Toimeksiannon tausta

Työryhmän asettamisen taustalla oli vuoden 2017 alussa toteutunut kolmen rahapeliyhteisön (Fintoto Oy, Raha-automaattiyhdistys ja Veikkaus Oy) yhdistyminen uudeksi Veikkaus Oy:ksi. Yhdistämistä koskeneen arpajaislain (1047/2001) muutoksen hallituksen esityksessä (HE 132/2016 vp) todetaan, että uuden yhtiön käynnistämisen yhteydessä ja jo ennen uuden yhtiön aloittamista tulisi sosiaali- ja terveysministeriön johdolla määritellä rahapelihaittojen seurannan mittarit. Hallituksen esityksen mukaan rahapelihaittojen seurannan mittarien luominen auttaisi osaltaan kehittämään haittatyötä.

Koko rahapelikenttää on viime vuosina leimannut monessa suhteessa nopeutunut muutos, joka on herättänyt pohtimaan riittävän kattavan ja monipuolisen seurantakokonaisuuden tärkeyttä. Tämä keskustelu on osin kiinnittynyt myös rahapelihaittojen tieteellisessä tutkimuksessa käynnistyneeseen kansainväliseen paradigmanmuutokseen, jossa korostuu rahapelihaittojen aiempaa laaja-alaisempi ja monipuolisempi tarkastelunäkökulma. Kyse ei ole vain yksilöistä, vaan rahapelihaittojen nähdään heijastuvan laajalti myös sosiaaliseen lähiympäristöön ja koko yhteiskuntaan.

Rahapelihaittojen laaja-alaisen seurannan näkökulmasta tarvitaan erilaisia indikaattoreita. Olennaista on lisäksi se, että erilaisia indikaattoreita tulkitaan oikeassa viitekehysessä. Seurannan ydin on tieteellisesti hyväksytty menetelmin tuotettu tieto, mutta sen ohella myös muu tiedonkeruu ja rahapelikentän monipuolinen ja myös ajantasainen seuranta on tärkeää. Heikot signaalit ovat ketterästi ajassa liikkuvia vihjeitä monimutkaisen ilmiön mahdollisista muutoksista ja nousevista tutkimustarpeista. Tällaisia merkittäviä ensi käden havaintoja tehdään usein esimerkiksi rahapeliongelmassa auttavien palveluiden asiakastyössä. Heikot signaalit täydentävät tieteellisen tutkimuksen ja trendiseurannan kokonaiskuvaa. Monipuolisen kokonaiskuvan aikaansaamiseksi myös peliyhtiö Veikkauksen pelidatan erilaiset käyttömahdollisuudet olisi tärkeää hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. Vallitseva lainsäädäntö ohjaa pelidatan käyttöä. Veikkauksen pelidata on nähty keskeisenä tiedon lähteenä muun muassa, kun on kehitetty seurantaa, jota toteuttaa STM:n yhteydessä toimiva rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä (STM063:00/2016).

Kaikki edellä mainitut seikat ovat korostaneet tarvetta avata rahapelihaittojen seurannan kokonaisuutta ja selvittää erilaisten tietolähteiden luonnetta sekä suhdetta sosiaali- ja terveysministeriön lakisääteiseen seurantatehtävään. Lopulta sosiaali- ja terveysministeriössä nähtiin tarpeellisenä määritellä kokonaisuutta ja rakentaa yhteistä käsitystä haittojen seurannasta yhdessä keskeisten tiedon tuottajien ja hyödyntäjien kanssa, ja työryhmän asettaminen kokonaisuutta pohtimaan nähtiin tarpeellisenä.

1.2 Työryhmän kokoonpano ja työskentely

Työryhmän puheenjohtajana toimi erityisasiantuntija Mari Pajula sosiaali- ja terveysministeriöstä. Asiantuntijasihteeriksi nimettiin Susanna Raisamo Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksesta.

Työryhmän jäsenet:

johtaja (vastuullisuus) Jarmo Kumpulainen, Veikkaus Oy
tutkimusjohtaja Tomi Lintonen, Alkoholitutkimussäätiö
johtava asiantuntija Saini Mustalampi, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (5/2020 asti) ja erikoistutkija Anne Salonen, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos (6/2020 alkaen)
tutkija Virve Marionneau, Helsingin yliopisto
neuvotteleva virkamies Elina Rydman, sisäministeriö
ryhmäpäällikkö Jarkko Mikkola, Poliisihallitus/Arpajaishallinto
(Työryhmän 11/2020 ja 12/2020 kokouksissa ylitarkastaja Anssi Airas Poliisihallituksesta sijaisti Jarkko Mikkolaa)
yksikön päällikkö Inka Silvennoinen, Peluuri
projektipäällikkö Tapio Jaakkola, Ehyt ry (5/2020 asti Ehyt ry:n edustajana ja 6/2020 alkaen rahapelihaitta-asiantuntijana) sekä rahapelihaittayksikön päällikkö Riitta Matilainen, Ehyt ry (6/2020 alkaen)
finanssineuvos Esko Pyykkönen, valtioneuvoston kanslia

Työryhmän työskentelyyn osallistuivat lisäksi osin erikoistutkija Andres Levitski, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos, hallitusneuvos Ismo Tuominen, STM, neuvotteleva virkamies Joni Komulainen, STM, sekä Veikkaus Oy:n edustajia.

Kokousten lisäksi työryhmässä tehtiin runsaasti taustatyötä, joka liittyi Veikkauksen aineistojen luovutuksen tietosuojaan sekä muihin juridisiin kysymyksiin. Taustatyöskentelyyn osallistuivat STM:n neuvotteleva virkamies Joni Komulainen sekä STM:n tietosuojavastaava Lassi Kauttonen. Asiassa oltiin yhteydessä myös sisäministeriön poliisiosaston erityisasiantuntija Suvi Pato-Ojaan sekä THL:n tietosuojavastaavaan Jarkko Reittuun. Osana taustaselvitystä pidettiin 28.2.2020 kokous, jossa kuultiin lisäksi oikeusministeriön (OM) lainsäädäntöneuvos Virpi Koivua. Tapaamisessa oli OM:n ohella edustus sisäministeriöstä, Veikkauksesta ja STM:stä.

Työryhmä kuuli työnsä tueksi myös useiden eri tahojen asiantuntijoita:

erikoistutkijat Anne Salonen ja Andres Levitski, Terveiden ja hyvinvoinnin laitos

tutkija Maria Heiskanen, Peliklinikka
tutkijat Virve Marionneau ja Michael Egerer, Helsingin yliopisto
post doc tutkija Tiina Latvala
tietosuojavaltuutettu Reijo Aarnio, Tietosuojavaltuutetun toimisto
professori Jaakko Nevalainen, Tampereen yliopisto
toimitusjohtaja Juha Pantzar, Takuusäätiö

Työryhmän toimikausi asetettiin ajalle 28.5.2019–31.5.2020. Työryhmä sai työnsä jatkoaikaa 31.12.2020 asti.

Raportti on jäsennetty siten, että alkuosassa kuvataan rahapelaamisen ja rahapelitoimintaympäristön nykytilaa sekä luodaan yleiskuvaa rahapelihaittailmiöstä. Tämän jälkeen kuvataan rahapelitoiminnan ja -haittojen seurannan keskeisiä kansallisia toimijoita, rahapelihaittatiedon lähteitä sekä olemassa olevia indikaattoreita. Lisäksi raportissa tarkastellaan peliyhtiö Veikkauksen sähköisesti tilastoituvan pelidatan käyttömahdollisuuksia haittaseurannassa ja kuvataan pelidatan käytön sekä datan luovutuksen nykyhetkistä lainsäädännöllistä viitekehystä. Raportin lopussa esitetään työryhmän työskentelyn johtopäätökset ja kehittämisehdotukset. Raportin liitteeseen 1 työryhmä on koonnut rahapelihaittailmiöön liittyviä indikaattoreita eri näkökulmista ja eritasoisista tiedon lähteistä.

1.3 Yleistä indikaattoreista ja mittareista

Tiivistetysti todettakoon, että mittareita luonnehtivat mitattava (määrällinen) ominaisuus ja se, että mittareiden psykometriset ominaisuudet (validiteetti, reliabiliteetti) tunnetaan. Indikaattorilla puolestaan voidaan viitata määrälliseen tai laadulliseen kuvailevaan tunnuslukuun, joka kuvaa ilmiön tilaa tai kehitystä, mutta sen taustalla ei välttämättä ole mittarilla mitattu tieto. Tässä työryhmän raportissa tulkitaan termit *indikaattori* ja *mittari* synonyymeiksi. Raportin liitteenä olevan indikaattorikokoelman (liite 1) indikaattorit ovat suurelta osin kuvailevia, minkä johdosta raportissa käytetään jatkossa useimmiten termiä *indikaattori*.

2 Nykytilan kuvaus

2.1 Rahapelaaminen Suomessa

Valtaosa suomalaisista pelaa rahapelejä. Terveystieteiden tutkimuskeskuksen (THL) toteuttamassa Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimuksissa on tarkasteltu 15–74-vuotiaiden Manner-Suomessa asuvien rahapelaamista. Tuoreimman vuonna 2019 kerätyn tutkimusaineiston perusteella liki 80 prosenttia suomalaisista pelaa rahapelejä. Väestötasolla luku vastaa noin kolmea miljoonaa suomalaista. Suosituimpiin rahapeleihin lukeutuvat lotto- ja arpapelit sekä raha-automaattipelit. Rahapelaaminen internetissä yleistyy vuosi vuodelta, ja vuonna 2019 runsas kolmannes (36 %) väestötutkimukseen vastanneista ilmoitti pelaavansa rahapelejä internetissä. Vuonna 2019 internetissä pelanneiden osuus oli 13 prosenttiyksikköä suurempi kuin vuonna 2015, jolloin tutkimus toteutettiin edellisen kerran.

Rahapeliongelma arvioidaan Suomessa olevan noin 112 000 henkilöllä eli noin kolmella prosentilla väestöstä. Rahapeliongelma on pysytellyt jokseenkin tällä samalla kolmen prosentin tasolla vuosien 2007 ja 2019 välillä. Noin joka kymmenes pelaa rahapelejä riskitasolla. Riskitason rahapelaaminen tarkoittaa pelaamista, joka aiheuttaa yksittäisiä haittoja, ja se edeltää usein rahapeliongelman kehittymistä ja vakavampia haittoja. Riskitason pelaamisessa on tapahtunut viime vuosina myönteistä kehitystä. Riskitason rahapelaaminen on vähentynyt vuodesta 2015 (15 %) vuoteen 2019 (11 %). Noin joka viides Suomalaisten rahapelaaminen 2019 -tutkimukseen vastanneista kertoi, että vähintään yhdellä läheisellä oli ollut ongelmallista rahapelaamista.

Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimuksen tulosten mukaan suomalaiset kulluttavat rahapeleihin keskimäärin yhden viikon aikana noin 10 euroa (miehet 16 euroa, naiset 5 euroa). Niin Suomessa kuin monessa muussakin maassa rahapelikulutusta luonnehtii sen epätasainen jakautuminen: suuri osa pelaajista käyttää rahapeleihin rahaa verrattain vähän, mutta pieni osa paljon. Väestötutkimuksissa arviolta noin 2–5 % pelaajista tuottaa noin puolet koko rahapelikulutuksesta. Tutkimuksista tiedetään, että muun muassa alimpaan tuloluokkaan kuuluvat, työttömät, useita kertoja viikossa rahapelejä pelaavat, internetissä rahapelejä pelaavat, ongelmapelaajat ja miehet käyttävät keskimääräistä suuremman osuuden nettotuloistaan rahapeliin pelaamiseen. Usein juuri näihin pelaajaryhmiin kohdistuvat myös kaikkein vakavimmat rahapelihaitat.

2.2 Toimintaympäristö ja pelimarkkinat

Manner-Suomessa rahapelejä saa toimeenpanna ja markkinoida ainoastaan Veikkaus Oy. Arpajaislain vastaista rahapelitarjontaa Suomessa ei juuri ilmene perinteisissä fyysisissä pelipaikoissa, mutta verkkoympäristössä (internet) tilanne on toinen. Osa suomalaisten rahapelikysynnästä suuntautuu Manner-Suomen ulkopuolella toimiville rahapeliyhtiöille (ml. Ahvenanmaalla rahapelejä toimeenpaneva Ålands Penningautomatförening eli PAF). Näiden kaikkien rahapeliyhtiöiden tarjonta internetissä on runsasta, niiden rahapelisivustot ovat esillä ja niitä myös markkinoidaan suomenkielisinä. Veikkauksen pelien kanssa kilpailevaa tarjontaa esiintyy erityisesti urheiluviedonlyönissä, digitaalisissa raha-automaateissa sekä muissa nettikasinopeleissä.

Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen määrästä tai yleisyydestä ei ole mahdollista saada täsmällistä tietoa, vaan tieto perustuu erilaisia tietolähteitä hyödyntäen tehtäviin arvioihin. Arviointi on osin haastavaa, sillä esimerkiksi tarkkoja euromääräisiä pelikulutusta kuvaavia tietoja on vain rajoitetusti saatavilla.

Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvan rahapelaamisen yleisyyttä voidaan arvioida väestötutkimuksilla. Osuus vaihtelee tutkimuksen ja käytettyjen tutkimusmenetelmien mukaan. THL:n ja Tilastokeskuksen yhteistyönä toteuttamien väestötutkimusten valossa ulkomaisten rahapeliyhtiöiden rahapelejä pelanneiden pelaajien osuus on viime vuosina ollut kasvussa; vähintään yhtä yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolella tarjottavaa rahapeliä pelanneiden osuus kasvoi vuosien 2007 ja 2019 välillä 4,4 prosentista 6,2 prosenttiin. Huomionarvoista on, että yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelanneista vastaajista lähes kaikki ilmoittavat pelaavansa myös Veikkauksen pelejä. Henkilöillä, jotka olivat pelanneet yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisille nettirahapelioperaattoreille, oli muita pelaajia useammin rahapeliongelma. Veikkauksen Taloustutkimuksella teettämien kyselyjen perusteella Manner-Suomen ulkopuolelle pelanneiden pelaajien väestöosuus on pysytellyt viime vuodet melko ennallaan reilun 5 prosentin tasolla.

Rahapelimarkkinaa analysoiva H2 Gambling Capital Limited (H2GC) on erikoistunut kansainvälisen rahapeliliiketoiminnan tilastointiin ja analysointiin. H2GC:n arvioiden osalta on syytä huomioda, että niitä päivitetään usein ja myös takautuvasti, ja ne voivat muuttua merkittävästikin lyhyessä ajassa. Arvioiden perusteista ei ole saatavilla julkista tietoa.

H2GC:n marraskuussa 2020 tekemän arvion mukaan vuonna 2019 suomalaisten Manner-Suomen ulkopuolisille rahapeliyhtiöille pelaama rahasumma oli pelikatteena noin 293 miljoonaa euroa. Summa vastasi noin 14 prosentin osuutta Suomen koko-

naisrahapelimarkkinasta. Veikkaus Oy:n markkinaosuus vuonna 2019 verkon välityksellä toimeenpantavissa rahapeleissä oli H2GC:n arvion mukaan 65 prosenttia. Verkon välityksellä pelattavassa urheiluviedonlyönnissä ja kasinopeleissä Veikkaus Oy:n markkinaosuus oli noin puolet.

Myös Poliisihallituksen arpajaishallinto seuraa rahapelimarkkinoiden kehitystä useiden eri lähteiden avulla. H2GC:n arvioiden lisäksi Poliisihallitus hyödyntää markkina-arvion muodostamisessa muun muassa erilaisten kyselytutkimusten tuloksia, pörssinoiteerattujen Manner-Suomen ulkopuolella toimivien rahapeliyhtiöiden osavuositarkastuksia, verkkoliikenteen kehityksestä saatavaa dataa sekä muiden maiden sääntelyviranomaisten tuottamia arvioita markkinoiden kehityksestä.

Poliisihallituksen mukaan Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvan verkkorahapelaamisen osuus on ollut viimeisen 10 vuoden aikana noin 30 prosentin luokkaa Manner-Suomen verkkorahapelimarkkinan pelikatteesta. Arpajaishallinnon arvio koko Suomen ulkopuolelle suuntautuvasta verkkorahapelaamisen katteesta on tällä hetkellä noin 200 miljoonaa euroa. Ahvenanmaan itsehallintoalue mukaan lukien Manner-Suomen ulkopuolisen verkkorahapelimarkkinan koko jää selvästi alle 300 miljoonan euron.

Poliisihallitus arvioi Manner-Suomen ulkopuolisen rahapelimarkkinan koon pysyneen viimeisen kolmen vuoden aikana jokseenkin ennallaan. Arvio Manner-Suomen ulkopuolelle suuntautuvan rahapelimarkkinan kasvun pysähtymisestä viime vuosina perustuu suurimmaksi osaksi keskeisimpien rahapelioperaattoreiden osavuositarkastuksiin julkaisemiin tietoihin pelikatteen kasvun taittumisesta Pohjoismaissa. Lisäksi käytössä on ollut muun muassa Veikkaus Oy:n Taloustutkimus Oy:llä teettämien laajojen väestökyselyiden tuloksia, joiden mukaan verkossa Manner-Suomen ulkopuolelle rahapelejä pelaavien osuus aikuisväestöstä on pysynyt käytännössä ennallaan vuosien 2017 ja 2020 välillä.

2.3 Rahapelihaittailmiö: käsitteellistämistapoja, ilmiötä jäsentäviä viitekehyksiä ja näkökulmia

Tässä työryhmän raportissa rahapelihaitoilla viitataan rahapelaamisesta aiheutuviin terveydellisiin, taloudellisiin ja sosiaalisiin haittoihin. Työryhmän käsitys rahapelihait-

tailmiöstä on laaja-alainen ja rakentuu yksilö-, yhteisö- ja yhteiskuntatason ulottuvuuksista. Tällainen tapa hahmottaa rahapelihaittailmiötä sisältää sen, että rahapelaamisen haitat koskettavat muitakin kuin pelaajia. Toisaalta myös se, että ympäristöllä on vaikutuksensa yksilötasolla rahapelikäyttämiseen ja pelaamisesta aiheutuviin riskeihin, on osa tätä käsitystä. Raportissa ei arvioida tai määritellä rahapelihaittoista yhteiskunnalle aiheutuvia kustannuksia, vaan haittojen määrittely erotetaan raportissa niihin liittyvien kustannusten arvioinnista. Kaiken kaikkiaan työryhmä pitää kuitenkin rahapelaamisesta yhteiskunnalle aiheutuvien haittakustannusten arvioimista tärkeänä selvitettävänä tutkimuskohteena. Rajausta tulee työryhmän toimeksiannosta ja sosiaali- ja terveysministeriön toimialueesta haittojen osalta.

Seuraavassa kuvataan rahapelihaittailmiöön olennaisesti liittyviä käsitteitä ja tarkastelunäkökulmia.

Rahapelihaittojen käsitteellistämistapoja

Rahapeliongelma

Termiä *rahapeliongelma* käytetään, kun puhutaan ongelmapelaamisesta ja rahapeli-riippuvuudesta. Nämä kaksi luokkaa ovat toisensa pois sulkevia. Rahapeliongelmamittarit perustuvat usein kansainväliseen tautiluokitusjärjestelmän mukaisiin diagnostiisiin kriteereihin (Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders, DSM), ja ne mittaavat pääosin riippuvuuteen liittyviä käyttäytymisen oireita sekä jossain määrin ongelman psyykkisiä, sosiaalisia ja taloudellisia seurauksia. Esimerkkejä ongelmamittareista ovat muun muassa South Oaks Gambling Screen (SOGS), Problem Gambling Severity Index (PGSI) ja Problem and Pathological Gambling Measure (PPGM).

Ongelmallisen pelaamisen vakavuutta kuvaavalla jatkumolla rahapeli-riippuvuus (pelihimo, patologinen pelaaminen) on ongelman vakavin muoto. Ongelmapelaaminen puolestaan kuvaa rahapeli-riippuvuutta lievempää tilaa, johon liittyy monia kielteisiä seurauksia, esimerkiksi terveysongelmia ja talousvaikeuksia. Ongelmallisen pelaamisen vakavuutta kuvaavalla jatkumolla ongelmapelaaminen sijoittuu riskitason rahapelaamisen ja rahapeli-riippuvuuden väliin. Riskitason rahapelaamisella tarkoitetaan pelaamista, joka ei aiheuta pelaajalle merkittäviä haittoja, mutta pelaaja saattaa kokea yksittäisiä haittoja pelaamisestaan. Ongelmallisen pelaamisen vakavuutta kuvaavalla jatkumolla riskitason pelaaminen on ongelman lievin muoto. Toisaalta se edeltää usein rahapeliongelman kehittymistä.

Tätä lähestymistapaa on käytetty muun muassa Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimuksessa. Yksi keskeinen peruste jatkaa rahapeliongelmamittareiden käyttöä

väestötutkimuksissa on ollut ajallisen vertailukelpoisuuden varmistaminen. Rahapeli-ongelmaan ja -riippuvuuden arviointiin käytettävät diagnostiset mittarit ja testit ovat hyviä esimerkkejä yksilöllisestä haittanäkökulmasta. Ne ovat edelleen keskeisiä esimerkiksi klinisessä työssä hoito- ja palvelutarpeen arvioimiseksi.

Rahapelihaitat

Rahapelihaitoilla viitataan huomattavasti moniulotteisempaan haittojen kirjoon kuin yksinomaan rahapeliongelmaan ja siihen liittyviin kielteisiin seurauksiin. Haitat voivat koskettaa pelaajaa, mutta myös läheisiä ja yhteiskuntaa laajemmin. Rahapelihaittoja voidaan tarkastella ja ryhmitellä monin eri tavoin kiinnittäen huomiota myös haittojen laatuun ja vakavuuteen.

Yksilötasolla rahapelaamisesta aiheutuvat terveys- ja tunnetason haitat ilmenevät esimerkiksi kielteisinä vaikutuksina terveydentilaan (uniongelmat, stressi, masentuneisuus) ja syyllisyyden ja häpeän kokemuksina. Pelaamalla velkaantuminen puolestaan on konkreettinen esimerkki taloudellisesta haitasta. Yhteisötasolla haittojen ilmentyminä ovat useimmiten sosiaaliset, ihmissuhteisiin liittyvät haitat, kuten riidat ja erimielisyydet kotona ja työelämässä, eristäytyneisyys ja syrjäytyminen. Yhteiskunnan tasolla haitat konkretisoituvat ennen kaikkea sosiaali- ja terveyspalvelujärjestelmässä (mm. terveys- ja sosiaalipalvelujen käyttö, KELA, talous- ja velkaneuvontapalvelut, lastensuojelutyö jne.) sekä järjestyksenpidon ja oikeuslaitoksen tasolla (rikokset, oikeudenkäynnit jne.). Haitat myös nivoutuvat toisiinsa. Esimerkiksi pelaamalla velkaantuminen heijastuu helposti myös perhe-elämään.

Rahapelihaittojen moninaisuus osoittaa, että niiden mittaamiseen tarvitaan monipuolisia indikaattoreita. Rahapeliongelman ja -riippuvuuden yksilötasoiseen tunnistamiseen ja arviointiin kehitettyjen mittareiden ja testien kysymyssarjat tavoittavat varsin suppeasti edellä kuvattuja rahapelaamisen sosiaalisia ja yhteiskuntatason haittoja.

Esimerkkejä rahapelihaittailmiötä jäsentävistä viitekehyksistä

Rahapelitutkimuskirjallisuudessa rahapelihaittailmiötä on pyritty jäsentämään erilaisilla viitekehyksillä, joissa rahapelaamisen moninaisia haittavaikutuksia on eritelty niin yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan näkökulmasta kuin sosioekologisesta, -ekonomisesta tai kansanterveydellisestä näkökulmasta.

Kansainvälisessä asiantuntijaryhmässä kehitetyssä rahapelihaittojen käsitteellisessä viitekehyksessä (*Conceptual Framework of Harmful Gambling*) huomioidaan neljä haittoihin liittyvää tekijäkokonaisuutta: rahapelitoiminnan yhteiskunnallinen konteksti,

pelaamiselle altistuminen, pelityyppi ja rahapelihaittojen ehkäisy sekä tuen ja hoidon tarjonta. Rahapelihaittoihin liittyvät tekijät ovat monitahoisia ja vaikuttavat toisiinsa. Osa rahapelihaittoihin liittyvistä tekijöistä on yleisiä tekijöitä, kuten erilaisia kulttuurisia, sosiaalisia, psykologisia ja biologisia tekijöitä, mutta osa tekijöistä liittyy selkeästi rahapelaamiseen. Rahapelaamisen yhteiskunnallinen konteksti, rahapelijärjestelmä ja sen puitteissa tarjottavat rahapelaamisen hallinnan keinot linkittyvät rahapelihaittoihin. Haittoihin vaikuttaa myös se, miten henkilöt tai jokin väestön osa altistuu erilaisille rahapelaamisen mahdollisuuksille. Altistumista voidaan tarkastella eri näkökulmista, kuten pelaamisympäristö, rahapeliin saatavuus ja saavutettavuus, rahapelaamiseen sopeutuminen tai tottuminen sekä rahapeliin markkinointi ja mainonta. Rahapelaamisen haittapotentiaali vaihtelee pelaamisen eri muodoissa. Pelaamisen muotoja voidaan tarkastella eri näkökulmista, kuten rahapelityypit, rahapeliin piirteet ja ominaisuudet ja rahapelaamisen motivaatiotekijät. Rahapelit voidaan jakaa myös pelin tarjoajan tai jakelukanavan mukaan. Merkittävänä rahapelihaittoihin liittyvinä tekijöinä ovat myös rahapelihaittojen ehkäisy, vähentäminen sekä hoito- ja tukipalvelut ym. resurssit.

Rahapelaamisen sosioekonomisia kokonaisvaikutuksia yhteiskunnalle jäsentävässä SEIG-viitekehityksessä (*the Socio-Economic Impact of Gambling framework*) tarkastellaan rahapelaamisen yhteiskunnallisia hyötyjä ja haittoja kuuden kategorian avulla: 1) terveys ja hyvinvointi, 2) talous, 3) työllisyys ja koulutus, 4) viihde ja turismi, 5) lainsäädäntö ja oikeusjärjestelmä sekä 6) kulttuuri. Teoreettisesti malli kokoaa yhteen erilaisia mittareita, joilla rahapelaamista voidaan arvioida yhteiskunnallisesta näkökulmasta. Mallin rajoitteena on pidetty sitä, että se keskittyy tarkastelemaan rahallisia haittoja.

Isossa-Britanniassa rahapelihaittojen hallinnan kansallisena viitekehityksenä hyödynnetään monitasoista sosioekologista lähestymistapaa (*the socio-ecological model for gambling-related harm*). Mallissa huomioidaan haittoihin vaikuttavien tekijöiden keskinäisriippuvuus eri tasoilla (yksilö-, lähiyhteisö-, laajempi yhteisö- ja alueellinen taso sekä yhteiskunnan taso) sekä rakenteelliset determinantit mukaan lukien poliittinen päätöksenteko.

Myös Suomessa on kehitetty rahapelaamisen yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten arviointikehystä (*Rahapelaamisen kansanterveysvaikutusmalli*), joka sisältää rahapelaamisen hyödyt ja haitat yhteiskunnalle. Työryhmän toimeksiannon johdosta tässä raportissa tuodaan esiin ainoastaan mallin haittoja koskeva osio (kuvio 1). Vaikka hyötyjä ja haittoja kartoittava yhteiskunnallisten kokonaisvaikutusten arviointi on haittojen mittaamista laajempi kenttä, on se osin myös päällekkäinen haittanäkökulman kanssa.

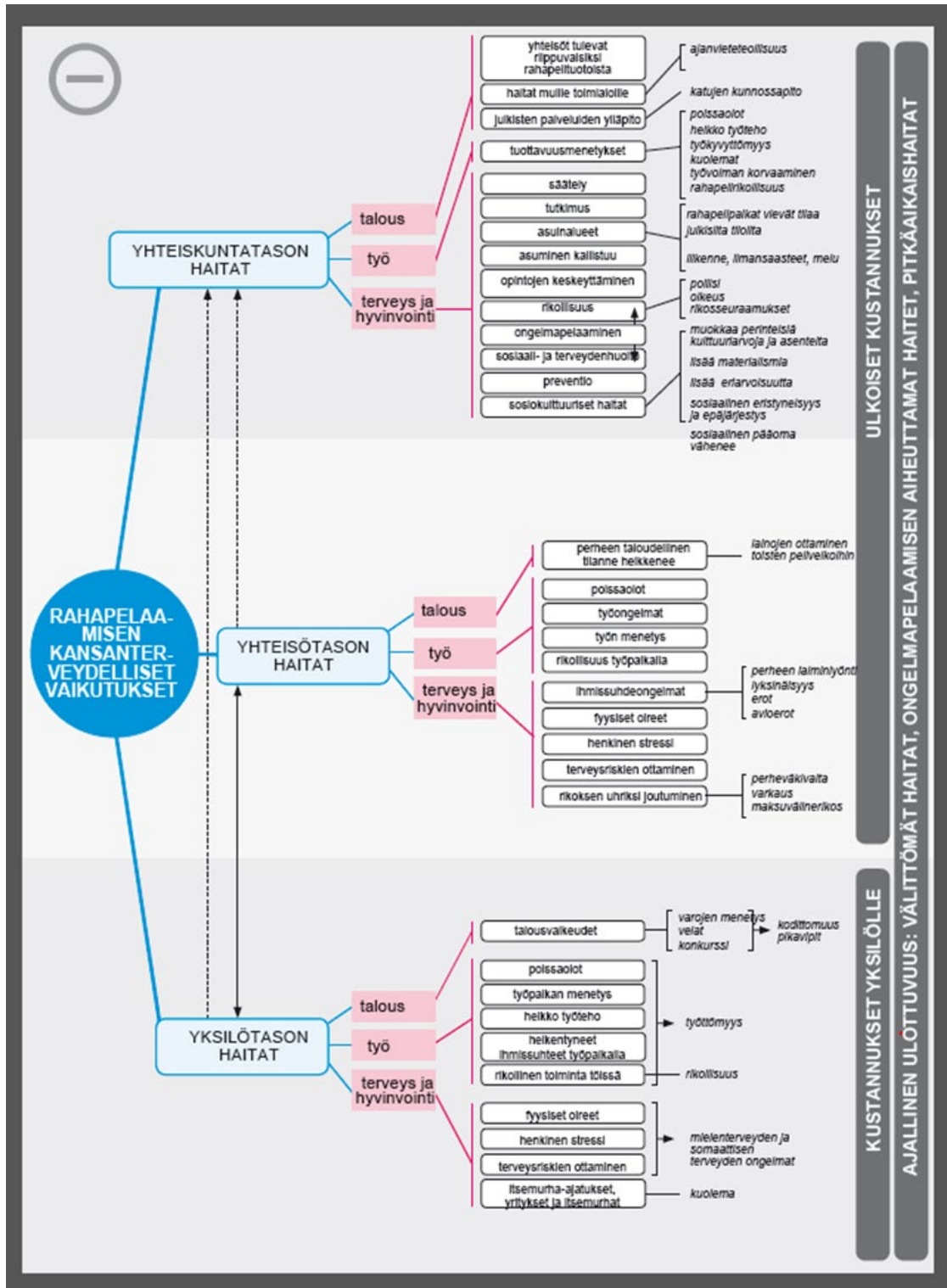
Rahapelaamisen kansanterveysvaikutusmallissa rahapelaamisen haittoja tarkastellaan yksilön, yhteisön ja yhteiskunnan tasolla. Rahapelaamisen vaikutukset voivat olla

yksilöllisiä tai ulkoisia. Yksilölliset vaikutukset kohdistuvat pelaajaan itseensä, kun ulkoiset vaikutukset kohdistuvat puolestaan yhteisöön ja yhteiskuntaan. Ajallinen taso käsittää rahapelaamisen vaikutukset yksilöön, yhteisöön ja yhteiskuntaan. Näitä ovat yleiset välittömät vaikutukset, ongelmapelaamisen vaikutukset ja rahapelaamisen pitkäaikaisvaikutukset.

Kansanterveysmallin mukaiset haitat on esitelty kuviossa 1. Seuraavaksi avataan kuvion sisältö tekstinä. Kansanterveysvaikutusmallissa rahapelaamisen haitat on luokiteltu kolmeen luokkaan: taloudelliset haitat, työhön kohdistuvat haitat ja terveyteen ja hyvinvointiin liittyvät haitat. Yhteiskuntatasolla talouteen liittyviä haittoja ovat se, että yhteisöt tulevat riippuvaisiksi rahapelituotoista, haitat muille toimialoille (ajanvieteteollisuus) sekä julkisten palveluiden ylläpito (katujen kunnossapito). Yhteiskuntatasolla työhön liittyvä haitta on tuottavuusmenetykset (poissaolot, heikko työteho, työkyvyttömyys, kuolemat, työvoiman korvaaminen, rahapelirikollisuus). Yhteiskuntatasolla terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä haittoja ovat rahapelaamisen säätely, tutkimus, preventio, rahapelaamisen vaikutukset asuinalueisiin (vievät tilaa julkisilta tiloilta, liikenne, ilmansaasteet ja melu) ja asuntojen hintojen kallistuminen, opintojen keskeyttäminen, ongelmapelaamiseen liittyvä rikollisuus (poliisi, oikeus, rikosseuraamukset) ja sosiaali- ja terveydenhuollon menot sekä sosiokulttuuriset haitat (muokkaa perinteisiä kulttuuriarvoja ja asenteita, lisää materialismia, lisää eriarvoisuutta, aiheuttaa sosiaalista eristyneisyyttä ja epäjärjestystä, vähentää sosiaalista pääomaa).

Yhteisötason talouteen liittyvä haitta on perheen taloudellisen tilanteen heikkeneminen (lainojen ottaminen toisten pelivelkoihin). Yhteisötason työhön liittyviä haittoja ovat poissaolot, työongelmat, työn menetys ja rikollisuus työpaikalla. Yhteisötason terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä haittoja ovat ihmissuhdeongelmat (perheen laiminlyönti, yksinäisyys, erot, avioerot), terveysriskien ottaminen, fyysiset oireet, henkinen stressi ja rikoksen uhriksi joutuminen (perheväkivalta, varkaus ja maksuvälinerikos).

Yksilötason talouteen liittyvä haitta on talousvaikeudet (varojen menetys, velat, pikavipit, konkurssi, kodittomuus). Yksilötason työhön liittyviä haittoja ovat poissaolot, työpaikan menetys, heikko työteho, heikentyneet ihmissuhteet työpaikalla ja rikollinen toiminta töissä (työttömyys, rikollisuus). Yksilötason terveyteen ja hyvinvointiin liittyviä haittoja ovat terveysriskien ottaminen, fyysiset oireet, henkinen stressi (mielenterveyden ja somaattisen terveyden ongelmat) ja itsemurha-ajatukset, yritykset ja itsemurhat (kuolema). Seuraavaksi asia kuviomuodossa.



Kuvio 1. Rahapelaamisen haitat Latvalan ym. (2020) Rahapelaamisen kansanterveysvaikutusmallin mukaan. Alkuperäinen lähde: *Yhteiskuntapolitiikka* 85(2020): 5–6.

Muita rahapelihaittojen tarkastelussa hyödynnettäviä näkökulmia

WHO:n näkökulmia

Rahapelihaittoja yhteiskunnan tasolla on mahdollista arvioida myös WHO:n sosiaalisten määrittäjien viitekehyksen (*social determinants of harm*) puitteissa. Tekijöitä, jotka määrittävät rahapelihaittoja väestötasolla, ovat esimerkiksi rahapelien saatavuus ja saavutettavuus, peleille altistuminen ja pelaamisen normalisaatio yhteiskunnassa. Saatavuuden ja saavutettavuuden osalta on mahdollista seurata esimerkiksi pelitarjonnan määrää yhteiskunnassa. Altistumisen osalta on mahdollista hyödyntää erilaisia alueellisen altistumisen malleja, jotka mittaavat esimerkiksi pelipaikkojen ja tarjolla olevien pelityyppien määrää. Näiden tietojen perusteella voidaan kuvata peleille altistumista eri alueilla. Pelaamisen normalisaatiota yhteiskunnassa on rahapelitutkimuksen kontekstissa tutkittu etenkin laadullisilla asetelmilla tarkastelemalla esimerkiksi pelaamiseen liittyvien viestien, mainonnan ja pelaamisen mahdollisuuksien määrää niin netissä kuin arkipäiväisissä ympäristöissä.

WHO:n tautitaakka (*Burden of Disease, BoD*) -metodologia puolestaan seuraa rahapelihaittojen mittaamisen kansanterveysnäkökulmaa, jonka tarkoituksena on arvioida erilaisia terveyteen liittyviä ongelmia ja niiden kasautumista. Ongelmapelaajien sijaan huomio on pelaajissa, jotka kokevat lievempiä haittoja, sekä myös perheissä ja yhteisöissä. Kansanterveyden näkökulmasta ennakoiva mittaaminen on osin mahdollista toteuttaa soveltamalla kokonaiskulutusmallia. Kokonaiskulutusmallin ajatus on kehitetty alkoholitutkimuksessa, jossa on havaittu haittojen määrän kasvavan väestössä kulutuksen kasvun mukana. Aikaisemmista tutkimuksista tiedetään, että mallin soveltaminen rahapelaamiseen on rajoittuneempaa, sillä eri pelien haittariskit eroavat merkittävästi toisistaan. Pelien piirteet, saatavuus ja hinnanmuodostus ovat lisäksi monimutkaisia tekijöitä, jotka hankaloittavat mallin soveltamista toimenpiteiden tasolla. Tämä ei kuitenkaan vähennä kokonaiskulutusmallin käyttökelpoisuutta haittaindikaattorina. Vaikka tutkimusta kokonaiskulutusmallin soveltuvuudesta rahapelaamiseen on vielä vähän, olemassa olevat tutkimukset ovat kuitenkin tilastollisesti tukeneet mallin soveltuvuutta väestötasolla: kokonaiskulutuksen kasvaessa myös haittojen määrä kasvaa. Kokonaiskulutusta tarkastelemalla ei tarvitse erotella ongelmapelaajiksi luokiteltujen kokemia haittoja muusta väestöstä, vaan sekä kulutusta että haittoja tarkastellaan kokonaisuutena mutta peliryhmäkohtaisesti. Haittoja esiintyy myös muilla kuin ongelmapelaajilla. Väestötasolla enemmistö haittoja kokevista on muita kuin ongelmapelaajia, mikä johtuu jälkimmäisen joukon pienemmästä koosta. Toisaalta jälkimmäisessä joukossa esiintyvät haitat ovat luonteeltaan kaikkein vakavimpia. Ilmiö tunnetaan nimellä ehkäisyn paradoksi (*prevention paradox*).

Rahapelihaittoja mahdollisesti ennakoivan pelikäyttäytymisen arviointi

Runsas rahapelaamiseen käytetty aika ja raha voivat ennakoida rahapelihaittoja. Peli-käyttäytymistä voidaan arvioida väestötutkimusten avulla esimerkiksi tiedustelemalla vastaajalta rahapelaamisen useutta, pelattujen pelityyppien määrää ja rahapelikulu-tusta. Toisaalta pelikäyttäytymistä voidaan arvioida väestötutkimuksia reaaliaikaisem-min rekisteripohjaisten tietojen, esimerkiksi hoitavien tahojen asiakasrekistereiden sekä peliyhtiöiden pelidatan, avulla. Pelidatasta on mahdollista määrittää esimerkiksi käyttäytymismalleja, jotka ennakoivat haittoja ja peliongelman kehittymistä. Niitä voi-vat olla muun muassa kasvavat tai vaihtelevat panosmäärät, pelaaminen poikkeuksel-lisina vuorokaudenaikoina, aiempaa useammat pelatut pelit sekä pidemmät pelises-siot. Peliyhtiöiden käyttämiä vastuullisuusohjelmistoja, jotka seuraavat pelikäyttäyty-mistä, ovat esimerkiksi Playscan (asiakkaita Svenska Spel, Miljon lotteriet, FDJ, Norsk Tipping ja Loterie Romande), BetBuddy (käytössä etenkin omistaja Playtechin omissa peliyhtiöissä, kuten SNAI Italiassa, mutta myös Ontario Lottery and Gaming Corp) ja Mentor (käyttäjänä ainakin Norsk Rikstoto). Suomessa Veikkaus on kehittä-nyt pelikäyttäytymisen seurantaan VasA-mallin, joka mahdollistaisi osaltaan peliongel-mien tunnistamista ja ennakkointia. Tietosuojalainsäädännön muututtua Veikkaus on kuitenkin luopunut VasA-mallin hyödyntämisestä, ja sen käyttöönotto edellyttää lain-säädännöllisiä täsmennyksiä, joita on selvitetty arpajaislain uudistamista koskeneessa hankkeessa.

3 Rahapelihaittojen ja -toiminnan seurannan toimijoita ja tiedon lähteitä

Tässä luvussa kuvataan keskeisiä toimijoita, jotka tuottavat rahapelihaittojen ja -toiminnan seurantaan eritasoista tietoa, sekä muita tiedon lähteitä, joita on mahdollista hyödyntää osana rahapelihaittojen kokonaisseurantaa. On huomioitava, että osalla toimijoista rahapelihaittojen seurantavelvoite kytkeytyy arpajaislain mukaisiin lakisääteisiin velvoitteisiin ja osalla puolestaan muunlaisiin tiedonintresseihin, kuten esimerkiksi oman toiminnan kehittämiseen ja arviointiin.

3.1 Sosiaali- ja terveysministeriö ja Terveysten ja hyvinvoinnin laitos: arpajaislain 52 §:n mukainen seuranta ja tutkimus

Arpajaislain mukaan (52 §) rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja on seurattava ja tutkittava. Haittojen seurannasta ja tutkimuksesta sekä niiden ehkäisyn ja hoidon kehittämisestä vastaa sosiaali- ja terveysministeriö. STM:lle säädettiin rahapelihaittoja koskeva seurantatehtävä vuonna 2002 voimaan tullessa uudessa arpajaislaissa. Lain säätämiseen johtaneessa hallituksen esityksessä (HE 197/1999 vp) pidettiin tärkeänä, että tutkimuseettisistä syistä seurannan tulee tapahtua valtion toimeksiannosta ja kustannuksella. STM:lle arpajaislaissa 2002 asetetun seuranta- ja tutkimustehtävän mukaista seurantatietoa on koottu vuodesta 2003 lähtien. STM antoi laissa säädetyn seurannan ja tutkimuksen sosiaali- ja terveysalan kehittämiskeskus STAKESILLE (myöhemmin THL) tehtäväksi vuodesta 2007 lähtien. THL on keskeisin organisaatio, joka tuottaa tietopohjaa rahapelaamisen, rahapelihaittojen ja rahapeliongelman yleisyyden kansalliseen seurantaan. THL:n tuottamat tutkimusaikasarjat muodostavat rahapelihaittojen seurannan ytimen ja mahdollistavat samalla sen, että yhteiskunnallista ja kulttuurista muutosta voi seurata myös laajemmin.

Haittojen seurannalla ja tutkimuksella on useita päämääriä. Rahapelihaittailmiön laadullisen ja määrällisen ymmärtämisen lisäksi tavoitteena on tuottaa tietopohjaa rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisyyn ja vähentämiseen. Arpajaislain 52 §:n mukaisen seurannan ja tutkimuksen

tehtävä on palvella ensi sijassa pykälässä määriteltyä haittojen ehkäisyn ja hoidon kehittämisen tehtävää. Rahapeliongelmiin kytkeytymätön rikollisuus ja petokset tai muut riippuvuushaittoihin kytkeytymättömät rahapelaamisen lieveilmiöt eivät sisälly arpajaislain 52 §:n toimeksiantoon. Kuten edellä on mainittu, tämän työryhmän tarkastelun keskiössä on 52 §:n toimialuetta vastaavasti sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen seuranta.

Rahapelihaittailmiön 52 §:n mukainen seuranta sisältää myös rahapelituotteiden ja niiden toimeenpanon arvioinnin haittojen näkökulmasta. STM:n yhteydessä toimii pysyvä arvioinnista vastaava toimielin *Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittarisien ja haittojen arviointiryhmä*. Arviointiryhmän työ kytkeytyy työryhmän toimeksiantoon sitä kautta, että Veikkauksen pelidata on keskeinen hyödynnettävä aineisto arviointiryhmän työssä.

3.2 Poliisihallitus

Rahapelitoiminnan tietotekninen valvonta

Arpajaislain 42 §:ssä Poliisihallituksen tehtäväksi on säädetty Veikkaus Oy:n rahapelitoiminnan valvonta ja tilastointi. Arpajaisten toimeenpanoa valvotaan arpajaisiin osallistuvien oikeusturvan takaamiseksi, väärinkäytösten ja rikosten estämiseksi sekä arpajaisista aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi. Pykälän 4 momentin mukaan rahapelien toimeenpanon valvonnassa on käytettävä tarvittaessa sähköisiä valvontajärjestelmiä.

Edellä mainittujen valvontatehtävien hoitamiseksi Poliisihallitukselle tulee henkilötietoja sisältävää valvonta-aineistoa Veikkaus Oy:n toimeenpanemista peleistä sekä asiakastietoja Veikkaus Oy:n asiakasrekisteristä. Näiden tietojen laillisen käsittelyn mahdollistamiseksi laissa henkilötietojen käsittelystä poliisitoiminnassa (616/2019, jäljempänä poliisin henkilötietolaki) on säädetty, että poliisi saa osana arpajaislain ja rahanpesun ja terrorismin rahoittamisen estämisestä annetun lain (444/2017) mukaista valvontaa käsitellä rahapeliyhtiön ja muun sen valvottavaksi mainituissa laeissa säädetyn elinkeinonharjoittajan ja yhteisön asiakkaita koskevia henkilötietoja siinä määrin kuin se on tarpeen valvontatehtävän suorittamiseksi. Valvontaa varten poliisi voi käsitellä muun muassa seuraavia henkilötietoja: pelaajatunniste, syntymäaika, sukupuoli, yhteystiedot, kuolinpäivä, peliyhtiön antama asiakasnumero, pelaajan tilinumero, rekisteröitymispäivä, pelitilin sulkemispäivä, pelaajan asettamat pelirajat, rahansiirrot pelitilille, pelitilille siirrettäviä varoja koskevat rahansiirtorajat, pelitapahtumien tiedot, peliestot ja pelikiellot.

Henkilötietojen käsittely Poliisihallituksessa liittyy keskeisesti pelaajien oikeusturvan takaamiseen. Peliin valvonnalla varmistetaan, että rahapelien toimeenpanossa noudatetaan arpajaislakia.

Tietojen perusteella voidaan muun muassa valvoa Veikkaus Oy:n ja pelaajien välisten pelisopimusten voimaantuloa sekä selvittää pelaajan ja yhtiön välisiä voitonmaksua koskevia erimielisyyksiä osana ratkaisusuositusmenettelyä. Sisäministeriön asetuksessa Veikkaus Oy:n rahapelien säännöiksi on säädetty useiden rahapelien pelisääntöjen osalta, että pelitiedot siirretään ja tallennetaan yhtiön pelijärjestelmästä valvonnan tietojärjestelmään. Useiden pelien osalta pelisopimus tulee voimaan vain, jos peli on tallentunut yhtiön pelijärjestelmään ja siirtynyt valvonnan tietojärjestelmään.

Valvontajärjestelmä tuottaa peliaineistosta arpajaislain 43 §:ssä tarkoitetun pelin tulosten ja voittojen vahvistamispöytäkirjan. Valvontajärjestelmään tallennettuja peli- ja pelaajatietoja hyödynnetään myös rahapelitoiminnan tilastoinnissa. Peliaineisto on kaikissa valvonnan käyttötarkoituksissa vain lukumuotoista, jolloin peliyhtiöltä saatavaan aineistoon ei tehdä muutoksia.

Poliisihallituksen valvontatehtävään kuuluu myös rahapelitoiminnan valvonta sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi. Tässä tehtävässä Poliisihallituksella on mahdollisuus muun muassa valvoa sitä, että pelisäännöissä säädetty Veikkauksen asiakkaiden pelaamisen rajoitukset toteutuvat Veikkauksen peli- ja asiakasjärjestelmissä. Lisäksi Poliisihallitus valvoo esimerkiksi pelipanosten enimmäismäärien ja arvontatiheyteen liittyvien sääntökohtien toteutumista. Poliisihallituksessa on kehitteillä tilastointia varten myös rahapeleihin ja rahapelaamiseen liittyvä raportointijärjestelmä. Raportointijärjestelmällä on mahdollista saada valvonnan tueksi tietoa Veikkauksen peleistä eri näkökulmista, kuten pelien haitallisuudesta, ja toisaalta pelaajien pelikäyttäytymisestä.

Valvontaviranomaiselle tulevan Veikkaus Oy:n peli- ja pelaaja-aineiston käyttöä esimerkiksi sosiaalialan ja terveydenhoitoalan viranomaistoiminnassa rajoittaa henkilötietojen käyttötarkoituksen rajaaminen rahapelitoiminnan valvontaan. Hallituksen esityksessä poliisin henkilötietolaiksi (HE 242/2018 vp) on asia todettu niin, että rahapeliyhtiön asiakas- ja pelaajatietojen käsittely olisi rajoitettava siihen, mikä on tarpeellista rahapeliyhtiön valvonnan suorittamiseksi, koska kyseessä olevien henkilötietojen alkuperäinen käsittelytarkoitus on rahapeliyhtiön asiakastietojen käsittely.

3.3 Rahapeliongelmaan erikoistuneet palvelut

Rahapeliongelmaan saa Suomessa pääsääntöisesti hoitoa ja tukea kuntien päihde- ja mielenterveyspalveluista. Palvelujen järjestämistavat vaihtelevat kunnittain. Järjestöt tuottavat puhelin- ja internetpohjaista tuki- ja neuvontapalvelua sekä vertaistukea. Lisäksi on tarjolla yksityisiä hoitopalveluja. Hoito- ja tukipalveluissa kertyy arvokasta väestötason kyselyjä täydentävää tietoa rahapelaamisesta tapahtuvista muutoksista ja rahapeliongelmaan apua tarvitsevien tilanteista. Tiedon hyödyntämiseen liittyy kuitenkin haasteita. Tietosisällöt, tietojärjestelmät ja kirjaamistavat vaihtelevat eri hoito- ja tukipalveluissa. Palveluissa tietojen rakenteinen kirjaaminen yhtenäisesti ei vielä toteudu ja tietoa on haastavaa yhdistää valtakunnallisesti yhtenäiseksi kokonaisuudeksi. Asiakastyössä tilastoidaan ja kirjataan ensisijaisesti asiakkaan hoidon ja tuen kannalta oleellista tietoa ja se asettaa aineistoille ja tiedonkeruulle omat haasteensa. Lisäksi palveluissa tietoa kertyy ainoastaan avun piiriin hakeutuneista. Tilastojen ulkopuolelle jää suuri joukko läheisiä, jotka syystä tai toisesta eivät hakeudu palveluihin..

Säännönmukaisesti tuotettua auttavien palveluiden tilastotietoa on tähän asti ollut katavimmin saatavilla rahapeliongelmiin erikoistuneiden palveluiden tilastoista. Rahapeliongelmiin erikoistuneiden palveluiden tilastoista pelaajista ja heidän läheisistään saadaan useimmiten ainakin seuraavia tietoja: palvelua käyttäneiden kokonaismäärät, sukupuoli- ja ikäjakaumat, työllisyystilanne sekä yleensä ongelmia aiheuttaneet rahapelit.

Helsingissä toimiva Peliklinikka on rahapeliongelmiin erikoistunut palvelukokonaisuus, joka tarjoaa apua myös muusta digitaalisesta pelaamisesta ja internetin ongelmallisesta käytöstä aiheutuviin haittoihin. Peliklinikalla tarjotaan monipuolisesti palveluja pelaajille, heidän läheisilleen ja sekä työssään peliongelmia kohtaaville ammattilaisille. Peliklinikan palvelukokonaisuuden asiakkaat saavat halutessaan monenlaista apua samasta yksiköstä. Valtakunnalliset ja alueelliset tuki-, neuvonta- ja hoitopalvelut ovat maksuttomia, eikä niihin tarvita lähetettä. Kokonaisuuteen kuuluu Helsingin, Vantaan, Espoon ja Kauniaisten kaupunkien avohoito, tieto- ja tukipiste Tiltti sekä Peluuri.

Peliklinikan kokonaisuuden auttavista palveluista kertyneen tiedon perusteella voidaan kertoa, että merkittävästi suurempi osa apua hakeneista on miehiä (~ 70 %) kuin naisia (~ 30 %), noin puolet on alle 34-vuotiaita ja merkittävin ongelmia aiheuttava pelimuoto on raha-automaattipelit sekä pelipisteillä että netissä. Esimerkiksi Peluuriin yhteyttä ottaneilla pelaajilla raha-automaattien pelaaminen on ensisijainen ongelma noin 80 prosentille (tämä luku sisältää sekä netti- että pelipistepelaamisen). Pitkään

ongelmallisesti pelaavien automaattipelaamisessa korostui pelimyyntipisteillä pelaaminen, mutta viimeisten muutaman vuoden aikana tässä on tapahtunut nopea siirtymä netissä pelattaviin automaattipeleihin. Nykyään niiden osuus on jo selkeästi pelipiste-pelaamista suurempi. Palveluissa kertyneen tiedon perusteella ongelmallisesti pelaaville on myös tyypillistä useiden pelimuotojen ja -kanavien pelaaminen.

Rahapeliongelmiin erikoistuneiden auttavien palvelujen tilastotietoa kerääntyy jatkuvasti osana asiakastyötä. Tämän aineiston hyödyntäminen rahapelihaittojen seurannassa sekä haittojen ennakoinnissa on arvokasta esimerkiksi tunnistettaessa riskiryhmiä ja riskikäyttäytymistä tai pohdittaessa rajoitustoimenpiteitä eri pelimuotoihin.

3.4 Peliyhtiö Veikkaus Oy

Veikkaus kerää ja teettää erilaisia kyselyjä, joista osalla on relevanssia myös rahapelihaittojen seurannassa sekä rahapelien toimeenpanon seurannassa. Veikkauksen konseptiin sisältyy kuusi osa-aluetta, joiden alla toteutetaan erilaisia tiedonkeruita. Osa-alueet ovat vastuullisuus, asiakaskokemus, tuote- ja palvelukehitys, markkinointiviestintä, Veikkaus-mielikuva sekä toimintaympäristö- ja kilpailijaseuranta. Rahapelihaittoihin liittyen Veikkaus Oy on esimerkiksi teettänyt Taloustutkimuksella rahapelaamista ja rahapeliongelmia kartoittavia väestötason kyselyjä vuosittain vuodesta 2017 alkaen. Taloustutkimuksella teetettyjen väestökyselyiden kohderyhmänä ovat olleet 15–74-vuotiaat suomalaiset ahvenanmaalaisia lukuun ottamatta. Kyselyt on toteutettu puhelinhaastatteluina. Niin ikään Taloustutkimuksen toteuttamalla Omnibus-kyselyllä pyritään selvittämään, ovatko vastaajat kokeneet huolta omasta rahapelaamisestaan viime aikoina. Kysymys soveltuu hyvin rahapelihaittaseurannan indikaattoriksi.

3.5 Järjestöjen rooli rahapelihaittojen seurannassa

Tietoa rahapelaamisesta, rahapelihaittojen ehkäisystä ja rahapeliongelma- ja -riippuvuudesta ja ongelmallisesti pelaavien läheisten tilanteesta, kokemusasiantuntijuu-desta sekä erilaisia yksittäisiä selvityksiä tuotetaan myös rahapelihaittojen ehkäisyyn ja korjaamiseen erikoistuneella järjestökentällä. Esimerkkeinä näistä mainittakoon esimerkiksi A-klinikkasäätiön, Ehkäisevä päihdetyö EHYT ry:n ja Sosped-säätiön tietotuotanto. Osalla järjestöjen tietotuotannosta on perinteisestä ylipistollisesta ja sektori-tutkimuslaitostutkimuksesta eroava tiedonintressi: kyselyillä ja muilla tietotuotannon muodoilla pyritään saamaan esiin ns. heikkoja signaaleja, jotka pyritään ottamaan huomioon omassa toiminnassa ja tuomaan esille julkiseen keskusteluun. Järjestöjen

tietotuotanto on usein ketterämpää ja kevyempää kuin perinteinen tieteelliset kriteerit täyttävä tutkimuksellinen tietotuotanto ja pystyy siten reagoimaan varsin nopeasti uusiin tilanteisiin. Tämä tietotuotannon muoto on haasteellinen rahapelihaittojen seurannan kannalta, sillä tietotuotannolla ei ole pysyväisluonteista rahoitusta eikä vakiintunut rahapelaamista koskevan tietotuotannon velvoitetta, joten se on hajanaista ja satunnaista.

On kuitenkin tärkeää hyödyntää järjestöissä tuotettua tietoa erityisesti, kun ennakoidaan ja seurataan rahapelikulttuurin potentiaalisesti haitallisia uusia ilmiöitä ja kun tuodaan esiin rahapelaajien ja heidän läheistensä omia kokemuksia.

3.6 Tutkimusaineistosarjoihin perustuvia rahapelihaittojen seurannan tietolähteitä

Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimus on laajin säännöllisesti toteutettava ja yksinomaan rahapelaamiseen ja rahapelihaittoihin keskittyvä tutkimus. Kattavimpia ja monipuolisimpia rahapelihaittaindikaattoreita on käytetty THL:n toteuttamassa Rahapelikyselyssä. Siinä rahapelihaitat jaoteltiin taloudellisiin haittoihin, ihmissuhdehaittoihin, työhön tai opiskeluun liittyviin haittoihin, terveyshaittoihin, tunnetason haittoihin ja muihin haittoihin, kuten rikolliseen toimintaan. Rahapelikysely oli projektiluonteinen pitkittäistutkimus, joka toteutettiin Uudellamaalla, Pirkanmaalla ja Kymenlaaksossa vuosina 2017 ja 2018. Tutkimus on kuitenkin toteutettu siten, että seurantaa voidaan tarvittaessa jatkaa.

Muista tutkimusaineistosarjoista mainittakoon tässä yhteydessä esimerkkeinä THL:n *Kouluterveyskysely*, *ESPAD-koululaistutkimus* (European School Survey Project on Alcohol and other Drugs) sekä *Korkeakouluopiskelijoiden terveystutkimus* (KOTT), joihin kaikkiin on sisällytetty mukaan myös rahapelaamista koskevia kysymyksiä useammin kuin yhdessä tiedonkeruussa. (Taulukko 1.) Huomionarvoista on, että rahapeli-indikaattoreiden rutiininomainen sisällyttäminen ko. tiedonkeruuihin ei ole kaikissa kuvatuissa aineistoissa itsestäänselvyys. Tietojen saatavuuteen voi liittyä myös rajoituksia. Osa rahapelaamista koskevista tuloksista saattaa tulla julkisiksi vasta tieteellisissä erillisjulkaisuissa. Osassa raportoidaan perustulosten julkaisemisen yhteydessä joitakin rahapeli-indikaattoreiden tuloksia. Tietolähteiden tuottajista useimmat joutuvat jatkuvasti kamppailemaan rahoituksesta, ja siten tutkimusaineistosarjojen jatkuvuuden tulevaisuudessa sisältyy riskejä. Esimerkiksi Juomatapatutkimuksen sekä Nuorten terveystapatutkimuksen tuottaminen on päättynyt.

Taulukko 1. Tietolähteitä, tiedontuottajia ja tietojen saatavuus.

Tietolähde	Tuottaja	Päivittymistiheys	Tuorein tieto vuodelta
Suomalaisten rahape-laaminen	THL	Säännöllinen, joka 4. vuosi	2019
Kouluterveyskysely	THL	Säännöllinen, joka 2. vuosi	2020
ESPAD-koululaistutkimus ¹	THL	Säännöllinen, joka 4. vuosi	2019
Nuorten terveystapatutkimus	Tampereen yliopisto	Säännöllinen, joka 2. vuosi	Tiedonkeruu päättynyt vuoteen 2019
Korkeakouluopiskelijoiden terveystutkimus	THL & Kela (aikaisemmin YTHS)	Säännöllinen, joka 4. vuosi	2020 (tullossa)
Pelaajabarometri	Tampereen yliopisto	Toistuva	2020
Rahapelikysely	THL	Projektiluonteinen pitkit-täistutkimus, optio jatko-seurantaan	2016/2017
Juomatapatutkimus	THL	Säännöllinen, joka 8. vuosi	Tiedonkeruu päättynyt vuoteen 2016

¹European School Survey on Alcohol and Other Drugs

4 Rahapelihaittojen seurannan indikaattorit

Tässä luvussa syvennyttään eri toimijoiden aineistoista saatavilla oleviin indikaattoreihin, jotka olisivat julkisesti saatavilla ja hyödynnettävissä rahapelihaittailmiön seurannassa (ks. myös liite 1).

4.1 Arpajaislain 52 §:n mukaisen seurantakokonaisuuden indikaattorit

Terveiden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) koordinoima rahapelihaittojen seuranta, arviointi ja tutkimus

STM on osoittanut arpajaislain 52 §:n mukaisen haittojen seuraamiseen ja tutkimiseen sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämiseen velvoittavan tehtävän pääosin THL:lle (ks. myös 3.1). Toimintaa linjaa STM:n ja THL:n välinen kerrallaan nelivuotinen puitesopimus (nykyinen 2020–2023). THL toteuttaa tehtävää yhteistyössä useiden toimijoiden kanssa. THL:llä on tutkimusyhteistyösopimukset Helsingin yliopiston Riippuvuuksien, yhteiskunnallisen sääntelyn ja hallinnan tutkimuskeskus CEACG:n ja Alkoholitutkimussäätiön (ATS) kanssa. Lisäksi THL:llä on Pääkaupunkiseudun sosiaalialan osaamiskeskus Soccan kanssa yhteistyösopimus, joka koskee Helsingissä sijaitsevan rahapeliongelmissa auttavan Peliklinikan toimintaa.

Rahapelaamista ja rahapelihaittoja koskevan valtakunnallisen tiedon tuottajana THL:n asema on keskeinen. THL:n rahapelihaittoja koskevan tiedon tuotannon kivijalka on väestötasoinen rahapelaamisen ja rahapelihaittojen monitorointitehtävä (Suomalaisen rahapelaaminen -väestötutkimukset). THL julkaisee tilasto- ja indikaattoripankki sotkanet.fi-palvelussa väestötason indikaattoreita rahapelaamisesta ja rahapeliongelmaista (ks. liite 1). Oman tietotuotannon ohella THL:ssä analysoidaan myös muiden toimijoiden kokoamia väestötutkimus-, rekisteri- ja muita aineistoja. Tutkimustoiminta noudattaa Tutkimuseettisen neuvottelukunnan TENKin mukaista hyvää tieteellistä käytäntöä. Tavoitteena on tuoda esille, kuvata ja selittää rahapelaamiseen liittyviä ilmiöitä ja niissä tapahtuvia muutoksia hyödyntäen monipuolisesti erilaisia tutkimusaineistoja, näkökulmia ja indikaattoreita.

Rahapelihaittoja seurataan ja arvioidaan THL:ssä tutkimuksellisesti sosiaalisia, terveydellisiä ja taloudellisia haittoja mittaavin rahapeli-indikaattorein niin pelaajan, läheisten kuin yhteiskunnan näkökulmasta. Rahapelihaittojen seuranta- ja arviointityössä hyödynnetään pääosin väestötutkimuksia ja rekisteripohjaisia tietoja. Tähän liittyvää tietopohjaa täydennetään ja syvennetään laadullisin menetelmin. Tutkimusaineistoja hyödynnetään rahapelihaittojen ajallisen seurannan lisäksi rahapelihaittoihin liittyvien tekijöiden tarkastelussa, minkä avulla rakennetaan kuvaa rahapelihaittailmiöstä myös laajemmin. Toimintakokonaisuudessa tärkeällä sijalla ovat myös rahapeli-ongelman hoidon kehittäminen, haittoja ehkäisevä työ ja sen kehittäminen sekä rahapelijärjestelmän ja -politiikan arviointi ja tuki.

Rahapelihaittojen ajantasaisseuranta

Kun rahapelitoimintaympäristö muuttuu, täytyy kehittää rahapelihaittojen ajantasaista ja ennakoivaa seuranta. Ajantasaisella tai ennakoivalla rahapelihaittailmiön seurannalla tarkoitetaan indikaattoreita, heikkoja signaaleja tai muuta tietoa, joka antaa lyhyellä aikavälillä tietoa rahapelihaitoista ja jonka avulla on mahdollista päästä rahapelihaittailmiössä tapahtuviin muutoksiin kiinni nopeasti. Tällaista tietoa suunnitelmallisesti keräämällä ja kokoamalla voidaan tunnistaa mahdollisia määrällisiä ja laadullisia muutoksia pelihaitoissa lyhyellä aikajänteellä. Ajantasaisessa seurannassa voidaan hyödyntää monipuolisesti erilaisia tiedon tuottamisen ja kokoamisen tapoja.

Ajantasaisseurannasta syntyvä tietopohja tulee rikastuttamaan THL:n tieteellistä väestötutkimus- ja rekisteriaineistoihin (ml. peliyhtiö Veikkaus Oy:n pelidata) pohjaavaa rahapelihaittojen seurantaa, tutkimusta ja arviointia. Tavoitteena on, että rahapelihaittojen ajantasaisseuranta saa pysyväisluonteisen aseman osana THL:n rahapelihaittojen tutkimuksen, seurannan, ehkäisyn ja hoidon kokonaisuutta.

THL sai STM:stä toimeksiannon laatia konkreettinen suunnitelma ajantasaisen rahapelihaittailmiön seurannan käynnistämiseksi 30.9.2020. Suunnitelma luovutettiin ministeriölle 30.11.2020. Suunnitelmassa esitetään seuraavat neljä toimenpide-ehdotusta ajantasaisseurannan käynnistämiseksi alkaen vuodesta 2021:

Toimenpide-ehdotus 1: Perustetaan koordinaatiotyöryhmä kehittämään, tuottamaan ja tulkitsemaan rahapelihaittojen ajantasaista seurantaa.

Ryhmä kokoaisi, jäsentäisi ja tulkitsisi rahapelihaittatietoja eritasoisista tietolähteistä, seurannoista ja indikaattoreista. Seurantatiedon kehittämistä ohjaavana periaatteena on hyödyntää tietoa monipuolisesti erilaisiin käyttötarkoituksiin ja myös eri tasoille (kansallinen, alueellinen, kunnallinen).

Toimenpide-ehdotus 2: Kootaan ja käynnistetään asiantuntijapaneelit.

Käynnistetään kahden asiantuntijapaneelin suunnittelu (ehkäisevä työ, hoito). Paneelit koostuvat rahapelihaittojen parissa eri tasoilla työtä tekevistä toimijoista. Pyrkimyksenä on säännöllisesti toteutettavilla kyselyillä koostaa ja tuoda esiin asiantuntijapaneeleista nousevia havaintoja, näkemyksiä ja huolia sekä ehkäisyyn ja hoitoon liittyviä tarpeita ja vastata siten toimeksiannon mukaiseen pyrkimykseen kerätä rahapelaamiseen liittyviä ns. heikkoja signaaleja. Ehkäisevän työn paneeli toteutetaan yhteistyössä THL:n ehkäisevän päihdetyön kokonaisuuden kanssa. Paneeleissa kerätyt tiedot kerätään jatkossa säännöllisesti. Toistuvat kyselyt tuovat esiin pelaamiseen, palveluihin ja rahapelihaittailmiöön liittyviä trendejä ja muutoksia, joita ehkäisevän työn ja hoidon asiantuntijat sekä kentän ammattilaiset mahdollisesti havaitsevat jo aiemmin. Koottua tietoa voidaan hyödyntää toiminnan suuntaamisessa sekä silloin, kun vastaan kentällä nopeasti syntyviin ilmiöihin ja tarpeisiin.

Toimenpide-ehdotus 3: Luodaan ja kehitetään mahdollisuuksia hyödyntää haittoja koskevaa tietoa kuntien ja hyvinvointialueiden ehkäisevän päihdetyön suunnittelussa ja seurannassa.

Kehitetään kuntien ja hyvinvointialueiden mahdollisuuksia hyödyntää rahapeli-indikaattoreita työnsä suunnittelussa viemällä yhteisen Päihdeavainindikaattorit-kokonaisuuden osaksi THL:n sotkanet.fi-palvelun uusia rahapeli-indikaattoreita, jotka tarjoavat kunta- ja aluetasoisia tietoa. Kokonaisuutta markkinoidaan kunnille ja alueille hyödynnettäväksi tietoperustaisen työn kehittämisessä ja esimerkiksi toiminnan seurannassa ja suunnittelussa. Tähän saakka rahapeli-indikaattorien käyttö paikallis- ja aluetasolla on ollut suppeaa, koska niitä ei ole ollut olemassa kuntatasolla muusta kuin Kouluterveyskyselystä. Päihdeavainindikaattorit-kokonaisuuteen viedään ensi vaiheessa kaikki sellaiset rahapeli-indikaattorit, joista on saatavilla aluetasoisia tietoa. Kokonaisuutta täydennetään sitä mukaa, kun uusia aluetasoisia rahapeli-indikaattoreita muodostetaan ja on käytettävissä. Päihdeavainindikaattorit tukevat kuntien ja tulevaisuudessa myös alueiden lakisääteisen ehkäisevän päihdetyön suunnittelua ja seurantaa sekä aluehallintovirastojen ohjaustyötä.

Toimenpide-ehdotus 4. Käynnistetään seurantatiedonkeruu yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvasta rahapelaamisesta.

Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle suuntautuvaa pelaamista seurataan Suomessa niin viranomaisen toimesta kuin tutkimustoiminnassakin. Näiden rinnalle tuodaan lisäarvoa kansalaisiin suunnattavalla lyhyellä ja jatkuvaluonteisella tiedonkeruulla, joka fokusoituu tarkastelemaan yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle pelaavien pelaajien määrän kehitystä. Lisäksi kyselyyn liitettäisiin mukaan myös yksi ajassa seurattava

pelihaittaindikaattori. Tiedonkeruun tavoitteena on muodostaa kokonaiskuvaa yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolelle tapahtuvasta pelaamisesta.

STM:n alainen rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä

STM:n alainen rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä tarvitsee työssään jatkuvasti ajankohtaista seurantatietoa Veikkauksen pelien pelaamisen ja pelaajakunnan muutoksista. Seurannassa hyödynnettävät indikaattorit pyritään arviointiryhmässä määrittelemään siten, että niiden perusteella on mahdollista arvioida sekä Veikkauksen oman toiminnan että ympäröivän yhteiskunnan muutosten vaikutuksia pelaamiskäyttäytymisen pitkän aikavälin trendeihin. Säännöllisen seurannan eduksi on laskettava myös, että se vähentää tarvetta toimittaa peliyhtiölle tilannesidonnaisia, erillisiä tietopyyntöjä. Seurannan kehittämistä varten arviointiryhmä on käynyt Veikkauksen kanssa neuvotteluja säännöllisesti koostettavan yhteenvetoraportin toimittamisesta arviointiryhmän käyttöön. Neuvottelujen tarkoituksena on luoda arviointiryhmän tarpeiden ja Veikkauksen tietopohjan perusteella yhteinen näkemys seurattavista suureista, niiden tarkkuustasosta sekä toimitustahdista. Arviointiryhmässä kehitteillä olevan seurantakokonaisuuden tarkastelu on jätetty työryhmän tehtävien ulkopuolelle. Arviointityöhön liittyy myös yksilötasoisien datan tarpeita. Muun muassa pelirajoituskokonaisuuden arviointi edellyttää eksploraatiivista tutkimusotetta.

Rahapelien haittariskien ja haittojen arviointityössä tapahtuvaa seurantaa käytetään ja kehitetään arviointityön tarpeisiin. Veikkauksen liikesalaisuuden suoja estää hyödyntämisestä laajemmin tätä seurantaa ja sen kehittämisessä muodostuvia indikaattoreita.

4.2 Peliklinikan toiminnan indikaattorit

Peliklinikan palvelukokonaisuuteen (ks. myös 4.1.3) on kytketty tutkimus, seuranta ja arviointi. Tavoitteena on, että rahapelaamiseen kytkeytyvistä ongelmista voidaan kertoa tutkittua tietoa erityisesti hoidon ja tuen piiriin hakeutuvien tilanteista. Peliklinikan palveluiden yhteydessä syntyy runsaasti rahapeliongelmaan liittyvää tutkimusaineistoa. Aineistoa kerätään sekä palvelujen kehittämistä että tieteellistä tutkimusta varten, auttamisen ehdoilla. Koska eri palvelut ovat luonteeltaan erilaisia, niistä kerätään tietoa eri tavoin. Vuosittain Peliklinikan erilaisia tukipalveluita käyttää noin 3 500–4 000 pelaajaa, heidän läheistään tai ammattilaista. Palveluiden tilastoista saadaan arvokasta tietoa peliongelmaista ilmiönä ongelmaan apua hakeneiden joukossa. Asiakastyöstä kertyneen tiedon lisäksi Peliklinikan kokonaisuudessa voidaan kohtuullisessa määrin erikseen kerätä tietoa sekä rekrytoida osallistujia tutkimuksiin.

Peliklinikan kokonaisuudesta keskeisiä haittaseurantaan soveltuvia mittareita ovat Peluurin auttavaan puhelimeen ja chattiin tulleiden peliongelmaan liittyvien yhteydenottojen määrä (pelaajat ja läheiset, pl. uusintayhteydenotot), Peliklinikan avohoidon ensikäynnit (pelaajat ja läheiset), Tieto- ja tukipiste Tiltin ensikäynnit (pelaajat ja läheiset) sekä Peluurin Peli poikki -ohjelmaan hakeneet (pelaajat). Näillä mittareilla saadaan tietoa avun hakemisen muutoksista. Lukujen muutosten taustalla voi olla monenlaisia tekijöitä, kuten avun hakemisen kynnyksen madaltuminen, palveluiden näkyminen mediassa, ongelmien syventyminen tai palveluiden tarjonnassa tapahtuneet muutokset, eivätkä ne suoraan kerro muutoksista ongelmallisesti pelaavien määrissä. Yhdistettynä muihin mittareihin ne kuitenkin auttavat hahmottamaan ilmiön kokonaiskuvaa.

Näiden lisäksi on tärkeää seurata myös ongelman vakavuutta apua hakeneiden pelaajien joukossa. Näitä mittareita ovat esimerkiksi Peliklinikan avohoidon asiakkaiden rahapeliongelmaa mittaavien PGSI (*Problem Gambling Severity Index*) -pisteiden keskiarvo sekä Peli poikki -ohjelmaan hakeneiden NODS (*NORC SDM Screen for Gambling Problems*) -pisteiden keskiarvo. Yksi rahapeliongelman vakavuuden mittari on myös pelaamiseen liittyvän velan määrä. Tätä tietoa kerätään Peliklinikan avohoidossa, Peluurin auttavassa puhelimesta ja chatissa sekä Peli poikki -ohjelmassa.

4.3 Peliyhtiö Veikkauksen aineistoihin pohjautuvat indikaattorit

Veikkauksen asiakaskantaan toteutettavassa kyselyssä tiedustellaan, onko vastaaja kokenut huolta omasta rahapelaamisestaan viime aikoina. Kysely toteutetaan Veikkauksen asiakaskantaan kerran kvartaalissa, ja kierroskohtainen vastaajamäärä on noin 7 000. Rahapelaamisen huolen kokemuksessa on kyse yksilön omasta arviosta. Tulokset eivät välttämättä kuvaa rahapeliongelman todellista esiintyvyyttä Veikkauksen asiakaskunnassa, mutta yksilön subjektiivinen kokemus siitä, että rahapelaaminen aiheuttaa huolta, on kuitenkin monella tapaa merkityksellinen indikaattori, jota kannattaa seurata.

Veikkauksen VasA-malli on matemaattinen malli, jolla on pyritty tunnistamaan poikkeavasti pelaavat asiakkaat ja huomioimaan nämä Veikkauksen toiminnassa. Malli tuottaa ns. VasA-indeksin (0–1) poikkeavalle pelaamiselle. Tilastollisesti määritettyjä raja-arvoja isommat arvot indikoivat poikkeavaa pelaamista. Tietosuojalainsäädännön muututtua Veikkaus luopui VasA-mallin hyödyntämisestä. VasA-mallin tai vastaavan työkalun käyttöönoton mahdollistaminen on otettu huomioon lausunnolle lähetetyssä ehdotuksessa arpajaislain muuttamiseksi.

Edellä kuvattujen indikaattoreiden lisäksi työryhmässä määriteltiin muutamia Veikkaus-dataan perustuvia rahapelaamista yleisesti kuvaavia indikaattoreita, joita voitaisiin jatkossa tuottaa julkisesti ja säännönmukaisesti puolivuositain osaksi rahapelihaittojen seurannan kokonaisuutta (ks. liite 1). Näitä olisivat rahapelikate (yhteensä, maakuntakohtaisesti, myyntikanava- sekä peliryhmäkohtaisesti jaoteltuna), raha-auto-maattien pelikate myyntikanavan ja sijoituspaikkatyypin mukaisesti jaoteltuna sekä Veikkauksen rahapelien myyntipaikkojen ja pelipisteiden absoluuttinen määrä maakuntakohtaisesti. Rahapelihaittojen seurannassa nykyisen ehdotuksen perusteella tuotettavat tiedot luovat pohjan omalle erilliselle jatkoprosessille, jossa määritetään muut mahdollisesti relevantit Veikkauksen pelidataan pohjaavat indikaattorit.

4.4 Nykytietopohjan aukkoja ja kehittämiskohteita

Yhteiskuntatason haittaindikaattorit katveessa

Asiantuntijakuulemisissa nousi esiin, että valmiita yhteiskuntatason haittaindikaattoreita ei ole käytettävissä, ja siksi käyttökelpoisia indikaattoreita täytyy kehittää. Lupaa tämän kehitystyön suuntia ovat raportin alkuosassakin mainittu kokonaiskulutuksen soveltaminen indikaattoriksi, rahapeleille altistuminen alueellisesti sekä WHO:n *burden of disease* -malli, jolla voitaisiin mitata haittaa väestötasolla.

Vähemmistöryhmien rahapelaamisesta tiedetään vähän

Aukkoja rahapelaamisesta koskevassa tiedon tuotannossa työryhmä näki myös vähemmistöryhmät. Tietoa on ollut toistaiseksi saatavilla rajoitetusti esimerkiksi seuraavista: ulkomaalaistaustainen väestö, vangit ja romaniväestö. Kaiken kaikkiaan tarvittaisiin lisää seurantatietoa rahapelihaittojen jakautumisesta (ns. "*social patterning of gambling harm*") ja kehittymisestä sosiaalisesti erilaisissa rajallisissa ryhmissä. Joihinkin THL:ssä toteutetuista vähemmistöryhmiin suunnatuista tutkimuksista on sisällytetty rahapelaamista koskevia kysymyksiä. Esimerkkeinä tällaisista mainittakoon ulkomailla syntyneiden hyvinvointitutkimus (FINMONIK), Romanien hyvinvointitutkimus (ROOSA) sekä Turun ja Vanajan vankiloissa vangeille ja vankilatyöntekijöille suunnattu vankitutkimus.

Alueellista tietoa tarvitaan lisää

Ehkäisevä päihdetyö sai uuden lain vuonna 2015 (Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä 524/2015). Laki liitti rahapelihaitat osaksi kuntien ehkäisevää päihdetyötä tupakoinnin ja päihdehaittojen rinnalle. Kuntien vastuulla on osaltaan ehkäistä rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Ehkäisevän työn toteuttamiseksi ja toiminnan arvioimiseksi tarvittaisiin kuntatasoista tietoa rahapelaamisesta, riskipelaamisesta ja rahapeliongelmista. Kuntien sosiaali- ja terveystalouden ja tulevaisuudessa alueiden sote-keskusten vastuulla on tarjota hoitoa ja tukea oikea-aikaisesti kuntalaisten tarpeiden mukaan. Alueellista tietoa voidaan pitää keskeisenä muun muassa, kun nostetaan esiin hoitopalvelutarpeiden alueellisia eroja, sekä palveluiden suunnittelussa ja toiminnan vaikutusten arvioinnissa. Toisin sanoen toteuttaakseen mahdollisimman tehokkaasti rahapelihaittojen ehkäisyä ja hoitoa kunnat ja maakunnat tarvitsevat kunta- ja maakuntatason tietoa toiminnan suunnitteluun, arviointiin ja kehittämiseen. Alueellista tietoa tarvitaan myös kuntien valtakunnallisen ohjauksen ja tuen toteuttamiseen. Koko maata edustavaa valtakunnallista tietoa rahapelaamisesta ja rahapeliongelmasta on ollut saatavilla väestötutkimuksista. Alueellisen vertailun mahdollistava tietopohja rahapelihaittojen seurannassa on toistaiseksi ollut jokseenkin rajallinen.

Tiedon kertymistä kansallisiin järjestelmiin edistettävä

Tietoa rahapelaamisen haitoista ja rahapeliongelmasta kertyy kansallisiin tietojärjestelmiin ja rekistereihin huonosti. Haasteet liittyvät muun muassa rakenteisen kirjaamisen vähäisyyteen, kirjaamiskäytäntöjen vaihtelevuuteen sekä myös rekistereiden tietosisällön puutteisiin rahapelihaittojen näkökulmasta. Konkreettisina esimerkkeinä voidaan mainita esimerkiksi rahapeliongelmiin liittyvät itsemurhat, rikollisuus, asunnottomuus, sairauslomat, mielenterveysongelmat ja lähisuhdeväkivalta. THL:ssä tehdään kehittämistyötä, jotta valtakunnalliset määrämuotoiset kirjaamiskäytännöt saadaan sote-palvelupuolelle. Muun muassa kolmen kysymyksen rahapeliongelmamittaria (BBGS, *Brief Biosocial Gambling Screen*) ollaan viemässä rakenteistettuihin tietojärjestelmiin, mutta systemaattisesti tietojärjestelmien kautta kertyvään indikaattoritietoon tältä osin on vielä pitkä matka. Tavoitteena on, että valtakunnalliset tietojärjestelmät tai rekisterit pystyisivät tulevaisuudessa tuottamaan rahapelihaittailmiöön liittyviä tietoja luotettavasti ja kattavasti.

Kokemustieto käyttöön

Kokemustietoa ei toistaiseksi ole systemaattisesti kerätty ja hyödynnetty haittojen seurannassa. Jatkossa tulisikin selvittää, millaista tiedonkeruuta tämä edellyttäisi esimerkiksi osana rahapelihaittojen ajantasaisseurannan kokonaisuutta (ks. myös 5.1.1).

Rahapeliongelmat ja velkaantuminen

Työryhmä tunnusteli useita mahdollisuuksia kehittää rahapeliongelma johtuvan velkaantumisen indikaattoreita. Tällä hetkellä käyttökelpoisia indikaattoreita ei juuri ole käytettävissä, lukuun ottamatta rahapeliongelmissa auttavien palveluiden tilastoista saatavana olevaa itseraportointiin perustuvaa tietoa velan määrästä.

5 Pelidatan hyödyntämisen mahdollisuudet, rajoitteet ja nykyläinsäädäntö

Veikkauksen pelidataa on mahdollista hyödyntää rahapelihaittojen seurannassa ja tutkimuksessa sekä ehkäisy- ja hoidon kehittämisen kokonaisuudessa. Tämä on suomalaisen rahapelijärjestelmän erityinen potentiaali, joka kytkeytyy myös yksinoikeusjärjestelmän perusteisiin ja perusteltavuuteen. Manner-Suomen yksinoikeusjärjestelmä, jossa on ainoastaan yksi säännelty pelitoimija ja kattava pelitarjonta, tarjoaa kansainvälisessäkin vertailussa ainutlaatuisen aineiston monenlaiseen tutkimus- ja seurantakäyttöön. Tietävästi ei ole toista rahapelijärjestelmää, jossa yksi toimija vastaa kattavasti kaikesta säännelystä rahapelitarjonnasta. Yksinoikeusjärjestelmän ulkopuolisesta pelaamisesta huolimatta valtaosa suomalaisten rahapelaamisesta tapahtuu Veikkauksen peleissä. Kun tunnistautuneena pelaamisen osuus kasvaa, pelidatan käyttöarvo kasvaa entisestään. Muista maista ainoastaan Norjan monopolijärjestelmässä valtaosa rahapelaamisesta tapahtuu vain yhden toimijan kautta, joskin sielläkin hevospeleillä on erillinen tarjoaja eikä säännelty pelitarjonta ole yhtä kattava kuin Suomessa.

Kaiken kaikkiaan sähköisesti tilastoituva peliyhtiöiden pelidata on monellakin tapaa arvokas aineisto. Aineisto kerääntyy järjestelmiin pääosin automaattisesti, ja sitä voidaan pitää luonteeltaan objektiivisena. Aineiston koko on myös merkittävä, mutta toisaalta se sisältää tiedon ainoastaan tunnistautuneena tapahtuvasta pelaamisesta. Aineisto ei sisällä myöskään tietoja pelikäyttäytymisen taustalla olevista tekijöistä, kuten esimerkiksi pelaajan sosioekonomisesta asemasta. Tämänkaltaista ymmärrystä voidaan kuitenkin pyrkiä lisäämään yhdistämällä pelidatan tietoja esimerkiksi rekisteri- ja tai kyselytutkimuksiin.

Esimerkkejä Veikkauksen pelidatan sisältämistä tiedoista ovat demografiatietojen (ikä, sukupuoli) lisäksi muun muassa asetetut pelirajoitukset, rahaliikenne, tiedot pelatuista peleistä, pelaamisen kanava (internet, mobiili) ja pelitapahtumatiedot, kuten esimerkiksi panokset, voitot ja häviöt. Tietojen osalta tulee huomioda, että nykytilanteessa niihin kohdistuu erilaisia suostumuksia ja lupia asiakkailta sekä tiedon säilytysaikoja tietosuojan näkökulmasta. Ilman suostumusta tiettyjä tietoja ei voida kerätä asiakkaasta, ja vastaavasti asiakaskohtaisia tietoja ei voida säilyttää määritettyjen säilytysaikojen ulkopuolella kuin tilastollisena tietona.

Pelidata-aineistojen ajalliseen vertailuun liittyy useita haasteita. Aineiston yksityiskoh-
taisuus on muuttunut viimeisten kymmenen vuoden aikana merkittävästi. Mitä van-
hemmasta tiedosta on kyse, sitä yleisemmällä tasolla kyseinen tieto on, mikäli tieto on
ylipäänsä olemassa. Kaikkea historiatietoa ei ole säilytetty tietovarastouudistusten yh-
teydessä, jos tietoa ei ole esimerkiksi katsottu merkitykselliseksi tai yhteismitalliseksi
tai tiedolle ei ole enää käyttöperusteita, joiden perusteella tietoa voitaisiin säilyttää.
Ennen peliyhteisöjen yhdistämistä kerätty aineisto ei ole kaikin osin yhteismitallista
uuden aineiston kanssa, koska tietoa on kerätty aiemmin erillisissä yhtiöissä kunkin
omien periaatteiden ja tarpeiden mukaisesti. Pitkän aikavälin muutoksia peliyhtiöiden
yhdistymistä edeltävältä ajalta ja osin yhdistymisen alkuaikojaltakin on paikoitellen vai-
keaa tai jopa mahdotonta arvioida, koska pelijärjestelmissä on tapahtunut yhdistymi-
sen myötä merkittäviä muutoksia ja uusia järjestelmiä on otettu käyttöön uuden peli-
yhtiön aikana.

Edellä kuvatuista rajoitteista huolimatta pelidatan käyttäminen haittaseurannassa on
perusteltua muun muassa pelikäyttäytymisen ennakkoinnissa sekä yksilötason enna-
koivien indikaattorien määrittelyssä lain ja tietosuojan määrittämissä puitteissa.

5.1 Kansainvälisiä esimerkkejä peliyhtiöiden datan käytöstä tutkimuksessa

Muun muassa Norjasta ja Ranskasta löytyy esimerkkejä siitä, miten peliyhtiöiden da-
taa on hyödynnetty, kun on tuotettu tutkimuksellista tietopohjaa, joka tähtää haittojen
ehkäisyyn ja vähentämiseen.

Lainsäädännöllinen velvoite on käytössä Ranskassa, ja se koskee vuonna 2010 lisen-
soitua nettipelisektoria. Tämä sektori käsittää noin 10 prosenttia Ranskan pelimarkki-
noista. Lakia seurannut asetus määrittää, että kaikkien lisensoitujen pelioperaattorei-
den tulee toimittaa peli- ja pelaaja-aineisto viranomaiselle (French Gambling Autho-
rity, "Autorité Nationale des Jeux" [ANJ]). Mukaan luetaan (1) kaikki pelaajista kerätty
henkilökohtainen informaatio (nimi, ikä, osoite, käyttäjänimi, sähköposti, tilinumero,
pelitilin avaamispäivä jne.), (2) kaikki pelaajan tekemät rahansiirrot, (3) kaikki pelaajan
pelipanokset ja voitot, (4) peliportfolio, (5) pokeripelien kortinjaot, (6) kaikki pelikäyt-
täytymiseen liittyvä profilointi, (7) kaikki mainos- ja etukampanjat, (8) tekniset huollot,
(9) kontrollit ja petokset ja (10) kaikki muutokset materiaaleissa, ohjelmistoissa ja
verkkoalustassa. Lainsäädännön mukaan viranomaisella tulee olla pääsy näihin ai-

neistoihin verkossa, minkä lisäksi jokainen lisensoitu yhtiö lähettää päivittäin tiedot viranomaiselle. ANJ voi hyödyntää seurantatietoja joko arkistossa tai lataamalla ne etäyhteydellä.

ANJ:lle luovutettua dataa käytetään pelien laillisuuden ja integriteetin valvomiseen, rikollisuuden ehkäisemiseen, pelimarkkinoiden kehityksen tarkkailuun sekä pelaajien suojelemiseen. Peliyhtiöiltä kerätyn seurantadatan käyttäminen pelaajien ja kansanterveyden suojelemiseksi tuli mahdolliseksi vuonna 2016, kun Ranskassa tuli voimaan uusi valtion digitalisoimiseen liittyvä laki (République numérique). Laissa määritellään, että ANJ voi ehkäistä rahapeli riippuvuutta kohdistamalla toimia sekä operaattoreihin että pelaajiin. Lain myötä ANJ on voinut jakaa seurantadataa myös tutkijoille, joiden kanssa yhteistyössä ANJ on kehittänyt malleja peliongelmien tunnistamiseen (e-MAJE-malli Observatoire des Jeux -tutkimuskeskuksen kanssa ja EDEIN-malli yhteistyössä Nantesin yliopistollisen sairaalan kanssa). Lisäksi ANJ antaa suosituksia peliyhtiöille. Niihin kuuluu myös suositus pyrkiä tunnistamaan peliongelmiä esimerkiksi kuukausittaisten häviöiden määrän perusteella.

Toinen tapa käyttää peliyhtiöiden seurantadataa on perustunut peliyhtiöiden ja tutkimusryhmien välisiin sopimuksiin. Näissä tapauksissa datan käyttö on kuitenkin perustunut tutkimusintresseihin eikä niinkään indikaattoreiden tai seurannan kehittämiseen. Suomessa esimerkiksi Fintoto Oy on luovuttanut ravivedonlyöntiä koskevaa pelidataa tutkijoiden käyttöön. Norjassa puolestaan Bergenin yliopisto allekirjoitti rahapeliyhtiö Norsk Tippingin kanssa sopimuksen, jonka perusteella tutkijoilla on ollut mahdollisuus hyödyntää yhtiön aineistoa tutkimuskäytössä. Pelaajat ovat antaneet suostumuksensa datan käyttöön anonymiteetin ehdolla osana rekisteröinnin yhteydessä hyväksymiään käyttöehtoja. Tästä syystä Norsk Tippingin toimittamista tiedoista puuttuvat kaikki identifioivat tunnisteet, ja niitä ei voi jäljittää yksittäisiin pelaajiin. Koska Norjassa myös verkkopelaamisen ulkopuolinen pelaaminen tapahtuu tunnistautuneena, tutkijoiden on ollut mahdollista seurata esimerkiksi rahapeliautomaattien käyttöä. Bergenin yliopiston tutkijat ovat esimerkiksi selvittäneet, kuinka paljon pelaajat panostavat rahapeliautomaatteihin yhden pelisession aikana, sekä selvittäneet erilaisten rahapeliautomaattien pelipaikkojen vaikutuksia pelikäyttäytymiseen. Tarkastelun fokus on ollut pelien rakenteellisten piirteiden vaikutuksissa pelikäyttäytymiseen väestötasolla.

Edellä kuvattujen Ranskan ja Norjan lisäksi maailmalta löytyy useita muitakin esimerkkejä peliyhtiöiden datan tutkimuskäytöstä. Yhdysvalloissa Harvardin yliopiston tutkijat solmivat sopimuksen Bwin-yhtiön kanssa vuonna 2005. Sopimus uudistettiin vuonna 2008 viideksi vuodeksi. Tavoitteena on ollut tutkia erilaisten pelaajille tarjottavien vastuullisuustyökalujen vaikuttavuutta ja pelikäyttäytymistä sekä määritellä, miten peliongelmat syntyvät ja miten niitä voisi ehkäistä. Tutkijat ovat esimerkiksi testanneet, voiko pelattujen pelien määrää tai pelipäivien määrää käyttää merkkinä peliongelmista. Itävallassa Casinos Austria- ja Österreichischen Lotterien -operaattoreiden

yhteisen win2day-verkkopelisivuston käyttäjädata puolestaan mahdollisti englantilais-tutkijoiden analyysijä vastuullisuustyökalujen vaikutuksista pelikäyttäytymiseen. Ruotsalaisen Svenska Spelin pelaajadataa on käytetty tutkimuksessa, jossa verrattiin Playscanin henkilökohtaista palautetta hyödyntäneiden pelaajien käyttäytymistä niihin pelaajiin, jotka eivät olleet tilanneet pelaamisestaan henkilökohtaista palautetta.

5.2 Veikkauksen pelidata arpajaislain 52 §:n mukaisessa seurantakokonaisuudessa

Työryhmän tehtävänä oli sopia yhteiset periaatteet ja käytännöt peliyhtiö Veikkauksen pelidatan luovutukseen ja prosessointiin

- a) haittaseurannan mittareiden osalta
- b) rahapelien haitta-arvioinnissa
- c) muun arpajaislain 52 §:n mukaisen tutkimuksen ja kehittämisen osalta, joka kuuluu arpajaislain 53 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden piiriin.

Veikkauksen pelidatan käytön luonne, potentiaali ja erilaiset haasteet ovat erilaisia sen mukaan, mitkä ovat sen erilaiset edellä luetellut käyttökohteet. Datasta voidaan johtaa erilaisia indikaattoreita rahapelihaittojen seurantaan. Esimerkiksi riskipelaajien osuuksia on seurattu VasA-mallin käytössä ollessa. Tietosuojalainsäädännön muututtua Veikkaus luopui VasA-mallin hyödyntämisestä. Sen käyttöönotto edellyttää lainsäädännöllisiä täsmennyksiä, joita on selvitetty arpajaislain uudistamista koskeneessa hankkeessa. Toisaalta dataa voidaan hyödyntää viranomais- ja asiantuntijatyönä tehtävässä rahapelien haittariskien arvioinnissa. Tämän lisäksi datalla on potentiaalia myös muussa arpajaislain 52 §:n mukaisessa rahapelihaittojen seurannassa ja tutkimuksessa sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisessä. Tällaista pelidataa hyödyntävää tutkimusta ei toistaiseksi ole tehty, lukuun ottamatta joitakin yksittäisiä tutkimuksia ja hankkeita, joihin on saatu pyynnöstä Veikkauksen pelidatasta johdettuja tunnuslukuja.

Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmä toimii sosiaali- ja terveysministeriön yhteydessä. Veikkauksen data on merkittävässä roolissa arviointiryhmän toiminnassa. Monilta osin se on ainoa lähde, jonka perusteella pelituotteiden sekä Veikkauksen rahapelitoiminnan haittariskejä voidaan arvioida täsmällisesti. Nykyisin Veikkauksen datan käyttö nojautuu arviointiryhmän osalta vahvasti Veikkaukselta saataviin valmiisiin selvityksiin ja raportteihin. Nämä raportit vastaavat vain osittain arviointiryhmän tarpeita. Niiden näkökulma on yleensä ylätasoi-

nen, eikä niitä ole tehty vastaamaan arviointiryhmän tarkkoihin kysymyksenasetteluihin. Näitä puutteita korjatakseen arviointiryhmä on käynyt Veikkauksen kanssa neuvotteluja tapauskohtaisista tietopyynnöistä, joiden kautta Veikkaus luovuttaisi tietovarastostaan datakokonaisuuksia arviointiryhmän tutkijan käyttöön, tai arviointityössä olisi muutoin mahdollisuus analysoida Veikkauksen aineistoja tarvittavilta osin. Samalla on hahmoteltu käytäntöjä sekä datan saannin rajoitteita Veikkauksen asiakkaiden henkilötietojen suojan näkökulmasta.

Tapauskohtaisesti Veikkaukselta tietopyyntöjen kautta saatava aineisto on tärkeä laajennos arviointiryhmän toimintaan. Tämä aineisto siirtää ilmiöiden tarkastelutasoa ylä-tason indikaattoreista täsmällisiin kysymyksiin. Tietopyynnot tukevat tutkimuskirjallisuudesta saatavia oletuksia käytännön näytöllä ja toimivat pohjana arviointiryhmän asiantuntijalausunnoille. Niillä on myös merkittävä rooli arviointiryhmän Veikkauksen toimintaa koskevan tietopohjan laajentamisessa. Tämä mahdollistaa sen, että ryhmän toimintaa voidaan kehittää reaktiivisesta arvioijasta omalähtöisten suositusten asettajan suuntaan.

5.3 Veikkauksen data laajemmassa tutkimuskäytössä

Työryhmän tehtävänä oli edellä kuvatun arpajaislain 52 §:n mukaisen ja 53 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden piiriin kuuluvan Veikkauksen peli- ja pelaajadatan käytön ohella tarkastella datan käytön mahdollisuuksia myös laajemmin arpajaislain 52 §:n mukaisen työn ulkopuolisessa tutkimuksessa. Arpajaislakiin ei sisälly säännöksiä Veikkaus Oy:n peli- ja pelaajadatan käytöstä laajempiin tutkimustarkoituksiin, ja Veikkauksen pelidatan käyttö rahapelihaittojen tutkimuksessa on ollut toistaiseksi hyvin rajallista.

Esimerkkinä kuluttajadatan tutkimuskäytöstä toiselta alueelta työryhmä kuuli Tampereen yliopiston professoria Jaakko Nevalaista. Työryhmälle esitellyssä Locard-hankkeessa käytettiin S-ryhmän yksilötasoista asiakasdataa. Aineisto sisälsi automaattisesti kertyvät tiedot ostoksista sekä erilaista taustatietoa. Aineisto oli pseudonymisoitu, ja sen käyttö perustui kuluttajien suostumukseen. Rajoituksista huolimatta kuluttajadatatutkimus nähtiin kaikkia osapuolia hyödyttävänä. Erityisinä aineiston vahvuuksina nähtiin, samoin kuin pelidatan kohdalla, aineiston koko, taloudellisuus, objektiivisuus sekä pitkät seuranta-ajat. Hankkeen käynnistämismotivaationa pidettiin luottamuksen synnyttämistä eri osapuolten välille ja eri osapuolten saamien hyötyjen kuvaamista osapuolten sitouttamisessa. Työryhmä tunnisti S-ryhmän asiakasdatan käyttöprosessissa useita yhtäläisyyksiä pelidataan pohjaavan tutkimuksen kanssa ja näki mahdollisuuksia hyödyntää sitä tutkimuksen edistämiseksi.

Työryhmän yhteisenä johtopäätöksenä voidaan todeta, että Veikkauksen pelidatan tutkimuskäytöllä nähdään olevan merkittävää potentiaalia rahapelihaittojen ehkäisy- ja vähentämistyössä. Työryhmä katsoi, että se, millä tavoin, millaisin ehdoin ja painotuksin Veikkauksen pelidatan tutkimuskäyttöä voitaisiin jatkossa edistää, vaatii vielä yhteistä ponnistelua ja mahdollisesti myös lainsäädännöllisiä täsmennyksiä arpajaislakiin.

5.4 Veikkauksen pelidatan käyttö ja kustannukset arpajaislain 52 §:ssä säädettyihin tehtäviin

Arpajaislain 52 §:ssä säädettyihin tehtäviin eli arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seuranta, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia varten ei ole tarvetta rakentaa jatkuvaluonteista ja reaaliaikaista pelitapahtumien seurantajärjestelmää. Pelidataan perustuvien tietojen hyödyntämisen toimintatapoja voi olla useita, ja kustannukset vaihtelisivat valittavan operointitavan mukaan.

Kaiken kaikkiaan arpajaislain 52 §:ssä säädetyn tehtävän toteuttamiseksi tarvittavan pelidatan luovutuskäytäntöjen kustannukset olisivat kohtuullisia ja voisivat nousta enimmillään noin 200 000–300 000 euroon vuodessa. THL on alustavasti arvioinut omalta osaltaan, että sillä on useimpien käyttötarkoitusten osalta riittävät resurssit tietojen käsittelylle ilman uusia investointeja. THL:llä on riittävästi järjestelmäresursseja laajojen rekisteriaineistojen vastaanottamiseen, käsittelyyn ja säilytykseen, eikä lisää järjestelmä- tai kapasiteettitietoja tarvita.

Seuraavassa kuvataan kokonaistaloudellisesti edullisimmat tavat käyttää Veikkauksen pelidataa arpajaislain 52 §:ssä säädettyihin tehtäviin:

Pelidataan perustuvien tietojen perusmuotoinen mahdollistaminen tietopyyntöperustaisesti on toimintatapa, joka ei vaatisi Veikkaukselta järjestelmäinvestointeja vaan lähinnä henkilöstöresursseja. Tällaista toimintatapaa on alustavasti pilotoitu STM:n ja Veikkauksen kanssa osana rahapelien arviointityötä. Tässä mallissa STM tekee Veikkaukselle tietopyynnön ja Veikkaus kokoaa datan ja toimittaa sen STM:lle¹.

¹ Pilotin toimintamalli on ollut kuitenkin siinä mielessä erilainen kuin tässä ajateltu malli, että kyse ei ole ollut yksilötasoisien tietojen toimittamisesta, vaan pilotissa Veikkaus on työstänyt valmiiksi laskettuja yhteenvedotaulukoita ja arviointiryhmän tutkija on ohjannut Veikkauksessa tapahtuvaa

52 §:n toimeenpanon kannalta ns. välttämättömien tai tarpeellisten ja lukumäärältään rajattujen pelidatatietojen automatisointi olisi puolestaan toimintatapa, jolla on mahdollista lisätä operatiivista tehokkuutta merkittävästi samalla vapauttaen henkilöstöresursseja. Tällöin kustannuksia muodostuisi lähinnä automatisoinnin käynnistämisen alkuvaiheessa. Tämä toimintatapa tukisi myös ajantasaisen seurannan tavoitteita.

STM:lle (ja THL:lle) määritellään käyttöoikeudet sellaiselle Veikkaus Oy:n palvelimelle, jonka kautta pelidatan käyttö on mahdollista ja jossa on datan käyttöön tarvittavat analyysiohjelmistot. Tällöin dataa ei tarvitse siirtää Veikkaus Oy:n ulkopuolelle.

5.5 Nykylainsäädäntö ja tietojen suoja

Veikkauksen pelidatan luovuttamista koskeva lainsäädäntö

Arpajaislakiin sisältyy useita säännöksiä Veikkaus Oy:n velvollisuudesta luovuttaa tietoja eri viranomaisille muun muassa rahapelitoiminnan valvonnan, rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen, seurannan ja tutkimuksen sekä rahapelien haitallisuuden arvioinnin toteuttamiseksi. Säännösten tarkoituksena on osaltaan tukea yksinoikeusjärjestelmän oikeuttamisperusteiden turvaamista ja Veikkaus Oy:n erityistehtävän toteutumista.

Arpajaislain 53 §:n 3 momentissa on säädetty, että Veikkaus Oy:n on toimitettava arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia varten tarpeelliset tiedot sosiaali- ja terveysministeriölle.

Lisäksi 53 §:ssä säädetään yhtiön velvollisuudesta antaa vuosittain kunkin käyttötarkoituksen tuotonjakoasioita käsittelevälle ministeriölle sekä sisäministeriölle ja Poliisihallitukselle kertomus pelitoimintansa kehityksestä ja niistä toimenpiteistä, joihin se on ryhtynyt pelaamisesta aiheutuvien taloudellisten, sosiaalisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Työryhmässä ja sen työtä täydentävissä viranomaisten ja Veikkauksen välisissä tapaamisissa etsittiin yhteistä näkemystä tietojen luovutuksen yksityiskohdista arpajais-

prosessia. Pilotin nähtiin toimivan vallitsevissa oloissa erillisiä tietopyyntöjä paremmin ja soveltuvan hyvin tiettyjen ylätasoindeksien seurantaan, mutta huonosti eksploratiiviseen tutkimustyöhön, jota mm. pelirajoituskokonaisuuden arviointi vaatii. Mallin ei nähty siis vastaavan arviointiryhmän ja arpajaislain 52 pykälän kaikkiin tarpeisiin, eikä sitä koettu riittäväksi pitkän aikavälin ratkaisuksi.

lain 53 §:n 3 momentin mukaisesta tietojen luovutuksesta sosiaali- ja terveysministeriölle haittojen seurantaan, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia varten. Lopputuloksena käydyistä keskusteluista työryhmä päätyi toteamaan, että asiakokonaisuutta olisi tarpeen selkiyttää arpajaislakia uudistettaessa (ks. luku 6.1.6).

Arpajaislaissa on haluttu vahvistaa myös viranomaisten välisen tiedon kulkua, joka liittyy arpajaislain 52 §:n mukaiseen työhön. Arpajaislain 67 §:n 1 momentin kohdassa 6 määrätään asetuksella säädettäväksi Poliisihallituksen ja poliisilaitosten velvollisuudesta toimittaa tietoja osaltaan arpajaisten toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seurantaan, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia varten. Arpajaisasetuksen (1345/2001) 31 §:ssä tietojen toimittamisvelvollisuudesta on säädetty seuraavasti: ”Poliisilaitosten tulee pyynnöstä toimittaa sisäasiainministeriölle ja Poliisihallitukselle arpajaistoiminnan tilastoimista varten ja sosiaali- ja terveysministeriölle arpajaisiin osallistumisesta aiheutuvien ongelmien seurantaan ja tutkimusta varten tarpeelliset tiedot.” Poliisin henkilötietolain säännösten takia arpajaisasetuksessa säädetyn tietojen toimittamisvelvollisuuden nojalla ei ole mahdollista luovuttaa henkilötietoja sisältäviä tietoja sosiaali- ja terveysministeriölle (ks. myös 4.1.2).

Henkilötietojen suojaa koskeva lainsäädäntö

Henkilötietojen suoja kuuluu perustuslain 10 §:n 1 momentilla turvattuun yksityiselämän suojaan. Henkilötietojen suojaa toteutetaan ennen kaikkea EU:n yleisellä tietosuoja-asetuksella 2016/679 sekä sitä täsmentävällä ja täydentävällä tietosuojalla (1050/2018). Yleisessä tietosuoja-asetuksessa säädetään reunaehdot henkilötietojen käsittelylle. Asetuksessa määritellään esimerkiksi henkilötiedon, suostumuksen ja rekisterinpitäjän käsitteet. Asetusta täydentävissä tietosuojalaissa säädetään esimerkiksi kansallisesta valvontaviranomaisesta, henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteista eräissä tapauksissa, oikeusturvasta ja seuraamuksista sekä tietojen käsittelyn erityistilanteista esimerkiksi tieteellisessä tutkimuksessa.

Kansallisen liikkumavaran perusta on yleisen tietosuoja-asetuksen 6 artiklassa, jolla annetaan jäsenvaltioille mahdollisuus säätää kansallisesti henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta. Henkilötietojen käsittelyn oikeusperusteesta voidaan säätää lainsäädännössä tilanteissa, joissa henkilötietojen käsittely on tarpeen rekisterinpitäjän lakisääteisen velvoitteen noudattamiseksi tai käsittely on tarpeen yleistä etua koskevan tehtävän suorittamiseksi tai rekisterinpitäjälle kuuluvan julkisen vallan käyttämiseksi.

Yleisen tietosuoja-asetuksen 9 artiklassa säädetään erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvista tiedoista. Tällaisten henkilötietojen käsittely on sallittua ainoastaan, jos jokin

artiklassa luetelluista käsittelyperusteista tulee kyseeseen. Erityisiin henkilötietoryhmiin kuuluvien tietojen ohella myös muunlaiset henkilötiedot voivat olla valtiosääntöisesti arkaluonteisia, ja niistä saattaa olla syytä säätää erityislainsäädännössä tarkemmin.

Liikesalaisuuden suoja

Arpajaislain 11 §:n mukaan Veikkaus Oy:llä on yksinoikeus rahapelien toimeenpanemiseen. Arpajaislain 12 §:n 4 momentin mukaan yhtiöön sovelletaan osakeyhtiöitä koskevia säännöksiä sekä valtion yhtiöomistuksesta ja omistajaohjauksesta annettua lakia (1368/2007), jollei arpajaislaissa toisin säädetä.

Mitä tietoja voidaan pitää liikesalaisuutena, on arvioitu liikesalaisuuslain (598/2019) hallituksen esityksen (49/2018 vp) perusteluissa seuraavasti: ”Liikesalaisuudet voivat olla hyvin monentyyppistä teknistä tai taloudellista tietoa. Jotta tieto voidaan luokitella liikesalaisuudeksi, tiedon on oltava salaista. Lisäksi tiedolla on oltava taloudellista arvoa ja tiedon haltijan on tullut tehdä kohtuullisia toimenpiteitä pitääkseen tiedon salaisena. Liikesalaisuuksia voivat olla muun muassa valmistustiedot, testitulokset, liikeideat, hinnoittelutiedot, taitotieto, markkinaselvitykset, talousennusteet, kilpailija-analysit, asiakasrekisterit ja yritysten hallinnollisorganisatoriset tiedot. Myös niin sanottu negatiivinen tieto voi olla liikesalaisuus.”

Helsingin hallinto-oikeus on 30.8.2018 antamassaan päätöksessä (Dnro 04644/17/1203) ottanut kantaa siihen, voiko Veikkaus Oy:llä olla liikesalaisuuksia ja minkälaista tietoa on pidettävä Veikkaus Oy:n liikesalaisuuksina. Päätöksen perusteluissa viitataan julkisuuslain hallituksen esityksen (HE 30/1998 vp) 24 §:n 1 momentin 20 kohdan perusteluihin, joissa todetaan muun ohella seuraavasti: ”Liikesalaisuudella tarkoitetaan yleensä taloudellislouhteisia, lähinnä kaupankäynnin alaan kuuluvia yrityksen salaisuuksia. Liikesalaisuuteen sisältyy myös yrityskokemusten eli niin sanotun ’know-how’n’ suoja. Tämä on kokemukseen perustuvaa taitoa tiedon hyväksikäytössä. Liikesalaisuus voi olla myös tekninen salaisuus. – – Liike- ja ammattisalaisuudet olisivat ehdotuksen mukaan salassa pidettäviä ilman lisäedellytyksiä.”

Ratkaisussa viitataan viranomaisella hallussa olevien asiakirjojen salassa pidettävyyden arvioinnin osalta julkisuuslain esitöihin, joiden mukaan toiminnan harjoittajan salassapitotahto ei ole yksistään ratkaiseva, vaan viranomaisen on arvioitava asiaan liittyvät salassapitointressit kokonaisuutena. Viranomaisen on kuitenkin asianmukaista erityisesti epäselvissä tapauksissa kuulla yrittäjää sekä ottaa arvioinnissa huomioon yrittäjän salassapitotahto sekä yrittäjän tiedon antamisen vaikutuksista esittämät selvitykset.

Hallinto-oikeuden päätöksessä todetaan lisäksi, että asiakirjan salassapidon liikesalaisuuden nojalla voi julkisuuslain mukaan (24 §) estää se, että kyseessä oleva tieto on kuluttajien terveyden suojaamisen tai toiminnasta haittaa kärsivien oikeuksien valvomisen kannalta merkityksellistä tai se koskee elinkeinonharjoittajan velvollisuuksia ja niiden hoitamista.

5.6 Lainsäädännön uudistamistarpeiden arviointi

Sisäministeriö asetti 31.1.2020 arpajaislain uudistamista koskevan hankkeen (SM051:00/2019). Hankkeen toimikausi oli 31.1.2020–30.11.2020. Hankkeen tavoitteena oli hallitusohjelman mukaisesti selvittää tarvetta uudistaa arpajaislakia, erityisesti jotta voitaisiin tehokkaammin ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia haittoja. Hankkeen tavoitteena oli lisäksi selvittää lainsäädännöllisiä keinoja, joilla voitaisiin tukea Veikkaus Oy:n toimintaedellytyksiä yksinoikeusjärjestelmän vahvistamiseksi. Hankkeen tehtävänä oli näiden tavoitteiden mukaisesti valmistella mietintö arpajaislain ja tarvittavan muun lainsäädännön kehittämiseksi asettamispäätöksessä määriteltyjen asiakokonaisuuksien osalta.

Yksi hankkeessa tarkasteltu asiakokonaisuus oli Veikkaus Oy:n pelidatan hyödyntäminen rahapelihaittojen seurannassa ja tutkimuksessa sekä ehkäisyn ja hoidon kehittämisessä. Tarkastelussa oli myös Veikkaus Oy:n vastuullisen asiakkuuden mallin (VasA) mahdollistaminen.

Tämän työryhmän ja arpajaislakihankkeen välillä käytiin vuoropuhelua, ja työryhmän tekemää työtä ja taustaselvityksiä hyödynnettiin arpajaislakihankkeen valmistelussa. Rahapelihaittojen seurantaa ja sen mittareita määrittelevän työryhmän keskeiset viestit arpajaislakihankkeelle olivat seuraavat:

1. Arpajaislakihankkeessa olisi syytä arvioida tarvetta tehdä lakiin muutoksia, jotka koskevat Veikkaus Oy:n lakisääteistä velvollisuutta kerätä ja käsitellä pelaajien henkilötietoja ja muita pelaamiseen liittyviä henkilötasoisia tietoja, tehdä näihin tietoihin pohjautuvia luokitteluja sekä toteuttaa niihin perustuvia toimenpiteitä rahapelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi.

Työryhmän työskentelyssä ja työtä taustoittavissa tapaamisissa vahvistui näkemys, että lainsäädäntöä olisi tarpeen selkiyttää, jotta saataisiin nykyistä selkeämpi lainsäädäntöpohja VasA-mallin tai vastaavan

muun mallin käyttöä varten. Tätä tarvetta korostaa se, että tietosuojalainsäädännön muututtua Veikkaus luopui VasA-mallin tietojen koonnista ja raportoinnista. VasA-kokonaisuuteen näyttäisi tällä hetkellä liittyvän sekä tietosuojajuridista että valtiosääntöoikeudellista tulkinnallisuutta muun muassa siitä, millainen tieto tai tietokokonaisuus on terveyttä koskevaa tietoa tai muutoin arkaluonteista tietoa. Työryhmässä ja sen taustaselvityksissä ilmeni, että eri viranomaistahoilla, tietosuojavaltuutetun toimisto mukaan lukien, ei ole yksiselitteistä näkemystä siitä, että VasA-mallin tuottama tieto olisi tulkittava terveyttä koskevaksi tiedoksi.

Oikeusministeriön asiantuntijan mukaan VasA-tietojen osalta on joka tapauksessa huomioitava se, että tiedot voivat olla valtiosääntöoikeudellisesti arkaluonteisia.

STM:ssä 28.2.2020 pidetty taustakokous (SM, OM, STM, Veikkaus) vahvisti näkemystä siitä, että VasA-mallin käytön oikeudellisen perustan varmistamiseksi tarvittaisiin joko henkilön tietoinen suostumus tai lakiin kirjattu peruste mallin käytölle.

Kokouksessa todettiin myös erityislainsäädännön välttämissuositus, minkä vuoksi läsnä olleet viranomaiset suosittelivat Veikkaukselle, että se harkitsisi ottavansa nykylain puitteissa käyttöön suostumusperustaisen kokeiluluonteisen VasA-mallin tukemaan lainsäädännön muutostarpeiden arviointia. VasA-mallin laajamittaista hyödyntämistä tämä ei välttämättä takaisi, mutta se tukisi sujuvaa lainvalmistelua ja sitä, että malli otetaan mahdollisimman pikaisesti uudelleen käyttöön. Mahdollisen lakimuutoksen läpivienti saattaa hankaloitua tai viivästyä, ellei ensisijaiseksi katsottavaa suostumusperusteista vaihtoehtoa ole kokeiltu. Kokouksessa oli edelleen esillä, että mahdollisen kokeilun yhteydessä olisi hyvä kuulla vielä asianosaista valvovaa viranomaista.

VasA-mallin osalta on hyvä tunnistaa sen potentiaali toisaalta rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä ja toisaalta rahapelihaittojen seurannassa ja siinä käytettävänä indikaattorina. Nämä molemmat käyttötarkoitukset tulisi työryhmän näkemyksen mukaan varmistaa, ja molempien osalta lainsäädännön muutostarpeiden arviointi olisi tärkeää.

2. Tarkoituksenmukaista olisi myös tarkastella, voitaisiinko STM:lle säätää voimassa olevaa pykälää yksiselitteisempi oikeus saada edellä mainitut tiedot sekä muu tarpeellinen peli- ja pelaajadata Veikkaus Oy:ltä (henkilötietojen tai liikesalaisuuden suojan estämättä) pelaamisesta aiheutuvien sosiaalisten, taloudellisten ja terveydellisten haittojen seuraamiseksi, ehkäisemiseksi ja vähentämiseksi sekä rahapelien haitallisuuden arviointia varten.

Osana arpajaislain 53 §:n koskevaa selvitystyötä todettiin myös, että STM:n hallinnonalaa koskeva kolmannen momentin säännös ei vaikuttaisi täyttävän esimerkiksi tietosuojalainsäädännön asettamia vaatimuksia. Osana lainsäädännön muutostarpeiden arviointia tulisikin pohdita, olisiko tarpeen määritellä tarpeelliset tiedot tai rajata tiedot välttämättömiin tietoihin. Työryhmässä keskusteltiin myös siitä, mikä taho määrittellee tiedot tai luovutettavien tietojen tarpeellisuuden.

3. Edelleen, liittyen arpajaislain 53 §:n 3 momentin sisältöön, joka koskee oikeutta saada rahapeliin toimeenpanoa koskevia tietoja arpajaislain 52 §:n mukaiseen työhön, arpajaislakihankkeessa olisi tarpeen tarkastella mahdollisuutta säätää STM:lle oikeus luovuttaa edellä mainittuja tietoja edelleen Terveystieteiden ja hyvinvoinnin laitokselle (THL) tai säätää THL:lle itsenäinen tietojensaantioikeus 52 §:n toimeenpanoon. Tietojen edelleen luovutusta koskevassa vaihtoehdossa menettelyä tietojen luovutuksesta tutkimustarkoituksiin toteutetaan tällöin siltä osin kuin tietojen salassapito ei ole tarpeen tai estä hyvän tieteellisen käytännön noudattamista.

Arpajaislain 53 §:n 3 momentissa rahapeliin toimeenpanoa koskevien tietojen saantioikeus STM:n hallinnonalalla koskee tällä hetkellä STM:ää sekä sen yhteydessä toimivaa rahapeliin toimeenpanosta aiheutuvien haittojen ja haittariskien arviointiryhmää. Pykälässä on haettu varmistaa riittävä tietojen saanti arpajaislain 52 §:n mukaiseen toimintaan. STM vastaa pykälän mukaisesta työstä, mutta rahapeliin toimeenpanoa koskevan arviointiryhmän työtä lukuun ottamatta operatiivinen pykälän mukainen työ tapahtuu pääosin THL:n toimesta. THL:llä on lisäksi yhteistyösopimuksia muiden tahojen kanssa seurannan ja tutkimuksen osalta. Myös näiden 52 §:n yhteistyötahojen sekä laajemmän tutkija- ja tiedeyhteisön aineistojensaantimahdollisuuksien edistämistä olisi hyvä pohtia arpajaislakihankkeessa.

Niiden tietotarpeiden osalta, jotka eivät kuulu STM:n sisäiseen viranomais- ja arviointityöhön, asiakokonaisuus lähenee keskustelua siitä, mitkä rahapeliin toimeenpanoa koskevat tiedot ovat liikesalaisuuden suojan alaisia ja mitkä tiedot olisivat niin tutkijayhteisön kuin muidenkin tahojen käytössä ja julkisia. STM:n yhteydessä toimivan arviointiryhmän työ puolestaan on viranomais- ja asiantuntija-arviointia, jossa voidaan käsitellä ja hyödyntää myös ei-julkisia tai salassa pidettäviä aineistoja. Arpajaislakihankkeessa tämän toiminnan osalta olisikin hyvä arvioida, selkiyttäisikö tätä kokonaisuutta ja peli- ja pelaajadatan hyödyntämistä arviointityössä, mikäli rahapeliin toimeenpanon haittariskien arviointi varmistettaisiin lakisääteiseksi 52 §:n mukaiseksi työksi. Voimassa olevassa laissa arviointityö on huomioitu määrittelemällä työlle tiedonsaantioikeus Veikkauksesta ja kuvaamalla toiminta lain esitöissä.

4. Toimivalla viranomaisten välisellä yhteistyöllä voidaan vahvistaa haittojen ehkäisyä ja sitä kautta vahvistaa pelihaittojen ehkäisyyn perustuvan yksinoikeusjärjestelmän toimintaedellytyksiä. Arpajaislakihankkeen yhteydessä olisi hyvä tarkastella sitä, olisiko laissa tarpeen selvittää oikeutta vaihtaa tietoja viranomaisten välillä valvonta-, ohjaus- ja 52 §:n mukaisen työn toteuttamiseksi tarkoituksenmukaisella tavalla ja onko tiedonhallintalailla merkitystä viranomaisten välisessä tietojenvaihdossa.

Arpajaislain mukaisesti (42 §) myös esimerkiksi Poliisihallitus valvoo rahapelien toimeenpanoa osaltaan rahapeleistä aiheutuvien sosiaalisten ja terveydellisten haittojen vähentämiseksi. Arpajaislain 52 §:n mukaiseen työhön tiedonsaannin varmistamiseksi eri hallinnonalojen välillä on säädetty arpajaislain 67 § 1 momentin kohta 6, jossa annetaan asetuksella säädettäväksi Poliisihallituksen ja poliisilaitosten velvollisuudesta toimittaa tietoja arpajaisien toimeenpanosta aiheutuvien haittojen seurantaa, tutkimusta ja rahapelien haitallisuuden arviointia varten. Asetuksen mukaisia 52 §:n mukaiseen työhön liittyviä tietopyyntöjä ei tiettävästi toistaiseksi ole tehty.

Työryhmän taustatyössä kävi ilmi, että arpajaislain asetuksenantovaltuussäännökseen ja sen nojalla annettuun arpajaisasetukseen liittyy mahdollisia tarkennustarpeita muun muassa sen osalta, mitä tietoja tällä perusteella voidaan käsitellä ja mitä tahoja tietojen luovuttamisvelvollisuus koskee.

Arpajaislain uudistamista koskevassa hankkeessa valmisteltu luonnos arpajaislain ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta on lähetetty lausuntokierrokselle 7.1.2021 ([SM051:00/2019](#)). Tavoitteena on antaa hallituksen esitys eduskunnalle kesäkuussa 2021. Luonnokseen sisältyvät ehdotukset sosiaali- ja terveysministeriön ja THL:n oikeudesta saada tietoa Veikkaus Oy:ltä rahapelihaittojen seurantaa, tutkimusta ja haitallisuuden arviointia varten. Tiedonsaantioikeus koskisi myös henkilötietoja. Tarkoituksena on pyrkiä varmistamaan viranomaisten riittävä tiedonsaanti lakisääteisten tehtävien hoitamista varten. Arpajaislakiin ehdotetaan lisättäväksi myös säännökset Veikkaus Oy:n tietojen luovuttamisesta tieteelliseen tutkimukseen. Lisäksi arpajaislaissa ehdotetaan säädettäväksi Veikkaus Oy:n oikeudesta ja velvollisuudesta käsitellä peli- ja pelaajadataa rahapelikäyttäytymisen seuraamiseksi ja haitalliseen rahapelaamiseen liittyvien toimenpiteiden mahdollistamiseksi (esimerkiksi VasA-mallin tai vastaavan mallin perusteella).

6 Johtopäätökset

Suomalaisen rahapelijärjestelmän ensisijaisena tavoitteena on ehkäistä ja vähentää rahapelaamisesta aiheutuvia taloudellisia, sosiaalisia ja terveydellisiä haittoja. Pääministeri Sanna Marinin hallituksen ohjelmassa tavoitteeksi asetettu yksinoikeusjärjestelmän vahvistaminen edellyttää entistä monipuolisempaa ymmärrystä rahapelihaittailmiöstä tietoon pohjaavan rahapelipolitiikan toteuttamiseksi. Toimijakenttä on laaja, arpajaislain 52 §:n mukaisella työllä halutaan palvella koko toimijakenttää rahapelihaittojen ehkäisyn ja vähentämisen tehostamiseksi. Lisääntyvä ymmärrys ja yhteisesti hyödynnettävät indikaattorit mahdollistavat ajan mittaan esimerkiksi haittojen kansallisen tavoitetaso määrittelyn. Nykyisen hallitusohjelman mukainen ja STM:n johdolla laadittava rahapelipoliittinen ohjelma on luonnollinen paikka jatkaa tätä työtä.

Työryhmä toteaa, että rahapelihaittojen seurannan kokonaisuudessa painopiste on säilytettävä 52 §:n mukaisessa työssä ja sitä on vahvistettava jatkossakin. STM:n rahapelihaittojen seurantatehtävä on lakisääteinen, ja sen asettamisen yhteydessä todetut tutkimuseettiset perusteet rahapelihaittojen seurannan toteuttamiselle viranomaistyönä ovat edelleen päteviä ja niihin kiinnitetään aiempaa tarkemmin huomiota. Rahapelihaittojen seuranta ja tutkimus kattavat Veikkauksen peleistä aiheutuvien haittojen lisäksi myös arpajaislain vastaisesta rahapelaamisesta aiheutuvien haittojen seurannan ja tutkimuksen.

Seuraavassa on nostettu esiin työryhmän näkemyksiä ja esiin nousseita jatkokehittämistarpeita työryhmälle toimeksiannossa annettujen tehtävien mukaisesti.

1. Määritellä rahapelihaittojen seurannalle kattavat ja tarkoituksenmukaiset mittarit.

Rahapelihaittojen seurantaan soveltuvien indikaattoreiden ja mittareiden määrittely osoittautui ennakoitua haastavammaksi tehtäväksi. Työryhmä pyrki siihen, että se löytäisi erilaisiin käyttötarkoituksiin soveltuvia haittaindikaattoreita sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten haittojen näkökulmista ja kaikilta rahapelihaittailmiön tasoilta (yksilö–yhteisö–yhteiskunta). Tietopohjassa todettiin kuitenkin merkittäviä puutteita. Indikaattoreista lähes kaikki painottuivat ohjelmanäkökulmaan ja yksilötasolle. Tämä voi johtaa haittojen yksilöllistämiseen pelaajan ongelmaksi ja siten myös haittojen aliarviointiin. Työryhmän karitoitukseen perustuvat rahapelihaittojen seurannan indikaattorit on koottu liitteeseen 1.

Työryhmä esittää, että yhteisö- ja yhteiskuntatasoisia rahapelihaittaindikaattoreita kehitetään koordinoitusti yhteistyönä rahapelihaittojen parissa työskentelevien tahojen ja asiantuntijoiden kesken. Näiden ohella olisi toivottavaa myös tarkastella mahdollisuuksia kehittää indikaattoreita kohderyhmälähtöisesti sekä

jalostaa jo olemassa olevista yksittäisistä indikaattoreista tiivistäviä yhdistelmäindikaattoreita.

Työryhmä toteaa, että indikaattorit voivat kehittyä ajassa ja niitä on mahdollista kehittää ja täydentää sitä mukaa, kun niitä koskeva tieteellinen tieto kehittyy. On ilmeistä, että indikaattoreiden tuottaman tiedon tulkinta, erityisesti muutostilanteissa, ei ole yksiselitteistä ja tarvitsee usein tuekseen syventävää asiantuntijatietoa sekä eri indikaattoreista ja tietolähteistä saatavan tiedon syntetisoinnin kehittämistä. Yksittäisten indikaattoreiden tuottaman tiedon rinnalla on oleellista pyrkiä tarkastelemaan koko haittaindikaattoristoa ja täydentää niiden sanomaa tarkastelemalla myös muita ilmiöön läheisesti kytkeytyviä indikaattoreita. Näitä voivat olla esimerkiksi väestön sosioekonomisten determinanttien kehitystä kuvaavat indikaattorit. Tutkimukset ovat esimerkiksi osoittaneet sen, että rahapeliongelma on yleisempää matalamman tulo- ja koulutustason mukaisissa ryhmissä. Entistä parempi kokonaiskuva rahapelihaitoista edellyttää monipuolisesti eri väestöryhmien huomioimista, uudenlaisia tarkastelunäkökulmia ja tutkimusmenetelmien monipuolista hyödyntämistä.

2. Sopia yhteiset periaatteet ja käytännöt peliyhtiö Veikkauksen peli- ja pelaajadatan luovutukseen ja prosessointiin a) haittaseurannan mittareiden osalta, b) rahapelien haitta-arvioinnissa ja c) muun arpajaislain 52 §:n mukaisen tutkimuksen ja kehittämisen osalta, joka kuuluu arpajaislain 53 §:n mukaisen tiedonsaantioikeuden piiriin.

Työryhmän näkemyksen mukaan Veikkauksen pelidatan hyödyntäminen parantaisi ja laajentaisi rahapelihaittojen seurannan tietopohjaa sekä tehostaisi haittojen ehkäisyä ja vähentämistä ja näin ollen vahvistaisi yksinoikeusjärjestelmää. Työryhmä etsi ratkaisuvaihtoehtoja tähän tehtäväkokonaisuuteen. Otaen huomioon tässä raportissakin esille nousseet lainsäädännölliset näkökulmat ja tulkinnallisuudet, kuten esimerkiksi tietosuojalainsäädäntöä koskevat kysymykset, työryhmä ei saavuttanut lopullista yhteisymmärrystä yksityiskohdista nykylainsäädännön puitteissa. Työskentely oli kuitenkin arvokasta, koska se osoitti selkeästi, että olemassa oleva laki ei näyttäisi mahdollistavan sujuvaa ja tarpeiden mukaista tietojen hyödyntämistä 52 §:n toimeenpanossa. Eri tyinen haaste liittyy henkilö- ja yksilötason tietoihin. On selvää, että eri tahojen välisen tiedonvaihdon sekä yhteistyön kehittäminen nykyisestä vaatii lainsäädännön täsmennyksien ohella myös yhteisesti sovittuja toimintamalleja ja käytäntöjä. Työryhmässä todettiin, että pyrkimystä pelidatan mahdollisimman tehokkaaseen ja laaja-alaiseen hyödyntämiseen on tarve pitää yllä. Mahdollisia pelidatan operointitapoja osaksi 52 §:n mukaista työtä on erilaisia. Näitä tapoja ja niistä aiheutuvia kustannuksia on avattu luvussa 5.4. Tätä työtä on syytä jatkaa.

3. Tarkastella Veikkauksen pelidatan käytön mahdollisuuksia myös laajemmin tutkimuksessa (muu kuin arpajaislain 52 ja 53 §:n mukainen tutkimus).

Työryhmä katsoo, että arpajaislaissa Veikkauksen pelidatan luovuttamista ja käyttöä koskevat yksityiskohdat ja määrittelyt eivät näyttäisi nykyisellään edistävän pelidatan laajamittaista hyödyntämistä (muu kuin arpajaislain 52 ja 53 §:n mukainen tutkimus). Haittojen tutkimuksen kannalta olisi toivottavaa, että erilaisia esteitä Veikkauksen aineistojen käytölle kyettäisiin nopeasti poistamaan. Tavoiteltavana tahtotilana tiedeyhteisöissä pidetään sitä, että aineistot olisivat käytettävissä kaikille tieteellisesti korkeatasoista tutkimusta tekeville tutkijoille, tutkimusryhmille ja instituutioille siten, että aineistojen käyttöluoprosessit olisivat myös mahdollisimman avoimia ja nopeita.

4. Selkiyttää mahdollisia liikesalaisuuden ja henkilötietojen suojan asettamia rajoituksia Veikkauksen datan hyödyntämiselle ja tietojen vaihdolle eri osapuolten välillä.

Henkilötietojen suojaan liittyvien kysymysten ratkaisemisessa olennaista on tarkastella kokonaisuutta huolellisesti osana arpajaislain uudistamista. VasA-mallin osalta on hyvä tunnistaa sen potentiaali toisaalta rahapelihaittojen ehkäisyssä ja vähentämisessä ja toisaalta rahapelihaittojen seurannassa ja siinä käytettävien indikaattoreiden osalta. Nämä molemmat käyttötarkoitukset tulee työryhmän näkemyksen mukaan varmistaa, ja molempien osalta on tärkeää arvioida lainsäädännön muutostarpeet.

Työryhmän näkemyksen mukaan osapuolten välisiä keskusteluja olisi hyvä jatkaa ja pyrkiä selkiyttämään sitä, mitkä ovat liikesalaisuuden suojan alaisia rajatun käyttöoikeuden tietoja ja mitä tietoja puolestaan voitaisiin avata niin tutkijayhteisöjen kuin kuluttajienkin käyttöön. Tämä helpottaisi myös viranomaisten työtä, kun se arvioi hallussaan olevien asiakirjojen julkisuutta. Arpajaislain uudistamisen yhteydessä olisi perusteltua pohtia, miten tiedonsaantioikeus eri käyttötarkoituksiin ratkaistaan huomioiden tietosuojalainsäädäntö.

Liite 1. Indikaattorikokoelma

Indikaattoreiden koonnin yleisistä periaatteista todettakoon, että työryhmä pyrki löytämään eri käyttäjien tarpeita palvelevia ja eri tasoille (yksilö–yhteisö–yhteiskunta) soveltuvia indikaattoreita huomioitaviksi rahapelihaittailmiön seurannassa. Eduksi katsottiin myös ajallisen vertailumahdollisuuden olemassaolo tai mahdollisuus sellaiseen. Työryhmässä tiedostettiin, että indikaattorit voivat kehittyä ajassa ja niitä on mahdollista kehittää ja täydentää myös jatkotyössä.

Työryhmässä päädyttiin luokittelemaan indikaattorit sosiaalisten, terveydellisten ja taloudellisten haittojen osa-alueille sekä yksilö-, yhteisö- ja yhteiskuntatasoille.

Indikaattoreiden tiedon lähteinä ja luokittelussa käytettiin

- 1) tutkimusaineistosarjoja
- 2) rahapeliongelmien erikoistuneiden palveluiden tilastoja
- 3) peliyhtiö Veikkauksen kyselyaineistoja ja pelidataa.

Indikaattoreiden tunnuslukuina käytetään pääsääntöisesti prosenttiosuuksia ja lukumäärätietoja.

Tulokset ovat useimmissa tapauksissa saatavilla sukupuolen ja ikäryhmän mukaan jaoteltuina, osassa myös maakuntakohtaisesti.

Työryhmä nosti indikaattorikokoelmaan ehdolle myös Veikkauksen VasA-mallin mukaisen riskipelaamista kuvaavan indikaattorin, vaikka VasA ei ole tuotannossa tällä hetkellä. Sen käyttöönotto edellyttää lainsäädännöllisiä täsmennyksiä, joita on selvitetty arpajaislakihankkeessa.

Indikaattoriluettelon ulkopuolelle jätettiin rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien *haittariskien ja haittojen arviointiryhmässä kehitteillä olevat indikaattorit*, jotka liittyvät esimerkiksi eri rahapelityyppien haittariskeihin ja nettipelaamisen osalta pelirajoitusten (esim. pelinestot, tappiorajat, rahansiirtorajat jne.) käyttöön. Näiden indikaattoreiden määrittely ei sisältynyt työryhmän toimeksiantoon. Työryhmässä kuitenkin todettiin, että jatkossa tulisi huomioida esimerkiksi se, miten kehittyy niiden pelityyppien pelaamisen yleisyys, jotka erityisesti aiheuttavat pelihaittoja.

Osa-alue	Indikaattori	Näkökulma (yksilö, yhteisö, yhteiskunta)	Haitan luokittelu/laatu	Lisätietoja
I Tutkimusaineistosarjoihin perustuvia indikaattoreita				
Rahapelaaminen, yleisyys	Pelannut rahapelejä 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - tarkasteltavissa sukupuolittain, ikäryhmittäin ja maakunnittain)	Yksilö	Mahdollista haittaa enna-koiva käytäytyminen	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset (www.sotkanet.fi)
	Rahapelaaminen vähintään kerran viikossa 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - tarkasteltavissa sukupuolittain, ikäryhmittäin ja maakunnittain)	Yksilö	Mahdollista haittaa enna-koiva käytäytyminen	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset (www.sotkanet.fi)
	Pelannut vähintään neljää eri rahapelityyppiä 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - tarkasteltavissa sukupuolittain, ikäryhmittäin ja maakunnittain)	Yksilö	Mahdollista haittaa enna-koiva käytäytyminen	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset (www.sotkanet.fi)
	Pelannut rahapelejä internetissä 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - tarkasteltavissa sukupuolittain, ikäryhmittäin ja maakunnittain)	Yksilö	Mahdollista haittaa enna-koiva käytäytyminen	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset (www.sotkanet.fi)
	Rahapelaaminen viim. 12 kk, % 8. ja 9. lk, ammattioppilaitos- ja lukio-oppilaat - tarkasteltavissa sukupuolittain ja oppilaitostyyppin mukaisesti (peruskoulu, aol, lukio)	Yksilö	Mahdollista haittaa enna-koiva käytäytyminen	THL/ Kouluterveyskysely (www.sotkanet.fi)
Rahapeliongelma, yleisyys	Rahapeliongelma 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - tarkasteltavissa su-	Yksilö	Rahapeliongelma ja sen vakavuus	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset (www.sotkanet.fi)

Osa-alue	Indikaattori	Näkökulma (yksilö, yhteisö, yhteiskunta)	Haitan luokittelu/laatu	Lisätietoja
	kupuolittain, ikäryhmittäin ja maakunnittain - perustuu SOGS-mittarin mukaiseen pisteytykseen			
Riskitason rahapelaaminen, yleisyys	Pelannut vähintään riskitasolla 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - perustuu SOGS-mittarin mukaiseen pisteytykseen - tarkasteltavissa sukupuolittain ja ikäryhmittäin	Yksilö	Rahapeliongelma ja sen vakavuus	THL / Suomalaisten rahapelaaminen –väestötutkimukset (www.sotkanet.fi)
Lainannut tai myynyt omaisuutta, yleisyys	Lainannut rahaa tai myynyt omaisuutta pelaamisen rahoittamiseksi, 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - perustuu SOGS- ja PGSI-mittareiden kysymyksiin	Yksilö	Taloudellinen	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset
Taloudellisia ongelmia, yleisyys	Kokenut, että pelaaminen on aiheuttanut taloudellisia ongelmia 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - perustuu PGSI-mittarin kysymykseen	Yksilö	Taloudellinen	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset
Syylisyys pelaamisesta, yleisyys	Tuntenut syyllisyyttä pelaamisesta 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - perustuu SOGS- ja PGSI-mittareiden kysymyksiin	Yksilö	Terveydellinen	THL / Suomalaisten rahapelaaminen väestötutkimukset
Kokenut kritiikkiä, yleisyys	Kokenut kritiikkiä rahankäytöstään tai rahapelaamisestaan 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - perustuu SOGS-mittarin kysymykseen	Yksilö	Sosiaalinen, terveydellinen	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset
Kokenut terveysongelmia, yleisyys	Rahapelaaminen on aiheuttanut terveysongelmia 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä	Yksilö	Terveydellinen	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset

Osa-alue	Indikaattori	Näkökulma (yksilö, yhteisö, yhteiskunta)	Haitan luokittelu/laatu	Lisätietoja
	- perustuu PGSI-mittarin kysymykseen			
Poissaoloja töistä tai koulusta, yleisyys	Rahapelaaminen on aiheuttanut poissaoloja töistä tai koulusta 12 kk:n aikana, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - perustuu SOGS-mittarin kysymykseen	Yksilö	Sosiaalinen, terveydellinen	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset
Ongelmallinen rahapelaamisen lähipiirissä, yleisyys	Vähintään yhdellä läheisellä ollut ongelmallista pelaamista, % 15–74-vuotiaasta väestöstä - tarkasteltavissa sukuspuolittain ja ikäryhmittäin	Yhteisö	Rahapeliongelma ja sen vakavuus	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset (www.sotkanet.fi)
Kokenut haittoja läheisen pelaamisesta, yleisyys ja laatu	Vähintään yhdenlaisia haittoja läheisen ongelmallista pelaamisesta, % 15–74-vuotiaasta väestöstä	Yhteisö	Terveydellinen, taloudellinen, sosiaalinen	THL / Suomalaisten rahapelaaminen -väestötutkimukset
II Rahapeliongelmiin erikoistuneiden palveluiden tilastointiin perustuvia indikaattoreita	Peliongelmiin liittyvien yhteydenottojen määrä (kpl) Peluurin peliongelmissa auttavaan puhelimeen ja chattiin tulleiden yhteydenottojen lukumäärä (pelaajat, läheiset)	Yksilö	Terveydellinen, taloudellinen, sosiaalinen	Peluurin ja Peliklinikan tilastot, raportit (www.peluuri.fi)
	Peliklinikan avohoidon ensikäynnit (lkm, pelaajat, läheiset)	Yksilö	Terveydellinen, taloudellinen, sosiaalinen	
	Tieto- ja tukipiste Tiltin ensikäynnit (lkm, pelaajat, läheiset)	Yksilö	Terveydellinen, taloudellinen, sosiaalinen	
	Peluurin Peli poikki -ohjelmaan hakeneet (lkm)	Yksilö	Terveydellinen, taloudellinen, sosiaalinen	
	Peliklinikan avohoidon asiakkaiden rahapeliongelma (PGSI-mittari) - tarkasteltavissa asiakasryhmittäin ja eri pelaajaprofiileissa	Yksilö	Rahapeliongelma ja sen vakavuus	

Osa-alue	Indikaattori	Näkökulma (yksilö, yhteisö, yhteiskunta)	Haitan luokittelu/laatu	Lisätietoja
	Peli poikki -ohjelman hakeneiden asiakkaiden rahapeliongelma (NODS-mittari)	Yksilö	Rahapeliongelma ja sen vakavuus	
	Itse ilmoitettu pelivelkojen määrä euroina	Yksilö	Taloudellinen	Tietoa pelaamiseen liittyvästä velkaantumisesta tiedustellaan Peliklinikan avohoidossa, Peluurin auttavassa puhelimesta ja chatissa sekä Peli poikki -ohjelmassa.
III Peliyhtiö Veikkauksen tilastointiin perustuvia indikaattoreita	Kokenut huolta omasta rahapelaaamisestaan viime aikoina, % - tarkasteltavissa sukupuolen mukaan ja ikäryhmittäin	Yksilö	Terveystellinen, taloudellinen, sosiaalinen	Veikkauksen asiakaskantaan suunnattu kysely.
	Riskipelaajien osuus (%) Veikkauksen tunnistautuneesta pelaamisesta (VasA-malli)	Yksilö	Rahapeliongelma ja sen vakavuus	Indikaattori ei tuotannossa tällä hetkellä. Tietosuojalainsäädännön muuttumisen myötä VasA-mallin käyttöönotto vaatii lainsäädännöllisiä täsmennyksiä.
	Rahapelikate (yhteensä, maakunta-kohtaisesti sekä myyntikanava- ja peliryhmäkohtaisesti)	Yhteiskunta	Taloudellinen	Veikkaus julkaisee indikaattoreiden tulokset puolivuosittain
	Rahapeliautomaattien rahapelikate (myyntikanavan ja sijoituspaikkatyyppin mukaisesti jaoteltuna)	Yhteiskunta	Taloudellinen	Veikkauksen omien pelisalien (Pelaamot ja Feel Vegasit) erottelun mielekkyyttä on tarkasteltava seurannan edetessä. Mikäli erottelu osoittautuu tarpeettomaksi, nämä pelipaikat voidaan myöhemmin yhdistää yhteisen pelisalikategorian alle.
	Myyntipaikkojen tai pelipisteiden absoluuttinen määrä maakunta-kohtaisesti	Yhteiskunta	Taloudellinen, sosiaalinen	Myyntipaikat sisältävät kuponkipelien myyntipisteet, rahapeliautomaattien myyntipaikat sekä näiden yhdistelmät. Myyntipaikan tyyppiä ei erotella. Erityiset pelisalit eivät sisälly kokonaisuuteen.

SOGS, South Oaks Gambling Screen; PGSI; Problem Gambling Severity Index; NODS, NORC SDM Screen for Gambling Problems

Lähteet ja tausta-aineistot

Abbott, M., Binde, P., Hodgins, D., Korn, D., Pereira, A., Volberg, R., & Williams, R. (2013). *Conceptual framework of harmful gambling: An international collaboration*. Ontario Problem Gambling Research Centre (OPGRC).

American Psychiatric Association. (2013). *Diagnostic and statistical manual of mental disorders* (5th ed.). Washington, DC: Publisher.

Anielski, M. & Braaten, A. (2008). *The socio-economic impact of gambling (SEIG) framework: An assessment framework for Canada: In search of the gold standard*. Inter-Provincial Consortium for the Development of Methodology to Assess the Social and Economic Impact of Gambling.

Anielski, M. & Wynne, H. (2009). *Socio-economic impact study of gambling in Nova Scotia*. Anielski Management. Edmonton, Alberta.

Auer, M., & Griffiths, M. D. (2013). Voluntary limit setting and player choice in most intense online gamblers: An empirical study of gambling behaviour. *Journal of Gambling Studies*, 29(4), 647–660.

Auer, M., & Griffiths, M. D. (2018). Cognitive dissonance, personalized feedback, and online gambling behavior: an exploratory study using objective tracking data and subjective self-report. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 16(3), 631–641.

Auer, M., Malischnig, D., & Griffiths, M. (2014). Is "pop-up" messaging in online slot machine gambling effective as a responsible gambling strategy? *Journal of Gambling Issues*, (29), 1–10.

Babor, T., Caetano, R., Casswell, S., Edwards, G., Giesbrecht, N., Graham, K., ... & Homel, R. (2003). Alcohol: no ordinary commodity: research and public policy. *Rev Bras Psiquiatr*, 26(4), 280–283.

Bestman, A., Thomas, S. L., Randle, M., Pitt, H., & Daube, M. (2019). Exploring children's experiences in community gambling venues: A qualitative study with children aged 6-16 in regional New South Wales. *Health Promotion Journal of Australia*, 30(3), 413–421.

Blanco, C., Blaszczynski, A., Clement, R., Derevensky, J., Goudriaan, A. E., Hodgins, D. C., ... & Molinaro, S. (2013). Assessment tool to measure and evaluate the risk potential of gambling products, ASTERIG: A global validation. *Gaming Law Review and Economics*, 17(9), 635–642.

- Braverman, J., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., & Shaffer, H. J. (2013). Using cross-game behavioral markers for early identification of high-risk internet gamblers. *Psychology of Addictive Behaviors*, 27(3), 868.
- Broda, A., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., LaBrie, R. A., Bosworth, L. B., & Shaffer, H. J. (2008). Virtual harm reduction efforts for Internet gambling: effects of deposit limits on actual Internet sports gambling behavior. *Harm Reduction Journal*, 5(1), 27.
- Brosowski, T., Meyer, G., & Hayer, T. (2012). Analyses of multiple types of online gambling within one provider: an extended evaluation framework of actual online gambling behaviour. *International Gambling Studies*, 12(3), 405–419.
- Browne, M., Rawat, V., Greer, N., Langham, E., Rockloff, M., & Hanley, C. (2017c). What is the harm? Applying a public health methodology to measure the impact of gambling problems and harm on quality of life. *Journal of Gambling Issues*, (36).
- Browne, M., Greer, N., Rawat, V., & Rockloff, M. (2017a). A population-level metric for gambling-related harm. *International Gambling Studies*, 17(2), 163–175.
- Browne, M., Volberg, R., Rockloff, M. & Salonen, AH. (2020). The prevention paradox applies to some but not all gambling harms: Results from a Finnish population-representative survey. *Journal of Behavioral Addictions* 9 (2).
- Canale, N., Vieno, A. & Griffiths, M.D. (2016). The extent and distribution of gambling-related harms and the prevention paradox in a British population survey. *Journal of Behavioral Addictions*, 5(2), 204–212.
- Costes, JM (2019b). Is income derived from problem gambling a good assessment indicator for a responsible gambling strategy? In Bowden-Jones et al. (eds). Harm reduction for gambling: a public health approach.
- Costes, JM (2019a). A logical framework for the evaluation of a harm reduction policy. In Bowden-Jones et al. (eds.). Harm reduction for gambling: a public health approach.
- Currie, S. R., Miller, N., Hodgins, D. C., & Wang, J. (2009). Defining a threshold of harm from gambling for population health surveillance research. *International Gambling Studies*, 9(1), 19–38.
- Fiedler, I, et al. "Gambling spending and its concentration on problem gamblers." *Journal of Business Research* 98 (2019): 82–91.
- Erkkola, M., Fogelholm, M., Saarijärvi, H., Uusitalo, L., & Nevalainen, J. (2019), "Kultajadatan mahdollisuudet ja haasteet kansanterveystutkimuksessa: Case LoCard." *Sosiaalilääketieteellinen aikakauslehti*, 56 (2).

Fiedler, I., Kairouz, S., Costes, J., & Weißmüller, K.S. (2019). Gambling spending and its concentration on problem gamblers. *Journal of Business Research*, 98(May), 82–91.

Freund, Elizabeth A., and Irwin L. Morris. "Gambling and income inequality in the states." *Policy Studies Journal* 34.2 (2006): 265–276.

Goodwin, B. C., Browne, M., Rockloff, M., & Rose, J. (2017). A typical problem gambler affects six others. *International Gambling Studies*, 17(2), 276–289.

H2 Gambling Capital Limited. <https://find-and-update.company-information.service.gov.uk/company/10156996>

Heiskanen, M., Hellman, M., Jaakkola, T., Kinnunen, J., Levitski, A., Lerkkanen, T., Marionneau, V., Oksanen, A., Pajula, M. & Salonen, A (2020). Rahapeliautomaattien ja automaattipelien haittojen hallinta. Rahapelien toimeenpanosta aiheutuvien haittariskien ja haittojen arviointiryhmän päätelmät haittojen hallinnan tehostamistarpeista ja ryhmän ohjauksessa tehty selvitys. Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2020:25.

Hilbrecht, M., Baxter, D., Abbott, M., Binde, P., Clark, L., Hodgins, D. C., ... & Walker, D. (2020). The Conceptual Framework of Harmful Gambling: A revised framework for understanding gambling harm. *Journal of Behavioral Addictions*.

Järvinen-Tassopoulos, J. (toim.). *Suomalaisen rahapelaamisen tilannekatsaus 2017*. THL.

Kinnunen, J., Taskinen, K., & Mäyrä, F. (2020). Pelaajabarometri 2020: Pelaamista koronan aikaan. TRIM Research Reports 29, Tampereen yliopisto.

LaBrie, R. A., Kaplan, S. A., LaPlante, D. A., Nelson, S. E., & Shaffer, H. J. (2008). Inside the virtual casino: A prospective longitudinal study of actual Internet casino gambling. *European Journal of Public Health*, 18(4), 410–416.

LaPlante, D. A., Nelson, S. E., & Gray, H. M. (2014). Breadth and depth involvement: Understanding Internet gambling involvement and its relationship to gambling problems. *Psychology of Addictive Behaviors*, 28(2), 396.

Langham, E., Thorne, H., Browne, M., Donaldson, P., Rose, J. & Rockloff, M. (2016). Understanding gambling related harm: a proposed definition, conceptual framework, and taxonomy of harms. *BMC Public Health* 80.

Latvala, T., Konu, A., Lintonen, T. (2019): Public health effects of gambling – debate on a conceptual model. *BMC Public Health* 19:107 <https://doi.org/10.1186/s12889-019-7391-z>.

Latvala, T., Konu A., Lintonen, T (2020). Rahapelaaminen kansanterveydellisenä huolenaiheena – rahapelirikollisuuden arvioidut kustannukset yhteiskunnalle. *Yhteiskuntapolitiikka* 85(2020): 5–6.

Leino, T., Molde, H., Griffiths, M. D., Mentzoni, R. A., Sagoe, D., & Pallesen, S. (2017). Gambling behavior in alcohol-serving and non-alcohol-serving-venues: a study of electronic gaming machine players using account records. *Addiction Research & Theory*, 25(3), 201–207.

Leino, T., Torsheim, T., Blaszczynski, A., Griffiths, M., Mentzoni, R., Pallesen, S., & Molde, H. (2015). The relationship between structural game characteristics and gambling behavior: A population-level study. *Journal of Gambling Studies*, 31(4), 1297–1315.

Li, E., Browne, M., Rawat, V., Langham, E., & Rockloff, M. (2017). Breaking bad: Comparing gambling harms among gamblers and affected others. *Journal of Gambling Studies*, 33(1), 223–248.

Meyer, G., Fiebig, M., Häfeli, J., & Mörsen, C. (2011). Development of an assessment tool to evaluate the risk potential of different gambling types. *International Gambling Studies*, 11(2), 221–236.

Pitt, H., Thomas, S. L., Bestman, A., Stoneham, M., & Daube, M. (2016). "It's just everywhere!" Children and parents discuss the marketing of sports wagering in Australia. *Australian and New Zealand Journal of Public Health*, 40(5), 480–486.

Productivity Commission (1999). *Australia's Gambling Industries: Inquiry Report*. Canberra: Australian Productivity Commission.

Productivity Commission. (2010). *Gambling*. Inquiry report. Canberra: Productivity Commission. Report number 50.

Raisamo, S., Makela, P., Salonen, A., & Lintonen, T. (2014). The extent and distribution of gambling harm in Finland as assessed by the Problem Gambling Severity Index. *European Journal of Public Health*, 25, 716–722.

Raitasalo, K., & Härkönen, J. (2019). Nuorten päihteiden käyttö ja rahapelaaminen: ESPAD-tutkimus 2019. Tilastoraportti 40/2019. Helsinki: Terveystieteiden tutkimuskeskus.

Rockloff, M. J. (2012). Validation of the consumption screen for problem gambling (CSPG). *Journal of Gambling Studies*, 28(2), 207–216.

Rydman, E. & Tukia, J. (2019). *Rahapelilainsäädäntöä koskeva esiselvitys*. Sisäministeriön julkaisuja 2019:25.

Sagoe, D., Pallesen, S., Griffiths, M. D., Mentzoni, R. A., & Leino, T. (2018). Does Individual gambling behavior vary across gambling venues with differing numbers of terminals? An empirical real-world study using player account data. *Frontiers in psychology*, 9, 158.

Salonen, A. et al. (2020). *Suomalaisten rahapelaaminen 2019*. Tilastoraportti 8/2020. Julkaistu 21.4.2020. THL.

Salonen, A. et al. (2019). *Rahapelaaminen, rahapelihaitat ja rahapelien markkinointiin liittyvät mielipiteet kolmessa maakunnassa. Rahapelikyselyn 2016–2017 perustulokset yksinoikeusjärjestelmän uudistuksessa*. Raportti 4/2019, THL.

Salonen, A. H., Raisamo, S., & Alho, H. (2013). Suomalaisten rahapeliongelmien väestötutkimusten haasteet kansainvälisessä vertailussa. *Analyysit. Yhteiskuntapolitiikka*, 78(6), 650–660.

Salonen, A. H., Alho, H., & Castrén, S. (2016). The extent and type of gambling harms for concerned significant others: a cross-sectional population study in Finland. *Scand J Public H.* 1–6.

Schellinck, T., Schrans, T., Schellinck, H., & Bliemel, M. (2015). Construct development for the focal adult gambling screen (FLAGS): A risk measurement for gambling harm and problem gambling associated with electronic gambling machines. *Journal of Gambling Issues*, (30), 140–173.

Schellinck, T., Schrans, T., Schellinck, H., & Bliemel, M. (2015). Instrument development for the Focal Adult Gambling Screen (FLAGS-EGM): A measurement of risk and problem gambling associated with Electronic Gambling Machines. *Journal of Gambling Issues*, (30), 174–200.

Smith, M., Chambers, T., Abbott, M., & Signal, L. (2019). High Stakes: Children's Exposure to Gambling and Gambling Marketing Using Wearable Cameras. *International Journal of Mental Health and Addiction*, 1–23.

Smolej, M., Karjalainen, S., & Jaakkola, T. (2015). *Rahapelaaminen riskirajoilla. Ehyt ry ja Arpa-projekti*. Grano. Kuopio.

Sulkunen, P., Babor, T., Cisneros Örnberg, J., Egerer, M., Hellman, M., Livingstone, C., Marionneau, V., Nikkinen, J., Orford, J., Room, R., Rossow, I. (2019). *Setting Limits: Gambling, Science, and Public Policy*. London: Oxford University Press.

Suhonen, N. & Kainulainen, T. (2016). Ravivedonlyöjien verkkopelaaminen Suomessa. Erot kulutus- ja pelikäyttäytymisessä sukupuolen ja iän mukaan. *Yhteiskuntapolitiikka* 81:4.

Tutkimuseettinen neuvottelukunta (TENK). Hyvä tieteellinen käytäntö (www.tenk.fi).

Uusitalo, L., Erkkola, M., Lintonen, T., Rahkonen, O., & Nevalainen, J. (2019). Alcohol expenditure in grocery stores and their associations with tobacco and food expenditures. *BMC Public Health*, 19.

Veikkaus (2015). Yhteiskuntavastuuraaportti.

Victorian Competition & Efficiency Commission. (2012). *Counting the cost: Inquiry into the costs of problem gambling*. Victorian Competition and Efficiency Commission.

Wardle, H., Reith, G., Best, D., McDaid, D. & Platt, S. (2018). *Measuring gambling-related harms: a framework for action*. Gambling Commission, Birmingham, UK.

Williams, R. J., Rehm, J., & Stevens, R. M. (2011). *The social and economic impacts of gambling*. Faculty of Health Sciences.

Williams, R. J., Volberg, R. A., & Stevens, R. M. (2012). *The population prevalence of problem gambling: Methodological influences, standardized rates, jurisdictional differences, and worldwide trends*. Ontario Problem Gambling Research Centre.

Wood, R. T., & Wohl, M. J. (2015). Assessing the effectiveness of a responsible gambling behavioural feedback tool for reducing the gambling expenditure of at-risk players. *International Gambling Studies*, 15(2), 1–16.

Xuan, Z., & Shaffer, H. (2009). How do gamblers end gambling: Longitudinal analysis of Internet gambling behaviors prior to account closure due to gambling related problems. *Journal of Gambling Studies*, 25(2), 239–252.

Lakilähteitä

Asetus: toukokuun 18. 2010 (Ranska) <https://www.legifrance.gouv.fr/affich-Texte.do?cidTexte=JORFTEXT00002227620>

Laki 2010-476 toukokuun 12. 2010 (Ranska) <https://www.legifrance.gouv.fr/affich-Texte.do?cidTexte=JORFTEXT000022204510&categorieLien=cid>

Arpajaislaki (1047/2001) <https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2001/20011047>

Laki ehkäisevän päihdetyön järjestämisestä (523/2015). <https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2015/20150523>

Laki henkilötietojen käsittelystä poliisitoimessa (616/2019)

<https://www.finlex.fi/fi/laki/alkup/2019/20190616>

Tietosuojalaki (5.12.2018/1050)

<https://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2018/20181050>

