



SÄÄNTELYYN PERUSTU- VAT RAHAPELIHAITTOJEN EHKÄISYTOIMET JA NIIDEN SOVELTUVUUS SUOMEN RAHAPELIJÄRJESTELMÄÄN

Tutkimustietoon ja asiantuntija-arvioihin perustuva
selvitys 1.6.2017

KUVAILULEHTI

Julkaisija	Päivämäärä
Sosiaali- ja terveysministeriö	7.11.2017
Tekijät	Toimeksiantaja
Jani Selin, Jenni Simonen, Hannu Alho, Sari Castrén, Johanna Järvinen-Tassopoulos, Thomas Karlsson, Janne Nikkinen, Anne Salonen & Katariina Warpenius	Sosiaali- ja terveysministeriö
	HARE-numero ja toimielimen asettamispäivä
Muiston nimi	
Sääntelyyn perustuvat rahapelihaittojen ehkäisytoimet ja niiden soveltuvuus Suomen rahapelijärjestelmään	
Tiivistelmä	
<p>■ Sosiaali- ja terveysministeriö antoi 16.2.2017 Terveys- ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) rahapeli- ja päihdeasiantuntijoista muodostetulle työryhmälle toimeksiannon selvittää tutkimusnäytön valossa vaikuttavimpia rahapelihaittojen ehkäisytoimia, sekä niiden soveltuvuutta Suomeen. Työryhmä esittää tutkimusnäytön ja asiantuntijatiedon pohjalta kuutta vaikuttavaksi katsomaansa sääntelytoimenpidettä rahapelihaittojen ehkäisemiseksi Suomessa. Esitettävät toimenpiteet ovat: rahapelejä tarjoavien toimipisteiden maantieteellisen keskittymisen ja sijaintipaikkojen rajoittaminen, pelipisteiden määrän rajoittaminen (erityisesti rahapeliautomaattien osalta), pelaamisen rajoittaminen anniskelupaikoissa, pakollinen pelaajan tunnistautuminen, pakolliset pelaajan itse asettamat rajat pelikulutukselle, sekä pelaajan itselleen hakema pelikielto. Työryhmä pitää vaikuttavuuden kannalta tärkeänä toimenpiteiden huolellista toimeenpanoa ja vaikutusten arviointia.</p>	
Asiasanat	
rahapelit, rahapelihaitat, rahapelipolitiikka	
Sosiaali- ja terveysministeriön raportteja ja muistioita 2017:43	Muut tiedot
	www.stm.fi
ISSN-L 2242-0037	Kokonaissivumäärä
ISSN 2242-0037 (verkkojulkaisu)	26
ISBN 978-952-00-3895-3	Kieli
URN:ISBN:978-952-00-3895-3	suomi
http://urn.fi/URN:ISBN:978-952-00-3895-3	
	 <p>SOSIAALI- JA TERVEYSMINISTERIÖ</p>

PRESENTATIONSBLAD

Utgivare	Datum
Social- och hälsovårdsministeriet	7.11.2017
Författare	Uppdragsgivare
Jani Selin, Jenni Simonen, Hannu Alho, Sari Castrén, Johanna Järvinen-Tassopoulos, Thomas Karlsson, Janne Nikkinen, Anne Salonen & Katariina Warpenius	Social- och hälsovårdsministeriet
	Projektnummer och datum för tillsättandet av organet
Rapportens titel	
Regleringsbaserade förebyggande åtgärder för de skadeverkningar som penningspel ger upphov till och deras tillämplighet på Finlands penningspelssystem	
Referat	
<p>■ Social- och hälsovårdsministeriet gav den 16 februari 2017 en arbetsgrupp bestående av penningspels- och rusmedelseexperter vid Institutet för hälsa och välfärd (THL) i uppdrag att i ljuset av forskningsrön utreda de mest betydande förebyggande åtgärderna för de skadeverkningar som penningspel ger upphov till, och deras tillämplighet i Finland. Arbetsgruppen föreslår utifrån forskningsrön och expertkunskap sex regleringsåtgärder som den anser vara betydande för att förebygga de skadeverkningar som penningspel ger upphov till i Finland. De åtgärder som föreslås är följande: begränsa den geografiska centraliseringen och placeringsorterna för de verksamhetsställen som erbjuder penningspel, begränsa antalet spelställen (särskilt när det gäller penningspelsautomater), begränsa spelandet på utskänkingsställen, obligatorisk identifiering av spelaren, obligatoriska gränser som spelaren själv sätter för sin spelkonsumtion och spelförbud som spelaren söker för sig själv. Arbetsgruppen anser det vara viktigt med tanke på verkningsfullheten att åtgärderna verkställs noggrant och effekterna utvärderas.</p>	
Nyckelord	
penningspel, skadeverkningar som penningspel ger upphov till, penningspelspolitik	
Social- och hälsovårdsministeriets rapporter och promemorior 2017:43	Övriga uppgifter
	www.stm.fi/svenska
ISSN-L 2242-0037	Sidoantal
ISSN 2242-0037 (online)	26
ISBN 978-952-00-3895-3	Språk
URN:ISBN:978-952-00-3895-3	finska
http://urn.fi/ URN:ISBN:978-952-00-3895-3	
	 SOCIAL- OCH HÄLSOVÅRDSMINISTERIET

SISÄLLYS

1 Tausta	5
2 Selvitystyön rajaus	6
3 Selvitystyön toteutustapa	7
4 Kansainväliset arviot raportista	8
5 Työryhmän kokonaisarvio tutkimusnäytöstä	9
5.1 Rahapelejä tarjoavien toimipisteiden maantieteellisen keskittymisen ja sijaintipaikkojen rajoittaminen.....	9
5.2 Rahapelejä tarjoavien toimipisteiden määrän rajoittaminen, erityisesti rahapeliautomaattien osalta	10
5.3 Pelaamisen rajoittaminen anniskelupaikoissa	11
5.4 Pakollinen pelaajan tunnistautuminen	12
5.5 Pelaajan itselleen hakema pelikielto	13
5.6 Pakolliset pelaajan itse asettamat rajat pelikulutukselle	14
Liite 1: Raportin pohjana käytetty tutkimusnäyttö	16
Liite 2. Kansainvälisten asiantuntijoiden arviot raportin luonnoksesta	19
Professori Robert Williamsin arvio raportin luonnoksesta	19
Tohtori Sally Gainsburyn arvio raportin luonnoksesta	20

1 TAUSTA

Sosiaali- ja terveysministeriö (STM) antoi 16.2.2017 Terveyden ja hyvinvoinnin laitoksen (THL) rahapeli- ja päihdeasiantuntijoista muodostetulle työryhmälle toimeksiannon selvittää tutkimusnäytön valossa vaikuttavimpia rahapelihaittojen ehkäisytoimia, sekä niiden soveltuvuutta Suomeen. Toimeksiannon taustalla oli lähitulevaisuudessa käynnistyvä arpajaislain uudistaminen, jossa tarkastellaan nykyisessä lainsäädännössä säädettävien toimien riittävyttä rahapelihaittojen ehkäisyn osalta. Tällaisen tarkastelun on tehnyt ajankohtaiseksi Suomen rahapelijärjestelmän laajempi uudistaminen, jonka myötä kolme aiemmin yksinoikeudella rahapelejä Suomessa tarjonnutta valtion kontrollissa ollutta toimijaa yhdistettiin yhdeksi valtio-omisteiseksi ja rahapeliliiketoimintaa Suomessa yksinoikeudella harjoittavaksi osakeyhtiöksi (Veikkaus Oy) vuoden 2017 alusta.

Uuden rahapeliyhtiön perustamisen yhteydessä arpajaislakia uudistettiin ja lain tarkoituksiksi määriteltiin rahapelihaittojen vähentäminen ja ehkäiseminen (aiemmin vain rahapelihaittojen vähentäminen). Rahapelihaittoiksi määriteltiin samassa yhteydessä sosiaalisten ja terveydellisten haittojen lisäksi myös taloudelliset haitat. Monet arpajaislakiin tehdyt uudistukset sisältävät riskin pelihaittojen lisääntymisestä, minkä vuoksi uusien ehkäisytoimien selvittäminen on tarpeen. Samalla uudistettu arpajaislaki vapautti rahapelien kehittelyä ja saatavuutta. Aiemmassa kolmen toimijan mallissa kukin toimija sai toimeenpanna ainoastaan sille laissa määritellyn kaltaisia pelejä (esim. vain toto- ja hevosveikkauspelejä). Uudistetun arpajaislain myötä kolmen toimijan verkkopelitilittullaan yhdistämään vuoden 2017 aikana. Tämän seurauksena esimerkiksi verkossa pelattavat erityisen pelihaittariskin omaaviksi peleiksi luokitellut kasinopelit tulevat mahdollisesti osaksi satojen tuhansien uusien verkossa pelaavien henkilöiden pelivalikoimaa.

Veikkaus Oy:n pelisivuston määrittely erityiseksi pelisaliksi mahdollistaa pelien vapaaman markkinoinnin. Suomalaisessa rahapelitoiminnan sääntelyssä rahapelit on jaettu kahteen kategoriaan. Osaan peleistä (mm. rahapeliautomaatit, vedonlyöntipelit, kasinopelit ja online-ruutut) on katsottu liittyvän erityisen pelihaittojen vaaraan, minkä vuoksi niiden markkinointi voi sisältää vain peli-informaation tarjoamista. Poikkeuksen tähän perussääntöön muodostavat erityiset pelisalit (pelkästään tai pääasiassa rahapelejä tarjoavat toimipisteet) ja pelikasino, joissa voidaan vapaammin markkinoida myös erityisen pelihaittojen vaaraan omaavia pelejä. Vuoden 2017 alusta voimaan tulleen arpajaislakiin tehtyjen muutosten myötä erityisellä pelisalilla tarkoitetaan nyt myös uuden peliyhtiön pelisivustoa, johon asiakkaat kirjautuvat.

2 SELVITYSTYÖN RAJAUS

Tässä raportissa tarkasteltavien rahapelihaittojen ehkäisytoimien ulkopuolelle rajattiin suomalaiseseen lainsäädäntöön jo kirjatut toimenpiteet (rahapeliin markkinoinnin rajoitukset, ikärajojen muuttaminen, rahapeliin ominaisuuksien sääntely). Lisäksi tarkastelun ulkopuolelle rajattiin ehkäisevä päihdetyön toimet (mm. nuoriin ja lapsiin kohdistuvat valistukselliset interventiot, mini-interventio, puheeksiotto), joista säädetään omassa laissaan (523/2015). Lain mukaan ehkäisevä päihdetyö kattaa myös rahapelaamisen haittoja ehkäisevät toimet.

Tämän raportin ulkopuolelle rajattujen toimenpiteiden vaikuttavuudesta on olemassa tutkimusnäyttöä. Esimerkiksi tuoreessa ruotsalaisessa tutkimuskatsauksessa¹ nuoriin kohdistuvien kouluympäristössä toteuttavien toimenpiteiden arvioitiin olevan vaikuttavimpien toimenpiteiden joukossa. Rahapeliin haittariskiä lisäävistä piirteistä on niin ikään runsaasti tutkimustietoa². Niin ikään ikärajojen vaikuttavuudesta alaikäisten pelaamiseen on näyttöä. Raportin fokuksen ulkopuolelle rajatut toimenpiteet eivät siis ole sellaisia joista ei olisi tutkimusnäyttöä. Kyse on ollut ennen kaikkea pyrkimyksestä keskittyä uusiin toimenpiteisiin, joita suomalaisessa lainsäädännössä ei vielä ole otettu käyttöön.

¹ Folkhälsomyndigheten (2016): Metoder för att förebygga spelproblem. Folkhälsomyndigheten.

<https://www.folkhalsomyndigheten.se/pagefiles/23067/Metoder-att-forebygga-spelproblem-15160.pdf>

² Blaszczynski, A. 2013: A critical examination of the link between gaming machines and gambling-related harm. The Journal of Gambling Business and Economics, 7 (3), 55-76. Williams, R ym. (2012): Prevention of problem gambling. A comprehensive review of the evidence, and identified best practices. Report prepared for the Ontario problem gambling research centre and the Ontario ministry of health and long term care. October 1, 2012.

3 SELVITYSTYÖN TOTEUTUSTAPA

Sisäministeriön koolle kutsumaa ja 10.2.2017 pidettyä arpajaislain 2. vaiheen suunnittelukousta varten THL laati oman kannanottonsa tarvittavista toimista rahapelihaittojen ehkäisyä ja vähentämistä koskien. Tämän raportin lähtökohdaksi otettiin kyseisessä kannanotossa esitetyt toimet, sillä ne perustuivat THL:n tutkijoiden ja muiden asiantuntijoiden arvioon tehokkaista toimenpiteistä. Työryhmässä päätettiin 13.3.2017 lähteä etsimään mahdollisimman systemaattisesti tietoa tehokkaista rahapelihaittojen ehkäisytoimista käytettävissä olleen ajan puitteissa. Tutkimusnäytön etsiminen ei rajoittunut THL:n kannanotossa esitettyihin toimenpiteisiin.

Tutkimusnäytön etsiminen eteni vaiheittain. Koska käytössä oleva aika oli lyhyt, tiedonhaun lähtökohdaksi olivat hyvät tutkimuskatsaukset, joihin tukeutuen arvioitiin aluksi olemassa olevaa tutkimusnäyttöä. Näyttöä arvioitaessa ensisija annettiin systemaattisille tutkimuskatsauksille, joissa arvioitiin rahapelihaittoja ehkäisevien politiikkatoimien vaikuttavuutta. Toiseksi tarkasteltiin muita rahapelihaittoja ehkäiseviä politiikkatoimia tarkastelevia tutkimuskatsauksia. Kolmanneksi tarkasteltiin poikittaistutkimuksia käsitteleviä katsauksia, joissa osoitettiin vahva tilastollinen yhteys eri riskitekijöiden ja rahapelihaittojen välillä.

Koska kaikista lähtökohdista olleista toimenpiteiden vaikuttavuudesta ei katsauksissa esitetty arvioita, työryhmässä perehdyttiin lähemmin myös katsauksissa parhaaksi arvioituihin tutkimuksiin. Työryhmässä tehtiin myös omia tiedonhakuja. THL:n informaattikko haki Folkhälsomyndighetin (2016) tekemän systemaattisen tutkimuskatsauksen hakutermeillä tutkimuksia vuosilta 2015–17. Vuonna 2015 THL:n informaattikoilla teettämää tehokkaita ehkäisytoimia koskevaa tiedonhakuja hyödynnettiin. Lisäksi työryhmässä hyödynnettiin tiedossa olleita tutkimuksia ja etsittiin katsausten ja tutkimusartikkeleiden lähdeluetteloista mahdollisia tutkimuksia. Seuraavia hyväksymiskriteerejä käytettiin tutkimuksia sisällytettäessä: 1) julkaistu 2000–2017, 2) empiirinen tutkimus, 3) ensisijaisesti interventiotutkimuksia, toissijaisesti esim. suojaavia tekijöitä tai altistavia tekijöitä koskeva tutkimus, 4) tulosmuuttuja: rahan kulutus, peliongelma³, pelaamiseen käytetty aika, muu vakava haitta, 5) vertaisarvioitu. Tutkimuskatsauksissa arvioitujen tutkimusten lähemmän tarkastelun ja oman tiedonhaun myötä kertynyttä tutkimusnäyttöä arvioitaessa kiinnitettiin huomiota erityisesti tulosten toistuvuuteen useissa eri tutkimuksissa. Kattava lista työryhmän käytössä olleista, ja työryhmän esittämien toimien näytönä toimivasta tutkimuskirjallisuudesta on liitteenä (Liite 1).

Tutkimusnäytöstä kirjoitettiin yhteenveto työryhmän käyttöön. Lisäksi työryhmä sai käyttöönsä kaiken tutkimuskirjallisuuden. Ryhmässä kommentoitiin kerättyä tutkimustietoa näytön riittävyyden osalta, toimenpiteiden soveltuvuuden osalta ja niiden mahdollisten vaikutusten osalta. Kommenttien jälkeen joitakin aiemmin mukana olleita toimenpiteitä poistettiin joko liian vähäisen tutkimusnäytön (pakolliset itse asetetut rajat peliajalle) tai sen vuoksi, että ne olivat päällekkäisiä muiden toimenpiteiden kanssa (tehokas ikäraja- ja valvonta). Samalla esitettävät toimenpiteet muotoiltiin aiempaa yksityiskohtaisemmin ottaen huomioon työryhmässä esitetyt soveltuvuutta ja vaikutuksia koskevat arviot. Soveltuvuutta arvioitaessa työryhmässä hyödynnettiin myös muuta kuin rahapelaamista koskevaa tutkimuskirjallisuutta. Näihin tutkimuksiin viitataan alaviittein.

Lisäksi soveltuvuuden arvioinnin tueksi pyydettiin Poliisihallituksen välityksellä tietoja Norjan, Ruotsin ja Tanskan viranomaisilta koskien eri rahapelihaittoja vähentävien toimenpiteiden vaikutuksista näissä maissa. Työryhmä sai soveltuvuuden arviointia varten käyttöönsä myös tietoja koskien Peliklinikan asiakkaita.

³ Tarkoitamme peliongelmana tässä raportissa jonkin validin klinisen tai väestötutkimuksissa käytetyn mittarin (esim. SOGS) mukaan haitalliseksi määrittävää pelikäyttäytymistä. Pelihaitoilla tarkoitamme väljemmin pelaamisesta aiheutuvia epäsuotuisia seurauksia.

4 KANSAINVÄLISET ARVIOT RAPORTISTA

Työryhmän raportin luonnosta kommentoivat rahapelihaittojen ehkäisyä erinomaisesti tuntevat asiantuntijat. He olivat rahapeliongelmiensa esiintyvyyttä, rahapeliongelmiensa ehkäisyä ja rahapelaamisen sosiaalisia vaikutuksia laajasti tutkinut professori Robert Williams University of Lethbridgestä Kanadasta sekä rahapeliongelmiä ja niiden ehkäisyä jo yli kymmenen vuotta tutkinut tohtori Sally Gainsbury The Sydney Universitystä Australiasta. Molempien esittämiä huomioita on otettu huomioon tätä lopullista raporttia muokattaessa. Molemmat arviot löytyvät raportin lopusta (Liite 2). Profesori Williamsin ja tohtori Gainsburyn arvioiden ydinkohdat olivat:

Robert Williams

- ehdotetut toimenpiteet perustuvat keskeisimpiin tutkimuskatsauksiin ja ovat perusteltu paikkansapitävästi
- on täysin yhtä mieltä ehdotetuista toimista ja siitä, että niiden toteuttamisella olisi merkittävä rahapelihaittoja ehkäisevä vaikutus
- erityisesti rahapeliautomaattien hajasijoittelusta luopuminen olisi suositeltavaa
- tutkimusnäytöstä tulisi kirjoittaa laveammin⁴
- joillekin toimenpiteille löytyy rajallisesti empiiristä tutkimusnäyttöä, mutta ne voidaan perustella hyvin sekä teoreettisesti että muun tutkimusnäytön avulla

Sally Gainsbury

- toimenpiteiden pohjana olevaa tutkimusnäyttöä ei kirjoitettu auki riittävällä tarkkuudella⁴
- kaikkien toimenpiteiden tueksi ei ole olemassa riittävää tutkimusnäyttöä, jonka vuoksi toimenpiteiden vaikutuksia tulisi toteutettaessa arvioida huolellisesti
- esitetyt toimet ovat sopivia rahapelihaittojen ehkäisemiseen, mutta eivät yksinään riittäviä
- toimenpiteiden toimeenpanoon on kiinnitettävä runsaasti huomiota ja otettava huomioon eri toimijoiden näkemykset
- esitettyjen toimenpiteiden lisäksi on myös muita potentiaalisia toimia, kuten pelikäyttäytymisen seurantaan perustuvat toimenpiteet, pakotetut pelitauot ja dynaamiset viestit pelaajalle

⁴ Tutkimusnäytöstä on kirjoitettu lisää.

5 TYÖRYHMÄN KOKONAISARVIO TUTKIMUSNÄYTÖSTÄ

Seuraavassa esitellään työryhmän loppuarvio kuudesta politiikkatoimesta, joiden sisällyttäminen suomalaiseen lainsäädäntöön tai asetuksiin, työryhmässä arvioitiin suomalaisessa rahapeli-järjestelmässä ehkäisevän tehokkaimmin rahapelihaittoja. Työryhmässä muodostetun näkemyksen mukaan tässä esitettävät politiikkatoimet perustuvat parhaaseen käytettävissä olevaan tutkimustietoon. Työryhmässä kuitenkin tiedostettiin, että nykyinen paras tutkimusnäyttö on edelleen monilta osin vajavaista. Esimerkiksi laadukkaita politiikkatoimia koskevia tutkimuksia, joissa arvioidaan toimenpiteiden implementaatiota ja vaikutuksia systemaattisesti ja pitkällä aikavälillä, on tehty toistaiseksi vähän. Suomen rahapeli-järjestelmä tarjoaa kuitenkin esitettyjen toimenpiteiden vaikuttavalle toimeenpanolle periaatteessa erinomaisen ympäristön, sillä koko rahapelitoiminta on yhden valtion omistaman ja ohjaaman yrityksen käsissä. Suomen järjestelmän erityispiirteiden vuoksi on mahdollista toimeenpanna tehokkaasti toimenpiteitä, joita ei toisenlaisissa olosuhteissa voitaisi ottaa käyttöön. Toimenpiteiden tehokkaan toimeenpanon kannalta laadukas vaikutusten arviointityö on keskeistä. Tällaisen arviointityön kustannustehokkaan ja nopean toteuttamisen edellytys on laadukkaan ja mahdollisimman yksityiskohtaisen tiedon saaminen rahapelejä pelaavien henkilöiden pelikäyttäytymisestä. Rahapeliyhtiön keräämä rekisteritieto pelaajien pelikäyttäytymisestä on tärkeä tällaisen tiedon lähde ja sen saaminen arviointitutkimuksen käyttöön olisi ensiarvoisen tärkeää. Työryhmä päätyi esittämään seuraavia politiikkatoimia rahapelihaittojen ehkäisemiseksi Suomessa:

Saatavuuteen vaikuttavat toimet

- Rahapelejä tarjoavien toimipisteiden maantieteellisen keskittymisen ja sijaintipaikkojen rajoittaminen
- Rahapelejä tarjoavien toimipisteiden määrän rajoittaminen, erityisesti rahapeli-automaattien osalta
- Pelaamisen rajoittaminen anniskelupaikoissa

Haittojen minimointiin tähtäävät toimet

- Pakollinen pelaajan tunnistautuminen
- Pakolliset pelaajan itse asettamat rajat pelikulutukselle
- Pelaajan itselleen hakema pelikielto

5.1 RAHAPELEJÄ TARJOAVIEN TOIMIPISTEIDEN MAANTIETEELLISEN KESKITTÄMISEN JA SIJAINNIPAIKKOJEN RAJOITTAMINEN

Toimenpiteen kuvaus

Myönnettäessä yritykselle oikeus myydä rahapeli-tuotteita tiloissaan, tulisi viranomaisten arvioida muiden kuin sähköisesti välitettävien rahapelien jo olemassa olevaa tarjontaa alueella, jossa yrityksen toimipiste sijaitsee. Arvioinnin avulla voitaisiin estää rahapelien fyysisen tarjonnan keskittyminen tietyille alueille. Arvioinnilla voitaisiin vaikuttaa myös siihen, ettei esimerkiksi erityisen pelihaitan riskin omaavia pelejä, kuten rahapeli-automaatit, olisi runsaasti tarjolla esimerkiksi koulujen läheisyydessä. Toimenpide kohdistuisi saatavuuteen ja ehkäisisi rahapelaamisesta mahdollisesti aiheutuville haitoille alttiiden henkilöiden pelaamista. Esimer-

kiksi Italiassa pelimyyntipisteitä ei saa olla 500 metrin säteellä kouluista, päiväkodeista tai kirkoista⁵.

Tutkimusnäyttö

Näyttöä toimenpiteen (pelitarjonnan vähentämisen) vaikuttavuudesta on. Paras tutkimusnäyttö on peräisin Norjasta, jossa rahapeliautomaattien poistamista vuonna 2007 seurasi rahapeliongelmiin tilastollisesti merkitsevä väheneminen. Tutkimusten mukaan muun muassa nuoret, jo peliongelmia kokeneet ja sosioekonomisesti heikommassa asemassa olevat, ovat alttiita rahapeleistä aiheutuville haitoille. Useissa tutkimuksissa on havaittu korrelaatio asuinalueiden haavoittuvuuden (muuta väestöä alempi sosioekonominen asema) ja rahapeliongelmiin yleisyyden välillä. Useat tutkimukset osoittavat myös erityisesti rahapeliautomaattien määrän olevan suurempi haavoittuvilla asuinalueilla kuin parempiosaisilla asuinalueilla. Rahapelitoimintaa on tutkimusten mukaan aktiivisesti keskitetty haavoittuville asuinalueille. Esimerkiksi Britanniaa ja Saksaa koskevissa tutkimuksissa vuosilta 2014 ja 2016 havaittiin vahva yhteys rahapeliautomaattien tiheyden ja rahapeliautomaattien sijoitusalueella asuvan väestön sosioekonomisen haavoittuvuuden välillä.

Soveltuvuus Suomen oloihin

Suomessa on jo merkkejä siitä, että varsinkin pääkaupunkiseudulla asuinalueet ovat sosioekonomisesti selkeästi eriytyneitä ja eriytyminen näyttää jatkuvan⁶. Tämän vuoksi olisi sosiaalisen oikeudenmukaisuuden näkökulmasta syytä kiinnittää huomiota siihen, ettei rahapelitarjonta keskity näille sosioekonomisesti heikommille alueille. Suomessa rahapeliyhtiö voi toimittaa yksityiskohtaista tietoa rahapelitarjonnan alueellisesta keskittymisestä.

Todennäköiset vaikutukset

Muutoksella olisi todennäköisesti pieni vaikutus pelikulutukseen. Paikallisesti toimenpiteellä voisi olla vaikutuksia rahapelihaittojen määrään. Yhdistettynä muihin tässä raportissa esitettyihin toimenpiteisiin voidaan saada parempi vaikuttavuus.

5.2 RAHAPELEJÄ TARJOAVIEN TOIMIPISTEIDEN MÄÄRÄN RAJOITTAMINEN, ERITYISESTI RAHAPELIAUTOMAATTIEN OSALTA

Toimenpiteen kuvaus

Nykyisestä rahapeliautomaattien kansainvälisesti poikkeuksellisesta hajasijoittelusta siirryttäisiin keskitetympään malliin. Toimenpide kohdistuisi saatavuuteen ja vähentäisi erityisesti rahapeliautomaateilla pelaamista.

⁵ Mobili, M. (2015) Gaming tax is on the rise in Italy: an additional €1.1 bn expected in 2016.

<http://www.italy24.ilsolo24ore.com/art/business-and-economy/2015-11-06/giochi-133254.php?uud=ACQ3BmUB>

⁶ Viikama et al. 2014: Erilaistuva pääkaupunkiseutu. Sosioekonomiset erot alueittain 2002–2012. Helsinki: Helsingin kaupungin tietokeskus. http://www.hel.fi/hel2/helsinginseutu/liitteet/PKS_erilaistuva_seutu_tieke.pdf.

Kortteinen & Vaattovaara 2015: Segregaation aika. Yhteiskuntapolitiikka 80:6, 562–574.

http://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129586/YP1506_KortteinenVaattovaara.pdf

Tutkimusnäyttö

Näyttöä toimenpiteen vaikuttavuudesta on. Paras tutkimusnäyttö on peräisin Norjasta, jossa rahapeliautomaattien poistamista vuonna 2007 seurasi rahapeliongelmiin tilastollisesti merkitsevä väheneminen. Tilalle otettujen automaattien haittariski oli matalampi. Poliittikkatoimista vaikuttavimmiksi (effectiveness moderately high) kanadalaisessa laajassa ehkäisytoimia koskevassa tutkimuskatsauksessa vuodelta 2012 nimetään yleisesti saatavuuden rajoittaminen, edellyttäen että rajoittaminen on tuntuva. Saatavuutta rajoittavista yksittäisistä toimista tehokkaimmiksi nimetään erityisesti pelipaikkojen määrän, sijainnin ja haitallisimpien pelityyppien rajoittaminen.

Soveltuvuus Suomen oloihin

Rahapeliautomaatit oli Norjassa hajasijoiteltu, kuten Suomessa tällä hetkellä, ennen niiden poistoa vuonna 2007⁷. Norjaa koskevat tulokset soveltuvat tämän vuoksi Suomeen hyvin. On huomioitava, että erityisiin pelisaleihin sijoitettujen rahapeliautomaatit omaavat korkeamman haittariskin kuin hajasijoitetut automaatit⁸. Suomessa rahapeliautomaatteja paljon pelaavien keskuudessa rahapeliongelmiin yleisyys on noin kolminkertainen muuhun väestöön nähden⁹. Peliongelmaisia hoitavan Peliklinikan verkossa toimivaan hoito-ohjelmaan osallistuneista ja rahapeliautomaatteja pelaavista (N= 622) noin 60 % kokee automaattien aiheuttaneen itselleen ongelmia. Rahapeliautomaatteja on merkittävästi vähemmän 1000 asukasta kohden Ruotsissa (0,58) ja Norjassa (0,77) kuin Suomessa (3,3).

Todennäköiset vaikutukset

Rahapeliautomaattien sijoittaminen erityisiin pelisaleihin vähentäisi todennäköisesti pelihaittoja. Se vähentäisi myös rahapeliautomaattipelaamista merkittävästi. Toimenpide mahdollistaisi pelipisteissä tapahtuvan entistä tehokkaamman ongelmallisen pelikäyttäytymisen tunnistamisen, sillä erityisissä pelisaleissa henkilökunta voitaisiin kouluttaa nykyistä huomattavasti paremmin tarjoamaan apua havaittaessa ongelmallista pelikäyttäytymistä.

5.3 PELAAMISEN RAJOITTAMINEN ANNISKELUPAIKOISSA

Toimenpiteen kuvaus

Lähtökohtaisesti alkoholia anniskelevissa paikoissa ei olisi tarjolla erityisen pelihaittariskin omaavia rahapelejä. Viranomaisten myöntämällä luvalla tästä voitaisiin poiketa. Pelikasinot muodostaisivat poikkeuksen. Anniskelupaikan tulisi huolehtia siitä, ettei anniskelupaikassa oleskele selvästi päihtyneitä asiakkaita, eikä rahapelejä pelata päihtyneenä. Arpajaislaissa on jo alkoholin ja muiden päihteiden osalta vastaava kasinoa koskeva säädös. Tämä olisi mahdollista toteuttaa esimerkiksi tohtori Gainsburyn lausunnossaan esittämällä tavalla, jossa rahapelaamiselle rajattaisiin anniskelualueesta erillinen alue. Tällöin alkoholin ostaminen ja nauttiminen katkaisisi pelaamisen. Toimenpide vähentäisi rahapelien saatavuutta ja ehkäisisi alkoholin ja rahapelaamisen yhteisvaikutuksesta aiheutuvia välittömiä ja hitaasti

⁷ Lund, I. 2006: Gambling and problem gambling in Norway: What part does the gambling machine play?, *Addiction Research & Theory*, 14:5, 475-491, DOI:10.1080/16066350600836825

⁸ Salonen & Raisamo 2016: Suomalaisten rahapelaaminen 2015. Helsinki:THL.

https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129595/URN_ISBN_978-952-302-559-2.pdf?sequence=1

⁹ Paasio, P. 2017: Mitkä pelit aiheuttavat eniten ongelmia 6.2.2017. Sähköpostiviesti.

Tutkimusnäyttö

Tutkimusnäyttö riskijuomisen ja rahapeliongelmiin välisestä yhteydestä on vahvaa. Se on osoitettu useissa systemaattisissa tutkimuskatsauksissa. Alkoholin suoranaista vaikutuksesta pelaamisen määrään ja pelikäyttäytymiseen on jonkin verran tutkimusnäyttöä. Amerikkalaisessa tutkimuksessa vuodelta 2005 havaittiin, että alkoholinkulutus oli yhteydessä suurempiin panoksiin ja nopeampaan rahojen häviämiseen. Norjaa koskevassa tutkimuksessa vuodelta 2017 havaittiin, että pelaajat, jotka eivät saavuttaneet itselleen asettamaansa pakollista pelirajaa, pelasivat anniskelupaikoissa enemmän kuin paikoissa joissa alkoholia ei anniskeltu. Niiden kohdalla, jotka pelirajat saavuttivat vastaavia eroja ei kuitenkaan havaittu.

Soveltuvuus Suomen oloihin

Pääosa alkoholista nautitaan siis kotona tai muissa valvomattomissa paikoissa. Verkon kautta pelattavat rahapelit ovat tarjolla myös näissä valvomattomissa ympäristöissä. Kotona päihtyneenä tapahtuvaan pelaamiseen toimenpide ei siis vaikuttaisi. Rahapelien pelaamisen kieltäminen päihtyneeltä olisi kuitenkin linjassa sen periaatteen kanssa, että kuluttajille kuuluu kyky tehdä perusteltu ostopäätös. Päihtyneenä tätä kykyä ei voida käyttää.

Todennäköiset vaikutukset

Toimenpide ei yksinään vähentäisi rahapelihaittoja tai rahapelaamista merkittävästi. Yhdistettynä muihin tässä esitettyihin toimenpiteisiin se sen sijaan voisi vähentää riskipelaamista.

5.4 PAKOLLINEN PELAAJAN TUNNISTAUTUMINEN

Toimenpiteen kuvaus

Lähtökohtaisesti kaikki rahapelaaminen edellyttäisi pelaajan tunnistautumista – riippumatta siitä toimeenpannaanko rahapeli sähköisesti tai fyysisesti. Yksi mahdollisuus on myös edellyttää erillistä peruttavissa olevaa lupaa (yksilöllisensä), jonka saaminen edellyttäisi esimerkiksi lyhyttä testiä rahapelaamiseen liittyvästä haittaymmärryksestä¹⁰. Pakollinen tunnistautuminen koskisi kaikkia pelaajia. Rahapelihaittoja ehkäisevänä toimenpiteenä se ennen muuta tehostaisi ikärajavaltontaa ja riskipelaamisen hallintaa. Tunnistautumisen yhteyteen olisi mahdollista liittää erilaisia pelaamisen hallintaa tukevia elementtejä, kuten palaute omasta pelikäyttäytymisestä.

Tutkimusnäyttö

Empiiristä tutkimusnäyttöä pelaajien tunnistamisesta on vähän, koska menetelmä ei ole käytössä laajasti. Näyttö siitä, että nuorena aloitettu rahapelaaminen myöhemmän rahapeliongelman riskitekijä on vahva. Alkoholitutkimusten puolella on saatu näyttöä tiukentuneen ikärajavaltannon ja koetun saatavuuden vaikeutumisen vaikutuksista nuorten juomisen vähenemiseen. Suomalainen tutkimus vuodelta 2016 on osoittanut, että ikärajojen valvonta ei ole rahapelien osalta yhtä hyvällä tasolla kuin alkoholin ja tupakan kohdalla.

¹⁰ Bogart, W. (2011). Permit but discourage: Regulating excessive consumption. Oxford, UK: Oxford U. Press. Morse, E. & Goss, E. (2010). Governing fortune: Casino gambling in America. Ann Arbor, MI: University of Michigan Press.

Soveltuvuus Suomen oloihin

Pelaajan tunnistautuminen on edellytys kulutusrajojen tai pelikieltojen toimeenpanoon verkossa pelattavien rahapelien osalta. Verkossa pelaaminen tulee jatkossa lisääntymään. Tunnistautuminen on käytössä laajasti Norjassa ja Ruotsissa. Suomen arpajaislain eräs lähtökohta on välineneutraliteetti, eli ajatus siitä, että kaikkea pelaamista säädellään samalla tavalla. Olisi luontevaa, että ikärajavaltontaa toimeenpantaisiin tehokkaasti riippumatta siitä pelataanko pelejä verkossa vai ei.

Todennäköiset vaikutukset

Pakollinen tunnistautuminen vaikuttaisi eniten rahapeliautomaattipelaamiseen. Ruotsissa pakollista pelaajan tunnistamista seurasi 28 % lasku rahapeliautomaattien tuotossa. Ei ole tutkimusnäyttöä siitä, että pakollinen pelaajan tunnistautuminen oli laskun syynä¹¹. Pakollinen pelaajan tunnistaminen tehostaisi huomattavasti ikärajavaltontaa ja tekisi alaikäisten pelaamisesta hyvin vaikeata. Pitkällä aikavälillä se nostaisi todennäköisesti pelaamisen aloitusikää, ja siten ehkäisisi peliongelmiin syntyä (alle 18–24-vuotiaiden ikäryhmässä rahapeliongelmiin esiintyvyys (6 %) on Suomessa ikäryhmistä korkein)¹². Pakollinen tunnistautuminen lisäisi myös pelaajien mahdollisuuksia hallita omaa pelaamistaan. Toimenpiteen hyvin suunniteltu toimeenpano on toimenpiteen tehokkuuden kannalta erittäin tärkeää.

5.5 PELAAJAN ITSELLEEN HAKEMA PELIKIELTO

Toimenpiteen kuvaus

Pelaajan tulisi voida hakea itselleen haluamansa pituinen pelikielto. Pelikiellon pituudelle tulisi asettaa minimikesto, esimerkiksi kuusi kuukautta. Käytännössä pelikiellon tehokas toteuttaminen edellyttäisi pelaajien tunnistamista. Pelaaja ei voisi peruuttaa pelikieltoa sen ollessa voimassa. Pelikielto voisi kohdistua myös tietyn tyyppisiin peleihin (esimerkiksi onlinekasinopelit). Pelaajalla olisi oltava mahdollisuus hakea pelikieltoa menemättä itse pelipisteelle tai kirjautumatta pelitililleen (esimerkiksi valtuuttamalla joku toinen henkilö hakemaan pelikieltoa). Pelikiellon päätyttyä pelaamisen jatkaminen edellyttäisi aktiivisia toimia pelaajan taholta. Pelikiellon päättymisen jälkeen peliyhtiö ei voisi kohdistaa pelaajaan markkinointia ilman pelaajan tahdonilmaisua. Toimenpiteellä tavoiteltaisiin vähennystä korkean riskitason pelaamisen.

Tutkimusnäyttö

Verkossa pelattavien rahapelien osalta on itselle haettuja pelikieltojen vaikutuksia pelikäyttäytymiseen tutkittu paljon. Tutkimusnäyttö ei ole kiistatonta, mutta pelikieltojen voidaan tutkimusnäytön valossa perustellusti arvioida vähentävän pelaamista, pelikulutusta ja lieventävän yksilön rahapeliongelmaa. Esimerkiksi tuoreessa ruotsalaisessa systemaattisessa tutkimuskatsauksessa vuodelta 2016 pelikulutukselle tai peliajalle asetettavilla rajoituksilla arvioitiin olevan todennäköisesti vähentävää vaikutusta pelaamiseen. Lisäksi pelikielto voi parantaa koettua elämän laatua ja helpottaa henkilön muita mahdollisia sekundäärisiä mielenterveyden häiriöitä (mm. masennus, ahdistuneisuus). Eräissä kanadalaisissa kasinoita koskevassa seurantalutkimuksessa vuodelta 2007 itselle haetuilla pelikielloilla oli monia positiivisia seurauk-

¹¹ Lotteriinspektionen (2017): Vastaus Poliisihallituksen 23.3.2017 lähettämään tietopyyntöön.

¹² Salonen & Raisamo (2016): Suomalaisten rahapelaaminen 2015. Helsinki:THL.

sia: seurannan aikana osallistujien pelihimo väheni ja kontrolli omasta pelaamisesta kasvoi. Pelaamisen negatiiviset seuraukset arki- ja sosiaaliselle elämälle vähenivät.

Soveltuvuus Suomen oloihin

Suomessa verkossa tapahtuva pelaaminen lisääntyy jatkuvasti, joten toimenpide soveltuu Suomeen. Lisäksi mahdollinen muun tunnistautumista edellyttävän pelaamisen lisääntyminen parantaisi toimen soveltuvuutta. Suomen vahva valtio-omisteinen rahapelimonopoli mahdollistaa, että tutkimuskirjallisuudessa esitetty huoli siitä, että pelikiellot voidaan kiertää pelaamalla toisten operaattoreiden pelisivustoilla, ei välttämättä ole yhtä aiheellinen kuin joissain muissa maissa. Peliongelmaisista valtaosa pelaa kotimaisen monopolin pelejä¹³. Mikäli pelaaminen ulkomaisille pelisivustoille kuitenkin lisääntyisi tulevaisuudessa, voitaisiin sen vaikutuksia hillitä maksuliikennettä tai verkko-osoitteita koskevilla estoilla. Raporttia arvioinut professori Robert Williams suositteli lisätoimenpiteenä ei-suomalaisia verkko-osoitteita koskevien estojen käyttöönottoa. Norjassa maksuliikennettä koskevat estot ovat käytössä, mutta ne eivät ole vähentäneet pelaamista Norjan lainsäädännön vastaisille pelisivustoille toivotusti. Maksuliikenteen estoja arvioidaan ja kehitetään Norjassa toimivimmiksi¹⁴.

Todennäköiset vaikutukset

Ei todennäköisesti yksinään olisi vaikuttava haittoja ehkäisevä tai vähentävä toimenpide. Toimenpiteen tehokkuus riippuvainen muista haittojen ehkäisytöistä. Yhdistäminen muihin tässä esitettyihin toimenpiteisiin lisäisi tehokkuutta.

5.6 PAKOLLISET PELAAJAN ITSE ASETTAMAT RAJAT PELIKULUTUKSELLE

Toimenpiteen kuvaus

Asiakkaaksi rekisteröitymisen yhteydessä pelaajien edellytettäisiin asettavan rajat omalle pelikulutukselleen. Rajat voisivat olla päivä- ja kuukausikohtaisia. Toimenpide edellyttäisi pelaajan tunnistautumista. Laissa tai asetuksissa säädettäisiin pelikulutuksen päivä- ja kuukausikohtaisesta maksimitasosta, joka voisi vaihdella myös pelikohtaisesti. Toimenpide kohdistuisi lähtökohtaisesti kaikkiin rahapelejä pelaaviin. Poikkeuksen voisivat muodostaa vähäisen pelihaittariskin sisältävät pelit.

Tutkimusnäyttö

Verkossa pelattavien rahapelien osalta olemassa oleva tutkimusnäyttö pelikulutusrajojen vaikutuksesta pelaamisen määrään ja peliongelmiin ei ole kiistatonta, mutta tuoreiden tutkimuskatsausten mukaan kulutusrajojen voidaan perustellusti arvioida vaikuttavan vähentävästi pelaamisen määrään. On epäilty, että joidenkin pelaajien osalta pelirajat saattaisivat lisätä pelaamisen määrää. Tämän vuoksi pakolliset ja riittävän alhaiset kulutusrajat olisivat toimivimpia. Pakollisia pelikulutusrajoja ei ole tietääksemme tutkittu, koska pakollisia kulutusrajoja ei ole yleisesti käytössä.

¹³ Salonen & Raisamo (2016): Suomalaisen rahapelaaminen 2015. Helsinki: THL.
https://www.julkari.fi/bitstream/handle/10024/129595/URN_ISBN_978-952-302-559-2.pdf?sequence=1

¹⁴ Lotteri- og stiftelsestilsynet (2017): Vastaus Poliisihallituksen 23.3.2017 lähettämään tietopyyntöön

Soveltuvuus Suomen oloihin

Suomessa verkossa tapahtuva pelaaminen lisääntyy jatkuvasti, joten toimenpide soveltuu hyvin Suomeen. Myös muu tunnistautunut pelaaminen on laajamittaista. Lisäksi mahdollinen muun pelaajan tunnistautumista edellyttävän pelaamisen lisääntyminen parantaa toimen soveltuvuutta. Suomen vahva valtio-omisteinen rahapelimonopoli mahdollistaa, että tutkimuskirjallisuudessa esitetty huoli siitä, että pelirajat voidaan kiertää pelaamalla toisten operaattoreiden pelisivustoilla, ei välttämättä ole yhtä aiheellinen Suomessa kuin toisilla lainkäyttöalueilla. Peliongelmaisista valtaosa pelaa nimittäin kotimaisen monopolin pelejä. Norjassa on käytössä pakolliset pelirajat ja ne ovat Norsk Tippingin osalta 20 000 NOK kuukaudessa. Lisäksi pelaajien tulee asettaa omat pelirajat. Rahapeliautomaattien osalta rajat voivat olla enintään 600 NOK päivässä ja 2500 NOK kuukaudessa. Norjassa tehtyjen kyselyjen mukaan suurin osa asettamaansa rajaan asti pelanneista lopettaa pelaamisen siihen saakka kunnes pelaaminen on jälleen mahdollista¹⁵. Ruotsissa rahapelejä valvovan viranomaisen teettämän kyselyn mukaan niiden operaattoreiden asiakkaista, joilla ei ollut käytössä pakollisia pelikulutusrajoja, vain 2 % käytti kulutusrajoja¹⁶. Rahapeliyhtiön keräämä rekisteritieto asiakkaidensa pelikäyttäytymisestä tarjoaa erinomaisen pohjan toimenpiteen arvioinnille ja kehittämiselle.

Todennäköiset vaikutukset

Vaikutukset riippuvaisia asetettavien kulutusrajojen tasosta, rajojen käytön pakollisuudesta ja tunnistautuneen pelaamisen laajuudesta. Mikäli rajat riittävän matalia, pakollisia ja käytössä on laaja tunnistautuminen, voidaan toimenpiteellä vähentää riskitason rahapelaamista ja sitä kautta vähentää peliongelmia.

¹⁵ Lotteri- og stiftelsestilsynet (2017): Vastaus Poliisihallituksen 23.3.2017 lähettämään tietopyyntöön.

¹⁶ Lotteriinspektionen (2017): Vastaus Poliisihallituksen 23.3.2017 lähettämään tietopyyntöön.

LIITE 1: RAPORTIN POHJANA KÄYTETTY TUTKIMUSNÄYTTÖ

A. Katsauksiin perustuva näyttö, jota työryhmässä on pidetty laadukkaimpana

	Näytön tyyppi
Barnes GM, Welte JW, Tidwell MO, Hoffman JH. (2015) Gambling and substance use: Co-occurrence among adults in a recent general population study in the United States. <i>Int Gambler Stud</i> 15(1):55-71.	Observaatiotutkimuksia
Dowling, N.A., Merkouris, S.S, Greenwood, C.J; Oldenhof, E et al. (2017) Early risk protective factors for problem gambling: A systematic review and meta-analysis of longitudinal studies. <i>Clinical Psychology Review</i> 51, 109-124.	Observaatiotutkimuksia
Folkhälsomyndigheten (2016) Metoder för att förebygga spelproblem. [Methods of problem gambling prevention.] Folkhälsomyndigheten.	Interventiotutkimuksia
Gainsbury, S. (2014) Review of Self-exclusion from Gambling Venues as an Intervention for Problem Gambling. <i>Journal of Gambling Studies</i> 30, 229-251.	Interventiotutkimuksia
Gainsbury, S. Blankers, M., Wilkinson, C., Schelleman-Offersmans, K., Cousijn, J. (2014) Recommendations for international gambling harm-minimization guidelines: comparison with effective public health policy. <i>Journal of Gambling Studies</i> 30: 771-778.	Interventiotutkimuksia & Observaatiotutkimuksia
Harris, A. & Griffiths, M. (2016) A Critical Review of the Harm-Minimisation Tools Available for Electronic Gambling. <i>Journal of Gambling Studies</i> . DOI 10.1007/s10899-016-9624-8	Interventiotutkimuksia
Ladouceur R, Shaffer P, Blaszczynski A, Shaffer HJ. (2017) Responsible gambling: a synthesis of the empirical evidence. <i>Addiction Research & Theory</i> , 25(3):225-235.	Interventiotutkimuksia
Livingstone, C., Rintoul, A. & Francis, L (2014) What is the evidence for harm minimization measures in gambling venues? <i>Evidence Base</i> , issue 2.	Interventiotutkimuksia
Lorains, F.K., Cowlishaw, S., & Thomas, S.A. (2011) Prevalence of comorbid disorders in problem and pathological gambling: systematic review and meta-analysis of population surveys. <i>Addiction</i> , 106 (3), 490-498.	Observaatiotutkimuksia
Peters EN, Nordeck C, Zanetti G, O'Grady KE, Serpelloni G, Rimondo C, et al. (2015) Relationship of gambling with tobacco, alcohol, and illicit drug use among adolescents in the USA: Review of the literature 2000-2014. <i>Am.J.Addict.</i> 24(3), 206-216.	Observaatiotutkimuksia
Williams, R.J., West, B.L., & Simpson, R.I. (2012) Prevention of Problem Gambling: A Comprehensive Review of the Evidence, and Identified Best Practices. Report prepared for the Ontario Problem Gambling Research Centre and the Ontario Ministry of Health and Long Term Care. October 1, 2012.	Interventiotutkimuksia & Observaatiotutkimuksia

B. Tarkemmin tarkastellut yksittäiset tutkimukset aiheittain

Rahapelejä tarjoavien toimipisteiden maantieteellisen keskittymisen ja sijaintipaikkojen rajoittaminen	Tutkimuksen tyyppi
Haisley, E., Mostafa, R., Loewenstein, G. (2008) Subjective relative income and lottery ticket purchases. <i>Journal of Behavioral Decision Making</i> 21, 283-295.	Observaatiotutkimus
Pearce, J., Mason, K., Hiscock, R., & Day, P. (2008) A national study of neighborhood access to gambling opportunities and individual gambling behaviour. <i>Journal of Epidemiology and Community Health</i> , 62, 862-868.	Observaatiotutkimus
Rintoul, A.C., Livingstone, C., Mellor, A.P. & Jolley, D. (2013) Modelling vulnerability to gambling related harm: How disadvantage predicts gambling losses. <i>Addiction Research and Theory</i> 21(4), 329–338.	Observaatiotutkimus
Robitaille, E. & Herjean, P. (2008) An analysis of the accessibility of video lottery terminals: the case of Montréal. <i>International Journal of Health Geographics</i> 7:2. doi:10.1186/1476-072X-7-2	Observaatiotutkimus
Rush, B.R., Veldhuizen, S., & Adlaf, E. (2007) Mapping the prevalence of problem gambling and its association with treatment accessibility and proximity to gambling venues. <i>Journal of Gambling Issues</i> , Issue 20.	Observaatiotutkimus
Wardle, H., Keily, R., Astbury, G. & Reith, G. (2014) ‘Risky Places?’: Mapping Gambling Machine Density. <i>J Gambl Stud</i> (2014) 30:201–212. and Socio-Economic Deprivation	Observaatiotutkimus
Welte, J. W., Wieczorek, W.F., Barnes, G.M., Tidwell, M.-C., & Hoffman, J.H. (2004) The relationship of ecological and geographic factors to gambling behavior and pathology. <i>Journal of Gambling Studies</i> , 20(4), 405-423.	Observaatiotutkimus
Young, M., Markham, F. & Doran, B. (2012) Too close to home? The relationships between residential distance to venue and gambling outcomes. <i>International Gambling Studies</i> 12(2), 257–273.	Observaatiotutkimus
Xouridas, S., Jasny, J. & Becker, T. (2016) An Ecological Approach to Electronic Gambling Machines and Socioeconomic Deprivation in Germany. <i>Journal of Gambling Issues</i> , Issue 33, September 2016.	Observaatiotutkimus
Rahapelejä tarjoavien toimipisteiden määrän rajoittaminen, erityisesti rahapeliautomaattien osalta	
Delfabbro (2008) Evaluating the effectiveness of a limited reduction in electronic gaming machine availability on perceived gambling behaviour and objective expenditure. <i>International Gambling Studies</i> 8 (2), 151-165.	Interventiotutkimus
Hansen, M. (2011) Game Over? Adolescent gambling behaviour after interventions in the gambling market – a public health perspective. Oslo: University of Oslo. https://www.duo.uio.no/bitstream/handle/10852/34930/dravhandling-hansen.pdf?sequence=1	Interventiotutkimus
Hansen & Rossow (2010) Limited cash flow on slot machines: effects of prohibition of note acceptors on adolescent gambling behavior. In <i>t J Ment Health Addiction</i> 8, 70–81.	Interventiotutkimus
Ludwig (2012) Has gambling changed after major amendments of gambling regulations in Germany? A propensity score analysis. <i>J Behav Addict.</i> 1(4), 151-61.	Interventiotutkimus
Lund (2009) Gambling behaviour and the prevalence of gambling problems in adult EMG gamblers when EMGs are banned: a natural experi-	Interventiotutkimus

ment. <i>J Gambl Stud.</i> 25(2), 215-25.	
Welte, J.W., Barnes, G.M., Tidwell, M-C.O., & Hoffman, J.H. (2009) Legal gambling availability and problem gambling among adolescents and young adults. <i>International Gambling Studies</i> , 9(2), 89-99.	Observaatiotutkimus
Pelaamisen rajoittaminen anniskelupaikoissa	
Cronce, J.M. & Corbin, W.R. (2010) Effects of alcohol and initial gambling outcomes on within-session gambling behavior. <i>Experimental and Clinical Psychopharmacology</i> , 18(2), 145-157.	Interventiotutkimus
Ellery, M., Stewart, S.H., & Loba, P. (2005) Alcohol's effects on video lottery terminal (VLT) play among probable pathological and non-pathological gamblers. <i>Journal of Gambling Studies</i> , 21(3), 299-324.	Interventiotutkimus
Leino T, Molde H, Griffiths MD, Mentzoni RA, 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. <i>Addiction Research & Theory</i> 25(3):201-207.	Observaatiotutkimus
Markham F, Young M & Doran B. (2012) The relationship between alcohol consumption, gambling behaviour and problem gambling during a single visit to a gambling venue. <i>Drug and Alcohol Review</i> , 31(6), 770-777.	Observaatiotutkimus
Pakollinen pelaajan tunnistauminen	
Raitasalo, K., Simonen, J. & Tigerstedt, C (2017) What is going on in underage drinking? Reflections on Finnish ESPAD data 1999–2015. Submitted.	Observaatiotutkimus
Raisamo, S., Warpenius, K & Rimpelä, A. (2015) Changes in minors' gambling on slot machines in Finland after the raising of the minimum legal gambling age from 15 to 18 years: a repeated cross-sectional study. <i>Nordic Studies on Alcohol and Drugs</i> 32(6), 579- 590.	Observaatiotutkimus
Warpenius, K., Holmila, M. & Raitasalo, K. (2016) Compliance with the legal age limits for alcohol, tobacco and gambling – A comparative study on test purchasing in retail outlets, <i>Drugs: Education, Prevention and Policy</i> 23(5), 435-441.	Interventiotutkimus
Pelaajan itselleen hakema pelikielto	
Dragicevic, Simo, Percy, Christian, Kudic, Aleksandar & Parke, Jonathan (2015) A Descriptive Analysis of Demographic and Behavioral Data from Internet Gamblers and Those Who Self-exclude from Online Gambling Platforms. <i>J Gambl Stud</i> 31,105–132.	Interventiotutkimus
Hayer & Meyer (2011) Self-exclusion as a harm minimization strategy: Evidence from the casino sector from selected European countries <i>J Gambl Stud.</i> 27(4), 685-700.	Observaatiotutkimus
Ladouceur et al. (2007) Self-Exclusion program: A longitudinal evaluation study <i>J Gambl Stud.</i> 23(1),85-94.	Interventiotutkimus
Pakolliset pelaajan itse asettamat rajat pelikulutukselle	
Nelson, S.E., LaPlante, D.A., Peller, A.J., Schumann, A., LaBrie, R.A., & Shaffer, H.J. (2008) Real Limits in the Virtual World: Self-Limiting Behavior of Internet Gamblers. <i>J Gambl Stud</i> (2008) 24:463–477.	Interventiotutkimus

LIITE 2. KANSAINVÄLISTEN ASIAANTUNTIJOIDEN ARVIOT RAPORTIN LUONNOKSESTA

PROFESSORI ROBERT WILLIAMSIN ARVIO RAPORTIN LUONNOKSESTA

Review of Finnish Problem Gambling Prevention Recommendations

Dr. Robert Williams
University of Lethbridge, Lethbridge, Alberta, Canada
Robert.williams@uleth.ca

May 9, 2017

Recommended policy measures to prevent gambling-related problems in Finland:

Measures that affect availability

1. Restrictions on the geographical concentrations and locations of gambling venues
2. Restrictions on the number of gambling venues, especially those with EGMs
3. Restrictions on gambling in establishments licensed to serve alcohol

Harm-minimisation measures

4. Mandatory player registration
5. Mandatory self-imposed spending limits
6. Self-exclusion

Comments

- Overall, a very concise report with good recommendations.
- Examining the research evidence primarily from examining the existing reviews of the literature is an appropriate and efficient approach. (No need to ‘reinvent the wheel’ and examine all of the primary literature when this has already been done several times already).
- All of the major reviews of the literature that I am aware of were identified and appear to have been utilized in coming up with the recommendations.
- The summary of the research evidence for each policy recommendation is accurate, but too concise (i.e., more detail would have been better).
- I completely agree with the selection of recommended policy measures as well as the Working Group’s estimation of their likely effect. I also agree that collectively, these measures would have a significant preventative impact. Given the wide distribution of EGMs in Finland (7,342 locations), restrictions on the number of gambling venues with EGMs (recommendation #2) seems to be a particularly important policy recommendation.
- A few of these policy recommendations are limited in their empirical research base (something acknowledged by the Working Group). That being said, the recommendations are still justified as they have strong theoretical support as

well as empirical validation from analogous initiatives in primary prevention (e.g., prevention of substance abuse, etc.).

- There are a few additional policy measures I would have also recommended:
 - Restrictions on the total number of EGMs. EGMs per capita is also a strong predictor of state or provincial problem gambling rates.
 - Restricting access to money within gambling venues. I'm unaware of what policies currently exist in this regard in Finland. Aside from the theoretical sensibility of this initiative, there is good evidence from recent research in Victoria, Australia that removal of ATMs from casinos has a good preventative impact.
 - Consideration of ISP blocking for non-Finnish online sites. While the authors indicate that online problem gamblers primarily patronize the Finnish domestic site, it is the nature of addiction for addicts to seek their 'fix' where ever they can obtain it, and that harm minimization only really occurs when all avenues are blocked.
 - Some type of automated early intervention for patterns of at-risk play to go along with mandatory player registration (e.g., PlayScan).

TOHTORI SALLY GAINSBURYN ARVIO RAPORTIN LUONNOKSESTA

Review: Prevention measures of gambling-related problems and their suitability for the Finnish gambling system

Specific questions

- Is there in your opinion a sufficient amount of research evidence to support the introduction of the proposed measure as a way of preventing gambling-related problems for individuals, communities or society?

The report includes a list of research consulted, but does not discuss this in any detail or provide any reference to specific studies with regards to the statements made. My assessment was made based on my own knowledge of the research evidence, and review of evidence specifically for the purpose of writing this review.

Each measure is discussed below.

- If there is insufficient evidence supporting the effectiveness of the measure, is the proposed measure adequately justified in terms of other kind of research evidence?

Not all the measures are adequately justified by research evidence. However, in some cases this is due to a lack of research, which can be difficult to achieve. For all proposed measures, it is strongly recommended that, if implemented, they be accompanied by research evaluation trials to assess their impact on gambling and gambling problems.

- Are the proposed measures appropriate, in your opinion, to prevent gambling-related problems in an operating environment such as the Finnish gambling system?

Appropriate, but not sufficient. Problem gambling is a complex disorder that is related to a wide range of social, individual, and environmental factors. No measures are going to completely prevent the occurrence of gambling problems, other than potentially the eradication of all types of gambling. As such, the purpose of harm minimization measures are to target the most vulnerable populations, highest-risk gambling products, and environments, and reduce harms associated with gambling. Combining multiple measures will have a greater impact on reducing gambling harms, than any single measure.

- Are there any specific problems or challenges related to the implementation of the proposed measures?

There are many challenges with the prevention of gambling problems. Some are outlined below with regards to specific measures. It is important to be very mindful of the implementation of measures as this has a strong impact on their outcomes. This includes consultation with the gambling industry and venue/website operators as well as gamblers. It is important to understand concerns and attitudes of key stakeholders likely to be impacted by any proposed measures so that these can be considered in the implementation process. For example, it is important to have education and communication about changes and focus on these as a way to increase consumer choice and provide positive tools for consumers to enhance their ability to control their gambling.

- What is your general estimate of the report?

The introduction outlines the research process, which seems to be quite thorough. However, it is difficult to ascertain this due to the lack of referencing used in the actual report to evidence. There appear to be some studies missing, such as an evaluation of mandated limits in Norway. Some evidence has been presented at conferences (and slides are available) which is not published in peer-review journals (e.g., recent presentations at April 2017 Discovery conference in Toronto, studies at past EASG conferences). These are important to consider as industry operators are more likely to present results at conferences on various harm minimization efforts, than publish research reports.

There are other potential measures that are not considered and may be relevant. These include player tracking and algorithms to identify potentially risky play, the removal of or limits on withdrawing cash within gambling venues, enforced breaks in play, and dynamic messages.

Comments on proposed measures

Measures that affect availability

Restrictions on the geographical concentrations and locations of gambling venues

Restrictions on the number of gambling venues, especially those with EGMs

The fundamental assumptions underling geographical approaches to harm minimisation are that a) greater gambling opportunities are associated with greater gambling expenditure, more frequent gambling and a greater proportion of problem gamblers, and b) areas with greater socio-economic disadvantage have higher levels of gambling, and a greater proportion of problem gamblers.

There is little evidence to indicate that proximity to schools or churches has any notable impact on gambling problems. However, this is due to a lack of empirical and longitudinal research. It would

not be ethical to place gambling venues near schools, for example, and observe rates of gambling problems among children over time.

- There is evidence that exposure to gambling at a young age is related to gambling problems, so limiting children and adolescent's exposure to and access to gambling is a sensible harm minimisation approach. As such, despite the lack of evidence supporting the proposed measure, it is appropriate.

There is evidence from multiple jurisdictions to indicate that areas with greater density of EGMs have higher levels of gambling problems and services within these areas have greater demands from people seeking problems associated with EGMs. Several jurisdictions (including the UK, Australia, New Zealand, and Canada) have also found a higher concentration of EGMs and gambling expenditure in low socio-economic areas. There is evidence that where gambling venues are relatively similar, people tend to gamble close to where they live.

In jurisdictions where there are larger venues, commonly located near other facilities that enable community congregation such as shopping centres, dining/drinking, or entertainment venues, these tend to be riskier, in that they have higher levels of gambling problems among patrons (Young, Markham & Doran, 2012). Specifically, venues attached to supermarkets had higher levels of problem gamblers, likely due to the accessibility of gambling. Problem gamblers have difficulty controlling their gambling, particularly when it is easily accessible, such as close to their home, work, or other frequently visited venues (e.g., eating and drinking establishments).

Where venues are large – people tend to be willing to travel further to reach these. More involved (and problem gamblers) tend to be more willing to travel to access preferred gambling venues. However, as large venues tend to have more EGMs, as well as greater jackpots and other features and facilities which make them more appealing to more involved gamblers, it is difficult to isolate the mechanisms related to the greater level of problems among patrons.

Evidence from Australia suggests that reducing EGM density has little impact on gambling problems. Despite several jurisdictions capping the number of EGMs within the state and within venues, studies have found little impact on self-reported gambling. This may be partially explained by the high density of EGMs in Australia, such that the reduction in numbers was insufficient to significantly impact problem gambling. For reduction measures to be effective they must significantly reduce the number of machines and venues to reduce the ease with which patrons can gain access to gambling.

The proposed measure of restricting the availability of EGM venues has some support. The evidence from Norway is useful. However, the impact of changing the availability of gambling opportunities is difficult to isolate as this occurred at the same time as a range of other measures, including changing the nature of machines, introducing limits and tracking, and self-exclusion. As such, it cannot be concluded that moving machines to a central location will have an impact on the prevalence of problem gambling. Although proximity to gambling venues has exposure effects, other contextual variables also play a role such as demographic and socio-economic characteristics, availability of other recreational venues, and non-residential visitation to an area.

Nonetheless, restricting spatial and temporal access as well as venue size in terms of the number of EGMs is likely to have an impact on gambling problems.

- Enabling 'destination-style' gambling would reduce general accessibility (particularly use of gambling as convenience/opportunistic vs. specific decision to gamble) – this would assist gamblers who have difficulty controlling the im-

pulse/urge to gamble when they find themselves in close proximity to gambling opportunities.

- Concentrating gambling within large, dedicated venues would improve monitoring of gambling and potential problems within venues – if appropriate systems and interventions are implemented. For example, self-exclusion facilitated by ID checks at entrances.
- Larger venues can train dedicated staff in responsible gambling and appropriate interventions, which is unlikely to be expected or possible by small retail venue employees.
- It is likely that problem gambling rates would be higher in these larger venues, so further efforts would be needed to address these harms. Additionally, policies would have to be implemented to avoid encouraging excessive gambling and attracting problem gamblers.
- Destination-style gambling venues tend to have opening hours that make them attractive to shift workers, and others seeking entertainment outside typical hours. It is important that there be other available non-gambling recreational venues for people to visit during alternative hours.
- To achieve a notable impact on gambling problems, the supply outside of large venues would have to be significantly reduced.

Restrictions on gambling in establishments licensed to serve alcohol

There is evidence that alcohol problems and gambling problems are highly comorbid. Intoxication and at-risk drinking can contribute to excessive gambling. As discussed, it is difficult to monitor alcohol consumption when gambling outside of retail venues – although the idea of an online sobriety test, or other attention test is interesting and could be pursued as trial/research question.

The extent to which retail operators/staff can monitor, identify, and prevent intoxicated persons from gambling is not outlined in the report. It is likely that this would be difficult to achieve, particularly without training and strong policies, including assistance for venue employees.

- Any policies involving staff intervention, including identification of intoxicated patrons, would need dedicated training and refresher training. This would also need to be evaluated, e.g., through ‘mystery shopper’ techniques, and be supported by appropriately trained senior manager or supervisor staff.

One of the most effective measures in disrupting gambling to be recently introduced is a ban on smoking within gambling venues. This was not introduced as a gambling harm-minimisation measure, however, smoking bans had a notable impact on gambling revenues across jurisdictions. Although revenue slowly returned to pre-ban levels, this was in many cases attributed to venues working around the ban, such as placing gaming machines in ‘outside’ areas where smokers could still gamble.

Extrapolating from these experiences, rather than necessarily banning alcohol consumption within gambling venues, preventing alcohol purchase and consumption within gambling-areas of a venue may encourage recreational gamblers to take a break. This would allow them an opportunity to break any dissociation and consider whether they would like to continue to gamble. Furthermore, by having to re-enter a gambling section, staff could more easily monitor levels of intoxication by noting the number of entries and exist and monitoring players

upon entry. In extreme cases, sobriety tests could be required before entering a gambling section of a venue, this could be formal analyses, or based on interactions with staff trained to detect levels of intoxication.

- If alcohol consumption is to be limited in gambling venues, this may be facilitated by not allowing alcohol service and consumption within gambling areas.
- Access to gambling areas should include an entry point with some level of interaction with staff to allow identification of intoxication.

Mandatory player registration

Insufficient research evidence is presented to support this measure. The section on research evidence seems incomplete and does not actually cite or describe any studies. Reference is made to alcohol consumption, and youth gambling, which is not relevant to this measure.

However, player registration is required for online gambling (from most operators). The principle of platform neutrality would see that other forms of gambling require players to register and use a single account. The presence of just one gambling operator makes this easier to implement, as well as more useful, in terms of allowing players to monitor their gambling activity across forms.

Player registration would be useful if this is accompanied by the receipt of regular gambling activity statements that clearly indicate gambling expenditure and losses. The intervention would be enhanced if customers also are given personalized normative feedback, that is, an indication of how their gambling expenditure, number of gambling forms, gambling frequency, etc. compares to others. Normative feedback has been shown to be a useful intervention for modifying behaviours towards more healthy and desirable outcomes.

One potential limitation of player registration and tracking gambling is that for some problem gamblers, viewing information about their recent losses may encourage chasing behaviours.

The experience of player registration in Norway and Sweden suggests that this may be useful to facilitate identification of gambling problems, and ideally prevention of problems through players tracking their gambling and being more aware of their expenditure.

The experience of player registration in Canada was extremely unsuccessful, indicating that context and the way a system is introduced, as well as communication to venues and customers is vital.

Registration would reduce gambling by minors, provided that the age verification process was robust and registration cards were non-transferrable. If underage youth could access a registration card and use this to gamble without any other monitoring system, it may actually enhance ease of underage gambling.

Privacy is a crucial consideration with player registration. Player information should not be accessed by any other parties, including family members. It should not be used for marketing/advertising, collection of taxes, or other government intervention. Customers should indicate their preferred mode of receiving communication, including activity statements. They may not want these to be mailed to their residential or work address, where it may be seen by others.

Mandatory self-imposed spending limits

Where limits are combined with player registration, greater harm reduction is likely to occur. There is a growing body of evidence that self-set expenditure limits are a useful way for gamblers to moderate their expenditure. This includes problem gamblers, although, it is possible

that for some problem gamblers they will set limits at high levels to prevent any actual limitation on their gambling.

Some jurisdictions have mandatory spending limits – this includes Norway. There are research reports, peer-reviewed journal articles, and conference presentations on this topic that are not included in the report.

It is possible that the imposition of spending limits may encourage gamblers to use offshore gambling sites with fewer restrictions. These sites may have fewer consumer protection measures and may exacerbate or contribute to gambling problems.

No information is presented on what levels would be imposed in terms of mandated limits. This would have to be carefully considered as limits that are too high will have no impact (as seen in earlier research from the BWin online gambling site by Nelson et al), but limits too low will likely drive gamblers to use offshore gambling sites.

At this time there is little evidence to be able to ascertain the impact of mandated limits on the prevalence of gambling problems. It is also not clear from this report if the intended measure is to allow customers to set their own limits, or for these to be imposed by the operator/regulator.

Self-exclusion

Self-exclusion is typically used in most jurisdictions that offer gambling. Research indicates that it has a positive impact on those who engage with the program, including reduced gambling problems, reduced gambling expenditure and participation, and increased quality of life as well as a reduction in secondary problems such as mood disorders. Little research has examined the outcomes of self-exclusion in online settings.

A central limitation of online self-exclusion is the ease at which a gambler can open an account with another operator after self-excluding from one site.

A self-exclusion system would be enhanced if it applied across forms of gambling, that is, offline and online. However, this may be too restrictive for some gamblers who prefer to exclude from just one form of gambling.

The ease of enacting a self-exclusion order is important to its success. Research suggests that few problem gamblers enact self-exclusion orders. Recent trials in Australia have allowed people to self-exclude outside of the gambling venue and with the assistance of a counsellor, rather than a venue employee. For self-exclusion to be effective it has to be enforced, meaning that gamblers who have self-excluded must be detected if they attempt to enter a venue or gamble online. Plans for enforcement and entry into the program must be carefully considered for this measure to be effective.

The implementation of a self-exclusion program needs to be carefully considered.

- Gamblers should be able to self-exclude without visiting the venue, e.g., through counsellors
- Enforcement is crucial to success, policies are necessary for how self-excluded gamblers will be identified and denied entry. Policies are also needed for how to manage if a self-excluded gambler gains entry.
- Privacy is important, how will excluders be denied entry, while respecting their privacy? Similarly, what is the process for enacting a self-exclusion order that will provide appropriate support, but also respect privacy.
- For online – policies needed for enacting self-exclusion orders.
- Strongly recommend any implemented program be accompanied by evaluation of outcomes as well as experiences of gamblers, and relevant gambling operators/staff, to identify areas for improvement.

Minor comments

1. Pg 3, typo 'intitativess'
2. Pg 4, define THL
3. Pg 4, typo 'presentedthe'
4. Pg 7, typo 'EGMss'