



Sisäministeriö
Inrikesministeriet

Lausunto

9.1.2023

Neuvotteleva virkamies Elina Rydman

Eduskunta

Sosiaali- ja terveysvaliokunta

Hallituksen esitys eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta (HE 269/2022 vp)

Sosiaali- ja terveysvaliokunta on pyytänyt sisäministeriöltä kirjallista asiantuntijalausuntoa hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta (HE 269/2022 vp). Esitys liittyy rahapelituotolla rahoitettujen toimintojen uuteen rahoitusmalliin. Esitän lausuntotani kunnioittavasti seuraavaa:

Hallituksen esitysten tausta

Parlamentaarisessa yhteistyössä valmisteltu uusi rahoitusmalli edellyttää sisäministeriön toimialaan kuuluvan arpajaislain (1047/2001) lisäksi muutoksia opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialan lainsäädäntöön. Kukin ministeriö on vastannut jäljempänä tarkemmin kuvatun yhteisymmärrysmuistion mukaisten tarvittavien lainmuutosten valmistelusta oman toimialansa osalta. Uuteen rahoitusmalliin liittyvät eri ministeriöissä valmistellut hallituksen esitykset (HE 255/2022 vp, HE 260/2022 vp, HE 269/2022 vp ja HE 282/2022 vp) on tarkoitettu käsiteltäväksi samanaikaisesti eduskunnassa.

Hallituksen esitysten taustalla on vuonna 2020 käynnistynyt selvitystyö Veikkaus Oy:n tuoton alentumisen vaikutuksiin valmistautumiseksi. Rahapelitoiminnan tuotto on viime vuosina vähentynyt muun muassa rahapelihaittojen torjuntaa koskevien tehostamistoimenpiteiden ja rahapelaamisessa tapahtuneiden muutosten johdosta. Koska rahapelitoiminnan tuoton arvioitiin jäävän pysyvästi aiempaa alemmalle tasolle, opetus- ja kulttuuriministeriö, sosiaali- ja terveysministeriö, maa- ja metsätalousministeriö ja valtiovarainministeriö asettivat 11.11.2020 työryhmän selvittämään tuoton alentumisen vaikutuksiin varautumista. Erkki Liikasen puheenjohtama työryhmä esitti helmikuussa 2021 julkaistussa raportissaan neljä erilaista vaihtoehtoa rahapelituoton jakamiseksi. Työryhmä asetti ensisijaiseksi vaihtoehdoksi kokonaisuudistuksen, jossa rahapelituotot ohjattaisiin valtion yleiskatteellisiksi tuloiksi ja nykyiset edunsaajat siirrettäisiin budjetin kehysmenettelyn piiriin.

Hallitus linjasi huhtikuussa 2021 uuden pysyvän rahoitusmallin valmistelun käynnistämisestä siten, että uudistus toteutetaan vuodesta 2024 alkaen. Valtioneuvosto asetti elokuussa 2021 hankkeen, jonka tehtävänä oli laatia ehdotus uudeksi rahoitusmalliksi. Valtioshteereistä muodostunut hankeryhmä ja parlamentaarinen seurantaryhmä päätyivät valmistelevaan sovellettua versiota puheenjohtaja Erkki Liikasen työryhmän esittämästä kokonaisuudistuk-

sesta. Hankeryhmän ja seurantaryhmän yhteisymmärrysmuistio rahapeli-tuotolla rahoitettujen toimintojen uudesta rahoitusmallista julkaistiin helmi-kuussa 2022.

Arpajaislain muuttamista koskevan esityksen tavoitteet ja keskeiset ehdotukset

Arpajaislakiin tehtäisiin uuden rahoitusmallin edellyttämät välttämättömät muutokset. Esityksen tavoitteena on poistaa rahapelituotolla rahoitettujen toimintojen taloudellinen ja määrärahasoon liittyvä riippuvuus Veikkaus Oy:n tuotosta. Tavoitteena on siten myös vahvistaa rahapelihaittojen torjuntaa.

Arpajaislain mukaan Veikkaus Oy:n tuotto käytetään urheilun ja liikunnan, tie-teen, taiteen, nuorisotyön, terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin sekä hevoskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen. Uudessa rahoitusmallissa luovut-taisiin tuoton käyttötarkoituksista ja arpajaislaissa säädetystä käyttötarkoitus-ten välisistä prosentuaalisista jako-osuuksista. Toimintoja rahoitettaisiin jat-kossa kehysten sisältä yleiskatteellisista budjettivaroista. Veikkaus Oy:n tuotto käytettäisiin jatkossa valtion talousarvion mukaisiin menoihin ilman laissa sää-dettyjä käyttökohteita.

Arpajaislaista kumottaisiin opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveys-ministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialoihin liittyvät valtion-avustuksia koskevat säännökset, kuten säännökset Veikkaus Oy:n tuoton ja-osta päättämisestä, avustusmenettelyistä, Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avus-tuskeskuksesta (STEA), sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustussasioiden neuvot-telukunnasta ja avustustoiminnasta aiheutuvista kustannuksista. Avustusme-nettelyistä säädettäisiin jatkossa uudessa sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta annettavassa laissa (HE 269/2022 vp) ja uudessa he-voskasvatuksen ja hevosurheilun edistämiseen myönnettävistä avustuksista annettavassa laissa (HE 260/2022 vp). Opetus- ja kulttuuriministeriön toimi-alalle ei ehdota säädettäväksi uutta lainsäädäntöä, vaan uudessa rahoitusmal-lissa valtionrahoitus on tarkoitus myöntää erityislainsäädännön ja valtionavus-tuslain mukaisesti.

Arpajaislain muuttamisesta annettavaan lakiin ehdotetaan lisättäväksi tarvit-tavat avustusmenettelyjä koskevat siirtymäsäännökset sosiaali- ja terveysmi-nisteriön ja maa- ja metsätalousministeriön osalta. Opetus- ja kulttuuriminis-teriön toimialan osalta siirtymäsäännöksiä ei ole arvioitu tarpeellisiksi. Lisäksi lakiin sisällytettäisiin siirtymäsäännös Raha-automaattiyhdistyksen ennen vuotta 2017 toimeenpanemien rahapelien tuoton jakamisesta valtionavustuk-sina terveyden ja sosiaalisen hyvinvoinnin edistämiseen vuoden 2026 loppuun mennessä.

Myös arpajaislain 53 §:n säännöksiä Veikkaus Oy:n tietojen luovuttamisvelvol-lisuudesta muutettaisiin, koska yhtiön tuottoa ei enää käytettäisi opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousmi-nisteriön myöntämiin valtionavustuksiin ja valtionosuuksiin. Uudessa rahoitus-mallissa ei olisi enää tarpeen, että Veikkaus Oy toimittaisi toimintasuunnitel-mansa ja muita 53 §:ssä tarkoitettuja tietoja maa- ja metsätalousministeriölle ja opetus- ja kulttuuriministeriölle. Tiedot tulisi edelleen toimittaa sosiaali- ja terveysministeriölle sen vastatessa arpajaislain 52 §:n nojalla muun muassa rahapelihaittojen seurannasta ja tutkimuksesta.

Uuteen rahoitusmalliin liittyvien lakien on tarkoitus tulla voimaan 1.1.2024.

Uuden rahoitusmallin vaikutuksista

Uudella rahoitusmallilla arvioidaan olevan välittömiä ja välillisiä vaikutuksia muun muassa valtion talousarvioon sekä opetus- ja kulttuuriministeriöön, sosiaali- ja terveysministeriöön ja maa- ja metsätalousministeriöön. Lisäksi uudella rahoitusmallilla voidaan arvioida olevan erilaisia yhteiskunnallisia vaikutuksia, kuten vaikutuksia rahapelihaittojen torjuntaan ja kansalaisyhteiskunnan toimintaan. Vaikutukset aiheutuvat monilta osin uudesta rahoitusmallista kokonaisuudessaan eivätkä arpajaislakiin uuden rahoitusmallin toteuttamisen vuoksi ehdotettujen välttämättömien muutosten seurauksena. Uuden rahoitusmallin taloudellisia, yhteiskunnallisia ja muita vaikutuksia opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialoilla arvioidaan kyseisten ministeriöiden valmistelemissa hallituksen esityksissä.

Rahapelijärjestelmän keskeisimmän tavoitteen, rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta uutta rahoitusmallia voidaan tutkimustiedon valossa pitää nykyistä mallia tehokkaampana. Nykyisen mallin voidaan arvioida aiheuttavan ristiriitaisia kannustimia rahapelijärjestelmän sisällä yleishyödyllisten toimintojen rahoituksen ollessa yhteydessä rahapeliteutoon. Tuoton yksilöidyistä käyttötarkoituksista luopumisen arvioidaan parantavan mahdollisuuksia toteuttaa rahapelihaittoja torjuvia toimenpiteitä.

Rahapelihaittojen torjunnan tukemiseksi yhteisymmärrysmuistiossa ehdotettiin uutta määrärahamomenttia, joka kohdennettaisiin sosiaali- ja terveysministeriön johdolla valmistellun, hallitusohjelmaan perustuvan rahapelipoliittisen ohjelman sisältämien toimenpiteiden toteutukseen. Sosiaali- ja terveysministeriö valmistelee asiaa ohjelman toimeenpanovaiheessa. Ministeriön on tarkoitus tehdä esitys yleiskatteellisista budjettivaroista rahoitettavan momentin mukaisista määrärahatarpeista keväällä 2023 valtiontalouden kehysiin vuosille 2024–2027.

Uudessa rahoitusmallissa noudatettaisiin Veikkaus Oy:n tuoton osalta valtion talousarvion näkökulmasta pääsääntöistä tuottojen yleiskatteellisuuden periaatetta. Menot tulisivat kohdennettavaksi ja ratkaistavaksi talousarviomenetelyssä samaan tapaan kuin muut valtiontalouden menokehykseen kuuluvat menot. Uusi rahoitusmalli mahdollistaisi nykyisen valtion talousarvion momenttirakenteen selkeyttämisen. Samalla talousarvion läpinäkyvyys paranisi. Veikkaus Oy:llä ei myöskään enää olisi velvollisuutta korvata puolet STEAn kustannuksista, vaan jatkossa STEAn rahoitus katettaisiin kokonaisuudessaan valtion menona sosiaali- ja terveysministeriön pääluokan momentilta.

Uudistuksen ei arvioida välittömästi vaikuttavan Veikkaus Oy:n valtiolle tilittämän tuoton tai arpajaisveron määrään. Veikkaus Oy:n arvion mukaan arpajaislain muuttamista koskevalla esityksellä olisi mahdollisesti välillistä vaikutusta rahapelaamiseen pidemmällä aikavälillä, mutta uudistuksen vaikutusten täsmällisempi arviointi ei tällä hetkellä yhtiön mukaan ole mahdollista.

Uudella rahoitusmallilla olisi myös vaikutuksia rahapelijärjestelmän rakenteisiin. Uudistuksen johdosta tulisi muuttaa valtioneuvoston asetuksella säädetyn, sisäministeriön yhteydessä toimivan rahapeliasioiden neuvottelukunnan ja Veikkaus Oy:n yhtiöjärjestyksessä määrätyn hallintoneuvoston kokoonpanoa siten, että opetus- ja kulttuuriministeriön, maa- ja metsätalousministeriön ja rahapelitoiminnan tuotosta avustuksia saavien yhteisöjen edustajat eivät olisi enää niissä edustettuina. Rahapelihaittojen torjunnan näkökulmasta olisi kuitenkin perusteltua, että rahapeliasioiden neuvottelukunnan ja hallintoneuvoston työskentelyyn osallistuisi viranomaisten lisäksi myös rahapelihaittajärjestöjen asiantuntijoita.

Veikkaus Oy:n arvion mukaan tuoton käyttötarkoituksia koskevan sääntelyn uudistamisella olisi lisäksi joitakin vaikutuksia yhtiön viestintään ja sidosryhmäyhteistyöhön.

Euroopan unionin oikeus ja ilmoitusmenettely

EU-oikeudelliset reunaehdot

Arpajaislain muutosten valmistelussa on huomioitava EU-oikeuden asettamat yksinoikeusjärjestelmän ylläpitämistä koskevat reunaehdot. Yksinoikeusjärjestelmä rajoittaa EU:n sisämarkkinoiden perusvapauksiin kuuluvia palvelujen tarjoamisen vapautta ja sijoittautumisvapautta. Yhtenäisen EU-lainsäädännön puuttuessa EU-tuomioistuimen ennakkoratkaisut muodostavat tärkeimmän viitekehyksen sille, millä reunaehdoilla rahapelaamista koskevaa yksinoikeusjärjestelmää voidaan ylläpitää ilman, että järjestelmä katsottaisiin EU-oikeuden vastaiseksi.

EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön mukaan perusvapauksien rajoittaminen yksinoikeusjärjestelmää ylläpitämällä voi olla sallittu, jos järjestelmällä johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti pyritään EU-oikeudessa hyväksytyihin tavoitteisiin, kuten esimerkiksi ongelmapelaamisen ehkäisemiseen, kuluttajien suojeluun tai rikollisuuden torjuntaan. Perusvapauksien rajoitusten on oltava syrjimättömiä ja oikeasuhteisia. Sekä kansallisen lainsäädännön että tosiasiaissa noudatettavan käytännön on oltava johdonmukainen yksinoikeusjärjestelmän tavoitteisiin nähden.

EU-tuomioistuin ei ole pitänyt merkityksettömänä sitä, että rahapelitoiminnasta saatava tuotto voi muodostaa olennaisen osan yleishyödyllisen toiminnan rahoituksesta. Tuotto tai tuoton käyttäminen yleishyödyllisen toiminnan rahoittamiseen ei kuitenkaan ole oikeuskäytännön mukaan hyväksytty peruste ylläpitää yksinoikeusjärjestelmää, vaan tuotto voi olla ainoastaan suotuisa liitännäisseuraus. Jos perusvapauksien rajoituksella tavoitellaan ensisijaisesti EU-oikeudessa hyväksyttyjä päämääriä, voi rajoitus olla oikeuskäytännön mukaan oikeutettu, vaikka se hyödyttää jäsenvaltion talousarviota.

Yhteisymmärrysmuistion mukaan valmistelutyössä on oltu tietoisia siitä, että Veikkaus Oy:n tuoton ja arpajaislaissa säädettyjen käyttötarkoitusten välisen kytköksen katkaiseminen saattaa vaikuttaa rahapelijärjestelmän EU-oikeudellisten reunaehtojen täyttymisen arviointiin. Hankeryhmän ja parlamentaarisen seurantaryhmän näkemyksenä oli, että rahoitusmalliuudistus tulee tehdä tavalla, mikä ei vaaranna yksinoikeusjärjestelmän perusteita.

Uuden rahoitusmallin ei arvioida olevan ristiriidassa EU-tuomioistuimen oikeuskäytännön kanssa. Yksinoikeusjärjestelmän rahapelihaittojen torjuntaa koskeviin tavoitteisiin on johdonmukaisesti ja järjestelmällisesti pyritty useilla eri tavoilla, kuten lainsäädännöllisillä muutoksilla ja rahapelipoliittisella ohjelmalla. Rahapelituotto olisi jatkossakin ainoastaan järjestelmän suotuisa liitännäisseuraus eikä yksinoikeusjärjestelmän tarkoitus. Edellä todetun mukaisesti uudistuksen arvioidaan tutkimustiedon valossa tukevan rahapelihaittojen torjuntaa nykyistä järjestelmää tehokkaammin.

Ilmoitusmenettely

Arpajaislain muuttamista koskeva lakiehdotus ilmoitettiin 27.6.2022 Euroopan komissiolle teknisiä määräyksiä ja tietoyhteiskunnan palveluja koskevia määräyksiä koskevien tietojen toimittamisessa noudatettavasta menettelystä annetun direktiivin (EU) 2015/1535 mukaisesti. Niin sanottu odotusaika, jonka

aikana ehdotusta ei saa direktiivin mukaan hyväksyä, päättyi 28.9.2022. Komissio tai muut jäsenvaltiot eivät esittäneet huomautuksia tai yksityiskohtaisia lausuntoja ilmoituksen johdosta. Direktiivin mukaan ehdotus on ilmoitettava uudelleen komissiolle, jos ehdotukseen tehdään sellaisia huomattavia muutoksia, jotka muuttavat sen soveltamisalaa, lyhentävät alun perin suunniteltua soveltamisaikataulua, lisäävät eritelmiä tai vaatimuksia taikka tiukentavat niitä.

Huomioita hallituksen esityksestä 269/2022 vp

Sosiaali- ja terveysministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä ehdotetaan säädettäväksi uusi laki sosiaali- ja terveysalan yhdistysten ja säätiöiden rahoituksesta. Lakiin sisällytettäisiin voimassa olevaan arpajaislakiin sisältyviä, sosiaali- ja terveysministeriön toimialan valtionavustuksiin liittyviä erityissäännöksiä. Lakiehdotus perustuu edellä kuvattujen arpajaislakiin ehdotettujen muutosten tavoin parlamentaarisessa yhteistyössä valmisteltuun yhteisymmärrysmuistioon.

Sisäministeriö on antanut sosiaali- ja terveysministeriölle lausuntokierroksella lausunnon, jossa esitysluonnosta tarkasteltiin arpajaislainsäädännön sekä poliisi- ja pelastustoimeen kohdistuvien vaikutusten näkökulmasta. Sisäministeriön lausunnossaan esille nostamia näkemyksiä on otettu huomioon hallituksen esityksessä.

Sisäministeriö totesi lausunnossa muun muassa, että rahoitusmalliuudistuksen eri vaikutuksia opetus- ja kulttuuriministeriön, sosiaali- ja terveysministeriön ja maa- ja metsätalousministeriön toimialoilla on tärkeää arvioida kyseisten ministeriön valmistelemassa hallituksen esityksissä, koska uuden rahoitusmallin vaikutukset syntyvät uuden rahoitusmallikokonaisuuden eivätkä arpajaislakiin uuden rahoitusmallin toteuttamisen vuoksi ehdotettujen välttämättömien muutosten seurauksena. Rahoitusmalliuudistus on valmisteltu nimenomaan Veikkaus Oy:n tuotolla rahoitettujen toimintojen rahoituksen turvaamisen näkökulmasta. Sisäministeriö toteaa, että vaikka eri ministeriöiden valmistelemat hallituksen esitykset perustuvat yhteisymmärrysmuistioon ja siinä esitettyihin rahoitusmalliuudistuksen tavoitteisiin, arpajaislain muuttamista koskevan esityksen tavoitteena ei ole, eikä edellä kuvattujen EU-oikeudellisten reunaehtojen valossa voikaan olla, rahapeli tuotolla rahoitettujen toimintojen rahoituksen turvaaminen. Sisäministeriön valmistelemassa hallituksen esityksessä ei näin ollen ole myöskään arvioitu esimerkiksi eri sektoreiden rahoituksen ennakoitavuutta uudessa rahoitusmallissa.

Sisäministeriön lausunnossa pidettiin myös tärkeänä, että turvallisuus ja ihmisten kokemus siitä tunnistetaan uudessakin rahoitusmallissa osana ihmisen sosiaalista hyvinvointia ja terveyttä. Sisäisen turvallisuuden toimialaan vaikuttavien järjestöjen, joilla on ollut mahdollisuus hakea ja saada sosiaali- ja terveysministeriöltä valtionavustuksia, ennalta ehkäisevän ja kriisinaikaisen toiminnan vaikutusten hyvinvointiin ja terveyteen voidaan arvioida olevan merkittäviä. Valtioneuvoston 20.5.2021 eduskunnalle antaman sisäisen turvallisuuden selonteon mukaan syrjäytyminen, sosiaalinen pahoinvointi ja moniongelmaisuus ovat Suomen sisäisen turvallisuuden suurimpia uhkia. Monissa sisäistä turvallisuutta vaarantavissa ilmiöissä teon tai tapahtuman juurisyyt ovat terveydessä ja sosiaalisessa pahoinvoinnissa. Myös monien rikosten synnyttämät haitat vaikuttavat yksilön terveyteen ja sosiaaliseen hyvinvointiin. Selonteon mukaan Suomen sisäisen turvallisuuden politiikka perustuu ensisijaisesti ongelmien ja häiriöiden ehkäisyyn ennalta ja turvallisuusongelmia ennaltaehkäistään laajassa yhteistyössä. Selonteossa pidetään tärkeänä, että kolmannen sektorin toimijoita hyödynnetään nykyistä enemmän viranomaisten tukena ja

koordinaatiossa normaaliolojen lisäksi häiriötilanteiden ja poikkeusolojen aikaisessa toiminnassa.

Turvallisuutta tukevan työn jatkuvuuden ja rahoituksen varmistaminen on keskeistä erityisesti nykyisessä muuttuneessa turvallisuusympäristössä, sillä turvallisuusympäristön muutos heijastelee myös vahvasti yksilöiden ja yhteisöjen turvallisuuden tunteisiin. Järjestörahoituksen mahdollinen vähentyminen voisi aiheuttaa turvallisuusheijastusvaikutuksia ja siten lisääntyneitä resurssitarpeita eri turvallisuusviranomaisille ja muille viranomaisille.

Sisäministeriö pitääkin tärkeänä 3 §:n 1 momenttiin ehdotettua kirjausta, jonka mukaan avustusta voidaan myöntää laajasti sosiaalisen hyvinvoinnin ja terveyden edistämiseen. Lisäksi ministeriö pitää keskeisenä säännöksen perustelujen kirjauksia kriisiauttamisen ja arjen turvallisuuden olemisesta vakiintuneesti eräs avustettavan toiminnan osa-alue ja pelastusalan järjestöjen keskeisestä roolista kansalaisten omatoimisen varautumisen osalta. Sisäministeriön näkemyksen mukaan on tärkeää, että jatkossakin 2 §:n perusteluissa todetun mukaisesti avustuksia voidaan myöntää myös yhdistykselle tai säätiölle, joka ei varsinaisesti toimi pääosin sosiaali- ja terveysalalla, mikäli toiminnan arvioidaan muuten edistävän avustustoiminnan tavoitteisiin liittyvällä tavalla sosiaalista hyvinvointia ja terveyttä.

Sisäministeriö toteaa selvyuden vuoksi, että lakiehdotuksen 3 §:ssä tarkoitettussa yhteisymmärrysmuistioon perustuvassa parlamentaarisessa neuvottelukunnassa on kyse eri neuvottelukunnasta, kuin arpajaislain 42 a §:ssä säädetystä sisäministeriön yhteydessä toimivasta rahapeliasioiden neuvottelukunnasta.