



Sisäministeriö

Tiedoksi poliisiosaston lainsäädäntöyksikkö

Sisäministeriön kirjaamo, kirjaamo.sm@govsec.fi
lainsaadantoyksikko_poliisiosasto.sm@govsec.fi

LAUSUNTO HALLITUKSEN ESITYKSESTÄ ARPAJAISLAIN MUUTTAMISEKSI (VN/6327/2022)

MIELI Suomen Mielenterveys ry kiittää mahdollisuudesta kommentoida hallituksen esitystä arpajaislain muuttamiseksi. MIELI ry on valtakunnallinen kansalaisjärjestö, joka yhdessä 52 paikallisen ja alueellisen jäsenyhdistyksensä kanssa edistää Suomessa asuvien mielenterveyttä, tarjoaa kriisiapua puhelimesta, verkossa ja kasvokkain, ehkäisee itsemurhia ja hallinnoi valtakunnallista rikosuhripäivystystä. MIELI ry saa valtaosan rahoituksestaan valtionavustuksina (päärahoittaja STM/STEA), minkä lisäksi se saa jonkin verran myös kunta-avustuksia, säätiörahoitusta sekä lahjoituksia yksityisiltä henkilöiltä ja yrityksiltä.

Arpajaislain uudistamisen taustalla on ollut tarve ratkaista rahapeliuotoilla rahoitettujen toimintojen rahoituspohja pitkäjänteisesti olosuhteissa, joissa Veikkauksen tuottokehitykseen liittyy epävarmuutta. Toisena pontimena on ollut halu vahvistaa rahapelihaittojen ehkäisyä ja siihen liittyvä ajatus järjestöjen rahapeliuottoihin perustuvasta rahoitusmallista potentiaalina esteenä tehokkaalle haittojen ehkäisylle. MIELI ry katsoo, että uudistus sisältää kuitenkin merkittäviä riskejä molempien tavoitteiden näkökulmasta.

Pelihaittojen ehkäisy

Muutosten perusteluissa ja vaikutusarvioissa tuodaan esille rahapelijärjestelmään liittyviä potentiaalisti ristiriitaisia kannustimia rahapelihaittojen ehkäisyn ja tuottojen maksimoinnin välillä. Kuten MIELI ry on jo aikaisemmin lausunut, järjestöjen rahoitusmallin muutos ei poista valtion intressiä Veikkaus Oy:n tuottoihin. Valtiontaloudessa rahapeliuotot ovat merkittävä tulonlähde riippumatta siitä, mitä menokohteita tuotoilla rahoitetaan. Ja kuten vaikutusarviossa todetaan, muutoksella todennäköisesti ei ole vaikutusta pelaamisen määrään, eikä näin ollen tosiasiallista vaikutusta pelihaittoihin.

Esityksessä arvioidaan, että esitys selkeyttäisi rahapelijärjestelmää vähentämällä merkittävästi nykyisten edunsaajien kiinnostusta ja pyrkimyksiä vaikuttaa rahapelipolitiikkaan. MIELI ry kantaa huolta, että tämä itse asiassa voi olla pelihaittojen näkökulmasta pikemminkin kielteinen kuin myönteinen seuraus.

Rahapeliuottoihin perustuvassa rahoitusmallissa järjestöjen tietoisuus rahapelihaitoista ja yksinoikeusjärjestelmän merkityksestä on ollut laajaa myös pelihaittatyötä tekevien järjestöjen ulkopuolisessa järjestökentässä. Kytköksen poistumisen myötä kansalaisjärjestökentän laaja huomio ja sen myötä aktiivinen tuki rahapelien yksinoikeusjärjestelmältä heikentyy. Lisäksi muutos voi laajemminkin vaikuttaa yksinoikeusjärjestelmän hyväksyttävyyteen yhteiskunnassa, kuten esityksessä tuodaan esille. Kaikki tämä voi jouduttaa yksinoikeusjärjestelmästä luopumista, mikä erittäin todennäköisesti merkitsisi pelitarjonnan ja mainonnan merkittävää kasvua sekä samalla viranomaisvalvonnan vaikeutumista, ja tätä kautta johtaisi pelihaittojen kasvuun.

mieli

MIELI ry pitää tärkeänä erilaisia korvaavia toimia, joilla suomalaisessa yhteiskunnassa vaalitaan ymmärrystä yksinoikeusjärjestelmän merkityksestä pelihaittojen torjunnassa ja sitoudutaan yksinoikeusjärjestelmän kehittämiseen ja säilyttämiseen. Luonnoksessa sosiaali- ja terveysjärjestöjen edustus yksinoikeusyhtiön hallintoneuvostossa ja rahapeliasioiden neuvottelukunnassa oltaisiin poistamassa. On tärkeää, että näissä elimissä on myös tulevaisuudessa pelihaittojen torjunnan asiantuntemusta. Yhtiön yhteiskuntavastuun ja yksinoikeusjärjestelmän yhteiskunnallisen aseman näkökulmasta on suotavaa, että tämä asiantuntemus ei tule ainoastaan viranomaistoimijoilta vaan myös sosiaali- ja terveysalan kansalaisjärjestöistä. Järjestöjen tiedonsaannin turvaaminen ja ajantasainen näkökulma rahapeliin yksinoikeusjärjestelmään tukee osaltaan yksinoikeusjärjestelmän säilymistä ja sitä kautta haittojen ehkäisyä.

Kansalaisyhteiskuntavaikutukset

Muutosta edeltävässä parlamentaarissa yhteisymmärryksessä on tehty linjauksia, joilla on haluttu turvata järjestöjen rahoituksen ennakoitavuus ja autonomia budjettirahoitukseen perustuvassa uudessa rahoitusmallissa. Linjaukset tuovat turvaa lähivuosille, mutta eivät poista peruskysymystä siitä, että budjettirahoitteen uuden rahoitusmallin myötä julkisen vallan ohjausmahdollisuudet kansalaisyhteiskuntaan nähden vahvistuvat edelleen, ja tätä kautta myös järjestöjen taloudellinen epävarmuus tulevaisuudessa lisääntyy muutosten vastakkaisista lähtökohdista huolimatta.

Muiden muassa oikeusministeriön hallinnoima Kansalaisyhteiskuntapolitiikan neuvottelukunta KANE on suosituksissaan 2021 perännyt päätöksenteon kansalaisyhteiskuntavaikutusten tunnistamista ja näkyväksi tekemistä säädösvalmistelussa ja päätöksenteossa. Erityisen tärkeää tämä on silloin kun tehdään kansalaisyhteiskuntaan olennaisesti vaikuttavaa valmistelua ja päätöksiä.

Valtionavustusjärjestelmän uudistaminen on erityisen keskeisesti kansalaisyhteiskunnan toimintaedellytyksiin vaikuttava hanke, jossa kansalaisyhteiskuntavaikutuksia ei ole analysoitu. Tämä tulee selkeästi esille muiden muassa siinä, ettei esityksen perusteluissa sillä arvioida olevan välittömiä vaikutuksia ”yhdenvertaisuuteen, lapsiin, sukupuolten tasa-arvoon tai perus- ja ihmisoikeuksien toteutumiseen”.

Tällä vuosituhanella on käynnissä ollut lukuisia ohjelmia ja valmisteluprosesseja (mm. VNTEAS 2020/47 Kansalaisyhteiskunnan tila ja tulevaisuus 2020-luvun Suomessa), joissa on kannettu huolta demokratian ja kansalaisyhteiskunnan elinvoimaisuuden turvaamisesta. Merkittävänä haasteena on nähty julkisen vallan tiivistyvä ohjaus kansalaisyhteiskuntaan.

Kuten esimerkiksi sosiaali- ja terveysministeriön avustusasioiden neuvottelukunta autonomialausunnossaan 23.4.2022 muistuttaa, demokratiassa kansalaisyhteiskunnan tulee lähtökohtaisesti olla riippumaton julkisen vallan ohjauksesta. Julkinen rahoitus väistämättä tuottaa ohjaussuhteen, joka on rahoitusjärjestelmää tarkasteltaessa tärkeä tunnistaa ja rajata. Tämä näkökulma on kuitenkin toistuvasti jäänyt sivuun valmistelussa, joka on keskittynyt järjestöavustusten rahamääräiseen tasoon ja ns. kytköksen poistamisen tavoitteeseen.

Budjettirahoitukseen siirtyminen vahvistaa entisestään ohjaussuhdetta ja julkisen vallan mahdollisuutta määritellä sitä, minkälaista kansalaisjärjestöjen toimintaa se haluaa suosia. Aiottu parlamentaarinen neuvottelukunta on yksi keino seurata rahoituksen kanavoitumista ja autonomian toteutumista, mutta parlamentaarinen toimielin itsessään edustaa julkista valtaa, eikä näin ollen riittävästi turvaa kansalaisyhteiskunnan

mieli

riippumattomuutta. Autonomian turvaaminen edellyttää rakenteita, joissa kansalaisyhteiskunnan toimijat itse ovat määrittelemässä rahoituksen suuntaamista ja myös valvomassa järjestelmän toimintaa autonomian toteutumisen näkökulmasta. Riittävän järjestöedustus parlamentarisessa neuvottelukunnassa voi osaltaan tukea kansalaisyhteiskunnan asemaa. Samalla on tärkeää, että kun järjestöjen avustamiseen ja sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustamisen rakenteisiin liittyvät pykälät kumotaan, uudessa sosiaali- ja terveysjärjestöjen rahoituksesta annettavassa puitelaissa säädetään järjestöjen autonomiaa turvaavasta osallisuusrakenteesta, jossa ministeriö yhdessä järjestöjen kanssa määrittelee avustamisen painopisteet ja jossa järjestöillä on myös mahdollisuus seurata miten avustusten jaossa on noudatettu yhteisesti sovittuja painopisteitä ja miten autonomia toteutuu avustustoiminnassa. Kun osallisuusrakenteen lainsäädäntöpohja arpajaislaista poistuu, on tärkeää, että se selkeästi kirjataan uuteen sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustamisen puitelakiin, ja samalla osallisuusrakenteen asemaa avustustoiminnassa vahvistetaan.

Valtionvarainministeriön Vadigi-hankkeen järjestöjen avustuskäytäntöjä koskevissa suosituksissa (Valtiovarainministeriön julkaisu 2021/27) listataan avustusasioiden osallisuusrakenteena toimivien neuvottelukuntien, toimikuntien ja jaostojen uudelleen kohdennettuna tehtäviksi:

1. valmistella lausuntoja järjestöjä koskevan valtionavustustoiminnan yleisistä linjauksista ja strategisista tavoitteista,
2. arvioida järjestöjen valtionavustusten käytön vaikutuksia ja suunnitella järjestöjä koskevan valtionavustustoiminnan vaikuttavuutta,
3. arvioida valtionavustuspolitiikkaa ja valtionavustuksia koskevaa päätöksentekoa,
4. kehittää yhdenmukaisia valtionavustuskäytäntöjä, kuten arviointiperusteita,
5. koota tietoa kansalaisyhteiskuntakehityksestä ja järjestöjen muuttuvista tarpeista pitkällä ajalla tarkasteltuna sekä
6. vahvistaa järjestöjen osallisuutta valtionavustustoiminnassa

Suosituksissa todetaan hallinto-oikeuden emeritus professori Olli Mäenpään 2016 lausuntoon perustuen, että koska neuvottelukunnat, toimikunnat ja jaostot eivät osallistu valtionavustuksia koskevaan päätöksentekoon, niiden jäsenten mahdollinen esteellisyys ei muodostu ongelmaksi. Sosiaali- ja terveysjärjestöjen puitelain valmistelussa kuitenkin perusteellaan hallintovaliokunnan 2016 esteellisyyslinjauksilla neuvottelukuntaosallisuusrakenteesta erillisen arviointi- ja avustusjaoston säilyttämistä. Käytännössä STM:n arviointi- ja avustusjaosto ei kuitenkaan ole osallistunut avustusehdotusta koskevaan päätöksentekoon. Esteellisyystulkinnan vuoksi jaostoa ei voida katsoa osaksi osallisuusrakenteeksi vaan se on toiminut avustusjärjestelmässä asiantuntijaelimenä. Jaoston tosialliset tehtävät onkin perusteltua yhdistää neuvottelukunnan tehtäviin järjestöjen osallisuuden vahvistamiseksi.

Avustusten valmistelun rakenne osaltaan joko tukee tai heikentää järjestöjen autonomiaa asemaa sektoriministeriön poliittiseen ja virkamiespätöksentekoon nähden. Lausunnoilla olevassa luonnoksessa viitataan selvitettävään yhteiseen avustuskeskukseen, joskin se näyttää tarkoittavan ainoastaan sosiaali- ja terveysministeriön hallinnonalalla toimivaa viranomaisrakennetta. Selvitettävänä tulisi kuitenkin olla mahdollisuudet hallinnonalojen yhteiseen avustuskeskukseen ja siihen, voitaisiinko sen avulla tehostaa ja yhdenmukaistaa valtionavustustoimintaa, ja myös

mieli

mahdollisesti vahvistaa järjestöjen autonomiaa loitontamalla avustusvalmistelua sektoriministeriön ohjauksesta.

Tiivistettynä:

- Uudistus sisältää riskejä yksinoikeusjärjestelmän säilyttämisen ja sitä kautta pelihaittojen ehkäisyn näkökulmasta, ja edellyttää rakenteita, joissa myös sosiaali- ja terveysalan järjestöillä ja muulla järjestökentällä säilyy näkömä yksinoikeusjärjestelmän toimivuuteen ja rahapolitiikkaan.
- Uudistus ei poista epävarmuutta järjestöjen taloudellisissa toimintaedellytyksissä vaan voi jopa lisätä niitä. Parlamentarisessa yhteisymmärrysmuistiossa todetusta parlamentarisesta neuvottelukunnasta tulee säätää lailla tai asetuksella.
- Sosiaali- ja terveysjärjestöjen avustamisen puitelaisissa tulee säätää järjestöjen autonomiaa turvaavasta osallisuusrakenteesta samassa yhteydessä kun nämä kirjaukset poistuvat arpajaislaista. Osallisuusrakenteesta säädettäessä tulee huomioida VADigi-hankkeen suositukset osallisuusrakenteen tehtävistä ja luopua esteellisyyssnäkökohdilla perustellusta neuvottelukunta-jaosto -kaksiportaisuudesta.
- Yhteistä avustuskeskusta koskeva selvitys tulee käynnistää viipymättä.

Lisätietoja:

toiminnanjohtaja Sari Aalto-Matturi
MIELI Suomen Mielenterveys ry
Maistraatinportti 4 A, 7.krs
00240 Helsinki
+358 400 508 234
sari.aalto-matturi@mieli.fi