

Tietoon vai tahtoon perustuva valmistelutoimeksianto – mitä ja miksi sääntelyuudistuksilla tavoitellaan

KKV-PÄIVÄ 22.11.2022

Pekka Timonen, oikeusministeriö

Lähtökohdat

- Lainvalmistelutoimeksianto määrittää joko tavoitteen tai konkreettisen ja määritellyn tehtävän
- Tavoitteen määrittely voi sisältää joko tavoitetilan taikka lopputuloksen / lopputulosvaihtoehdot
- Käytännössä toimeksianto perustuu joko analysoituun tietopohjaan tai poliittiseen tahtotilaan. Ero ei ole kategorinen vaan aste-ero, merkittävä osa poliittisen tahtotilan muodostamisesta perustuu myös tietopohjaan.
- Jos tietopohjakin on luotu lainvalmistelun lähtökohdista, toimeksianto on yleensä selkeästi siihen perustuva.

Mistä lainvalmistelutoimeksiannot tulevat

1. Hallitusohjelmasta = poliittinen yhteisymmärrys yleensä vähintään eriävistä, joskus selvästi erisuuntaisista lähtökohdista.
2. Vastuuministeriltä = yleensä ministerin ja hänen puolueensa ohjelman ja arvomaailman mukaisena, ministerin oma liikkumavara vaihtelee mutta on erityisesti yksityiskohtien suhteen merkittävä
3. Eduskunnalta = ponsi tai vastaava joka usein – mutta ei aina – sisältää sekä valmistelutoimeksiannon että lopputuloksen
4. EU:sta = sisältää käytännössä myös yksityiskohtaista sisältöä koskevia velvoitteita
5. Laillisuusvalvojilta = sisältää korjattavan ongelman
6. Virkakunnalta = useimmiten säädöshuoltoa, muut hankkeet viedään hallitusohjelmakeskusteluun

Miten tieto otetaan huomioon

- Hallitusohjelma: Vaihtelee mutta ohjelmaneuvotteluihin pyritään viemään kattavasti käytössä oleva tieto ja perustelut
- Ministeri: Vaihtelee asian ja sen poliittisuuden mukaan, yleensä kuullaan sekä etutahoja että virkamiehiä
- Eduskunta: Ponnet syntyvät poliittisessa prosessissa, joten en osaa arvioida
- EU: Vaikutusarviointeja tehdään laajasti, painoarvo esitysten taustalla vaihtelee eikä systeemistä tai läpinäkyvää mekanismia ole
- Laillisuusvalvojat: Kokemus- ja havaintoperäistä, erittäin selkeä pohja
- Virkakunta: Pitäisi olla puhtaasti tietoon perustuvaa

Tietopohja varsinaisessa valmistelussa (1)

- Tietopohjan yleinen osa kootaan ennen valmistelua, yksityiskohtia koskeva tarkentuu valmistelun aikana
- Hyvin tehty vaikutusarviointi johtaa vertaamaan arviointeja valmistelun tietopohjaan ja muokkaamaan valintoja (jos niille on tilaa)
- Erilaisissa toimeksiantotilanteissa erilaiset mahdollisuudet ottaa arviointeja huomioon sen mukaan, miten sidottu lopputulos on
- EU-valmistelussa yleensä vain yksi vaihtoehto, kanta esitykseen muodostetaan heti ehdotuksen tultua ja sen yksityiskohtiin varsin aikaisessa vaiheessa työryhmävalmistelua

Tietopohja varsinaisessa valmistelussa (2)

- Työryhmävalmistelussa laajempi ja monitahoisempi pohja kuin virkamiesvalmistelussa
- Työryhmä ja mahdollinen ohjaus- tai seurantaryhmä tuottaa lisäarvoa toteutusta koskevissa valinnoissa
- Jos toimeksianto on hyvin sidottu, toteutusta ja sen vaihtoehtoja ei voida arvioida valmistelun osana uudelleen

Mitä tästä seuraa tiedolla vaikuttamisen kannalta

- Tiedolla vaikuttamisen mahdollisuudet keskittyvät voimakkaasti hallitusohjelmavaiheeseen
- Mitä tarkempi hallitusohjelma tehdään, sitä voimakkaampaa tämä keskittyminen on
- Koskee kaikkea tiedolla vaikuttamista, sekä poliittista, edunvalvonnallista että tutkijoiden ja virkamiesten
- Vaalikausien aikana uuden tiedon pitää olla todella ”dramaattista”, jotta se voisi muuttaa hallitusohjelmassa kiinnitettyjä lähtökohtia.
- Ministerin tai ministeriön linjauksiin vaikuttaminen helpompaa

Tiedon vai tahdon varassa – yksi esimerkki

- Hallituksen esitys HE 245/2022 vp Hallituksen esitys eduskunnalle lääkehuollon kustannustehokkuuden parantamista koskevaksi lainsäädännöksi
- **Esitys liittyy lisäksi hallitusohjelmakirjaukseen, jonka mukaan kuluvalle hallituskaudella säädetään hoivahenkilöstön sitovasta vähimmäismitoituksesta (0,7) ympärivuorokautisen hoivan yksiköissä.** Esityksessä ehdotetut toimenpiteet alentaisivat lääkkeiden hintoja. Tämä vähentäisi lääkkeiden käyttäjien lääkekustannuksia ja valtion lääkekorvausmenoja. **Vähentämällä valtion lääkekorvausmenoja mahdollistetaan osaltaan valtion rahoitus hoivahenkilöstön vähimmäismitoitukselle**

Esimerkki jatkuu

- Apteekkitoiminnan sääntely on perustunut lääkehuollon turvaamiseen ja apteekkari – proviisorin henkilökohtaiseen vastuuseen sekä apteekin toiminnasta että sen taloudesta. Nyt valmisteluun tuotiin täysin apteekki- ja lääkemarkkinoiden ulkopuolinen rahoitustavoite ja itse toteutuksen valmistelussa lähtökohtana oli, että apteekkareiden muu liitetoiminta ”tietenkin” otetaan huomioon
- Apteekkimarkkinoista on runsaasti (muidenkin mutta etenkin) KKV:n tutkimuksia ja selvityksiä, joten niiden ongelmat tunnetaan hyvin.
- Vakiintunut kritiikin kohde on suurimpien apteekkien ylituotto mutta valmistelussa oltiin valmiit vaarantamaan sekä pienimpien apteekkien olemassaolo että keskikokoistenkin apteekkien kyky toteuttaa lakisääteisiä tehtäviään. Toteutus ei ilmeisesti kumpaakaan vaaranna (rahoitustavoite puolittui) mutta näin siis voi lainvalmistelussa käydä kun tahto ohittaa tiedon.

OIKEUSMINISTERIÖ

www.oikeusministerio.fi

Facebook: facebook.com/oikeusministerio
Twitter: [@oikeusmin](https://twitter.com/oikeusmin)

Käyntiosoite: Eteläesplanadi 10, Helsinki
Postiosoite: PL 25, 00023 Valtioneuvosto

Vaihde: 029 516 001