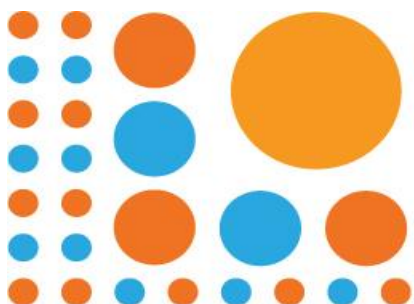


YHTEISKUNNALLISET KOEILUT SUOMESSA

– Tutkimuksen, etiikan
ja juridiikan näkökulmasta
Oskari Nokso-Koivisto & Tuuli Kaskinen



Kokeileva
Suomi

Julkaisu on tehty Aalto yliopiston taloustieteen laitoksen ja Demos Helsinki -ajatushautomon yhteistyönä.

Julkaisua varten on haastateltu seuraavia henkilöitä: Marjo Bruun, tilastokeskus; Nelli Hankonen, sosiaalipsykologia, terveystieteet, käyttäytymistieteet; Heikki Hiilamo, sosiaalipolitiikka; Matti Häyry, filosofia, bioetiikka; Raimo Lahti, oikeustiede; Heli Mikkilä, tilastokeskus; Pasi Moisio, valtiotiede, sosiaalitiede; Christina Salmivalli, psykologia; Matti Sarvimäki, taloustiede; Sanna Kaisa Spoof, Tutkimuseettinen neuvottelukunta; Jyrki Tala, oikeustiede; Marko Terviö, taloustiede; Roope Uusitalo, taloustiede; Jukka Vuori, terveystaloustiede; Mikko Annala, Demos Helsinki

Erityiskiitokset julkaisun yhdessä kehittämisestä Matti Häyry, Raimo Lahti, Matti Sarvimäki ja Marko Terviö.

Osana julkaisun valmistelutyötä on myös järjestetty pyöreän pöydän keskustelu, johon edellä mainittujen lisäksi oli kutsuttu ministeriöiden ja muiden kokeilutoimijoiden asiantuntijoita.

Julkaisun sisällöstä vastaavat kirjoittajat, eikä tekstisisältö edusta valtioneuvoston näkemystä.

Yhteiskunnalliset kokeilut Suomessa – tutkimuksen, etiikan ja juridiikan näkökulmasta

Suomessa tehdään paljon erilaisia yhteiskunnallisia kokeiluja. Kokeilujen määrän kasvun taustalla on muun muassa Sipilän hallituksen ohjelmaan kirjattu kokeilukulttuurin käyttöönoton edistäminen kärkihankkeen avulla. Sen taustaksi valtioneuvoston kanslia ja ministeriöt ovat julkaisseet useita kokeilujen hyödyntämistä käsitteleviä raportteja ja selvityksiä^{1,2}.

Kokeiluiden tarve pohjaa ajatukseen hyvästä sääntelystä. Hyvän sääntelyn ideaan kuuluu se, että päätösten erilaiset vaikutukset on etukäteen arvioitu ja että erilaisia päätösvaihtoehtoja on tasapainoisesti punnittu.³ Kyse on kansainvälisestä trendistä, joka näyttää entistä voimakkaammin rantautuvan myös Suomeen.

Tässä tekstissä kokeilulla tarkoitetaan sellaista toimintaa, jonka tarkoituksena on selvittää jonkin politiikan tai toimenpiteen vaikuttavuutta verrattuna nk. normaalitoimintaan. Kyse on tietoperustaista politiikantekoa (evidence-informed policy) tukevista kokeiluista. Tällaisia kokeiluja on Suomessa kutsuttu strategisiksi kokeiluiksi.

Yksi yhteiskunnallisten kokeilujen keskeinen tavoite on tuottaa päätösten valmistelun tueksi luotettavaa tietoa erilaisten politiikkatoimien toivotuista ja ei-toivotuista vaikutuksista. Kokeiluilla voidaan saada luotettavaa tietoa yhtä lailla lainsäädäntötyöhön, kuin säädösten toimeenpanoonkin. On kuitenkin huomioitava, että mikäli kokeilua ja sen arviointia ei toteuteta asiantuntevasti ja huolellisesti, siitä saatu tieto ei ole luotettavaa. Pahimmillaan huonosti tehdyt kokeilut johtavat vääriin johtopäätöksiin ja sitä myötä epäonnistuneisiin päätöksiin ja huonoihin käytäntöihin päätösten toimeenpanossa.

Yhteiskunnallisten kokeilujen perustavanlaatuinen eettinen ja perustuslaillinen kysymys kumpuaa siitä, että saadaksemme luotettavaa tietoa erilaisten yhteiskunnallisten toimien vaikutuksista joudumme kohtelemaan ihmisiä keskenään eri tavoin ja näin poikkeamaan yhdenvertaisuudesta. Kysymys on, missä tapauksissa tämä yhdenvertaisuudesta

¹ Annala, M et al (2016) Näkökulmia kokeilurahoitukseen – Ehdotus kokeilurahoitusalan perustamisesta; Työ- ja elinkeinoministeriö (2015) Kokeileva kehittäminen; Annala, M et al (2015) Design for Government – kokeiluilla ihmislähtöistä ohjausta ; Forss, M et al (2016) Mitä voimme oppia maailmalla järjestetyistä perusturvaan liittyvistä kokeista? Katsaus kenttäkoeasetelmiin

² Kokeilun paikka! –taustaselvitys, http://www.sitra.fi/sites/default/files/u570/2012-10-31_kokeiluyhteiskunta-keskustelupaperi_tautaselvitys_tuv_fin_doc.pdf

³ Säädosehdotusten vaikutusten arviointi:

http://www.oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200706saadosehdotustenvaikutustenarviointi.ohjeet/Files/Saadosehdotusten_vaikutusten_arviointi_Ohjeet.pdf

poikkeaminen on hyväksyttävää koko yhteiskuntaa hyödyttävän tiedon saamisen nimissä ja missä tapauksissa sitä ei pitäisi tehdä.

Ihmistieteellisen tutkimuksen etiikan linjan Suomessa määrittelee Tutkimuseettinen neuvottelukunta. Tutkimuseettiset ohjeet velvoittavat ihmistieteiden alan tutkimusmenetelmiä käyttäviä tutkijoita.⁴ Sen julkaisemat eettiset periaatteet⁵ kattavat hyvin suuren osan myös yhteiskunnallisiin kokeiluihin liittyvistä eettisistä kysymyksistä. Tämän asiakirjan tarkoituksena on osaltaan tarkentaa ja täydentää näitä ohjeita yhteiskunnallisten kokeiluiden erityispiirteet huomioivasta näkökulmasta.

Pohjoismaissa kerätään yhteiskunnallisesta toiminnasta ainutkertaisen laadukasta dataa, mikä mahdollistaa luotettavien kokeilujen kustannustehokkaan toteuttamisen. Pohjoismaisen rekisteriaineiston tekee erityisen kiinnostavaksi se, että aineistoja on mahdollista yhdistellä monista lähteistä. Kokeilutoimintaa kehittämällä Suomesta on kohtuullisin kustannuksin rakennettavissa maailman paras kokeiluympäristö, joka houkuttelee maailman johtavat yhteiskuntatieteilijät tutkimaan juuri Suomea. Tärkeä osa tätä kehittämistä on yhteiskunnallisten kokeilujen eettisen ja oikeudellisen viitekehyksen selkiyttäminen.

Tämä linjauspaperi on tehty Valtioneuvoston kanslian kokeilutoiminnon tuella ja sen tarkoituksena on auttaa kokeilutoiminnasta päättäviä poliittisia päätöksentekijöitä, kokeilutoimintaa valmistelevia virkamiehiä, yhteiskunnallisia kokeiluita tekeviä tutkijoita ja muita toimijoita kohti entistä parempaa ja tuloksellisempaa kokeilutoimintaa. Tässä asiakirjassa esitellään yhteiskunnallisia kokeiluita määritelmien, tutkimusmenetelmien ja luotettavuuden varmistamisen näkökulmasta⁶ sekä käydään läpi tärkeimmät kokeilutoimintaa ohjaavat eettiset ja juridiset periaatteet. Asiakirjan lopussa on käyty läpi tärkeimmät ongelmat ja esitetty harkittavaksi toimintatapa, jolla tärkeimmät ongelmat voitaisiin mahdollisesti ratkaista.

Kokeiluiden määritelmiä

Arkikielessä kokeiluiksi kutsutaan monenlaista innovatiivista toimintaa. Uusien toimenpiteiden vaiheittainen aloittaminen ja ruohonjuuritason aloitteiden skaalaaminen ovat hyödyllisiä työkaluja yhteiskuntaa kehitettäessä. Ne eivät kuitenkaan ole tässä linjauksessa tarkoitettua luotettavaa tietoa antavaa kokeilutoimintaa.

Tässä tekstissä kokeilulla tarkoitetaan sellaista toimintaa, jonka tarkoituksena on selvittää jonkin politiikan tai toimenpiteen vaikuttavuutta verrattuna nk. normaalitoimintaan. Kyse on tietoperustaista politiikantekoa (evidence-informed policy) tukevista kokeiluista. Tällaisia kokeiluja on Suomessa kutsuttu strategisiksi kokeiluiksi.

⁴ Hyvä tieteellinen käytäntö: http://www.tenk.fi/sites/tenk.fi/files/HTK_ohje_2012.pdf

⁵ Tutkimuseettinen neuvottelukunta (2009) [Humanistisen, yhteiskuntatieteellisen ja käyttäytymistieteellisen tutkimuksen eettiset periaatteet ja ehdotus eettisen ennakkoarvioinnin järjestämiseksi](#)

⁶ Kokeiluja työssään kohtaaville suositellaan luettavaksi: Glennerster, R., & Takavarasha, K., (2013). *Running Randomized Evaluations: A Practical Guide*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

Esimerkki:

Usein voidaan ennalta tietää, miten työttömyysturvan tason muutos vaikuttaa laskennallisesti työttömien tuloihin ja julkisiin menoihin.⁷ Sen sijaan etukäteen on mahdotonta tietää, miten toimenpide vaikuttaa työkäisten käyttäytymiseen ja sen kautta todelliseen toimintaan työmarkkinoilla ja julkisiin menoihin eli mitkä ovat kokeiltavan muutokset dynaamiset vaikutukset. Kokeilun avulla saamme tietää, miten muutokset vaikuttavat ihmisten käyttäytymiseen, minkä jälkeen muutosten laajempienkin vaikutusten arviointi on mahdollista.

Kokeilut voivat olla suoraviivaisia ja yksinkertaisia, kuten esimerkiksi yksittäisen työvoimapolitiittisen toimenpiteen työllistymistä parantavan vaikutuksen tutkiminen. Toisaalta kokeilulla voidaan myös tutkia hyvinkin laajojen ja monin tavoin ihmisten elämään vaikuttavien politiikkavaihtoehtojen vaikutuksia. Tällaisesta hyvä esimerkki on valmisteilla oleva perustulokokeilu. Ovat kokeilut pieniä tai suuria, niihin pätevät tässä asiakirjassa esitetyt peruseriaatteen.

Käsitteitä

Toimenpiteellä (*treatment*) tarkoitetaan kokeilun kohteeseen vaikuttavaa kokeilun vuoksi tehtyä muutosta johonkin sellaiseen asiaan, johon voidaan politiikan tai organisaatioiden käytännöllä tai päätöksillä vaikuttaa. Tällaisia muutoksia voivat olla esimerkiksi muutokset sosiaaliturvassa, yritystuissa, viranomaisien toimintatavoissa, koulutuksen tarjoamisessa ja veroissa. Muutoksia tarkastellaan suhteessa aikaisempaan käytäntöön tai toimintaan.

Koeryhmällä tarkoitetaan ryhmää ihmisiä, joihin kokeilussa valittu toimenpide kohdistetaan. Tärkeää on poimia koeryhmä edustavasti siitä joukosta, jonka toiminnasta haluamme tietoa. Mitä paremmin koeryhmä edustaa joukkoa, sitä paremmin tulokset on yleistettävissä.

Edustavasta otoksesta voidaan puhua silloin, kun koeryhmä vastaa eri ominaisuuksiltaan hyvin sitä joukkoa, jonka reaktioista toimenpiteeseen halutaan uutta tietoa.

Verrokkiryhmällä tarkoitetaan joukkoa, johon toimenpidettä ei kokeilun aikana kohdisteta. Verrokkiryhmän ajatuksena on, että sitä tutkimalla saadaan tietoa siitä, mitä toimenpiteen kohteille olisi tapahtunut, jos heihin ei olisi toimenpidettä suunnattu.

Dynaamisilla vaikutuksilla tarkoitetaan sitä, miten kokeiluun osallistuvien käyttäytyminen ja sen myötä kokeilun tavoitteena olevat lopputulokset (esimerkiksi työssäkäynti, verotulot, osaamistaso, koettu hyvinvointi) muuttuvat.

Rekisteriaineistolla tarkoitetaan henkilöistä jatkuvasti kerättävää dataa, joka on anonymisoidusti tutkijoiden käytettävissä. Tätä dataa hyödyntämällä voidaan kokeilun vaikutusta kokeiluun osallistuneisiin henkilöihin seurata luotettavasti ja vaivattomasti vuosienkin päähän ja etsiä kokeilun vaikutuksia monilta osa-alueilta.

⁷ Tässä voidaan käyttää apuna esimerkiksi mikrosimulaatiomalleja.

Kokeilutoiminnan tutkimukselliset näkökulmat

Milloin on kokeilun paikka?

Ei ole yksiselitteisiä sääntöjä sille, milloin kokeilu kannattaa tehdä tai jättää tekemättä vaan kyse on aina moniulotteisesta kokonaisuudesta. On hyvä huomata, että vaikka onkin olemassa paljon kysymyksiä, joihin voidaan saada vastauksia tekemällä kokeilu, on myös olemassa paljon tilanteita, joissa kokeilu ei ole syystä tai toisesta hyvä tapa vastauksien saamiseen. Seuraavassa on listattu joitakin edellytyksiä ja näkökulmia, jotka on hyvä ottaa huomioon kokeilusta päätettäessä.

1. Kokeilusta saatava tieto on uutta

Ennen kuin kokeillaan, on tärkeää perehtyä alan kirjallisuuteen ja jo aiemmin samasta aiheesta tehtyyn tutkimukseen. Kokeilun tekeminen on aina jossain määrin työlästä ja usein on mielekkäämpää hyödyntää olemassa olevaa tietoa, kuin lähteä rakentamaan kokeilua.

2. Kokeilusta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää

Kokeilusuunnitelmaa arvioitaessa on hyvä tarkastella myös kokeilusta saatavan tiedon hyödyntämismahdollisuuksia. On siis tärkeää ymmärtää, missä viitekehyksessä kokeilu tehdään. Parhaimmillaan kokeilusta saatavaa tietoa voidaan hyödyntää niin päätöksenteossa kuin tutkimusmaailmassakin.

3. Ratkaistava ongelma ja mahdolliset ratkaisuvaihtoehdot on määritelty

Ennen kokeilua on tärkeää ymmärtää riittävällä tavalla ongelman erilaisia puolia ja ratkaisuvaihtoehdot on syytä olla riittävän kattavasti selvitetty.

4. Mukana on kokeiluihin perehtynyt asiantuntija

Lähes poikkeuksetta kokeilutilanteet ja olosuhteet, joissa kokeiluita tehdään ovat niin monimutkaisia, että koeasetelman rakentaminen, datan analysointi ja tiedon luotettavuuden arviointi vaativat kokeiluihin perehtyneen asiantuntijan työtä.

Kokeilun sisällöllisen onnistumisen lisäksi kokeiluihin perehtynyt asiantuntija on arvokas resurssi, kun kokeiluun varatut taloudelliset panokset halutaan suunnata tehokkaasti. Keskenään yhtä laadukkaita tuloksia voi saada erilaisilla koeasetelmilla, joiden kustannusero voi olla huomattava.

5. Joskus kokeilu syntyy miltei luonnostaan

Yksittäisinä tapauksina erityisen kiinnostavia mahdollisuuksia kokeiluille ovat tilanteet, joissa koeasetelma on olemassa kuin itsestään. Joissain tapauksissa hyvinkin pienillä muutoksilla toimintatapoihin ja datan keruun systematisoinnilla voidaan saada aikaiseksi erinomaisia koeasetelmia.

Koeasetelma

Tässä asiakirjassa keskitytään erityisesti satunnaistettuun a/b -kokeiluun, koska se on nykytietämyksen valossa yleensä hyödyllisin ja helpoin koeasetelma. Myös muilla menetelmillä voidaan joissain tapauksissa saada luotettavaa tietoa.

Satunnaistetussa a/b -kokeilussa sijoitetaan kokeiluun valitut henkilöt satunnaisesti kahteen tai useampaan ryhmään. Kokeilussa ryhmään a satunnaisesti sijoitetuille henkilöille suunnataan toimenpide ja ryhmään b satunnaisesti sijoitetut henkilöt toimivat verrokkiryhmänä. Ryhmät ovat kaikkien muiden kokeilun lopputulokseen vaikuttavien tekijöiden suhteen aivan samankaltaisia, ainoa ero ryhmien välillä on se, että toiset osallistuvat kokeiluun ja toiset eivät.

Koejakson jälkeen tutkitaan, miten toimenpide on vaikuttanut ryhmän a henkilöihin vertaamalla heitä ryhmään b valittuihin verrokkiryhmäläisiin. Kun koehenkilöitä on riittävästi ja koehenkilöt on sijoitettu ryhmiin a ja b satunnaisesti, kokeilun jälkeiset keskimääräiset erot ryhmien välillä johtuvat hyvin todennäköisesti toimenpiteestä eivätkä jostain muusta seikasta. Ryhmien koostumusta voidaan tarvittaessa muuttaa kesken kokeilun painottamalla enemmän niitä interventioita, jotka ensimmäisten tulosten mukaan vaikuttavat lupaavimmilta.

Esimerkki satunnaistetusta a/b -kokeilusta:

Kysymys: Miten uudenlainen työvoimapolitiittinen koulutus vaikuttaa koulutettavan tulotasoon viiden vuoden päästä?

Kokeilu (ideaali tapa): Kohderyhmäksi valitaan 10000 koulutukseen halukasta, joista 5000 arvotaan uuteen koulutukseen ja 5000 jää nykyjärjestelmän piiriin.

Tulosten analysointi: Viisi vuotta myöhemmin verrataan kohde- ja vertailuryhmään kuuluvien henkilöiden keskimääräisiä tuloja. Jos keskitulot ovat koeryhmässä suuremmat kuin vertailuryhmässä, uudenlaisen koulutuksen päätellään olevan nykyjärjestelmää toimivampi tapa parantaa osallistujien tuloja.

Koeasetelmien sovelluksia ja yleisimpiä ongelmia

Kokeilun luotettavuuden kannalta valtaosa mahdollisista virheistä ja ongelmista liittyy koeryhmän valintaan ja verrokkiryhmään. Osa ongelmista on mahdollista korjata analyysivaiheessa, ja ne vaikuttavat vain tulosten tulkintaan. Tämän lisäksi kokeiluita toteuttaessa voidaan tehdä virheitä, joita ei ole mahdollista jälkikäteen korjata.

Esimerkki: Halutaan tietää millä tavoin työvoimapolitiittinen koulutus vaikuttaa koulutuksen käyneiden tuloihin.

1. Verrokkiryhmä ei ole vertailukelpoinen

Tärkein kokeiluita toteutettaessa tehtävä virhe liittyy verrokkiryhmän valintaan. Nämä virheet ovat erityisen vakavia, sillä niitä ei voida jälkikäteen korjata. Tämän takia verrokkiryhmän valinnassa onkin noudatettava erityistä huolellisuutta.

Esimerkki tyypillisestä virheestä:

Otetaan koeryhmäksi kaikki työvoimapolitiittisen koulutuksen käyneet henkilöt ja verrokkiryhmäksi kaikki ne, jotka eivät koulutusta ole käyneet. Saadaan tulokseksi, että työvoimapolitiittisen koulutuksen käyneiden tulotaso on merkittävästi matalampi. Tässä asetelmassa verrokkiryhmä ei ole vertailukelpoinen, koska yleensä henkilöillä, jotka eivät työvoimapolitiittisessä koulutuksessa ole käyneet, ei ole ylipäätään ollut ongelmia työllistymisen kanssa.

Esimerkki tyypillisestä virheestä:

Kysytään työttömiltä, ketkä koulutukseen haluaisivat osallistua, jonka jälkeen kaikki halukkaat valitaan koeryhmäksi koulutukseen ja verrokkiryhmäksi ne, jotka eivät koulutukseen tulleet. Mahdollisesti tällaisella kokeilulla saisimme tulokseksi, että koulutuksen käyneiden henkilöiden tulotaso olisi merkittävästi korkeampi kuin niiden työttömien, jotka eivät koulutukseen halunneet. Tässäkin asetelmassa verrokkiryhmä ei ole vertailukelpoinen. On hyvinkin todennäköistä, että ne jotka aktiivisesti haluavat koulutukseen ovat aktiivisempia myös muuten parantamaan tilannettaan kuin ne, jotka eivät koulutukseen syystä tai toisesta halua.

2. Kaikki koeryhmässä olevat eivät ota vastaan toimenpidettä tai osa verrokkiryhmästä onnistuu saamaan sen

Esimerkki ongelmasta:

Valitaan koeryhmä ja verrokkiryhmä oikeaoppisesti arpomalla koulutukseen halukkaiden joukosta. Jostain syystä kaikki koulutukseen valitut eivät kuitenkaan tule koulutukseen tai osa verrokkiryhmään valituista onnistuu jollain tavoin pääsemään koulutukseen. Tämä ongelma on kuitenkin osittain ratkaistavissa, jos kokeilua toteutettaessa on tallennettu tieto arvonnän tuloksista ja siitä, ketkä koulutukseen tosiasiallisesti osallistuivat. Seurauksena on kuitenkin se, että koulutuksen vaikutus voidaan mitata vain niille henkilöille, jotka osallistuivat koulutukseen koska heidät arvottiin mukaan koeryhmään (ts. he eivät olisi osallistuneet, jos heidät olisi arvottu vertailuryhmään).

3. Osalle ihmisistä on pakko tehdä toimenpide ja osalle sitä ei pidä tehdä mistään syystä

Usein ollaan tilanteessa, jossa ennalta tiedetään, että joillekin kohderyhmästä toimenpide olisi hyödyllinen ja toisille toimenpide ei olisi hyödyllinen tai olisi peräti haitallinen.

Esimerkki ongelman ratkaisuun:

Tiedämme siis ennalta, että jotkut kohderyhmästä hyötyisivät voimakkaasti työvoimapolitiittisesta koulutuksesta ja toiset kohderyhmästä eivät. Tällöin koeasetelma voidaan rakentaa luotettavaksi niin, että ainoastaan epävarmat tapaukset erotellaan tapauksista, joille toimenpiteen vaikutus on varma ja otetaan kokeilun kohteiksi ainoastaan epävarmat tapaukset, jotka arvotaan kurssille tai kurssin ulkopuolelle.

4. Mittaukseen liittyvä ongelma

Kokeilussa ongelman voi muodostaa myös mittaukseen liittyvä epävarmuus. Datapohjaisissa selvityksissä numerot kertovat muutoksesta, mutta käyttäytymismuutoksen tai toiminnan muutoksen esiin saaminen ja kuvaaminen voi olla vaikeaa.

Esimerkki ratkaisusta:

Koulukiusaamisen vähentämistä tavoitelleessa kokeilussa piti rakentaa erilaisia menetelmiä laajasti hyödyntävä tapa kerätä tuloksia. Tämä sen vuoksi, että osallistujien vastaukset kiusaamista käsitteleviin kysymyksiin eivät välttämättä heijastele todellisia muutoksia. Todellisemman tilanteen esiin saamiseksi kouluissa tehtiin havainnointia ja kyselyissä hyödynnettiin toveriarviointia. Vastajat eivät arvioineet vain omaa tilannettaan vaan myös luokkatoverien kiusaamiseen liittyntä toimintaa.

5. Liian pieni koehenkilöiden määrä

Usein ongelma syntyy siitä että kokeiluun osallistuvien henkilöiden lukumäärä on niin pieni, että merkittäviäkin vaikutuksia ei voida erottaa ryhmien välillä olevista satunnaisista eroista. Nyrkkisääntönä voidaan sanoa, että mikäli kokeiltu toimenpide aiheuttaa ison muutoksen koehenkilöissä, pienempikin koehenkilöiden joukko riittää, mikäli aiheutettu muutos on pieni, tarvitaan isompi koehenkilöiden joukko osoittamaan luotettavasti ilmiön olemassaolo. Ongelma voi syntyä myös vastauskadosta kokeilun aikana.

Esimerkki:

Työvoimapolitiittisen kokeilun vaikutuksia koeryhmän ja verrokkiryhmän välillä tutkitaan vertaamalla tuloja. Kokeiluun osallistuu 100 ihmistä. Koeryhmän tulot ovat korkeammat kuin verrokkiryhmän, mutta tämä ero ei ryhmien pienuuden takia ole tilastollisesti merkitsevä.

6. Interventio vaikuttaa riippumatta käytetyistä menetelmistä

Kokeiluihin liittyvien interventioiden haasteena on toisinaan se, että interventio itsessään aiheuttaa vaikutuksen. Tällöin ei pystytä arvioimaan intervention tehokkuutta.

Esimerkki:

Työyhteisöön kohdistuvassa kokeilussa pyritään parantamaan työviihtyisyyttä hyödyntämällä työpsykologin palveluita. Jos kontrolliryhmälle ei tarjota mitään toimintaa, on todennäköistä että työpsykologin käyttö tuottaa parempia tuloksia. Tämä ei kuitenkaan kerro työpsykologin käytön tehokkuudesta. Aktiivikontrollia käyttämällä kolmas testiryhmä tekee kevyemmän intervention, esimerkiksi työyhteisössä työntekijät keskustelevat samoista teemoista keskenään. Näiden kolmen ryhmän vertailulla voidaan arvioida, vaikuttaako mikä tahansa interventio yhtä hyvin.

7. Kokeilu vaikuttaa myös verrokkiryhmään

Jos kokeilu vaikuttaa suoraan myös verrokkiryhmään, kokeilu- ja verrokkiryhmän väliset erot eivät mittaa kokeiltavan toimenpiteen todellista vaikutusta.

Esimerkki:

Oletetaan, että esimerkkinä olevassa työvoimapolitiisessa koulutuksessa kouluttaja järjestää koulutettaville työpaikkoja osana kurssia. Jos koulutettavia on paljon suhteessa alueen työmarkkinoiden kokoon, voi olla että kurssilaiset tukkivat kaikki alueen avoinna olevat työpaikat. Tällöin kokeilu heikentää verrokkiryhmän työllistymistä. Tämän seurauksena kokeilu- ja vertailuryhmän väliset erot kasvavat.

Esimerkki:

Koulutuksessa opetetaan tehokkaita tapoja saada tietoa avoimista työpaikoista. Osa koeryhmään kuuluvista kertoo näistä tiedonhankintakanavista vertailuryhmään kuuluville ystävilleen. Tämä parantaa vertailuryhmän työllistymistä, minkä johdosta koe- ja vertailuryhmän väliset työllistymiserot pienevät.

Kokeilun vaiheet

Vaikka luotettavaa tietoa tuottavat yhteiskunnalliset kokeilut voivat erota toisistaan paljonkin, käytännössä kaikista kokeiluista on kuitenkin löydettävissä samat vaiheet.

1. Suunnittelu

Kokeilun tärkein ja vaativin vaihe on kokeilun suunnittelu. Ensin kokeilulle asetetaan tavoite. Sen voi tehdä tutkimuksen tekijä tai se voi tulla työn tilaajalta.

- a. Kohderyhmän valinta, kohderyhmä sisältää koe- ja verrokkiryhmän
- b. Tutkimuskysymysten määrittely⁸
- c. Datan keruun ja analysoinnin suunnittelu ja tarvittavien lupien hankkiminen. Tulosten arvioinnin indikaattorit ja kriteerit on päätettävä suunnitteluvaiheessa.
- d. Voimalaskelmat

2. Toteutus

- a. Toimijoiden sitouttaminen
- b. Tehdään suunnitelman mukaiset toimenpiteet
- c. Kerätään data suunnitelman mukaisesti

3. Tulosten analysointi, raportointi ja datan rekisteröinti

- a. Analysoidaan kerätty data suunnitelman mukaisesti
- b. Raportoidaan tuloksista
- c. Rekisteröidään ja tallennetaan kokeilusta saatu data myöhempää käyttöä varten

⁸ Tutkimuskysymysten etukäteismäärittelyllä vältetään ns. kalasteluongelma. Valikoimalla tutkimuskysymykset jälkikäteen suuresta määrästä dataa löytyy usein tilastollisesti merkitsevältä vaikuttavia yhteyksiä, joilla ei kuitenkaan ole todistusvoimaa.

Kokeilutoiminnan eettiset näkökulmat

Kokeilutoiminnan keskeinen eettinen kysymys liittyy kokeiluista saatavan tiedon rooliin päätöksenteossa. Onnistuessaan laadukkaaseen tietoon tähtäävän kokeilutoiminnan kehittämisellä ja käyttöönotolla on vaikutuksia koko yhteiskunnan tekemiin päätöksiin. Parhaimmillaan koko päätöksentekojärjestelmä kehittyy. Onnistuneet kokeilut voivat lisätä laadukkaan tiedon käyttämistä ja läpinäkyvyyttä päätöksentekojärjestelmässä, mitä voidaan pitää myönteisenä asiana. Kokeilun vaihtoehtona voi olla se, että suunniteltu toimenpide tehdään seurauksia tarkemmin tuntematta koko väestölle.

Ihmistieteellisen tutkimuksen eettiset ohjeet pohjaavat usein neljään peruseriaatteeseen: hyödyllisyys, vahingoittamisen välttäminen, oikeudenmukaisuus sekä ihmisten kunnioitus. Myös kokeilutoiminnan eettistä pohjaa on hyvä punnita näiden peruseriaatteiden kautta.

Eettisten näkökulmien huomioiminen on kaikissa tapauksissa kokonaisuuden punnitsemista. Ei ole yksiselitteistä rajaa sille, milloin kokeilu olisi eettisestä näkökulmasta katsottuna hyväksyttävä tai hylättävä muutamia ääritapauksia lukuun ottamatta. Tärkeää eettisten näkökulmien huomioimisessa on, että arviointi tehdään systemaattisesti ja yhteneviä periaatteita seuraten siten, että arvioinnille on selkeästi määritellyt kohdat kokeiluprosessissa.

Yhteiskunnallisen tutkimuksen eettisessä arvioinnissa on hyvä nojata soveltuvin osin Helsingin julistukseen⁹ sekä Belmontin raporttiin¹⁰. Yhteiskunnallisten kokeilujen etiikka vertautuu hyvin liikennetutkimuksen etiikkaan, josta tehtyyn tutkimukseen¹¹ tutustuminen on suositeltavaa myös yhteiskunnallisten kokeiluiden etiikasta kiinnostuneille.

Suhde lääketieteen ja ihmistieteiden yleisiin eettisiin ohjeisiin

Lääketieteelliselle ja ihmistieteelliselle tutkimukselle on olemassa omat eettiset ohjeistuksensa, jotka soveltuvat kyseisille tutkimusaloille. Lääketieteessä keskeisimmät eettiset kysymykset liittyvät usein ihmisen fyysiseen koskemattomuuteen ja sen loukkaamiseen. Ihmistieteissä keskeisimmät eettiset ja kysymykset liittyvät usein yksittäisen ihmisen yksityisyyteen, tietosuojaan ja esimerkiksi henkilökohtaiseen koskemattomuuteen.

Erotuksena edellisistä, yhteiskunnallisten kokeilujen keskeisimmät eettiset kysymykset liittyvät usein yhdenvertaisuuteen ja siitä poikkeamiseen. On myös hyvä huomata, että yhteiskunnallisten kokeiluiden kautta saatavat hyödyt eivät välttämättä useinkaan liity suoraan yksilöön vaan ennen kaikkea koko yhteiskunnan kehittämiseen ja sitä kautta mahdollisesti lankeavina hyötyinä yksilöille.

⁹ Maailman lääkäriliitto, <http://www.wma.net/en/20activities/10ethics/10helsinki/>

¹⁰ National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research, <http://www.hhs.gov/ohrp/regulations-and-policy/belmont-report/>

¹¹ Liikennetutkimuksen etiikasta on julkaistu laadukas artikkeli, johon on koottu kattavasti bioetiikan ja liikennetutkimuksen etiikan periaatteet. Tässä asiakirjassa hyödynnetään ko. artikkelia siihen enää erikseen viittaamatta: Svensson, Sara, and Sven Ove Hansson. "Protecting people in research: a comparison between biomedical and traffic research." *Science and engineering ethics* 13.1 (2007): 99-115.

Niiltä osin kun yhteiskunnallisia kokeiluita tehdään hyödyntäen lääketieteen tai muiden ihmistieteiden menetelmiä, on selvää, että näiden alojen eettisiä ja juridisia ohjeita on syytä noudattaa.

Yhteiskunnallisen kokeilun suunnittelussa huomioitavat eettiset periaatteet

1. Tutkimuksen hyvä laatu
Kokeiluhankkeen pitää olla hyvin suunniteltu ja kokeilututkimus pitää tehdä laadukkaasti. Kokeilun on oltava rajaukseltaan ja mittakaavaltaan riittävä suhteessa kysymykseen, johon sillä haetaan vastausta päätöksenteossa.
2. Vahingon välttäminen kohderyhmälle
Kokeiluhanke pitää suunnitella siten, että vahingot kohderyhmälle minimoidaan. Kokeiluilla pitäisi pyrkiä parantamaan ihmisten elinolosuhteita ja hyvinvointia. Asiantuntijoilla pitää siis olla näkemys siitä, että kokeiltava toimenpide parantaa kohderyhmän elinolosuhteita ja hyvinvointia. Hyväksyttävää on, että toimenpiteen vaikutuksiin liittyy epävarmuutta.

Mahdollisessa tilanteessa, jossa etsitään rajallisten resurssien kannalta vähiten huonoa vaihtoehtoa, tämä kysymys voi tulla hyvinkin vahvasti pohdittavaksi.
3. Kohderyhmälle ja muille tahoille koituvien riskien ja hyötyjen arviointi
Tärkeää on, että kokeiluhankkeen riskit ja mahdolliset hyödyt on tunnistettu ja arvioitu. Kokeilu voidaan tehdä vain, jos joku varteenotettavien asiantuntijoiden joukosta edustaa sitä kantaa, että se hyödyttää kohderyhmää enemmän kuin potentiaalisesti asettaa vaaraan¹².
4. Koeryhmän jäsenten oikeudenmukainen valinta
Kokeilun kohderyhmän valinnassa on pyrittävä oikeudenmukaisuuteen. Kaksi erityishuomiota kohderyhmän valintaan ovat: Kohderyhmään olisi valittava ensisijaisesti sellaisia henkilöitä, joiden voidaan olettaa hyötyvän kokeilusta ja haavoittuvassa asemassa olevien valintaa kohderyhmään on syytä välttää.
5. Koeryhmän jäsenten riittävä informointi
Ihmistieteiden tutkimuseettisessä ohjeessa linjataan, että "Tietoon perustuvan suostumuksen periaatteesta voidaan poiketa, jos ennalta annettava tieto vääristäisi tutkimuksen tuloksia".

Yhteiskunnallisille kokeiluilla on usein ominaista se, että monissa tapauksissa kohderyhmän etukäteisinformointi voi olla käytännössä vaikeaa tai se voi vääristää tutkimuksen tuloksia. Belmontin raportti määrittää reunaehdot informoimatta jättämiselle. Etukäteen informoimatta voidaan jättää, mikäli seuraavat ehdot täyttyvät:

¹² Oman kysymyksensä muodostavat pakollisina pidetyt alajakokeilut, joissa uskotaan korkeintaan, että koituva haitta on tasapainoisessa suhteessa realiteetteihin, jotka on määritelty erikseen poliittisesti.

1. Epätäydellinen informointi on tosiasiallinen edellytys tutkimuksen päämäärien saavuttamiselle
 2. Salattavat riskit kohderyhmälle ovat enintään minimaalisia
 3. On tehty asianmukainen suunnitelma jälkikäteisinformoinnista
6. Kohderyhmän jäsenten suostumus
- Ihmistieteiden tutkimuseettisissä ohjeissa todetaan: "Tietoon perustuvan suostumuksen periaatteesta voidaan poiketa, jos ennalta annettava tieto vääristäisi tutkimuksen tuloksia."
- Yhteiskunnalliset kokeilut ovat usein sellaisia, että suostumuksen kysyminen olisi omiaan vääristämään merkittävästi tutkimuksen tuloksia. Tapauksissa, joissa suostumuksen kysyminen on tutkimuksen onnistumisen kannalta mahdotonta, voidaan soveltaa ajatusta sijaisen tekemästä arvioinnista.
- Sijaisen tekemää arviointia voidaan soveltaa seuraavien kysymysten kautta: Millä tavalla koehenkilö olisi itse valinnut ja millainen valinta olisi koehenkilön edun mukainen? Yksi mahdollisuus asian eettiseen tarkasteluun on suostumuksen saaminen yhteisön kautta. Kyse on tällöin mahdollisimman demokraattisesta prosessista, jossa yhteisön edustajat tekevät punninnan ja antavat suostumuksen yksilöiden puolesta.
7. Kohderyhmän jäsenten yksityisyyden suoja
- Aineisto tulee lähtökohtaisesti kerätä ja säilyttää niin, että yksityisyyden suoja säilyy kaikissa tilanteissa, eikä yksittäisiä henkilöitä voi tunnistaa aineistosta. Tästä voidaan poiketa vain tutkittavan suostumuksella.

Kokeilutoiminnan oikeudelliset näkökulmat

Kokeilutoiminnan oikeudellisista näkökulmista on tehty kattava selvitys vireillä olevan perustulokokeilun selvitystyön yhteydessä¹³. Selvityksessä on käyty läpi esimerkiksi perustuslakivaliokunnan kokeiluihin liittyvät linjaukset, eikä työtä ole syytä tässä asiakirjassa toistaa. Tämän asiakirjan tarkoituksena onkin antaa lyhyt yleiskuvaus tärkeimmistä oikeudellisista periaatteista ja toimintamalleista sekä tarjota eteenpäin katsovasti taustaa erityisesti uusien toimintatapojen suunnittelulle.

On tärkeää huomata, että vaikka kokeiluiden eettinen ja oikeudellinen arviointi ovatkin sisältöjen näkökulmasta kytköksissä toisiinsa, ei eettinen arviointi kuitenkaan korvaa oikeudellista arviointia. Jotta kokeilun tekeminen on mahdollista, sen on läpäistävä eettisen seulan lisäksi myös oikeudellinen arviointi.

¹³ Selvitys perustulokokeilusta:

http://tietokayttoon.fi/documents/10616/2009122/13_2016_Ideasta+kokeiluun.pdf/20f52711-9d86-494d-aa5f-0e6d8b0fad48?version=1.0

Yhteiskuntatieteellisistä kokeiluista ei ole Suomessa säädetty yleislakia, toisin kuin esimerkiksi lääketieteellisistä tutkimuksista. Kokeilutoiminnan oikeudellisessa arvioinnissa on tästä syystä nojattava olemassa olevaan lainsäädäntöön. Jos kyseessä on perusoikeuksiin syvälle käyvä yhteiskuntatieteellinen kokeiluasetelma, kokeilun perustaksi tarvitaan erityislaki.

Oikeudellisesta näkökulmasta kokeilutoiminta jakaantuu kolmeen osakysymykseen:

- a) Onko kokeilutoimintaan ryhtyminen ratkaistavissa viranomaisharkinnan puitteissa ilman uutta laintasoista sääntelyä tai olemassa olevan lainsäädännön muuttamista;
- b) Tarvitaanko uutta laintasoista sääntelyä tai olemassa olevan lainsäädännön muuttamista;
- c) Mitä rajoituksia sellaiselle lainsäädännölle asettavat perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset, jotta tavallinen lainsäätämisyjärjestys tulee kysymykseen

Perustuslain tulkinta kuuluu Suomessa eduskunnan perustuslakivaliokunnalle ja normaaleiden lakien tulkinta tuomioistuimille. Koska yhteiskunnallisten kokeiluiden hyödyntäminen laajamittaisesti päätöksenteon tukena on Suomessa vielä lapsenkengissä, on oikeuskäytäntöäkin muodostunut vasta kohtuullisen vähän. Tästä syystä pitäviä ohjeita tapausten osalta, josta ennakkotapauksia ei ole, ei voida antaa.

Vaikka kaikkiin kysymyksiin ei voidakaan antaa suoraa vastausta, huolellisella tässä asiakirjassa esiteltyjen näkökulmien läpikäynnillä voidaan sudenkuopat todennäköisesti isossa osassa tapauksia välttää. Asiakirjan lopussa esitetään myös ajatuksia toimintatapojen muokkaamiseksi niin, että mahdolliset ongelmatapaukset saataisiin mahdollisimman joustavasti selvitettyä.

Yhteiskunnallisten kokeiluiden erityispiirteet

Käsitlemme tässä asiakirjassa ainoastaan sellaisia seikkoja, jotka ovat erityisen tyypillisiä aiemmin kuvatuille yhteiskunnallisille kokeiluille ja joista on jo aiheutunut tai uskotaan mahdollisesti aiheutuvan oikeudellisia ongelmia. Tällaisia kysymyksiä ovat yhdenvertaisuus ja koehenkilön suostumus. On selvää, että kokeilutoiminnalle asettavat rajoitteita monet muutkin lait, kuten henkilötietolaki, mutta usein näiden lakien tapauksissa käytännöt ovat ehtineet kehittyä ajan saatossa, eikä niitä tästä syystä tässä asiakirjassa käsitellä.

Tässä asiakirjassa tarkoitetuille yhteiskunnallisille kokeiluille on ominaista, että niissä koeryhmää ja verrokkiryhmää kohdellaan eri tavoin. Yhteiskunnallisten kokeiluiden tekeminen käy käytännössä mahdottomaksi, jos emme saa kohdella ihmisiä eri tavoin. Keskeisin yhteiskunnallisia kokeiluita koskeva juridinen kysymys liittyykin perustuslaissa perusoikeudeksi määriteltyyn yhdenvertaisuuteen ja siitä poikkeamiseen. Arvioinnissa pitääkin punnita, missä tapauksissa ja millä tavoin saamme julkisen vallan toimesta kohdella ihmisiä keskenään eri tavoin saadaksemme uutta tietoa?¹⁴

Yhdenvertaisuudesta poikkeamisen lisäksi toinen leimallisesti yhteiskunnalliseen kokeilutoimintaan liittyvä kysymys on koehenkilön suostumuksen vaatimus. Vaatimus

¹⁴ Aiemmin viitatussa perustulokokeilun taustaselvityksessä, jaksot 7.2.1 ja 7.2.3, on käyty läpi perustuslakivaliokunnan päätökset koskien yhdenvertaisuuden toteutumista kokeiluissa.

suostumuksen kysymisestä aiheuttaa usein merkittäviä ongelmia kokeilun luotettavuuden ja käytännön toteuttamisen näkökulmasta. Jos mukaan otetaan ainoastaan kokeiluihin halukkaat, otos vääristyy pahasti. Perustuslaillisesti ongelma liittyy oikeuteen elämästä, henkilökohtaiseen vapaudesta ja koskemattomuudesta. Oikeudellisessa arvioinnissa pitääkin punnita, missä tapauksessa, uutta tietoa saadaksemme, saamme ottaa ihmisen kokeiluun ilman, että koehenkilöllä on mahdollisuus kieltäytyä kokeiluun osallistumisesta?

Lääketieteellisissä tutkimuksissa, jolloin puututaan koehenkilön fyysiseen koskemattomuuteen, vaatimus suostumuksesta on loukkaamaton. Perustuslakivaliokunnan arvioimissa yhteiskunnallisissa kokeiluhankkeissa suostumusta ei ole vaadittu, vaan esimerkiksi kokeiluiden alueellinen rajaus on hyväksytty.¹⁵

Myös muiden perusoikeuksien toteutumisen arviointi, esimerkkinä sosiaaliset oikeudet, voi joidenkin kokeiluiden kohdalla tulla kyseeseen. Prosessin näkökulmasta kaikkien perusoikeuksien toteutumisen arviointi tehdään samalla tavalla ja samoja periaatteita noudattaen.

Yhteiskunnallisten kokeiluiden perustuslaillinen arviointi

Perustuslain vaatimus kaikkien perusoikeuksien toteutumisesta ei ole ehdoton, vaan joistakin perusoikeuksista voidaan poiketa hyväksyttävästä syystä.

Lainkirjoittajan oppaassa¹⁶ todetaan hyväksyttävästä syystä seuraavasti:

”Perusteen, jolla perusoikeutta rajoitetaan, tulee olla perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta hyväksyttävä. Rajoitusperusteena voi siten olla esimerkiksi pyrkimys suojata jonkin muun kuin rajoituksen kohteena olevan perusoikeuden toteutumista tai saavuttaa jokin muu sellainen päämäärä, joka on perusoikeusjärjestelmän kokonaisuuden kannalta objektiivisin perustein arvioituna (normatiivisessa mielessä) hyväksyttävä.”

sekä:

”Rajoitussäätelyn tulee olla paitsi hyväksyttävää myös painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatimaa.”

Perustuslakivaliokunta on aiemmissa päätöksissään katsonut, että tiedon tuottaminen päätöksenteon tueksi on joissain tapauksissa ollut tällainen perustuslain määrittelemä hyväksyttävä syy esimerkiksi yhdenvertaisuudesta poikkeamiseen. Perustuslakivaliokunta on myös joissain alueellisissa kokeiluissa pitänyt hyväksyttävänä sitä, että koehenkilöiden suostumusta ei kysytä.

Mikäli katsotaan, että perusoikeuksista poikkeamiselle on hyväksyttävä syy, rajaus on tehtävä siten, että perusoikeuksien rajoittamisen yleisiin edellytykset täyttyvät. Perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset ovat¹⁷:

¹⁵ Aiemmin viitatussa perustulokokeilun taustaselvityksessä, jakso 7.2.4, on käyty läpi perustuslakivaliokunnan päätökset koskien suostumuksen kysymistä.

¹⁶ Lainkirjoittajan opas: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/#jakso-4-1-16>

1. rajoituksesta säädetään lailla
2. rajoitus on tarkkarajainen ja täsmällisesti määritelty
3. rajoituksen perusteena oleva syy on perusoikeusjärjestelmän kannalta hyväksyttävä ja painavan yhteiskunnallisen tarpeen vaatima
4. rajoitus ei koske perusoikeuden ydintä
5. rajoitus on välttämätön hyväksyttävän tarkoituksen saavuttamiseksi; lisäksi perusoikeuden suojaaman oikeushyvän ja rajoituksen perusteena olevan intressin tulee olla keskenään oikeassa suhteessa
6. rajoituksen toteuttamisen osalta on huolehdittu riittävästä oikeusturvajärjestelyistä
7. rajoitus ei ole ristiriidassa ihmisoikeusvelvoitteiden kanssa

Kokeilun arvioinnin kannalta näistä yleisistä periaatteista perustuslain näkökulmasta esiin nousevat seuraavat kysymykset:

1. Onko kokeilu relevantti, eli saadaanko sillä luotettavaa ja päätöksenteon kannalta validia tietoa, jota ei voida saada ilman perusoikeuksista poikkeamista (välttämättömyysvaatimus)?
2. Onko kokeilun aiheuttama poikkeama perusoikeuksiin mielekkäässä suhteessa kokeilusta saatavan hyötyyn (suhteellisuusvaatimus)?
3. Onko perusoikeuksista poikkeaminen minimoitu?

Kokeilulakia kirjoitettaessa on kiinnitettävä erityistä huomiota myös perusoikeuksien rajoittamisen tarkkarajaisuuteen ja siihen, että rajoitus on täsmällisesti määritelty.

On hyvä huomata, että ei ole olemassa yksiselitteistä rajaa sille, milloin tilanne antaa perustuslain määrittelemän hyväksyttävän syyn perusoikeudesta poikkeamiseen. Kokeiluiden hyväksyttävyyden arviointi onkin aina kokonaisuuden punnintaa, jossa joko kevyemmissä kokeiluissa yksittäinen virkamies tai raskaammissa kokeiluissa perustuslakivaliokunta joutuu tapauskohtaisesti punnitsemaan, millaista perusoikeudesta poikkeamista kokeilu mahdollisesti aiheuttaa ja onko kokeilusta mahdollisesti saatava tieto yhteiskunnan kannalta sellaista, että se tarjoaa perustuslain tarkoittaman hyväksyttävän syyn perusoikeudesta poikkeamiseen.

Kahdenlaisia kokeiluja

Juridisesta näkökulmasta yhteiskunnalliset kokeilut voidaan jakaa kahteen ryhmään, jotka poikkeavat käsittelytavoiltaan merkittävästi toisistaan. On tärkeää huomata, että molempia vaihtoehtoja sitovat käsittelytapojen eroista huolimatta samat periaatteet ja molemmissa tapauksissa tulee noudattaa olemassa olevaa lainsäädäntöä niiltä osin kuin uutta kokeilulakia ei säädetä.

Ensimmäinen ryhmä: Kokeilut, jotka voidaan tehdä olemassa olevan lainsäädännön ja viranomaisen toimivallan puitteissa ilman uutta lainsäädännön sääntelyä tai lainsäädännön muuttamista.

Osa yhteiskunnallisista kokeiluista voidaan tehdä olemassa olevan lainsäädännön puitteissa. Tällöin kyseisestä asiasta vastaavan viranomaisen tehtävänä on kokeilun hyötyjen ja haittojen punninta myös perusoikeuksien näkökulmasta.

Esimerkki:

Halutaan tietää millä tavoin työvoimapolitiittinen koulutus vaikuttaa koulutuksen käyneiden tuloihin. Koulutettavia työvoimapolitiittiseen koulutukseen ohjaavat virkamiehet ohjeistetaan arpomaan päätöksentekijän näkökulmasta epäselvät tapaukset eri koulutuksiin. Tapaus vaikuttaa juridisesti selvältä, koska mahdollinen järjestelmän kokeilusta saatavaan tietoon pohjautuvasta kehittämisestä saatava hyöty voi olla hyvinkin suuri ja yhdenvertaisuuden loukkaamista tilanteessa ei tapahdu.

Toinen ryhmä: Kokeilut, joiden tekeminen edellyttää muutoksia olemassa olevaan lainsäädäntöön

Osa yhteiskunnallisista kokeiluista on sellaisia, että niiden tekeminen edellyttää lainsäädännön muuttamista. Tällainen tilanne voi tulla vastaan kahdessa tapauksessa:

1. Kokeilun edellyttämä toimenpide on ristiriidassa olemassa olevan lainsäädännön kanssa
2. Yhteiskuntatieteellinen kokeiluasetelma käy syvälle perusoikeuksiin.

Näissä tapauksissa on katsottu toimivaksi käytännöksi tehdä erillinen kokeilulaki, jossa kokeilusta päätetään¹⁸. Kokeilulain tavallinen lainsäätämisyjärjestys tulee kysymykseen, jos perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset eivät ylitä. Laki kokeilusta käy läpi normaalin lainsäädäntöprosessin, jossa on valmiiksi määritellyt paikkansa perusoikeuksien toteutumisen arvioinnille. Näissä tapauksissa arvioinnin ja päätöksen perustuslainmukaisuudesta tekee eduskunnan perustuslakivaliokunta.

Esimerkki:

Halutaan tietää, millä tavoin muutokset johonkin sääntelyyn, esimerkiksi perustulon käyttöönotto, vaikuttaa työvoiman toimintaan työmarkkinoilla. Tällainen kokeilu on selvästi ristiriidassa olemassa olevan lainsäädännön kanssa ja loukkaa yhdenvertaisuutta, mistä syystä on selvää, että sitä ei voi käynnistää viranomaisen päätöksellä vaan sitä varten tarvitaan raskaampi menettely, jossa lopulta perustuslakivaliokunta päättää kokeilun perustuslainmukaisuudesta.

Satunnaistaminen

Kokeilusta saatavan tiedon laatuun vaikuttaa merkittävästi mahdollisuus satunnaisuuteen koeryhmän valinnassa. Satunnaistaminen ei itsessään ole perustuslain kannalta ongelma,

¹⁸ Lainkirjoittajan oppaassa on osio alueellisista kokeiluista:

http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/1378370560107/Files/Lainkirjoittajan_opas_low_20130904.pdf

mutta satunnaistaminen voi muodostua ongelmaksi tapauksissa, joissa perusoikeuksista poiketaan.

Esimerkki:

Viranomaisen harkintavaltansa puitteissa arpoo selvästi epäselvät tapaukset ryhmiin sen sijaan, että asettaisi ne ryhmiin mielivaltaisesti. Tässä tapauksessa yhdenvertaisuudesta ei poiketa, jolloin myöskään satunnaistaminen ei ole oleellinen kysymys.

Tapauksissa, joissa yhdenvertaisuudesta poiketaan ja päädytään laatimaan kokeilulaki, tekee perustuslakivaliokunta osana kokonaisharkintaa arvion siitä, voidaanko satunnaistaminen tehdä. Tärkeinä kysymyksinä on pidetty kahta seikkaa:

1. Demokratia, halutaan säilyttää eduskunnan lopullinen päätösvalta
2. Oikeusturva, halutaan välttää viranomaisten mielivalta

Kokeilulakia säädettäessä onkin tärkeää huolehtia siitä, että kokeilulaki on rakennettu niin, että eduskunta käyttää lopullista päätösvaltaa, kun perusoikeuksista poiketaan ja että viranomaisen mielivalta esimerkiksi koeryhmän valinnassa estetään.

Esimerkki:

Perustuslakivaliokunta on katsonut, että kuntakokeilussa kokeiluun päätyvät kunnat on pitänyt määrittellä lakitasolla. Kuntien valitseminen satunnaisesti ei ole ongelma, kunhan satunnaistaminen tehdään niin varhaisessa vaiheessa, että kunnat voidaan yksilöidä lakiin.

Ongelmakohdat ja mahdollisuudet niiden ratkaisemiseksi

Kokeiluita suunniteltaessa törmätään kahteen ongelmaan:

1. Miten voidaan varmistaa, että suunnitelluista yhteiskunnallisista kokeiluista saatu tieto on luotettavaa?
2. Miten voidaan ennalta tietää, miten esitetty kokeilu suhtautuu oikeudellisiin reunaehtoihin, eli
 - a. Onko kokeilutoimintaan ryhtyminen ratkaistavissa viranomaisharkinnan puitteissa ilman uutta lainsäädäntöä tai olemassa olevan lainsäädännön muuttamista;
 - b. Tarvitaanko uutta lainsäädäntöä tai olemassa olevan lainsäädännön muuttamista;
 - c. Mitä rajoituksia sellaiselle lainsäädännölle asettavat perusoikeuksien rajoittamisen yleiset edellytykset, jotta tavallinen lainsäätämisyjärjestys tulee kysymykseen?

Ensimmäisen ongelman ratkaisu on yksinkertainen. Vireillä olevat kokeiluehdotukset on saatettava tunnustettujen kokeiluja ymmärtävien asiantuntijoiden arvioitavaksi riittävän varhaisessa vaiheessa.

Toisen ongelman ratkaisu on mutkikkaampi. Ongelma on selvyiden vuoksi hyvä jakaa kahteen osaan.

Tilanteessa, jossa päädytään rakentamaan kokeilulakia, perustuslainmukaisuuden arviointiprosessi ja lopullinen arvioija on selvä. Perustuslakivaliokunta arvioi lain perustuslainmukaisuuden omassa prosessissaan. Ongelmaksi muodostuu se, että perustuslainmukaisuuden arviointiprosessissa ratkaisu tulee suunnittelun näkökulmasta hyvin myöhäisessä vaiheessa. Ennen kuin päätös perustuslainmukaisuudesta saadaan, prosesseissa todennäköisesti käytetty hyvinkin paljon tutkijoiden ja muiden toimijoiden resursseja. Tämä johtaa helposti siihen, että epäselvissä, vaikkakin päätöksenteon ja uuden tiedon saannin kannalta merkityksellisissä, tapauksissa kokeilu voidaan jättää turhaan tekemättä.

Tilanteissa, joissa yksittäinen viranomainen joutuu tekemään arvion siitä, onko kokeilu mahdollista tehdä ko. viranomaisen toimivallan puitteissa vai olisiko kenties rakennettava kokeilulaki, tilanne voi olla vieläkin ongelmallisempi. Muodollinen prosessi viranomaisen toiminnan lainmukaisuuden arvioimiseksi tapahtuu vasta jälkikäteen mahdollisten valitusten käynnistämien prosessien seurauksena. Tämä epävarmuus on omiaan vähentämään viranomaisten halua kokeiluille.

Mahdollinen ratkaisu

Lääketieteessä tutkimuksen etiikan ja lainmukaisuuden arvioinnissa on päädytty ratkaisuun, jossa asiasta säädetään lakiteitse.¹⁹ Valtakunnallisella tasolla toimii periaatteellisia kysymyksiä varten valtakunnallinen lääketieteellinen tutkimuseettinen toimikunta, kun taas yksittäisiä tutkimushankkeita arvioivat alueelliset eettiset toimikunnat. Toimikunnille on annettu asema ennalta arvioida tutkimushankkeiden juridista ja eettistä hyväksyttävyyttä. Toimikuntien jäsenet toimivat toimikunnissa virkavastuulla.

Mikäli yhteiskunnallisia kokeiluita aiotaan jatkossa käyttää laajemmin päätöksenteon tukena, on edellä esitetyt ongelmat tärkeä jollakin tavoin ratkaista. On yhtäältä oltava toimintatapa, jolla varmistetaan kokeiluiden hyvä laatu. Toisaalta on oltava toimintatapa, jolla annetaan selkänöjää kokeiluja suunnitteleville tutkijoille ja virkamiehille perustuslainmukaisuuden ja arviointiin jo kokeilun suunnitteluvaiheessa ja näin madalletaan kynnystä kokeiluiden hyödyntämiselle.

Yksinkertaisin tapa poistaa lainsäädännöllisestä epäselvyydestä aiheutuvia ongelmia ja tukea kokeilujen toteutumista on puitelain säätäminen. Puitelaissa määriteltäisiin ne reunaehdot, joiden puitteissa kokeilu on sallittua toteuttaa sekä mahdolliset institutionaaliset rakenteet kokeiluiden arvioimiseksi. Puitelaki antaisi vahvan selkänöjan kokeilutoiminnalle.

Yhteiskunnallisissa kokeiluissa harkittavaksi voisi tulla myös kevyempi toimintatapa siten, että esimerkiksi valtioneuvoston asetuksella nimettäisiin asiantuntijaelin, jonka jäseniksi kutsuttaisiin yhteiskunnallisten kokeilujen asiantuntijoita sekä perustuslakiasiantuntijoita. Asiantuntijaelimien tehtävänä olisi käsitellä valtioneuvoston kautta tulleet kokeiluehdotukset tiedon luotettavuuden näkökulmasta sekä toimia yhteydenpitorajapintana valtion kokeiluita

¹⁹ Valtakunnallinen lääketieteellinen tutkimuseettinen toimikunta TUKIJA, <http://tukija.fi/etusivu>



koordinoivien ja järjestävien virkamiesten ja tiedeyhteisön välillä sekä lausua epäselvissä tapauksissa kokeiluehdotuksista perustuslainmukaisuuden näkökulmasta.