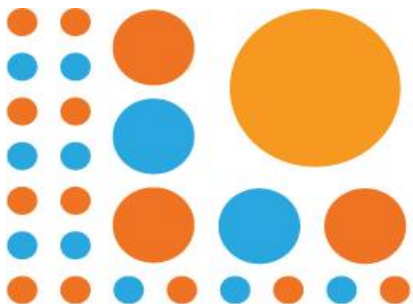


SAMHÄLLELIGA FÖRSÖK I FINLAND

ur forskningsmässig, etisk och juridisk
synvinkel

Oskari Nokso-Koivisto & Tuuli Kaskinen



Kokeileva
Suomi

Publikationen har utarbetats i samarbete mellan institutionen för ekonomi vid Aalto-universitetet och tankesmedjan Demos Helsinki.

För publikationen har följande personer intervjuats: Marjo Bruun, Statistikcentralen; Nelli Hankonen, socialpsykologi, hälsopsykologi, beteendevetenskaper; Heikki Hiilamo, socialpolitik; Matti Häyry, filosofi, bioetik; Raimo Lahti, juridik; Heli Mikkilä, Statistikcentralen; Pasi Moisio, statsvetenskap, socialvetenskap; Christina Salmivalli, psykologi; Matti Sarvimäki, ekonomi; Sanna Kaisa Spoof, Forskningsetiska delegationen; Jyrki Tala, juridik; Marko Terviö, ekonomi; Roope Uusitalo, ekonomi; Jukka Vuori, hälsoekonomi; Mikko Annala, Demos Helsinki

Ett särskilt tack för utvecklandet av publikationen riktas till Matti Häyry, Raimo Lahti, Matti Sarvimäki och Marko Terviö.

Som ett led i beredningsarbetet av publikationen ordnades också ett rundabordssamtal och till det hade ovannämnda personer samt sakkunniga från ministerierna och övriga försöksaktörer kallats.

För innehållet i denna publikation ansvarar författarna och i innehållet i texten återges inte statsrådets ståndpunkt.

Samhälleliga försök i Finland

– ur forskningsmässig, etisk och juridisk synvinkel

I Finland genomförs många samhälleliga försök. Orsaken till det ökade antalet försök är bland annat att det i Sipiläs regeringsprogram tagits in att man ska främja införandet av en försökskultur med hjälp av spetsprojekt. Som bakgrund har statsrådets kansli och ministerierna publicerat många rapporter och utredningar som behandlar hur man ska kunna dra nytta av försöken¹².

Behovet av försök bygger på tanken om god lagstiftning. Till god lagstiftning hör att de olika konsekvenserna av beslut bedömts på förhand och att olika beslutsalternativ har avvägts balanserat.³ Det är en internationell trend som verkar få ett allt starkare fäste också i Finland.

I denna text avses med försök sådan verksamhet vars syfte är att utreda hur verkningsfull en viss politik eller en viss åtgärd är i jämförelse med den normala verksamheten. Det är fråga om försök som stöder evidensbaserad politik (evidence-informed policy).

Ett av de centrala målen med de samhälleliga försöken är att producera tillförlitlig information om önskade och oönskade konsekvenser av olika politiska åtgärder som stöd för beredningen av beslut. Med hjälp av försöken kan man få fram tillförlitlig information såväl för lagstiftningsarbetet som för verkställigheten av bestämmelser. Det bör dock påpekas att om försöket och bedömningen av det inte genomförs på ett sakkunnigt och omsorgsfullt sätt är informationen inte tillförlitlig. I värsta fall kan dåligt genomförda försök leda till felaktiga slutsatser som i sin tur leder till misslyckade beslut och dålig praxis vid verkställandet av besluten.

När det gäller de samhälleliga försöken bottenar en grundläggande etisk och konstitutionell fråga i att för att få tillförlitlig information om effekterna av olika samhälleliga åtgärder blir vi tvungna att behandla människor på olika sätt och därmed frånga jämlikhetsprincipen. Frågan är i vilka fall det är godtagbart att på detta sätt göra avsteg från jämlikheten för att få fram information som gagnar hela samhället och i vilka fall som det inte är det.

Forskningsetiska delegationen fastställer de etiska riktlinjerna inom humanvetenskaplig forskning i Finland. De etiska principer⁴ som delegationen publicerat täcker en stor del av de

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 Konsekvensbedömning av lagförslag: <http://>

http://www.oikeusministerio.fi/sv/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200803konsekvensbedomningavlagforslag.anvisningar/Files/OMJU_2008_3.pdf

etiska frågorna kring de samhällliga försöken. Syftet med denna studie är att precisera och komplettera de här anvisningarna med fokus på de samhällliga försökens särdrag.

I de nordiska länderna samlas det in unikt högklassig data om verksamheten i samhället, vilket gör det möjligt att genomföra tillförlitliga försök på ett kostnadseffektivt sätt. Det intressanta med det nordiska registermaterialet är att det är möjligt att kombinera material från många olika källor. Genom utvecklandet av försöksverksamheten kan Finland bli den bästa försöksmiljön i världen till rimliga kostnader och locka världsledande samhällsforskare till att undersöka just Finland. Ett viktigt led i denna utveckling är att klargöra de etiska och rättsliga referensramarna för de samhällliga försöken.

Denna studie har utförts med stöd för försöksverksamhet från Statsrådets kansli och syftet med den är att hjälpa de politiska beslutsfattarna som fattar beslut om försöksverksamheten, de tjänstemän som förbereder försöksverksamheten, de forskare som genomför de samhällliga försöken och övriga aktörer mot en ännu bättre och resultatrikare försöksverksamhet. I denna studie presenteras de samhällliga försöken med fokus på definitioner, forskningsmetoder och säkerställandet av tillförlitligheten⁵ och de viktigaste etiska och juridiska principerna som styr försöksverksamheten går igenom. I slutet av studien granskas de viktigaste problemen och ett tillvägagångssätt med en möjlig lösning på de viktigaste problemen presenteras för övervägning.

Definitioner som gäller försök

I vardagligt tal har man börjat kalla många olika slags innovativ verksamhet för försök. Att ta i bruk nya åtgärder stegvis och att skala upp initiativ från gräsrotsnivå kan vara nyttiga verktyg för att utveckla samhället. Det är dock inte detta som i denna studie avses med försöksverksamhet som ger tillförlitlig information.

I denna text avses med försök sådan verksamhet vars syfte är att utreda hur verkningsfull en viss politik eller en viss åtgärd är i jämförelse med den normala verksamheten. Det är fråga om försök som stöder evidensbaserad politik (evidence-informed policy).

Exempel:

Ofta vet man på förhand hur en ändring av nivån på utkomstskyddet för arbetslösa kalkylmässigt påverkar de arbetslösas inkomster och de offentliga utgifterna.⁶ Däremot är det omöjligt att på förhand veta hur en åtgärd inverkar på beteendet bland personer i arbetsför ålder och vidare på den faktiska verksamheten på arbetsmarknaden och de offentliga utgifterna, det vill säga vilka de dynamiska effekterna är av den ändring som undersöks. Med hjälp av försök får vi reda på hur ändringar påverkar människornas beteende och därefter är det möjligt att göra en bedömning av de mera omfattande effekterna av ändringarna.

⁴ Forskningsetiska delegationen (2009) Etiska principer för humanistisk, samhällsvetenskaplig och beteendevetenskaplig forskning och förslag om ordnande av etikprövning

⁵ De som stöter på försök i sitt arbete rekommenderas att läsa: Glennerster, R., & Takavarasha, K., (2013). *Running Randomized Evaluations: A Practical Guide*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

⁶ Här kan man ta hjälp av mikrosimulationsmodeller.

Försöken kan vara tydliga och enkla. Man kan till exempel undersöka om effekterna av en enskild arbetskraftspolitisk utbildning förbättrar sysselsättningen. Däremot kan man genom försök också undersöka konsekvenserna av mycket omfattande politiska alternativ som påverkar människornas liv på många olika sätt. Ett gott exempel på detta är försöket med basinkomst som är under beredning. De grundläggande principer som presenteras i denna studie kan tillämpas på alla försök, oberoende av om de är små eller stora.

Begrepp

Med åtgärd (treatment) avses en ändring av en sådan omständighet som man kan inverka på genom politiska och organisatoriska tillvägagångssätt eller beslut, som genomförts för försöket och som påverkar försöksobjektet. Sådana ändringar kan till exempel vara ändringar i den sociala tryggheten, företagsstöden, myndigheternas verksamhetsätt, utbildningsutbudet och skatterna. Ändringarna undersöks i förhållande till tidigare praxis eller verksamhet.

Med försöksgrupp avses en grupp människor till vilken den åtgärd som valts i försöket riktas. Det är viktigt att ta fram en försöksgrupp som är representativ för den grupp om vars verksamhet vi vill få information. Ju bättre försöksgruppen motsvarar gruppen, desto bättre kan resultaten generaliseras.

Ett representativt urval kan man tala om då en försöksgrupp till sina olika egenskaper väl motsvarar den grupp om vars reaktioner på en åtgärd man vill få ny information.

Kontrollgrupp avser en grupp till vilken åtgärden inte riktas under försöket. Tanken med en kontrollgrupp är att man genom att undersöka den ska få reda på vad som skulle ha skett med dem som åtgärden riktades till om åtgärden inte riktats till dem.

Med dynamiska effekter avses hur beteendet bland dem som deltar i försöket förändras och med dem de slutresultat som är målet med försöket (till exempel sysselsättning, skatteinkomster, kompetensnivå, upplevt välmående).

Med registermaterial avses data som kontinuerligt samlas in om personer och som anonymiserat står till forskarnas förfogande. Genom användningen av dessa data kan man följa försökets effekter på deltagarna på ett tillförlitligt och enkelt sätt också flera år framåt och söka efter effekter av försöket inom många olika delområden.

Forskningsmässiga aspekter på försöksverksamheten

När är det befogat med försök?

Det finns inga entydiga regler för när det lönar sig att genomföra eller inte genomföra försök, utan det är alltid fråga om en flerdimensionell helhet. Det bör påpekas att fastän ett försök kan besvara många frågor, finns det också många situationer där ett försök av en eller annan orsak inte är ett bra sätt att få svar på frågorna. Härnäst nämns några förutsättningar och aspekter som bör beaktas då man bestämmer om man ska genomföra ett försök.

1. Försöket tillför ny information

Innan ett försök genomförs är det viktigt att sätta sig in i litteraturen på området och de undersökningar som redan genomförts om samma ämne. Att genomföra ett försök är alltid

mödosamt i någon mån och ofta är det ändamålsenligare att använda befintlig information än att konstruera ett försök.

2. Informationen från försöket är användbar

Vid bedömningen av försöksplanen är det också bra att granska möjligheterna att dra nytta av den information som fås fram genom försöket. Det är alltså viktigt att förstå inom vilka referensramar försöket ska utföras. I bästa fall kan den information som fås fram genom försöket användas både vid beslutsfattandet och i forskningsvärlden.

3. Problemet som ska lösas och eventuella alternativ till lösningar är definierade

Det är viktigt att före försöket förstå de olika aspekterna av problemet och de olika alternativen till lösningar bör vara tillräckligt utredda.

4. En expert som är insatt i försöken deltar

Försökssituationerna och de förhållanden under vilka försöken utförs är nästan utan undantag så komplexa att det krävs arbete av en expert som är insatt i försök för att konstruera försöksuppställningen, analysera data och utvärdera informationens tillförlitlighet.

En expert som är insatt i försök är en värdefull resurs inte enbart för att försöken ska lyckas rent innehållsmässigt, utan också för att de ekonomiska resurser som reserverats för försöket ska kunna riktas effektivt. Resultat som sinsemellan är av lika hög kvalitet kan man få fram med hjälp av olika försöksuppställningar, men de kan skilja sig avsevärt när det gäller kostnaderna.

5. Ibland uppkommer ett försök naturligt

I enstaka fall utgörs ytterst intressanta möjligheter till försök av situationer där försöksuppställningen redan existerar spontant. I vissa fall kan man åstadkomma utmärkta försöksuppställningar genom mycket små ändringar i ett tillvägagångssätt och genom systematiserad datainsamling.

Försöksuppställningen

I denna studie fokuseras speciellt på randomiserade a/b-test, eftersom de i ljuset av de nuvarande kunskaperna vanligen utgör den mest användbara och enklaste försöksuppställningen. Också med andra metoder kan man i vissa fall få fram tillförlitlig information.

Vid ett randomiserat a/b-test delas de personer som valts till testet slumpmässigt in i två eller flera grupper. Vid försöket riktas åtgärden till de personer som slumpmässigt valts till grupp a, medan de som slumpmässigt valts till grupp b fungerar som kontrollgrupp. Grupperna är helt lika i fråga om de övriga faktorer som inverkar på slutresultatet av försöket. Den enda skillnaden mellan grupperna är att den ena deltar i försöket och den andra inte.

Efter en försöksperiod undersöker man hur åtgärden påverkat personerna i grupp a genom att jämföra dem med dem som valts till grupp b. Om antalet försökspersoner är tillräckligt stort och försökspersonerna indelats slumpmässigt i grupp a och b, beror de genomsnittliga

skillnaderna mellan grupperna efter försöket sannolikt på åtgärden och inte på någon annan omständighet. Gruppernas sammansättning kan vid behov ändras under försöket genom att man satsar mera på de interventioner som efter de första resultaten verkar lovande.

Exempel: randomiserat a/b-test

Fråga: Hur påverkar en ny typ av arbetskraftspolitisk utbildning deltagarnas inkomstnivå om fem år?

Försök (idealfall): Som målgrupp väljs 10 000 personer som är villiga att delta i utbildningen och av dem lottas 5 000 till den nya utbildningen, medan 5 000 blir kvar inom det nuvarande systemet.

Analysresultat: Fem år senare jämförs de genomsnittliga inkomsterna för testgruppen och kontrollgruppen. Om medelinkomsten är högre i försöksgruppen än i kontrollgruppen, dras slutsatsen att den nya utbildningstypen innebär ett mer funktionellt sätt att förbättra deltagarnas inkomster än det nuvarande systemet.

Tillämpningen av försöksupställningarna och de vanligaste problemen

Med tanke på försökets tillförlitlighet hör majoriteten av de eventuella felen och problemen samman med valet av försöksgrupp och kontrollgrupp. Det är möjligt att rätta till en del av problemen i analyskedet och de påverkar endast resultatets tolkningsprocess. Dessutom kan man göra sådana fel vid genomförandet av försöket som det inte är möjligt att rätta till i efterhand.

Exempel: Man vill veta på vilket sätt en arbetskraftspolitisk utbildning inverkar på deltagarnas inkomster.

1. Kontrollgruppen är inte jämförbar

Det största felet man kan göra vid genomförandet av försök har att göra med valet av kontrollgrupp. De här felen är synnerligen allvarliga, då de inte kan rättas till i efterhand. Därför måste kontrollgruppen väljas med omsorg.

Exempel på ett typiskt fel:

Till försöksgruppen väljs alla som deltagit i en arbetskraftspolitisk utbildning och till kontrollgruppen sådana som inte deltagit i utbildningen. Resultatet blir att de som deltagit i den arbetskraftspolitiska utbildningen har en betydligt lägre inkomstnivå. I det här försöket är kontrollgruppen inte jämförbar, eftersom personer som inte deltagit i en arbetskraftspolitisk utbildning vanligen inte alls har några problem med sysselsättningen.

Exempel på ett typiskt fel:

Man frågar arbetslösa vem som vill delta i utbildning och därefter väljs de som är villiga att delta till den försöksgrupp som deltar i utbildningen, medan kontrollgruppen består av arbetslösa som inte deltar i utbildningen. Resultaten av ett sådant försök kan eventuellt visa att de som deltagit i utbildningen har en betydligt högre inkomstnivå än de arbetslösa som inte ville delta i utbildningen. Inte heller i det här försöket är kontrollgruppen jämförbar. Det är mycket sannolikt att de som aktivt vill delta i

utbildning också aktivare försöker förbättra sin egen situation än de som av en eller annan orsak inte vill delta i utbildningen.

2. En del av försöksgruppen tar inte emot åtgärden eller en del av kontrollgruppen lyckas få den

Problemexempel:

Deltagarna i försöksgruppen och kontrollgruppen lottas bland dem som är villiga att delta i utbildning helt enligt reglerna. Av någon orsak deltar inte alla som valts till utbildningen i den eller så lyckas en del av dem som valts till kontrollgruppen att komma med på utbildningen. Detta problem kan dock lösas delvis om man vid genomförandet av försöket sparar information om resultaten av lottningen och om vilka som faktiskt deltog i utbildningen. Följden blir dock att effekterna av utbildningen endast kan mätas för dem som deltagit i utbildningen för att de lottades till försöksgruppen (med andra ord de som inte hade deltagit om de blivit lottade till kontrollgruppen).

3. En åtgärd måste vidtas för vissa människor, medan den för andra inte bör utföras av någon orsak

Ofta vet man på förhand att en åtgärd vore nyttig för vissa i målgruppen medan den för andra inte är nyttig eller rentav skadlig.

Exempel på lösning av problemet:

Vi vet alltså på förhand att vissa i målgruppen skulle dra stor nytta av den arbetskraftspolitiska utbildningen och andra inte. I detta fall kan en tillförlitlig försöksuppställning konstrueras så att endast de osäkra fallen tas med i försöken och lottas att delta i kursen eller stå utanför.

4. Problem som hör samman med mätningen

I ett försök kan ett problem också bero på osäkerhet som hör samman med mätningen. I databaserade undersökningar är det siffror som visar på ändringar, men det kan vara svårt att få fram och skildra ändringar i beteendet eller verksamheten.

Exempel på lösning:

I ett försök med att minska mobbningen i skolan måste man konstruera ett sätt att samla in resultat som drar nytta av olika metoder. Detta för att deltagarnas svar på frågor om mobbning inte nödvändigtvis återspeglar verkliga ändringar. För att få fram en verkligare situation gjordes observationer i skolorna och i enkäter användes kompisbedömningar. De som svarade på frågorna bedömde inte enbart sin egen situation, utan också företeelser som gäller mobbning av klasskamrater.

5. För litet antal försökspersoner

Ofta uppstår problem då antalet deltagare i försöket är så litet att några signifikanta effekter inte kan urskiljas från slumpmässiga skillnader mellan grupperna. Som tumregel kan man konstatera att om en åtgärd i ett försök orsakar en stor ändring bland försökspersonerna, så är också en mindre grupp försökspersoner tillräcklig. Om

ändringen är liten behövs en större grupp försökspersoner för att på ett tillförlitligt sätt bevisa förekomsten av fenomenet. Det kan också uppstå problem med svarsbortfall under försöket.

Exempel:

Effekterna av ett arbetskraftspolitiskt försök undersöks genom jämförelse av försöksgruppens och kontrollgruppens inkomster. I försöket deltar 100 personer. Försöksgruppens inkomster är högre än kontrollgruppens, men denna skillnad är inte statistiskt signifikant på grund av att grupperna är så små.

6. En intervention påverkar oberoende av de använda metoderna
Problemet med de interventioner som hör till försöket är däremot att en intervention i sig har en effekt. Därmed är det inte möjligt att bedöma interventionens effektivitet.

Exempel:

I ett försök i en arbetsgemenskap försöker man förbättra arbetstrivseln genom att använda en arbetspsykologs tjänster. Om kontrollgruppen inte erbjuds någon åtgärd är det troligare att användningen av en arbetspsykolog genererar bättre resultat. Detta säger dock inget om hur effektiv användningen av en arbetspsykolog är. Den tredje gruppen utsätts för en enklare intervention genom användningen av aktivkontroll, till exempel att de anställda i arbetsgemenskapen diskuterar samma ämnen sinsemellan. Genom att undersöka de här tre grupperna kan man avgöra om vilken intervention som helst fungerar lika bra.

7. Försöket påverkar också kontrollgruppen
Om försöket direkt påverkar också kontrollgruppen, visar skillnaderna mellan försöksgruppen och kontrollgruppen inte de faktiska effekterna av den undersökta åtgärden.

Exempel:

Vi antar att utbildaren inom den arbetskraftspolitiska utbildningen som används som exempel ordnar arbetsplatser för deltagarna som ett led i utbildningen. Om deltagarna är många i förhållande till storleken på arbetsmarknaden i regionen kan det hända att kursdeltagarna blockerar alla lediga arbetsplatser i regionen. Därmed försämrar försöket kontrollgruppens möjligheter till sysselsättning. Som en följd av detta ökar skillnaderna mellan försöks- och kontrollgruppen.

Exempel:

Under en utbildning lär man ut effektiva sätt att få information om lediga arbetsplatser. En del av dem som hör till försöksgruppen berättar om de här informationskanalerna för sina vänner i kontrollgruppen. Detta förbättrar kontrollgruppens sysselsättning, varför skillnaderna när det gäller sysselsättningen minskar mellan försöks- och kontrollgruppen.

Olika skeden av ett försök

Fastän samhälleliga försök som genererar tillförlitlig information kan skilja sig mycket från varandra, består alla försök i praktiken av samma skeden.

1. Planering

Det viktigaste och mest krävande skedet av ett försök är planeringen av försöket. Först ställer man upp mål för försöket. Det kan göras av den som utför försöket eller av den som beställt det.

- a. Val av målgrupp, målgruppen består av en försöksgrupp och en kontrollgrupp.
- b. Planering av datainsamlingen och analyseringen. Indikatorerna och kriterierna för bedömning av resultaten ska fastställas i planeringsskedet.
- c. Styrkeberäkningar.

2. Genomförande

- a. Aktörerna engageras.
- b. Åtgärderna genomförs enligt planen.
- c. Data samlas in enligt planen.

3. Resultatanalys, rapportering och dataregistrering

- a. Insamlade data analyseras enligt planen.
- b. Resultaten rapporteras.
- c. Data från försöket registreras och sparas för framtida användningsbehov.

Etiska aspekter på försöksverksamheten

När det gäller försöksverksamhet är den centrala etiska frågan vilken roll informationen från försöket ska ha i beslutsfattandet. Ett lyckat utvecklande och ibruktagande av försöksverksamhet som strävar efter information av hög kvalitet har effekter på beslut som fattas inom hela samhället. I bästa fall utvecklas hela beslutssystemet. Lyckade försök kan öka användningen av information av hög kvalitet i beslutssystemet och göra det öppnare, vilket kan anses vara positivt. Ett alternativ till ett försök är att den planerade åtgärden genomförs bland hela befolkningen utan att man känner till konsekvenserna närmare.

De etiska anvisningarna för humanvetenskaplig forskning bygger ofta på fyra grundprinciper: användbarhet, undvikande av skador, rättvisa samt respekt för människorna. Det är också bra att överväga den etiska grunden för försöksverksamheten utifrån de här grundprinciperna.

Beaktandet av de etiska aspekterna innebär alltid ett övervägande av helheten. Det finns ingen entydig gräns för när ett försök är godtagbart ur etisk synvinkel och när det bör förkastas, med undantag av några få extremfall. Vid beaktandet av de etiska aspekterna är det viktigt att bedömningen genomförs systematiskt och att likformiga principer iakttas så att det för bedömningarna finns tydligt definierade punkter i försöksprocessen.

Vid den etiska bedömningen av samhällsforskning är det bra att i tillämpliga delar stödja sig på Helsingforsdeklarationen⁷ och Belmontrapporten⁸. Etiken inom de samhällsliga försöken är jämförbar med etiken inom trafikforskningen och även de som är intresserade av etiken kring samhällsliga försök rekommenderas bekanta sig med en undersökning som genomförts i det ämnet⁹.

Förhållandet till de allmänna etiska anvisningarna för medicinen och humanvetenskaperna

Medicinska och humanvetenskapliga studier har sina egna etiska anvisningar som är lämpliga för respektive forskningsdisciplin. Inom medicinen rör de centrala medicinska frågorna människans fysiska integritet och kränkandet av den. Inom humanvetenskaperna rör de centrala etiska frågorna ofta den enskilda människans privatliv, dataskyddet och till exempel den personliga integriteten.

Till skillnad från det som nämnts ovan rör de centrala etiska frågorna inom de samhällsliga försöken ofta jämlikheten och undantag från den. Det är också bra att observera att nyttan med de samhällsliga försöken sällan berör individer direkt utan framför allt utvecklingen av samhället i stort och därigenom kan de eventuellt komma till nytta för individer.

Till de delar som man drar nytta av medicinska eller andra humanvetenskapliga metoder vid genomförandet av samhällsliga försök är det klart att de etiska och juridiska anvisningarna för de här områdena ska följas.

Etiska principer som ska beaktas vid planeringen av samhällsliga försök

1. God kvalitet på undersökningen

Försöksprojektet bör vara välplanerat och undersökningen bör genomföras med hög kvalitet. Försökets gränser och storleksskala bör vara tillräckliga i förhållande till den fråga som man söker svar på i beslutsprocessen.

2. Undvikande av skador på målgruppen

Försöksprojektet ska planeras så att skadorna på målgruppen minimeras. Genom försöket bör man sträva efter att förbättra människornas levnadsförhållanden och välfärd. Experterna måste därför anse att den åtgärd som ska testas förbättrar målgruppens levnadsförhållanden och välfärd. Man måste dock acceptera att effekterna av åtgärden är förknippade med en viss osäkerhet.

I sådana situationer där man på grund av begränsade resurser eventuellt söker efter det minst dåliga alternativet, måste man tänka noggrant över denna fråga.

⁷ World Medical Association, <http://www.wma.net/en/20activities/10ethics/10helsinki/>

⁸ National Commission for the Protection of Human Subjects of Biomedical and Behavioral Research, <http://www.hhs.gov/ohrp/regulations-and-policy/belmont-report/>

⁹ Det har publicerats en ypperlig artikel om etiken inom trafikforskningen, och i den har man på ett heltäckande sätt samlat principer inom bioetik och etik inom trafikforskningen. I den här studien används artikeln utan några ytterligare hänvisningar: 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.

3. Bedömning av risken och nyttan för målgruppen och övriga aktörer
Det är viktigt att riskerna och den eventuella nyttan med försöksprojektet har identifierats och bedömts. Försöket kan endast genomföras om någon av de beaktansvärda experterna anser att det kommer att gagna målgruppen mer än vad det potentiellt utsätter den för fara¹⁰.
4. Rättvist val av medlemmar till försöksgruppen
Vid valet av målgrupp för försöket bör man sträva efter rättvisa. Två saker bör särskilt observeras vid valet av målgrupp. Till målgruppen bör i första hand sådana personer väljas som man kan anta kommer att ha nytta av försöket, och man bör undvika att till målgruppen välja sådana som befinner sig i en sårbar position.
5. Tillräcklig information för försöksgruppens medlemmar
I de forskningsetiska anvisningarna för humanvetenskaperna står det att "det är möjligt att avvika från principen om informerat samtycke om förhandsinformationen skulle snedvrída forskningsresultaten".

Det är ofta kännetecknande för de samhällliga försöken att det i praktiken i många fall kan vara svårt att på förhand informera målgruppen eller också kan detta snedvrída forskningsresultaten. I Belmontrapporten fastställs ramarna för när man får låta bli att informera. Man kan låta bli att lämna förhandsinformation om följande villkor är uppfyllda:

1. Ofullständig information är en faktisk förutsättning för att nå målen med undersökningen.
 2. Riskerna som hålls hemliga för målgruppen är på sin höjd minimala.
 3. Det finns en ändamålsenlig plan för information i efterhand.
6. Samtycke av medlemmarna i målgruppen
I de forskningsetiska anvisningarna för humanvetenskaperna konstateras att "det är möjligt att avvika från principen om informerat samtycke om förhandsinformationen skulle snedvrída forskningsresultaten".

De samhällliga försöken är ofta sådana att en begäran om samtycke riskerar att snedvrída forskningsresultaten på ett betydande sätt. I de fall då det är omöjligt att begära samtycke för att undersökningen ska lyckas är det möjligt att tillämpa idén om en bedömning av en ställföreträdare.

Den bedömning som ställföreträdaren gör kan tillämpas genom följande frågor: Hur skulle försökspersonen själv ha valt och vilket val ligger i försökspersonens intresse? Ett möjligt sätt att etiskt granska frågan är att få samtycke via en professionell gemenskap. I detta fall är det fråga om en så demokratisk process som möjligt där

¹⁰ En egen fråga utgörs av de nedmonteringsförsök som ansetts nödvändiga och där man på sin höjd tror att skadeverkningarna är i balans i förhållande till de realiteter som fastställts separat politiskt.

gemenskapens representanter överväger och ger en rekommendation i individernas ställe.

7. Integritetsskydd för medlemmarna i målgruppen

Materialet ska i regel samlas in och bevaras på ett sätt som gör att integritetsskyddet bevaras i alla situationer och att enskilda personer inte kan identifieras i materialet. För att man ska få frångå detta krävs samtycke av den som deltar i undersökningen.

Juridiska aspekter på försöksverksamheten

Om de juridiska aspekterna på försöksverksamheten har det gjorts en omfattande utredning i samband med utredningsarbetet för det basinkomstförsök som är under behandling¹¹. I utredningen har man bland annat gått igenom grundlagsutskottets riktlinjer gällande försöken. Därför är det onödigt att upprepa det arbetet i den här studien. Syftet med denna studie är att ge en kort allmän beskrivning av de viktigaste juridiska principerna och verksamhetsmodellerna samt att erbjuda ett framåtblickande underlag speciellt för planeringen av nya tillvägagångssätt.

Det är viktigt att observera att även om den etiska och juridiska bedömningen innehållsmässigt anknyter till varandra, ersätter den etiska bedömningen inte den juridiska. För att det ska vara möjligt att genomföra ett försök, måste det utöver den etiska kontrollen också genomgå en juridisk bedömning.

Det föreskrivs inte om samhällsvetenskapliga försök i någon allmän lag i Finland till skillnad till exempel från medicinska undersökningar. Vid den juridiska bedömningen av försöksverksamheten måste man därför stödja sig på den gällande lagstiftningen. Om det är fråga om en samhällsvetenskaplig försöksuppställning som djupt påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna, behövs en speciallag som grund för försöket.

Ur juridisk synvinkel kan försöksverksamheten delas in i tre delfrågor:

- a) Kan man besluta att inleda försöksverksamheten inom ramarna för myndigheternas möjligheter till prövning utan ny reglering på lagnivå eller ändringar i den befintliga lagstiftningen?
- b) Behövs ny reglering på lagnivå eller ändringar i den befintliga lagstiftningen?
- c) Vilka begränsningar för sådan lagstiftning ställs av de allmänna förutsättningarna för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna för att ordinarie lagstiftningsförfarande ska bli aktuellt?

I Finland är det riksdagens grundlagsutskott som tolkar grundlagen och domstolarna som tolkar de vanliga lagarna. Eftersom storskalig användning av samhällsliga försök som stöd för beslutsfattandet i Finland är i sin linda är rättspraxisen endast lite utvecklad. Av denna orsak kan man inte ge några fasta anvisningar om fall som saknar prejudikat.

¹¹ Utredning om basinkomstförsöket:

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

Fastän det inte går att ge ett rakt svar på alla frågor, kan man troligen undvika fallgroparna i de flesta situationerna bara man noggrant följer de aspekter som behandlas i denna studie. I slutet av studien presenteras också tankar kring hur man kan modifiera tillvägagångssätten för att eventuella problemfall ska kunna klaras upp så flexibelt som möjligt.

De samhällliga försökens särdrag

I denna studie behandlar vi endast sådana omständigheter som är särskilt typiska för de samhällliga försök som beskrivs ovan och som redan medfört eller kan tänkas medföra juridiska problem. Sådana frågor har att göra med jämlikheten och försökspersonens samtycke. Det är uppenbart att även många andra lagar sätter gränser för försöksverksamheten, till exempel personuppgiftslagen, men i fråga om de här lagarna har en praxis ofta utvecklats med tiden och av denna orsak behandlas de inte här.

För de samhällliga försök som avses i denna studie är det kännetecknande att försöksgruppen och kontrollgruppen behandlas på olika sätt. Det skulle i praktiken vara omöjligt att genomföra samhällliga försök om vi inte fick behandla människor på olika sätt. Den mest centrala juridiska frågan när det gäller de samhällliga försöken rör jämlikheten som är en grundläggande fri- och rättighet i grundlagen och undantag från den. Vid bedömningen måste man också överväga i vilka situationer och på vilket sätt vi på uppdrag av det allmänna får behandla människor på olika sätt sinsemellan för att få fram ny information.¹²

En annan fråga som utöver undantag från jämlikheten karakteristiskt hör samman med verksamheten med samhällliga försök är kravet på samtycke av försökspersonen. Kravet på begäran om samtycke medför ofta betydande problem med tanke på försökets tillförlitlighet och genomförande i praktiken. Om endast de som är villiga att delta i försöket tas med, snedvrids urvalet allvarligt. Ser man till grundlagen gäller problemet rätten till liv, personlig frihet och integritet. Vid den juridiska bedömningen bör man överväga i vilka fall vi för att få fram ny information får ta med en person i ett försök utan att försökspersonen har möjlighet att vägra delta i försöket.

I medicinska undersökningar där man ingriper i försökspersonernas fysiska integritet är kravet på samtycke okränkbart. I de bedömningar som grundlagsutskottet gjort om samhällliga försöksprojekt krävs inte samtycke, utan till exempel en regional avgränsning av försöken har godtagits.¹³

Även en bedömning av om de övriga grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses, såsom de sociala rättigheterna, kan bli aktuell när det gäller försök. Bedömningsprocessen i fråga om tillgodoseendet av alla grundläggande fri- och rättigheter genomförs på samma sätt och under iakttagande av samma principer.

¹² En genomgång av bakgrundsutredningen för basinkomstförsöket, avsnitt 7.2.1 och 7.2.3, har gjorts med avseende på grundlagsutskottets beslut om uppnåendet av jämlikhet vid försök.

¹³ En genomgång av bakgrundsutredningen för basinkomstförsöket, avsnitt 7.2.4, har gjorts med avseende på grundlagsutskottets beslut om begäran om samtycke.

Grundlagsenlig bedömning av de samhälleliga försöken

Kravet i grundlagen om att alla grundläggande fri- och rättigheter ska tillgodoses är inte absolut, utan undantag från vissa grundläggande fri- och rättigheter får göras av ett godtagbart skäl.

I handboken för lagberedare Lainkirjoittajan opas¹⁴ konstateras följande om godtagbara skäl:

Grunden för begränsningen av den grundläggande fri- eller rättigheten ska vara godtagbar med avseende på systemet för grundläggande fri- och rättigheter som helhet. Grunden för begränsningen kan till exempel vara att skydda tillgodoseendet av någon annan grundläggande fri- eller rättighet än den som är föremål för begränsningen, eller att nå något annat sådant mål som (i normativ bemärkelse) är godtagbart enligt en bedömning på objektiva grunder med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna som helhet.

samt:

Bestämmelserna om begränsningar ska vara godtagbara samt föranledas av ett vägande samhälleligt behov.

Grundlagsutskottet har i sina tidigare beslut bestämt att produktion av information till stöd för beslutsfattande i vissa fall är ett sådant godtagbart skäl som anges i grundlagen till exempel för undantag från jämlikheten. Grundlagsutskottet har också i fråga om vissa regionala försök ansett att det är godtagbart att man inte begär samtycke av försökspersonerna.

Om man anser att det finns ett godtagbart skäl för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna, måste de begränsas så att de allmänna förutsättningarna för begränsningar av dem uppfylls. De allmänna förutsättningarna för begränsningarna av de grundläggande fri- och rättigheterna är¹⁵:

1. Det föreskrivs om begränsningen i lagen.
2. Begränsningen är noggrant avgränsad och exakt definierad.
3. Begränsningsgrunderna ska vara godtagbara med avseende på systemet för de grundläggande fri- och rättigheterna och de ska vara påkallade av ett vägande samhälleligt behov.
4. Begränsningen gäller inte kärnan i de grundläggande fri- och rättigheterna.
5. Begränsningen är nödvändig för att ett acceptabelt mål ska nås. Dessutom ska det rättsobjekt som skyddas av de grundläggande fri- och rättigheterna och det samhällsintresse som ligger bakom begränsningen stå i rätt proportion till varandra.
6. Då begränsningen genomförs måste man se till att rättssäkerhetsarrangemangen är tillräckliga.

¹⁴ Lainkirjoittajan opas: <http://lainkirjoittaja.finlex.fi/4-perusoikeudet/4-1/#jakso-4-1-16>. Översättning av Statsrådets kansli, Översättnings- och språksektorn/ Stödenheten för språktjänster.

¹⁵

http://oikeusministerio.fi/fi/index/julkaisut/julkaisuarkisto/200611lainlaatijanperustuslakiopas/Files/OMJU_2006_11_Lainlaatijan_perustuslakiopas_92_s.pdf

7. Begränsningen får inte stå i strid med människorättsförpliktelserna.

I fråga om bedömningen av försöket lyfter de allmänna principerna ur grundlagens synvinkel fram följande frågor:

1. Är försöket relevant, det vill säga får man genom det fram tillförlitlig och med avseende på beslutsfattandet valid information, som inte kan fås fram utan undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna (nödvändighetskravet)?
2. Är undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna ändamålsenliga i förhållande till nyttan med försöket (proportionalitetskravet)?
3. Är undantagen från de grundläggande fri- och rättigheterna så minimala som möjligt?

Den som bereder en försökslag måste i synnerhet se till att begränsningen av de grundläggande fri- och rättigheterna är noggrant avgränsad och exakt definierad.

Det är bra att observera att det inte finns någon entydig gräns för vilka situationer som enligt grundlagen innebär godtagbara skäl för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna. Bedömningen av om försöken är godtagbara innebär alltid ett avvägande av helheten. Vid lättare försök är det en enskild tjänsteman och vid tyngre försök grundlagsutskottet som från fall till fall ska avväga vilka undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna som försöket eventuellt ger upphov till och om den information som man eventuellt får fram med avseende på samhället är sådan att det innebär ett enligt grundlagen godtagbart skäl för undantag från de grundläggande fri- och rättigheterna.

Två typer av försök

De samhällliga försöken kan ur juridisk synpunkt delas in i två grupper, som skiljer sig betydligt från varandra när det gäller behandlingssätt. Det är viktigt att observera att båda alternativen ska följa samma principer oberoende av skillnaderna i behandlingssätt och att befintlig lagstiftning ska iakttas i båda fallen till den del som det inte stiftas någon ny försökslag.

Första gruppen: Försök som kan genomföras inom ramarna för den befintliga lagstiftningen och myndigheternas befogenheter, utan ny reglering på lagnivå eller ändringar i lagstiftningen.

En del av de samhällliga försöken kan genomföras inom den befintliga lagstiftningens ramar. Då är det den myndighet som ansvarar för ärendet som ska fundera över nyttan eller skadeverkningarna med försöket även med avseende på de grundläggande fri- och rättigheterna.

Exempel:

Man vill veta på vilket sätt en arbetskraftspolitisk utbildning påverkar deltagarnas inkomster. De tjänstemän som ska handleda deltagarna till den arbetskraftspolitiska utbildningen blir anvisade att lotta de fall som är oklara ur beslutsfattarens synvinkel till olika utbildningar. Fallet verkar självklart juridiskt sett, eftersom nyttan med att utveckla systemet utifrån den information som framkommit vid försöket kan vara mycket stor och jämlikheten inte kränks i den här situationen.

Andra gruppen: Försök som förutsätter ändringar i den befintliga lagstiftningen.

En del av de samhällliga försöken är sådana att de för att kunna genomföras kräver ändringar i lagstiftningen. Detta kan inträffa i två situationer:

4. Den åtgärd som förutsätts i försöket står i strid med den gällande lagstiftningen.
5. Den samhällsvetenskapliga försöksuppställningen påverkar de grundläggande fri- och rättigheterna djupt.

I de här fallen har det ansetts som fungerande praxis att stifta en särskild försökslag med beslut om försöket¹⁶. Om de allmänna förutsättningarna för begränsning av de grundläggande fri- och rättigheterna är uppfyllda, är det aktuellt att stifta en försökslag genom ordinarie lagstiftningsförfarande. En lag om ett försök genomgår den normala lagstiftningsprocessen, som redan innehåller bestämmelser om hur man bedömer om de grundläggande fri- och rättigheterna tillgodoses. I det här fallet är det riksdagens grundlagsutskott som bedömer och beslutar om lagförslaget är förenligt med grundlagen.

Exempel:

Man vill veta på vilket sätt ändringar i bestämmelser i lagstiftningen, till exempel införandet av en basinkomst, påverkar hur arbetskraften betar sig på arbetsmarknaden. Ett sådant försök strider helt klart mot den befintliga lagstiftningen och kränker jämlikheten. Det är därför uppenbart att ett sådant försök inte kan inledas genom ett myndighetsbeslut, utan för detta krävs ett tyngre förfarande och det är slutligen grundlagsutskottet som beslutar om försöket är förenligt med grundlagen.

Randomisering

Möjligheten till randomisering vid valet av försöksgrupp påverkar tydligt kvaliteten på den information som fås fram vid försöket. Randomiseringen i sig själv är inget problem med tanke på grundlagen, men randomiseringen kan utgöra ett problem om man frångår grundläggande fri- och rättigheter.

Exempel:

En myndighet lottar inom ramen för sin prövningsrätt de oklara fallen i olika grupper i stället för att godtyckligt dela in dem i grupper. Detta innebär inget undantag från jämlikheten, varför randomiseringen inte heller är en väsentlig fråga.

I de fall då man gör avsteg från jämlikheten och man blir tvungen att stifta en försökslag, gör grundlagsutskottet som ett led i helhetsbedömningen en bedömning av om randomiseringen får genomföras. Två omständigheter har ansetts särskilt viktiga:

6. Demokratin, man vill bibehålla riksdagens slutliga beslutanderätt.
7. Rättssäkerheten, man vill undvika godtyckliga myndighetsbeslut.

¹⁶ I Lainkirjoittajan opas finns ett avsnitt om regionala försök:

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

Då man stiftar en försökslag är det viktigt att se till att den är uppbyggd så att riksdagen har den slutliga beslutanderätten, då man frångår grundläggande fri- och rättigheter, och att man förhindrar att en myndighet till exempel godtyckligt väljer en försöksgrupp.

Exempel:

Grundlagsutskottet ansåg att vilka kommuner som ska delta i ett kommunförsök ska bestämmas på lagnivå. Att slumpmässigt välja ut kommunerna är inget problem så länge som randomiseringen genomförs i ett så tidigt skede att kommunerna kan specificeras i lagen.

Problemområden och eventuella lösningar på dem

Då man planerar försök stöter man på två problem.

1. Hur kan man garantera att information från det planerade samhälleliga försöket är tillförlitlig?
2. Hur kan man på förhand veta om det föreslagna försöket håller sig till de rättsliga ramarna?
 - a. Kan man besluta att inleda försöksverksamheten inom ramarna för myndigheternas möjligheter till prövning utan ny reglering på lagnivå eller ändringar i den befintliga lagstiftningen?
 - b. Behövs ny reglering på lagnivå eller ändringar i den befintliga lagstiftningen?
 - c. Vilka begränsningar för sådan lagstiftning ställs av de allmänna förutsättningarna för begränsningar av de grundläggande fri- och rättigheterna för att ordinarie lagstiftningsförfarande ska bli aktuellt?

Lösningen på det första problemet är enkel. De förslag till försök som är under behandling ska bedömas av erkända experter på försök i ett tillräckligt tidigt skede.

Lösningen på det andra problemet är mer komplex. För tydlighetens skull är det bäst att dela in problemet i två delar.

I situationer där man bereder en försökslag är bedömningsprocessen om den är förenlig med grundlagen och vem som slutligen ska göra den bedömningen klara. Grundlagsutskottet bedömer om lagen är förenlig med grundlagen i en egen process. Problemet är att avgörandet i denna process fattas i ett mycket sent skede med tanke på planeringen. Innan beslutet om lagen är förenlig med grundlagen fattats har det i processerna sannolikt använts många resurser av forskare och andra aktörer. Detta leder lätt till att man i oklara fall, även i fall som är av betydelse för beslutsfattandet och för att få fram ny information, i onödan avstår från att genomföra försök.

I fall då en enskild myndighet blir tvungen att bedöma om det är möjligt att genomföra ett försök inom ramen för myndighetens befogenheter eller om det kanske måste stiftas en försökslag är situationen ännu mer problematisk. Den formella processen för att bedöma om myndighetens verksamhet följer lagen sker först i efterhand till följd av eventuella processer som inletts efter besvär. Denna osäkerhet kan leda till att myndigheternas vilja att genomföra försök minskar.

Möjlig lösning

Om man i framtiden i högre utsträckning vill använda sig av samhälleliga försök som stöd för beslutsfattandet, måste man på något sätt lösa de problem som framställs ovan. För det första måste det finnas ett tillvägagångssätt genom vilket man säkerställer en god kvalitet på försöken. För det andra måste det finnas ett tillvägagångssätt som stöder de forskare som planerar försöken och de tjänstemän som bedömer om försöken är förenliga med grundlagen redan i försökets planeringsskede för att sänka tröskeln för användningen av försök.

Vid bedömningen av etiken och lagenligheten inom den medicinska forskningen har man kommit fram till en lösning som innebär att frågan regleras i lag.¹⁷ På nationell nivå finns Nationella kommittén för medicinsk forskningsetik för principiella frågor, medan enskilda forskningsprojekt bedöms av regionala etiska kommittéer. Kommittéerna har getts befogenhet att på förhand bedöma om forskningsprojekten är juridiskt och etiskt godtagbara. Ledamöterna handlar under tjänsteansvar i kommittéerna.

Även om de problem som presenterats inte kan lösas fullständigt, kan man för de samhälleliga försöken överväga ett enklare tillvägagångssätt än för den medicinska kontrollen. Man kan till exempel genom förordning av statsrådet i samband med den nya försöksverksamheten vid statsrådets kansli utse ett expertorgan som i begränsad sammansättning består av experter på samhälleliga försök. Till en utvidgad sammansättning av gruppen kallas förutom experter på försök också grundlagsexperter.

I begränsad sammansättning är gruppens uppgift att 2–4 gånger per år koncentrerat behandla alla försöksförslag som kommit via statsförvaltningen med fokus på informationens tillförlitlighet samt att vara en kontaktyta mellan de statliga tjänstemän som koordinerar och ordnar försöken och det vetenskapliga samfundet. I utvidgad sammansättning samlas gruppen 1–2 gånger per år och dess uppgift är att i oklara fall ge utlåtande om försöksförslagen med fokus på om de är förenliga med grundlagen och att på så sätt redan i inledningsskedet av planeringsprocessen skapa ett bättre stöd än för närvarande för de forskare och tjänstemän som planerar genomförandet av försöken.

¹⁷ Nationella kommittén för medicinsk forskningsetik TUKIJA, <http://tukija.fi/sv/framsida>