

Kokeilulainsäädäntö ja sen perustuslailliset reunaehdot

HAKUSANAT: lainsäädäntötutkimus, perustuslakivaliokunta, kokeilulainsäädäntö, yhdenvertaisuus.

1. Johdanto

Käsittelen tässä kirjoituksessa kokeilulainsäädäntöä ja perustuslain sille asettamia reunaehtoja. Kirjoitus on otteeltaan yhtäältä lainsäädäntötutkimuksellinen ja toisaalta lainopillinen. Se sisältää niin hyvän kokeilulainsäädännön hahmotelua kuin valtiosääntöoikeudellisia tulkintakannanottoja kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuuden arviointiin. Hyödynnän aineistona perustuslakivaliokunnan lausuntoja¹ sekä kotimaista ja ulkomaista oikeuskirjallisuutta².

Keskityn kirjoituksessa hallintokokeiluihin, mutta käsittelen kokeiluja ja kokeilulainsäädäntöä myös niitä laajemmin. Hahmottelen ensin hallintokokeilun ja kokeilulainsäädännön käsitteitä, joiden määrittelyyn ei ole kiinnitetty suomalaisessa oikeustutkimuksessa huomiota. Sen jälkeen analysoin kokeilulainsäädännön säätämisen perustuslaillisia reunaehtoja kuten hyväksyttäviä syitä poiketa

* *Pauli Rautiainen*, HT, FM, VTM, apulaisprofessori, Tampereen yliopisto.

1. Keskeisiä kokeilulainsäädäntöä koskevia lausuntoja ovat lausunnot terveyskeskusmaksukokeilusta (PeVL 3/1991 vp), toimeentulotuen KELA-kokeilusta (PeVL 23/1994 vp), kotitaloustyön verotukikokeilusta (PeVL 19/1997 vp), ylioppilastutkintokokeilusta (PeVL 58/2001 vp), nuorisorangaistuskokeilusta (PeVL 59/2001 vp), seutuyhteistyökokeilusta (PeVL 11/2002 vp ja PeVL 8/2003 vp), työnantajan sotu-maksuvapautuskokeilusta (PeVL 39/2002 vp), Kainuun maakuntakokeilusta (PeVL 65/2002 vp), koulujen tuntijako- ja opetussuunnitelmakokeiluista (PeVL 70/2002 vp), metsätalousmaan kokeiluhankkeista (PeVL 4/2003 vp), sähköisen äänestysten kokeilusta (PeVM 4/2006 vp), kotouttamisen Osallisena Suomessa -kokeilusta (PeVL 42/2010 vp), ammattikorkeakouluopiskelijoiden terveydenhuoltokokeiluista (PeVL 2/2011 vp), työllistymisrahakokeilusta (PeVL 20/2012 vp), perustulokokeilusta (PeVL 51/2016 vp), toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa (PeVL 44/2017 vp) ja valinnanvapauspiloteista (PeVL 26/2017 vp ja PeVL 15/2018 vp).
2. Kokeilulainsäädäntöä koskevia yleisesityksiä, joista olen saanut vaikutteita kirjoitukseen, ovat esim. Hans-Detlef Horn, *Experimentelle Gesetzgebung unter dem Grundgesetz*. Duncker & Humblot 1989; Charles Morand (toim.), *Évaluation législative et lois expérimentales*. Presses Universitaires d'Aix-Marseille 1992; Volker Maß, *Experimentierklauseln für die Verwaltung und ihre verfassungsrechtlichen Grenzen*. Duncker & Humblot 2001; Sofia Ranchordás, *Sunset Clauses and Experimental Legislation: Blessing or Curse for Innovation?* Edward Elgar 2014.

yhdenvertaisuusperiaatteesta sekä kokeilun tarkoituksenmukaisuutta, kestoa ja seuranta sen hyväksyttävyyden kriteereinä. Lopuksi teen yhteenvedon perustuslakivaliokunnan luomista kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuuden arviointikriteereistä ja pohdin niiden kehittämistä.

Kokeilulainsäädäntöä on käsitelty Suomessa niukalti oikeustieteellisestä näkökulmasta. Vaikka kokeilulainsäädännöstä on kansainvälisesti keskusteltu erityisesti lainsäädäntötutkimuksen piirissä, suomalaisessa lainsäädäntötutkimuksessa siihen ei ole kiinnitetty huomiota. Valtiosääntöoikeuden perusteoksissa kokeilulainsäädäntöä on luonnehdittu vain lyhyesti todeten perustuslain suhtautuvan siihen sallivasti³. Perustuslakivaliokunnan myötävaikutuksella säädetyistä hallintokokeiluista oikeuskirjallisuudessa on käsitelty erityisesti nuorisorangaistuskokeilua⁴ sekä seutuyhteistyökokeilun, seutuvaltuustokokeilun ja Kainuun maakuntakokeilun muodostamaa kokonaisuutta⁵. Ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta säädetyistä hallintokokeiluista on käsitelty saumattoman palveluketjun kokeilua ja kotihoitokokeilua⁶, vapaakuntakokeilua⁷, kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä koskevaa kokeilua⁸, yhdyskuntapalvelukokeilua⁹ sekä rakentamis- ja kaavamääräysten keventämiskokeilua¹⁰.

Kirjoituksissa on lähinnä kuvattu sitä, kuinka kokeilujen yhteydessä on voitu tehdä rajattuja poikkeuksia yhdenvertaisuuden ja kunnallisen itsehallinnon vaatimuksiin eli rajoittaa perustuslain 6 §:ssä ja 121 §:ssä turvattujen oikeuksien täysimääräistä toteutumista. Kirjoitusten perusteella nuorisorangaistuskokeilu

3. Esim. Ilkka Saraviita, Perustuslaki. Alma Talent 2011, s. 148.

4. Sakari Melander, Yhdenvertaisuus rikosoikeudessa. Oikeus 2/2011, s. 175–198; Jutta Parkatti, Asumistukien saamisedellytykset ja määräytymisperusteet yhdenvertaisuuden näkökulmasta. Edilex-opinnäytteet 14.10.2014 (luettavissa osoitteessa www.edilex.fi/opinnaytetyot/13693); Veli-Pekka Hautamäki: Poikkeuslakijärjestelmä Suomen valtiosäännössä – pitäisikö poikkeuslakien säätämismahdollisuus säilyttää vai poistaa? Lakimies 3/2008, s. 367–391; Jukka Viljanen, Euroopan ihmisoikeussopimus perustuslakivaliokunnan tulkintakäytännössä. Oikeustiede-Jurisprudensia 2005, s. 465–520.

5. Antti Huttunen, Kuntien yhteistyön oikeudelliset reunaehdot – erityisesti demokratian näkökulmasta. Edilex-opinnäytteet 30.8.2013 (luettavissa osoitteessa www.edilex.fi/opinnaytetyot/10743), s. 34–35; Anu Mutanen, Itsehallinto valtiosääntöoikeudellisena käsitteenä julkis- ja kuntien uudistuksissa – yhteistarkastelussa kuntien ja niitä suurempien alueiden itsehallinto. Edilex-artikkelit 22.5.2017 (luettavissa osoitteessa www.edilex.fi/artikkelit/17728), s. 16–18; Aimo Rynänen, Kuntien ja alueiden itsehallinto kehittämisvaihtoehdot. Edita 2004, s. 165–170; Heikki Harjula – Kari Prättälä, Kuntalaki – taustat ja tulkinat. Alma Talent 2015, s. 67–69; Kauko Sipponen, Se suuri kuntauudistus. Kunnallisanalan kehittämissäätiö 2017.

6. Irma Pahlman, Asiakirjajulkisuus ja tietosuoja sosiaali- ja terveydenhuollossa. Edita 2007, s. 138–139.

7. Atte Korte, Hallinnon sisäinen ohjaus ja valvonta kunnassa. Edilex artikkelit 20.10.2011 (luettavissa osoitteessa www.edilex.fi/lakikirjasto/8167), s. 53.

8. Harjula – Prättälä 2015, s. 86.

9. Raimo Lahti, Rikosoikeuden kokonaisuudistus ja seuraamusjärjestelmän kehittäminen. Lakimies 3/2004, s. 412–421, 416.

10. Matti Kasso: Kiinteistön kauppa ja omistaminen. Talentum 2014, s. 103.

erottuu muista kokeiluista siinä, että sen yhteydessä kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyttä on arvioitu tavanomaista tiukemmin, mikä selittynee pitkälti syrjäntäkieltojen ja rikosoikeudellisen legaliteettiperiaatteen yhtäaikaista vai kutuksella.

Ministeriöiden työryhmämuistiossa on käsitelty muun muassa alkoholukko kokeilua¹¹, poronhoitajien sijaisapukokeilua¹² ja palvelusetelikokeilua¹³. Seik kaperäisimmin kokeilulainsäädännöstä on kirjoitettu valtioneuvoston kans lian perustulokokeilua pohjustaneissa selvityksissä, joissa käydään tiiviisti läpi perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevaa lausuntokäytäntöä¹⁴. Hyödynnän tässä artikkelissa selvityksissä luonnosteltuja kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuuden arviointikriteerejä, jotka *Anna-Kaisa Tuovinen* on koostanut KELA:n tutkimusyksikössä laatimassaan perustulokokeilun säätä misjärjestyskysymyksiä taustoittaneessa työpaperissa¹⁵.

Vuoden 2018 lopulla ilmestyi oikeusministeriön opas kokeilulakien valmiste lun tueksi¹⁶. Siinä ei kuitenkaan pohdita kokeilulainsäädännön olemusta, kokei lulakien valmistelun erityispiirteitä eikä edes kokeilulakia koskevan hallituksen esityksen laatimista. Oppaassa selostetaan lähinnä kokeilulakeja koskevia perus tuslakivaliokunnan lausuntoja painottaen kokeilualan ja kokeilun henkilöpii rin valintaan liittyviä yhdenvertaisuuskysymyksiä. Samalla on merkille pantavaa, että ohjeessa ei viitata millään tavalla kokeilulakeja koskevaan lainsäädäntötut kimukselliseen keskusteluun. Vaikuttaa siltä, että Anna-Kaisa Tuovisen laatima työpaperi perustulokokeilun perustuslakikysymyksistä on vaikuttanut vahvasti myös oppaaseen, vaikka opas onkin Tuovisen työpaperia suppeampi ja keskittyy työpaperia enemmän perustuslakivaliokunnan lausuntojen referointiin.

11. Alkoholukkokokeilu – Alkoholukkotyöryhmän mietintö. Liikenne- ja viestintäministeriö 2004.

12. Poronhoitajien sijaisapukokeilu. Poronhoitajien sijaisapukokeilua valmistelleen työryhmän muistio. Sosiaali- ja terveysministeriö 2009.

13. Ammattikorkeakouluopiskelijoiden YTHS-mallin kokeilun suunnittelu- ja toimeenpanoryh män loppuarviointi. Sosiaali- ja terveysministeriö 2015.

14. Ideasta kokeiluun: esiselitys perustulokokeilun vaihtoehtoista. Valtioneuvoston kanslia 2016; Ideasta kokeiluihin: loppuraportti perustulokokeilun toteuttamisvaihtoehtoista. Valtioneuvos ton kanslia 2016.

15. Anna-Kaisa Tuovinen, Perustuslainmukainen perustulokokeilu: perustulokokeilun arviointia perustuslain ja kansainvälisten ihmisoikeussopimusten valossa. Kela 2017.

16. Opas on luettavissa osoitteessa: <http://kokeiluohje.finlex.fi/>.

2. Hallintokokeilun käsite

2.1. Mitä hallintokokeilut ovat?

Hallintokokeiluilla tarkoitetaan julkisen hallinto- tai palvelutoiminnan järjestämistä väliaikaisesti uudella pysyväksi tarkoitettusta tavasta poikkeavalla tavalla kokemusten keräämiseksi tuon tavan toimivuudesta. Niillä etsitään ja testataan vaihtoehtoisia tapoja yhteiskuntapoliittisten kysymysten ratkaisemiseen sekä edistetään näin kokeilun avulla hallittua muutosta monimutkaisissa ja kiistanalaisissa kysymyksissä¹⁷. Koska hallintokokeilut ovat lainsäädäntö- ja toimeenpanovaltaa käyttävän hallituksenemmistön työkaluja, niitä voidaan kuvata yhdeksi sen käytössä olevaksi tavaksi harjoittaa uudistavaa yhteiskuntapolitiikkaa ja siten mahdollisesti myös vahvistaa itseään suhteessa sitä haastaviin muutosvoimiin¹⁸.

Monet viimeaikaiset hallintokokeilut voidaan nähdä osana siirtymää *governance*-tyyppiseen hallintaan¹⁹. Niissä poiketaan usein hierarkkisesti ylhäältä alaspäin etenevästä kaikkia ihmisiä yhtäläisesti koskettavasta hallinnon pysyväisluonteisesta uudistamisesta, sillä ne ovat pikemminkin monien toimijoiden useilla toiminnan tasoilla yhtäaikaaisesti ohjaamia tilapäisiä hankkeita, joiden toimeenpanossa korostuu notkeus muutoseikkojen kustannuksella²⁰.

Hallintokokeilut vaikuttavat suureen joukkoon ihmisiä. Oikeastaan ne jakavat koko väestön kahteen ryhmään eli kokeilun piirissä oleviin ja sen ulkopuolella oleviin – eikä jaottelu välttämättä perustu vapaaehtoisuuteen. Usein ihminen otetaan jonkin hänen liittyvän syyn, kuten esimerkiksi asuinpaikan tai iän, perusteella hallintokokeilun piiriin tai jätetään sen ulkopuolelle. Oikeusvaltiossa tällaiset jaottelut eivät saa olla mielivaltaisia, joten minkälaisia hallintokokeiluja tahansa ei pidetä yhteiskunnallisesti hyväksyttävänä.

Hallintokokeiluja suunniteltaessa törmätään helposti perustuslain tasolla turvattuun ihmisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimukseen esimerkiksi peräänkuulutettaessa sen hyväksymistä, että peruspalveluiden kehittämiskokeiluissa

17. Monimutkaisten yhteiskunnallisten kysymysten ratkaisemisen haasteista suomalaisessa hallinnossa ks. Pauli Rautiainen – Anna Hyvärinen, *Näkökulmia suomalaiseen demokratiaan*. Teoksessa *Uusi ja vanha demokratia*. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta 2013, s. 49–66.

18. Hallituksenemmistöstä enemmistöparlamentarismissa ks. Panu Minkkinen, *Valta, sen jakaminen ja parlamentarismi*: PL 3 §:stä Walter Bagehotin valossa. *Lakimies* 1/2015, s. 3–27.

19. Aluehallinnon uudistusten osalta ks. Anni Jäntti, *Kunta, muutos, kuntamuutos*. Tampere University Press 2016, s. 58–59 sekä Harald Baldersheim – Krister Ståhlberg (toim.), *Towards the Self-Regulating Municipality – Free Communes and Administrative Modernization in Scandinavia*. Dartmouth 1994.

20. Charles F. Sabel – Jonathan Zeitlin, *Learning from difference: The new architecture of experimentalist governance in the EU*. *European Law Journal* 3/2008, s. 271–327; Ian Sanderson, *Evaluation, policy learning and evidencebased policy making*. *Public Administration* 1/2002, s. 80.

ihmisten välinen eriarvoisuus väistämättä kasvaa²¹. Hallintokokeiluja koskevassa julkisessa keskustelussa katsotaankin, että perustuslaki asettaa merkittäviä reunaehtoja – jopa esteitä – hallintokokeilujen laajamittaiselle käytölle ja kokeilukulttuurin edistämiseksi.

Hallinnon tutkimuksessa hallintokokeiluja on luonnehdittu muutoinkin konservatiivisiksi, sillä ne eivät pyri uudistamaan yhteiskuntaa niin laajasti kuin teknisesti tai taloudellisesti olisi maksimaalisesti mahdollista. Toisaalta on myös katsottu, että radikaalit yhteiskunnalliset kokeilut voidaan toteuttaa juuri hallinnossa, jolla on käytössään runsaasti resursseja ja kyky tavoittaa suuret ihmismäärät. Julkista valtaa käyttäen toteutettujen yhteiskunnallisten kokeilujen yhtenä vahvuutena on pidetty myös sitä, että julkishallinnolla käytössään oleva pakkovalta mahdollistaa sellaisten koeasetelmien luomisen, joihin ihmiset eivät vapaaehtoisesti suostuisi.²²

Historiallisesti jonkinlaisia hallintokokeiluja on ollut niin kauan kuin on ollut hallintoakin. Varsinaisesti ne löivät läpi 1900-luvulla, jonka alkupuolella muun muassa *John Dewey* ajoi niitä innokkaasti tieteelliseen hallinnon kehittämiseen²³. Erilaiset hallintokokeilut eivät ole uusi ilmiö suomalaisessakaan yhteiskunnassa. Hyvinvointivaltion rakentamisvaiheessa sosiaali-, terveys- ja sivistyspalvelut uudistettiin kokeilujen kautta. Esimerkiksi peruskoulua oli pohjustettu kokeiluun ennen kuin se otettiin varsinaisesti käyttöön vuosien 1972 ja 1977 välillä.

Siirtyminen hyvinvointivaltion rakentamisesta kilpailuvaltion aikaan ei hillinnyt intoa hallintokokeiluihin. 1990-luvulta lähtien hallintokokeiluista on puhuttu oikeastaan vielä innokkaammin kuin aiemmin. Sitran ja eduskunnan tulevaisuusvaliokunnan kaltaiset toimijat²⁴ pyrkivät edistämään kokeilukulttuuria. Demos Helsinki laati vuonna 2015 valtioneuvoston kanslialle mallin kokeiluperusteisesta hallinnasta (*governance through experiments*)²⁵. Perustulokokeilu sekä sote- ja maakuntauudistuksen pilottiperusteinen edistäminen ovat olleet viime vuosien merkittäviä hallintokokeiluja. Opetustoimen alueella kokeilut ovat

21. Ks. esim. sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamisen kehittämissuosituksista: Marja Harjumaa – Marja-Leena Laukkanen – Johanna Leväsluoto – Jaakko Lähteenmäki – Maaria Nuutinen – Heli Talja, Tekemällä oppii – kokeilukulttuurista vauhtia sosiaali- ja terveyspalveluiden uudistamiseen. Valtioneuvoston kanslia 2017, s. 42.

22. Ks. Flor Avelino – Jan Rothmans, Power in Transition: An Interdisciplinary Framework to Study Power in Relation to Structural Change. *European Journal of Social Theory* 4/2009, s. 543–569.

23. John Dewey, The Public and its Problems – An Essay in Political Inquiry. Holt 1927; John Dewey, The Quest for Certainty – A Study of Relation of Knowledge and Action. Gilford Lectures 1929, s. 277.

24. Esim. Annukka Berg, Kokeilun paikka! Suomi matkalla kohti kokeiluyhteiskuntaa. Eduskunnan tulevaisuusvaliokunta 2013.

25. Mikko Annala – Tuuli Kaskinen – Seungho Lee – Juha Leppanen – Kalle Mattila – Aleksi Neuvonen – Johannes Nuutinen – Eevi Saarikoski – Antti Tarvainen, Design for Government -kokeiluilla ihmislaistoista ohjausta. Valtioneuvoston kanslia 2015.

olleet jo pitkään vakiintunut osa hallinnonalan kehittämistä – peruskoulu- ja ammattikorkeakoulukokeilujen lisäksi käynnissä on ollut nuorisostaan koulutuskokeiluja, lukuisia tuntijakokokeiluja ja ylioppilastutkintoa on kehitetty rakennekokeilujen kautta.²⁶

2.2. Hallintokokeilujen kaksi muotoa – pysyväisluonteisen lainsäädännön puitteissa ja erityisen kokeilulainsäädännön avulla toteutettavat kokeilut

Lainsäädännön uudistamisessa on aina tavallaan kysymys hallintokokeilusta, sillä lainsäätaja ei voi täysin ennakoida säätämiensä lakien vaikutuksia²⁷. Ajatus kaikesta lainsäädännöstä hallintokokeiluina ei kuitenkaan vie hallintokokeiluja koskevaa oikeustieteellistä keskustelua eteenpäin. Oikeustieteellisessä keskustelussa hallintokokeilut on syytä jakaa kahteen kategoriaan – pysyväisluonteisen lainsäädännön puitteissa ja erityisen kokeilulainsäädännön avulla toteutettaviin kokeiluihin.

Huomattava osa yhteiskunnallisista kokeiluista voidaan toteuttaa olemassa olevan lainsäädännön ja sen viranomaisille antaman hallinnollisen harkintavallan puitteissa eli ilman erityisen kokeilulainsäädännön säätämistä. Muun muassa keinoavoin hyvinvointioikeudellinen sääntely jättää paljon tilaa hallintokokeiluille. Esimerkkinä tästä sosiaali- ja terveysministeriö toimeenpani palvelusetelikokeiluja valtionavustusten avulla eri puolilla maata valmisteilla ollutta asiakkaan valinnanvapautta sote-palveluissa koskevaa lainsäädäntöä jalkauttaakseen. Se hyödynsi palvelusetelilain (569/2009) ja asiakasmaksulain (734/1992) tarjoamaa harkintavaltaa ilman, että lainsäädäntö millään tavalla tunnisti kokeiluja tai sisälsi nimenomaista valtuutusta kokeilujen rahoittamiseen. Kokeilujen yhtenä kohteena oli sosiaalipalveluiden järjestäminen henkilökohtaisen budjetin avulla, vaikka yhtään minkäänlaista edes henkilökohtaisen budjetin olemassaolon tunnistanutta lainsäädäntöä ei vielä ollut eduskunnassa hyväksytty.

Valinnanvapauslain valmistelun yhteydessä toimeenpannuissa palvelusetelikokeiluissa haettiin rajoja sille missä määrin hallintokokeiluja voidaan toteuttaa ilman kokeilulainsäädännön säätämistä – kenties rajat jopa ylittäen. Perustuslakivaliokunta piti valinnanvapauslaista antamassaan lausunnossa hyvin ongelmallisena valtiollisten tehtävien työnjaon kannalta, että hallitus oli näin saattanut eduskunnan lainsäädäntövallan käytön ja lakiehdotusten perustuslainmukaisuuden valvonnan jo tapahtuneiden tosiasioiden eteen²⁸. Valiokunnan kritiikki

26. Koulutusjärjestelmän kehittämistä hallintokokeiluilla ja niihin tarvittuun lainsäädännön säätämistä ks. Janne Varjo, Kilpailukykyvaltion koululainsäädännön rakentuminen – Suomen eduskunta ja 1990-luvun koulutuspoliittinen käänne. Helsingin yliopisto 2007.

27. Peter Noll, Gesetzgebungslehre. Rowolt 1973, s. 76.

28. PeVL 15/2018 vp.

kohdistui vielä palvelusetelikokeilujen sisältöä vahvemmin siihen, että hallitus pyrki laajentamaan näitä kokeiluja valinnanvapauslain säännösten pilotoinniksi yksinomaan yleistoimivaltansa nojalla jo ennen valinnanvapauslain säätämistä.

Lainsäätäjä luo tarkoittamattaankin luonnollisia koeasetelmia esimerkiksi antaessaan kunnille mahdollisuuden toteuttaa erityiselle toimialalleen kuuluvia julkisia palveluita oman harkintansa mukaan eri tasoisesti eri puolilla maata. Vuoden 2016 varhaiskasvatustaloudellisuuden muutoksiin (L 580/2015) liittyen kunnat ovat käyttäneet itsehallintoonsa perustuvaa harkintavaltaansa palvelutuotannossa ja ratkaisseet eri tavoin kysymykset lapsen subjektiivisesta varhaiskasvatusoikeudesta sekä lasten ja aikuisten välisestä suhdeluudesta päiväkotiryhmissä. Seuraamalla näitä varhaiskasvatustaloudellisuuden muutoksen vaikutuksia eri kunnissa hallitus de facto toimeenpani hallintokokeilun²⁹. Koska ideaaliin lainsäädäntöpolitiikkaan kuuluu myös lakimuutosten ja lakien soveltajilleen luoman harkintavallan käytön vaikuttavuuden seuranta³⁰, hallintokokeilujen ja tavanomaisen hallinnon kehittämisen välinen raja ei olekaan ainakaan asiaa oikeudellisesta näkökulmasta tarkastellen tarkkarajainen.

Osa hallintokokeiluista vaatii pysyväisluonteisesta lainsäädännöstä poikkeamista eli erityisen kokeilulainsäädännön säätämistä. Kun hallintokokeiluja tarkastellaan oikeudellisesta näkökulmasta, huomio kiinnittyy usein juuri tähän kokeilulainsäädäntöön ja sen säätämiseen. Myös tässä kirjoituksessa keskityn jatkossa tähän osaan hallintokokeiluihin liittyvistä oikeudellisista kysymyksistä.

Eräissä maissa on säädetty hallintokokeiluista yleislakeja ja tarvittaessa niitä täydentäviä erityislakeja. Esimerkiksi Norjassa on ollut vuoden 1993 alusta voimassa yleislaki paikallis- ja valtionhallinnon kokeiluista³¹ ja sen ohella useisiin lakeihin sisältyy säännöksiä, joiden nojalla voidaan tehdä poikkeuksia voimassa olevasta erityislainsäädännöstä.

Koska hallintokokeiluista ei ole säädetty Suomessa minkäänlaista yleislakia, jonka nojalla pysyväisluonteisesta lainsäädännöstä voitaisiin poiketa hallintokokeilun yhteydessä, on kustakin tällaisesta hallintokokeilusta säädettävä oma erillinen kokeilulakinsa tai otettava kuhunkin erityislakiin siitä poikkeamiseen valtuuttavat kokeilusäännökset³². Tällaisen kokeilulainsäädännön on täytettävä

29. Ks. Anna-Maija Puroila – Susanna Kinnunen, *Selvitys varhaiskasvatuksen lainsäädännön muutosten vaikutuksista*. Valtioneuvoston kanslia 2017.

30. Seija Ilmakunnas – Teuvo Junka – Roope Uusitalo, *Politiikkatoimenpiteiden arviointi – mitä, miten, miksi*, s. 1–10. Teoksessa Seija Ilmakunnas – Teuvo Junka – Roope Uusitalo (toim.), *Vaikuttavaa tutkimusta – miten arviointitutkimus palvelee päätöksenteon tarpeita*. Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2008.

31. Lov om forsøk i offentlig forvaltning, LOV-1992-06-26-87.

32. Esimerkiksi ihmisen tai ihmisen alkion taikka sikiön koskemattomuuteen puuttavasta tutkimuksesta, jonka tarkoituksena on lisätä tietoa terveydestä, sairauksien syistä, oireista, diagnostiikasta, hoidosta, ehkäisystä tai tautien olemuksesta yleensä, on säädetty oma yleislakinsa eli laki lääketieteellisestä tutkimuksesta (488/1999).

perustuslain kokeilulainsäädännölle asettamat edellytykset kuten muun muassa perusoikeuksien rajoitusedellytykset.

Pääministeri *Juha Sipilän* hallitus pohti hallintokokeiluja koskevan yleislain säätämistä, mutta koki perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevan lausuntokäytännön, jota käsittelem tämän kirjoituksen luvussa 4, valossa sen mahdottomaksi. Tämä kertoo siitä, kuinka yksittäisiin hallituksen esityksiin kohdistuvan pistemäisen ennakollisen perustuslakikontrollimme koetaan asettavan hallinnon kehittämiseksi sellaisia rajoja, jotka ovat vieraita muulle pohjoismaiselle hallinnon kehittämiseksi. Kuten myöhemmin esitän, pidän kuitenkin tätä Sipilän hallituksen tulkintaa, jonka taustalla olevia virkamiesarvioita ei ole julkistettu, liian jyrkkänä.

3. Kokeilulainsäädännön käsite

3.1. Mitä kokeilulainsäädännöllä tarkoitetaan?

Lainsäädännön yksi keskeisimmistä tavoitteista on luoda vakautta ja ennakoitavuutta sekä ylläpitää oikeusvarmuutta. Niinpä ideaaliin lainsäädäntöön liitetään usein ajatus siitä, että laki on voimassa ennalta määräämättömän ajan eli kunnes tulee kumotuksi. Samaan aikaan säädettyä oikeutta voi myös luonnehtia perustavalla tavalla tilapäiseksi, sillä vain lain kumottavuus mahdollistaa sen, että voimme kuvitella sille sen nykyisen sisällön ohella myös jonkin vaihtoehdoisen sisällön.³³

Lakien tehtävä vakauden ja ennakoitavuuden luojana ei tarkoita sitä, ett-eikö jokin laki voisi olla voimassa vain säädetyn määräajan. Vaikka säädöksiä ei voi kumota väliaikaisesti, ei ole myöskään estettä säätää siitä, että joitakin lain pykäläiä ei sovelleta tietyssä – esimerkiksi jonkin väliaikaisesti voimassa olevan säädöksen syrjäyttäessä ne. Hallintokokeilujen toteuttamiseksi säädettävät kokeilulait ovat juuri tällaisia lakeja. Ne ovat voimassa vain kokeilun kannalta perustellun määräajan ja niiden säännökset syrjäyttävät kokeilun aikana jonkin sinänsä samaan aikaan pysyväisluonteisemmin voimassa olevan lain säännökset.

Ideaaliin lainsäädäntöön liitettyjä ominaisuuksia ovat myös lain yleisyys ja abstraktisuus – lait kirjoitetaan sellaisten abstraktien tunnusmerkkien varaan, että niitä voidaan soveltaa yleisesti eli ennalta määräämättömään joukkoon tapauksia.³⁴ Hallinnolliset kokeilut ovat kuitenkin usein yksittäistapauksia. Kun

33. Jyrki Tala, Lakien laadinta ja vaikutukset. Edita 2005, s. 26–37; Patricia Popelier, Five Paradoxes on Legal Certainty and the Lawmaker. *Legisprudence* 1/2008, s. 47–66, 49.

34. Antero Jyränki, Uusi perustuslakimme. Jyväskylä 2000, s. 67.

niitä ei voida toteuttaa yleisen pysyväisluonteisen lainsäädännön avulla, niistä on säädettävä määrätilannetta tai määrättyjä henkilöitä tarkkarajaisesti koskevalla kokeilulainsäädännöllä. Esimerkiksi rakentamis- ja kaavamääräyskokeilun eräitä säännöksiä sovellettiin vain kolmessa kaupunginosassa Helsingissä ja Vantaalla (kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annettu laki 1257/2010, 4 §). Koska tällaisen asiallisesti tai henkilöillisesti hyvin rajatun lainsäädännön säätämiseen tulisi suhtautua pidättyvästi³⁵, kokeilulaitkin olisi pyrittävä kirjoittamaan niin yleiseen ja abstraktiin muotoon kuin se kulloisenkin hallintokokeilun toteuttamiseksi on mahdollista. Laki rakentamis- ja kaavamääräyskokeilusta on onnistunut esimerkki tästä.

Mitä selkeämmin hallintokokeilussa on kysymys yksittäistapauksellisten toimien suorittamisesta eduskuntalain muodossa, sitä helpommin kokeilulaki on ristiriidassa perustuslain 3 §:ssä tarkoitetun lainsäädäntö- ja toimeenpanovallan erottelun kanssa. Eräissä maissa onkin katsottu, että kokeilulait ovat siinä määrin merkittäviä poikkeamia ideaalista lainsäädännöstä, että lainsäätäjät on perustuslain tasolla valtuutettava erikseen säätämään niitä. Esimerkiksi Ranskassa vallanjako-opin ja lakikäsitteen selkiyttämiseksi perustuslakiin lisättiin vuonna 2003 artikla 37-1, joka valtuuttaa antamaan säädöksiä, joissa on kokeiluihin liittyen yksittäistapauksellisia ja määräaikaaisesti sovellettavia säännöksiä. Suomen perustuslakiin ei sisälly vastaavaa säännöstä eikä lainsäätäjän kompetenssia säätää kokeilulakeja ole meillä kyseenalaistettu, mikä selittyy muun muassa sillä, että Ranskassa vallanjako-oppiin suhtaudutaan tiukemmin kuin Suomessa. Tässä näkyy samalla se, kuinka vallanjakodoktriini on oikeastaan valtiosääntöön ja sitä ilmentäviin käytäntöihin kirjattu poliittisen kulttuurin ainesosa³⁶. Aivan kuten yleisten kokeilulakien säätämisen osalta niin myös funktionaalisen vallanjaon kohdalla hallinnolliset kokeilut on istutettava kansalliseen valtiosääntöjärjestelmäämme, mikä asettaa pidäkkeitä erilaisten oikeudellisten siirrännäisten käyttämiseen kokeilukulttuurin edistämiseksi.

Suomessa on pidetty valtiosääntöoikeudellisesti itsestään selvänä, ettei perustuslaki sinänsä kiellä käyttämästä lakeja myös muuhun kuin yleiseen ja pysyväisluonteiseen sääntelyyn³⁷. Edes tiukan yksittäistapauksellisten *lex in casu*

35. Ks. Juha Lavapuro, Valtiosääntöinen managerialismi ja perusoikeudet. Oikeus 1/2010, s. 6–27, 16–17.

36. Ks. Kaarlo Tuori, Vallanjako – vaiettu oppi. Lakimies 7-8/2005, s. 1021–1049, 1027.

37. Ks. Jokelan kouluampumisen tutkintaan liittyvä perustuslakivaliokunnan lausunto (PeVL 19/2008) hallituksen esityksestä laiksi Jokelan koulukeskuksessa sattuneiden kuolemaan johtaneiden tapahtumien tutkinnasta. Siinä perustuslakivaliokunta sallii *lex in casu* säännöksen antamisen todeten samalla, että yksittäistapauksellisia lakeja olisi vältettävä. *Lex in casu* -sääntelyä on käsitelty myös esimerkiksi kansallispuistoja perustettaessa, sillä jokainen kansallispuisto on perustettu omalla laillaan, ks. esim. oikeusministeriön lausunto OM 49/43/2008 ympäristöministeriön ehdotuksesta (YM3/500/2008) laiksi Pallas-Yllästunturin kansallispuistosta annetun lain muuttamisesta.

-tyyppisten hallintokokeilujen toteuttaminen kokeilulakien avulla ei ole siinä mielessä Suomessa valtiosääntöoikeudellisesti kiellettyä.

Se, että jokin laki etäännyy lain perinteisistä ideaaleista ominaisuuksista, ei vielä valtiosääntöoikeudellisesti estä tuon lain säätämistä. Itse asiassa lainsäädäntötutkimuksen piirissä etäännyttämisestä sellaisista lakeihin perinteisesti liitetystä ominaisuuksista kuten pysyväisluonteisuudesta ja abstraktiudesta on pidetty toisinaan jopa välineenä paremman sääntelyn edistämiseen³⁸. Tämä liittyy siihen, että senkin jälkeen, kun olemme hyväksyneet oikeusvarmuuden tuottamisen yhdeksi keskeisimmäksi hyvän lainsäädännön piirteeksi³⁹, emme välttämättä jaa yhteistä käsitystä tuon monella tavalla paradoksaalisen käsitteen sisällöstä⁴⁰. On esimerkiksi mahdollista ajatella, että kokeilulainsäädäntö lisää oikeusvarmuutta ehkäisemällä lainsäätäjän hyppyjä tuntemattomaan ja antamalla sääntelyn kohdetahoille mahdollisuuden sopeuttaa toimintaansa kokeilujen tuottamien kokemusta avulla hallitusti muuttuvaan sääntelyyn⁴¹.

Kaikki määräaikainen tai yksittäistapauksellinen sääntely ei ole kokeilulainsäädäntöä, sillä kokeilulainsäädännöksi voidaan kutsua vain sellaista lainsäädäntöä, joka liittyy jollakin tavalla yhteiskunnalliseen koeasetelmaan eli hallintokokeiluun ja joka merkitsee siihen perustuvaa tilapäistä poikkeamista pysyväisluonteisesta sääntelystä. Lainsäädäntötutkimuksen piirissä katsotaan, että kokeilulainsäädännön erottaa muusta määräajaisesti voimassa olevasta tai tiettyyn henkilöpiiriin sovellettavasta lainsäädännöstä kokeilulainsäädännön tavoite tuottaa voimassa olonsa aikana hallintokokeiluun liittyvää tietoa eli useimmiten tietoa siitä pitäisikö pysyvä lainsäädäntö muuttaa kokeilulain säännösten kaltaiseksi⁴². Samoin katsotaan, että tavallisesti kytkös hallintokokeiluun merkitsee sitä, että kokeilulainsäädännön vaikutuksia ja toimivuutta arvioidaan hallintokokeilun aikana tai sen jälkeen. Niinpä hyvin suunnitellun arviointi- ja oppimisprosessin kytkemistä kokeilulainsäädäntöön jo sen säätämisympäristössä pidetään kokeilulainsäädännön välttämättömänä ehtona⁴³.

Ilman hyvin suunniteltua koeasetelmaa ja sääntelyn vaikuttavuuden seuranta, hallintokokeilua on oikeastaan mieletöntä toimeenpanna. Siksi hallintoko-

38. Sylvia Veit – Bastian Jantz, *Sunset Legislation als Instrument der besseren Rechtsetzung – Wunderwaffe oder stumpfes Schwert?* Schweitzer Jahrbuch Der Verwaltungswissenschaften 2011; Sofia Ranchordás, *Time, Timing And Experimental Legislation. The Theory and Practice of Legislation* 2015; Ron Van Gestel – Gisj Van Dijck: *Better Regulation through Experimental Legislation. European Public Law* 2011.

39. Ks. esim. Lon Fuller, *The Morality of Law. Revised edition*. Yale University Press 1969, s. 39.

40. Popelier 2008, s. 49.

41. Van Gestel – Van Dijck 2011 s. 550.

42. Jacob Gersen, *Temporary Legislation*. University of Chicago Law Review 2007; Zachary Gubler, *Experimental Rules*. Boston College Law Review 2014; Van Gestel – Van Dijck 2011.

43. Sofia Ranchordás, *The whys and woes of experimental legislation. The Theory and Practice of Legislation* 3/2013, s. 420.

keilujen hyväksyttävyyden valtiosääntöoikeudellisessa kontrollissa on tärkeää keskittyä tähän.

Tiivistettynä kuudeksi tunnusmerkiksi kokeilulailla (1) poiketaan voimassa olevasta pysyväisluonteisesta lainsäädännöstä (2) määräaikaisesti (3) jonkin hallintokokeilun toteuttamiseksi (4) tietyssä paikassa tai tietyn henkilöpiirin keskuudessa, jotta voidaan (5) kokeilun evaluoituja tuloksia hyödyntäen (6) päättää kokeilun jälkeen pysyvän lainsäädännön mahdollisesta muuttamisesta tai muuttamatta jättämisestä. Näistä kokeilulainsäädännön ominaisuuksista seuraa, että sitä säätäessään lainsäätäjän on selvästi määriteltävä kokeilun tavoitteet, kesto ja arviointitavat sekä yhtäältä luotava kokeilun toimeenpanosta vastaaville viranomaisille riittävä kompetenssi sen toimeenpanoon ja toisaalta turvattava yksilöiden oikeusturvan toteutuminen hallintokokeilun yhteydessä.

Sofia Ranchordás on katsonut, että hyvän kokeilulainsäädännön edellytyksenä on se, että lainsäädäntövaltaa käyttävä parlamentti määrittelee lain tasolla kokeilun tavoitteet, laajuuden, keston, arviointikriteerit sekä arvioinnin toteuttavan instituution ja arvioinnin aikataulun. Näin kokeilulain avulla hallintokokeilu voidaan irrottaa riittävällä tavalla sen toimeenpanon ajaksi poliittisesta päätöksenteosta. Kokeilulainsäädännön käytön todelliseksi koetinkiveksi onkin lainsäädäntötutkimuksen piirissä havaittu poliitikkojen haluttomuus sitoutua yli vaalikauden kestäviin kokeiluihin – hallintokokeilun näkökulmasta tarkoituksenmukaisen kokeilulain säätäminen edellyttääkin usein kulloisenkin hallitus-oppositio -jakolinjan ylittävää sitoutumista kokeiluun, jonka tarkoituksenmukainen kesto ei usein noudattele vaalikausia.⁴⁴

Todellisen koetinkiven hallintokokeiluille asettaakin sen ehkäiseminen, ettei lainsäätäjä itse tuhoa kokeilulainsäädännöllä luomaansa koeasetelmaa. Esimerkiksi pääministeri Sipilän hallitus käynnisti kokeilulailla perustustulokokeilun, jonka tutkimusasetelman se osittain tuhosi säätäessään noin vuotta myöhemmin työttömyysturvan aktiivimallista. Kun aktiivimallia käsiteltiin eduskunnan perustuslakivaliokunnassa, aktiivimallin yhteyteen perustuslakivaliokunnan vain hetkeä aiemmin käsittelemään perustulokokeiluun ei tältä osin kiinnitetty huomiota, vaikka aktiivimallin käyttöönotto näin nakersikin perustustulokokeilusta säätäneen kokeilulain valtiosääntöoikeudellista hyväksyttävyyttä⁴⁵.

3.2. Miten kokeilulainsäädännön käsitettä on käytetty Suomessa?

Siinä missä esimerkiksi saksalaisessa keskustelussa kokeilulainsäädäntöä on jäsennetty suuren joukon käsitteitä avulla (Standardöffnungsklausel, Testgesetz, Experimentierklausel, erprobende Gesetzgebung, Gesetzgebung zur Erprobung

44. Ranchordás 2014, s. 172–219.

45. PeVL 45/2017 vp.

ym.⁴⁶) suomalaisessa oikeudellisessa keskustelussa kokeilulainsäädännön käsitettä ei ole määritelty sen tarkemmin. Käsitettä ei pohdittu edes perustulokokeilua edeltäneissä selvityksissä. Lainkirjoittajan oppaassa kokeilulainsäädännön olemassaoloon viitataan lyhyesti sen enempää pohtimatta sen piirteitä.⁴⁷

Oikeusministeriön oppaassa kokeilulakien valmistelun tueksi ei syvennyttä kokeilulakien olemukseen muutoin kuin rinnastamalla lainsäädäntökokeilut tieteelliseen tutkimukseen. Vaikka oppaassa muistetaan hyvän lainvalmistelutavan merkityksestä kokeilulakeja valmisteltaessa, opas ei oikeastaan kerro mitään siitä mitä hyvä lainvalmistelutapa kokeilulakien yhteydessä tarkoittaa, sillä kokeilulakien erityispiirteiden käsittelyn sijaan siinä lähinnä muistutetaan perustuslakivaliokunnan lausuntojen referoinnin lomassa oikeusministeriön muiden lainvalmisteluoppaiden olemassaolosta.⁴⁸

On selvää, että kokeilulainsäädännöksi voidaan kutsua pysyväisluonteiseen lainsäädäntöön alueellisesti tai henkilöllisesti poikkeuksen tekeviä säädöksiä kuten lakia määräaikaisesta perustulokokeilusta (1528/2016). Samoin kokeilulainsäädännöksi voidaan kutsua pysyväisluonteiseen säännökseen itseensä kirjattuja siitä poikkeamisen oikeuttavia säännöksiä kuten perusopetuslain (628/1998) 20 §:n säännöstä, joka oikeuttaa poikkeamaan tuntijaosta, opetussuunnitelman perusteista ja eräistä muista säännöksistä koulutuksen tai opetuksen kehittämiseksi toimeenpannun määräaikaisen kokeilun yhteydessä. Juuri tämän säännöksen olemassaolo kertoo nähdäkseni siitä, ettei valtiosääntömme aseta siinä määrin esteitä pysyväisluonteisen säädösperustan hallintokokeiluille luomiselle kuin pääministeri Sipilän hallitus arvioi.

Sellaista lainsäädäntöä, jossa ainoastaan säädetään jotakin kokeilutoimintaa varten tarvittavan määrärahan varaamisesta valtion talousarvioon, ei puolestaan voi pitää kokeilulainsäädäntönä edes silloin, kun määrärahan käyttö perustuu lakisääteisesti tutkimusohjelmatyypiseen suunnitelmaan ja sen avulla toteutettujen toimintojen vaikuttavuutta seurataan lakiperusteisesti systemaattisesti. Esimerkiksi lakia terveyden edistämisen määrärahasta (333/2009) ei voi pitää varsinaisena kokeilulakina, sillä määrärahan puitteissa toteutettavissa hankkeissa ei millään tavalla poiketa pysyväisluonteisesta lainsäädännöstä. Lailla varataan vain valtion talousarvioon määräraha sellaisiin hallintokokeiluihin, jotka voidaan toteuttaa ilman erillisen kokeilulainsäädännön säätämistä.

Käsitteellisesti hallintokokeilut ja niihin liittyvä kokeilulainsäädäntö on tärkeää erottaa myös jonkin pysyväksi tarkoitetun hallinnon uudistuksen voimaantulon ajallisesta, asiallisesta tai alueellisesta vaiheistamisesta. Vaikka vaiheis-

46. Ranchordás 2014, s. 39; Horn 1989, s. 21–28.

47. Ks. Lainkirjoittajan oppaan jakso 4.2.1 (luettavissa osoitteessa <http://lainkirjoittaja.finlex.fi>).

48. Kokeilulakioppaan jakso ”Kokeilulainsäädäntöä valmisteltaessa huomioitavaa” (luettavissa osoitteessa <http://kokeiluohje.finlex.fi/ohje/kokeilulainsaadantoa-valmisteltaessa-huomioitavaa>).

tamiseen voikin liittyä kokeilutyyppejä piirteitä, vaiheistusta leimaa siirtymä yhdenlaisesta pysyväksi tarkoitettusta tilanteesta toisenlaiseen pysyväksi tarkoitettuun tilanteeseen, kun taas varsinainen hallintokokeilu merkitsee tilapäistä poikkeusta pysyväksi tarkoitettusta tilanteesta.

Tähän vaiheistamisen ja kokeilulainsäädännön erotteluun ei ole Suomessa kiinnitetty huomiota. Vaikkei esimerkiksi sosiaali- ja terveydenhuollon valinnanvapauspilotteja koskevia säännöksiä, joita perustuslakivaliokunta käsitteli osana hallituksen esityksiä asiakkaan valinnanvapaudesta, voi hallituksen esittämässä muodossa pitää varsinaisesti kokeilulainsäädäntönä, niitä käsiteltiin niin hallituksen esityksissä kuin perustuslakivaliokunnan lausunnoissa kokeilulainsäädäntönä⁴⁹. Tämä ei ole asiaa vertailevasti tarkastellen tavatonta, sillä toimeenpanon vaiheistukseen käytettyä pilotointia käsitellään useissa maissa kuin se olisi hallintokokeilua toteuttavaa kokeilulainsäädäntöä. Taustalla on esimerkiksi kuvan kokeilukulttuurista edistävistä hallinnosta luominen tai ylläpitäminen.⁵⁰ Kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuuden arvioinnin kehittämisen näkökulmasta erottelussa pitäisi kuitenkin olla nykyistä tarkempi, sillä lain voimaantulon vaiheistamisen tavoitteen ovat usein aivan erilaisia kuin kokeilulainsäädännön tavoitteet.

Vaikka perustuslakivaliokunta on käsitellyt verrattain usein kokeilulakeja, kokeilulainsäädäntö ei ole ollut järjestelmällisesti perustuslakivaliokunnan arvioitavana. Hallintokokeilun käsittelyyn perustuslakivaliokunnassa on vaikuttanut ennen kaikkea se, onko hallituksen esityksen säätämisjärjestysjaksoon otettu toivomus sen käsittelystä perustuslakivaliokunnassa. Vakiintuneen valtiopäiväkäytännön mukaisesti tällaisen toiveen sisältävät hallituksen esitykset käsitellään käytännössä automaattisesti perustuslakivaliokunnassa. Juuri tämä selittää sitä miksi esimerkiksi samaan aikaan eduskunnalle annetuista melko samanlaisista esityksistä kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilua (HE 184/2010 vp) ei käsitelty perustuslakivaliokunnassa, mutta aikuisten maahanmuuttajien opetuksen uusien mallien Osallisena Suomessa -kokeilu (HE 185/2010 vp) käsiteltiin. Kokeilulainsäädännön käsittelyä perustuslakivaliokunnassa ja sen perustuslakikontrollia voi siten kuvata sattumanvaraiseksi.

49. PeVL 26/2017 vp; PeVL 18/2018 vp.

50. Esim. Ranchordás 2013, s. 422.

4. Kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuuden arviointi

4.1. Milloin kokeilulainsäädännössä voidaan poiketa ihmisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta?

Yhdenvertaisuus on dynaaminen käsite. Sen kulloinen sisältö määrittyy ihmisten kulloistenkin tarpeiden ja heitä ympäröivien olosuhdetekijöiden kautta. Kun kokeilulainsäädännöllä jo määritelmällisesti poiketaan voimassa olevasta yleistä lainsäädännöstä jonkin hallintokokeilun toteuttamiseksi tietyn henkilöpiirin keskuudessa, tällainen kokeilulainsäädäntö on aina jollakin tavalla jännitteessä perustuslain 6 §:ssä turvautun yhdenvertaisuusperusoikeuden kanssa. Sen mukaan ihmiset ovat yhdenvertaisia lain edessä eikä ketään ei saa ilman hyväksyttävää perustetta asettaa eri asemaan henkilöön liittyvän syyn perusteella. Perusoikeus uudistuksen esitöistä ilmenee selvästi perustuslain 6 §:n lainsäätäjän lainsäädäntövallan käyttökompetenssia kaventava vaikutus: lainsäädännössä ihmisiä tai ihmisryhmiä ei saa mielivaltaisesti asettaa toisiinsa nähden edullisempaan tai epäedullisempaan asemaan⁵¹.

Kokeilulainsäädännöllä luotavan poikkeaman pysyvästä lainsäädännöstä on oltava hyväksyttävä tavalla, joka kestää abstraktin etukäteisen ja konkreetin jälkikäteisen perustuslakikontrollin. Yhdenvertaisuusperusoikeuden kohdalla on tällöin kiinnitettävä huomio siihen, kuinka perustuslain 6.1 §:n ilmentämä yleinen yhdenvertaisuusperiaate jättää lainsäätäjälle verrattain suuren liikkumatilan samalla, kun perustuslain 6.2 §:n syrjintäkiellot kaventavat soveltamisalallaan tätä liikkumatilaa merkittävästi.

Kokeilulainsäädännön jännitettä perustuslain 6 §:n kanssa purkaa yleisellä tasolla merkittävissä määrin perustuslakivaliokunnan jo ennen perusoikeus uudistusta omaksuma näkemys, ettei yhdenvertaisuusperusoikeudesta voi suoraan johtaa tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle säädettyä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen kannalta välttämättömänä tai tarkoituksenmukaisena pidettävälle sääntelyä, vaikka sääntely saattaisi kansalaisia keskenään erilaiseen asemaan⁵². Valiokunta on toistanut tämän kannan 1990-luvun alusta lähtien kaikissa kokeilulainsäädäntöä koskevissa lausunnoissaan, eikä perusoikeus uudistus vaikuttanut tähän perustuslain 6.1 §:ään kiinnittyvään tulkintalinjaan millään tavalla⁵³.

Samalla ajatus siitä, että jo liityntä hallintokokeiluun toimii perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltojen ulkopuolella hyväksyttävänä perusteena poiketa ainakin

51. Hallituksen esitys 309/1993 vp eduskunnalle perustuslakien perusoikeussäännösten muuttamisesta, s. 42.

52. Ks. esim. PeVL 12/1990 vp.

53. Ks. esim. PeVL 51/2016 vp, s. 3; PeVL 20/2012 vp, s. 2 ja PeVL 58/2001 vp, s. 2.

jossakin määrin ihmisten yhdenvertaisen kohtelun vaatimuksesta, vakiintui 1990-luvulla perustuslakivaliokunnan käsitellessä terveyskeskumaksuihin, toimeentulotehtävien siirtoon ja kotitaloustyön tukemisen liittyviä kokeiluja⁵⁴. Perusoikeusuudistus toi mukanaan kuitenkin ajatuksen siitä, että perusoikeuksien käyttämisestä oli säädettävä lailla. Perusoikeusuudistuksen jälkeen eli käytännössä kotitaloustyön tukemista koskevasta lausunnostaan lähtien⁵⁵ valiokunta alkoikin aiempaa tiukemmin muistuttamaan, että lailla säätämisen vaatimus ulottuu myös yhdenvertaisuusperiaatteeseen.

Vaikka perustuslain 6.1 §:n yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen näkökulmasta lainsäätäjä voi melko joustavasti säätää kulloisenkin hallintokokeilun tarpeita vastaavaa kokeilulainsäädäntöä, aivan minkälaiset poikkeamat tahansa eivät ole kuitenkaan mahdollisia. Jos pysyvällä lainsäädännöllä konkretisoidaan jotakin perusoikeutta tai muuta perustuslaissa turvattua oikeutta, kokeilulainsäädännöllä ei saa tehdä tyhjäksi tuon oikeuden ydinsisällön toteutumista hallintokokeilun henkilöpiirissä. Käsitellessään seutuyhteistyökokeilua perustuslakivaliokunta katsoi: ”[L]akiehdotus näyttää antavan kunnille mahdollisuuden niiden perustaessa viranomaisen [eli hallintokokeilun mahdollistaman seudullisen toimielimen] syrjäyttää sellaisia kuntalain säännöksiä, jotka kuntayhtymissä ovat takaamassa kunnallisen demokratian keskeisten vaatimusten toteutumista. – – Perustuslainvoimaisesti turvattun kunnallisen itsehallinnon näkökulmasta muodostuu näin ollen säätämisyhteistyökysymykseksi, että [kokeilu]laissa varmistetaan mainittujen seikkojen kannalta keskeisten kuntalain säännösten soveltaminen myös [kokeilun yhteydessä luotavissa] seudullisessa toimielimessä.”⁵⁶

Hyväksyttävyyttä arvioituessa on kiinnitettävä muutoinkin huomio myös siihen, kuinka perustuvanlaatuista oikeuksista tai syvälle yksilön oikeusasemaan käyvistä poikkeamista on kyse. Nuorisorangaistuskokeiluja käsitellessään perustuslakivaliokunta katsoi, että rikosoikeudellisiin rangaistuksiin liittyvät hallintokokeilut kajoavat yksilön oikeusasemaan syvemmin kuin esimerkiksi taloudellisia etuuksia koskevat kokeilut, minkä vuoksi ensin mainittujen hyväksyttävyyttä on arvioitava tiukemmin kuin jäljempänä mainittujen⁵⁷. Perusopetuslain ja lukiolain kokeilusäännöksiä arvioidessaan valiokunta vastaavasti katsoi, että perusopetusta koskevien kokeilujen valtiosääntöoikeudellinen arviointi yhdenvertaisuuden kannalta on tiukempaa kuin lukio-opetuksessa, sillä perusopetuksen perustuslain 16.1 §:ssä turvattu luonne ei salli sellaista oppilasta oppilaitoskohtaista eriyttämistä, jota lukio-opetuksessa pidetään yksilöllisten valintojen mahdollistamiseksi jopa toivottavana⁵⁸.

54. PeVL 3/1991 vp; PeVL 2/1994 vp; PeVL 19/1997 vp.

55. Ks. PeVL 19/1997 vp, 2.

56. PeVL 11/2002 vp.

57. PeVL 59/2001 vp.

58. PeVL 70/2002 vp.

Yhdenvertaisuudesta poikkeamisen hyväksyttävyyden arviointi liittyy keskeisesti kokeilun henkilöpiiriin rajaamiseen. Vain sellaisia poikkeamia voidaan pitää hyväksyttävinä, joissa henkilöpiiriin rajausta on hallintokokeilun toteuttamisen näkökulmasta perusteltua. Kaikkein ongelmattomimpia yhdenvertaisuusperusoikeuden näkökulmasta ovat sellaiset kokeilulainsäädännön soveltamisalajaukset, joissa henkilön sijoittuminen kokeiluryhmään perustuu satunnaisotantaan tai muutoin muuhun kuin henkilöön liittyvään syyhyn, sillä näissä arviointi kiinnittyy vain perustuslain 6 §:n 1 momenttiin eivätkä pykälän 2 momentin syrjintäkiellot tule sovellettaviksi⁵⁹. Sen varmistamiseksi, että tällaisessa kokeilussa todella käytetään satunnaisotantaa tai muutoin muuta kuin henkilöön liittyvää syytä, on henkilöpiiriin valintaan käytettävistä kriteereistä säädettävä riittävän tarkasti lain tasolla⁶⁰.

Perustulokokeilun yhteydessä perustuslakivaliokunta katsoi perusoikeusrajoitusten lailla säätämisen, täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimuksista seuraavan, että otannan perusteista tuli säätää laissa tarkemmin kuin vain mainitsemalla sen tulevan ohjelmistokoodilla määritellyksi⁶¹. Sosiaali- ja terveystieteiden valtiokunta täydensi perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta lakia perustustulokokeilusta näin: ”Satunnaisotanta suoritetaan siten, että jokaisella kohdejoukkoon kuuluvalla on yhdenvertainen mahdollisuus tulla valituksi kokeiluryhmään”. Se lisäsi lakitekstiin perustuslakivaliokunnan lausunnon johdosta myös vaatimuksen, että kokeilun toimeenpanosta vastaavan Kansaneläkelaitoksen on julkistettava kokeilun piiriin kuuluvien henkilöiden poimintaan käytettävät ohjelmointikomennot ennen kokeilun alkamista.⁶²

Tyypillisesti kokeilun henkilöpiiriin rajoituksessa käytetään jotakin henkilöön liittyvää syytä ja jopa perustustulokokeilun kaltaisissa satunnaisotantaan perustuvissa kokeiluissa voi olla kokeilun tietotarpeiden täyttämiseksi tarpeen kaivata kokeilun perusjoukkoa myös henkilöön liittyvillä kriteereillä (ks. PeVL 51/2016 vp). Tällöin yhdenvertaisuudesta poikkeamisen arviointi on kiinnitettävä perustuslain 6 §:n 2 momentin kiellettyihin erotteluperusteisiin, joiden kohdalla poikkeamiskynnystä on pidetty korkeampana kuin 1 momentin kohdalla. Arvioinnissa merkityksellisiä ovat sekä ne syyt, joiden johdosta erottelu henkilöryhmiin tehdään, että ne vaikutukset, joita erottelusta ihmisille aiheutuu. Perustuslakivaliokunnan perustuslain 6.2 §:ia koskevassa lausuntokäytännössä erotteluperusteen hyväksyttävyys on liitetty ennen kaikkea sen rationaalisuuteen, mutta samalla huomio on kiinnitetty perusoikeusrajoituksen oikeasuhtaisuus-

59. Ks. PeVL 51/2016 vp.

60. Ks. PeVL 42/2010 vp.

61. PeVL 51/2016 vp.

62. StVM 42/2016 vp.

vaatimuksen ohjaamana siihen, ettei muita kuin vaikutuksiltaan kohtuullisia erotteluja voi pitää hyväksyttävänä⁶³.

Kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyttä arvioitaessa huomio on erityisesti kiinnitettävä vastaavan pysyvän lainsäädännön hyväksyttävyyden arviointiperusteisiin. Esimerkiksi sosiaalioikeudellisessa lainsäädännössä eriyttämistä iän perusteella on pidetty yleisesti hyväksyttävänä siten, ettei kaikkien työttömyyden aikaista toimeentuloa tarvitse turvata kaikille samalla tavoin kunhan eriyttämisen perusteet eivät ole mielivaltaisia⁶⁴.

Nuorisorangaistuskokeilun jatkamista arvioidessaan perustuslakivaliokunta katsoi, että kokeilun kohdistaminen ikäperusteisesti nuoriin henkilöihin oli kokeilun ja ylipäänsä rikosoikeudellisen sääntelyn yleisten lähtökohtien näkökulmasta perusteltua ja siten hyväksyttävää, mutta sen sijaan kokeilun alueellisuudelle ei ollut samanlaista perustetta, koska alueellisen kokeilun tarve liittyi vain seuraamusjärjestelmän testaamiseen eikä kohdehenkilöiden erityistarpeisiin. Pantuaan merkille sen, ettei kokeilun alueellista rajausta voinut perustella myöskään kokeilun hallinnointiin liittyvillä syillä kuten sen kustannusrakenteella, perustuslakivaliokunta päätyi toteamaan säätämisyjärjestyskannottonaan, ettei nuorisorangaistuskokeilun alueellinen rajausta ollut perustuslain 6.2 §:n näkökulmasta hyväksyttävää.⁶⁵ Laki nuorisorangaistuskokeilun jatkamisesta säädettiin lopulta kotoperäisenä poikkeuslakina perustuslain 73 §:n mukaisessa perustuslainsäätämisyjärjestyksessä, sillä lakivaliokunta ei yhtynyt perustuslakivaliokunnan arvioon kokeilun laajentamisen kustannusvaikutuksista ja katsoi, ettei kaikilla kunnilla ollut valmiutta kokeilun toimeenpanoon⁶⁶.

Monet hallintokokeilut on Suomessa toimeenpantu siten, että kokeilu rajataan tietyllä alueella asuviin henkilöihin. Siksi perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä on keskitytty alueelliseen yhdenvertaisuuteen liittyviin kysymyksiin. Valiokunta onkin nuorisorangaistuskokeilusta antamansa lausunnon jälkeen todennut toistuvasti siihen viitaten, ettei pelkkää maantieteellistä kriteeriä voida pitää perustuslain 6.2 §:ssa tarkoitettuna hyväksyttävänä perusteena eri asemaan asettamiselle perusoikeusjärjestelmässä, jonka kokonaisuuteen kuuluvat myös oikeus liikkua maassa ja asuinpaikan valitsemisen vapaus. Valiokunta on kuitenkin samalla hyväksynyt nuorisorangaistuskokeilua lukuun ottamatta hallintokokeiluille ehdotetut aluejaotukset, sillä ne on perusteltu asianmukaisesti kytkemällä ne hallintokokeilun koeasetelmaan tai toimeenpanon vaatimuksiin.⁶⁷

Perustuslakivaliokunta on lähinnä valvonut sitä, että niistä perusteista, joilla henkilöt otetaan kokeilun piiriin tai jätetään sen ulkopuolelle, säädetään joko

63. Tuomas Ojanen – Martin Scheinin, Yhdenvertaisuus ja perusoikeudet. Teoksessa Hallberg, Pekka ym. (toim.), Perusoikeudet. WSOY 2011, s. 239.

64. Ks. PeVL 44/2010 vp, s. 5; PeVL 27/2009 vp; PeVL 42/2004 vp, s. 2; PeVL 17/1996 vp, s. 3.

65. PeVL 59/2001 vp.

66. LaVM 24/2001 vp.

67. Esim. PeVL 11/2002 vp ja PeVL 39/2002 vp.

suoraan laissa tai ottaen lakiin täsmällisesti ja tarkkarajaisesti ne kriteerit, joiden nojalla ihmiset valikoituvat kokeilulainsäädännön soveltamisen piiriin. Kokeilun alueellisen rajautumisen osalta perustuslakivaliokunta onkin korostanut, että asiaan liittyvän poliittisen harkinnan tulee tapahtua eduskunnassa siten, että kokeilua toimeenpantaessa säännöksiä vain sovelletaan teknisluonteisesti⁶⁸. Valiokunnan tulkintalinjassa on tapahtunut 2000-luvulla pienoista kiristymistä, sillä vielä metsätalousmaan monimuotoisuuden edistämiskokeilujen yhteydessä perustuslakivaliokunta hyväksyi kokeilualueen määrittelyn sangen väljästi lain-tasoisesti raamitetulla ministeriön asetuksella⁶⁹. Asiaan vaikutti osaltaan se, että kokeiluun osallistuminen oli vapaaehtoista sekä siihen osoitettava rahoitus harkinnanvaraista ja budjettisidonnaista.

Perustuslain 6.2 §:n soveltamiskäytännön perusteella erottelun perustaminen alkuperän tai sukupuolen kaltaisiin yksilön ominaisuuksiin, joihin yksilö ei ole pääsääntöisesti itse voinut vaikuttaa, ei ole hyväksyttävissä muutoin kuin aivan poikkeuksellisista syistä⁷⁰. Siten esimerkiksi vaikkapa vain maahanmuuttajia tai miehiä koskevan kokeilulainsäädännön hyväksyttävyydelle asetettavat valtiosääntöoikeudelliset vaatimukset ovat hyvin korkealla. Tällaiset kokeilut voidaan oikeuttaa lähinnä silloin, kun kysymys on ryhmien positiivisen erityiskohtelun kokeilusta. Alkuperän perusteella tapahtuvaa positiiviseksi erityiskohteluksi mielleltävää eriyttämistä sisältyi esimerkiksi Osallisena Suomessa -kokeiluun, josta säädettiin kotouttamislain (1386/2010) 9 luvussa. Perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan kiinnittänyt kokeilulakia käsitellessään millään tavalla huomiota siihen, että kokeiluhankkeiden suuntaamiseen voitiin ja oli jopa tarkoitus käyttää alkuperään perustuvaa eriyttämistä⁷¹.

Osallisena Suomessa -kokeilu ilmentää hyvin sitä, kuinka perustuslakivaliokunnan suorittama yhdenvertaisuustarkastelu on kilpistynyt kokeilun alueellisen eriyttämisen hyväksyttävyyden analyysiksi jopa silloin, kun kokeilun toimeenpanoon sisältyy henkilöpiirin rajaamisen osalta myös tätä hienojakoisempaa eriyttämistä. Tämä näkyy myös perusoikeusrajoitusten lailla säätämismelvoitteen soveltamisessa, sillä muilta kuin alueellista rajaamista koskevilta osin hallintokokeilua toimeenpaneville viranomaisille on jätetty mahdollisuus kokeilun henkilöpiirin määrittelyyn liittyvään tarkoituksenmukaisuusharkintaan, vaikka perustuslakivaliokunnan kuulemat asiantuntijat ovat suhtautuneet tällaisen harkintavallan jättämiseen usein varsin kriittisesti⁷². Valiokunnan linjaa lailla säätämismelvoitteen soveltamisesta voikin luonnehtia ainakin 2000-luvun puolella löysemmäksi kuin sen kuulemien asiantuntijoiden keskimääräistä linjaa.

68. Esim. PeVL 18/2018 vp.

69. PeVL 4/2003 vp.

70. Ojanen – Scheinin 2011, s. 248–255.

71. PeVL 42/2010 vp.

72. Tuomas Ojanen, lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laiksi toisen kotimaisen kielen kokeilusta perusopetuksessa, 1.10.2017.

Samalla on myös todettava, että asiantuntijoiden lausunnoissa on myös ollut selviä painotuseroja.

Eräs tapa hallintokokeilun henkilöpiirin valintaan on ottaa kokeilun piiriin ne kaikki tai tietyt asetetut kriteerit täyttävät henkilöt, jotka antavat suostumuksensa kokeilulainsäädännön soveltamiseen heihin. Perustuslakivaliokunta on lausuntokäytännössään kuitenkin katsonut, että suostumusta voi käyttää vain hyvin poikkeuksellisesti perusoikeusrajoituksen oikeutusperusteena⁷³. Riittävien oikeussuojakeiden varmistamiseksi ja perusoikeuksien käyttöä koskevan sääntelyn laintasoisuuden varmistamiseksi suostumuksen käytön edellytyksistä on säädettävä kokeilulainsäädännössä riittävällä tarkkuus- ja täsmällisyystasolla⁷⁴.

Suostumukseen perustuvissa hallintokokeiluissa suostumuksen käytön oikeudellisten puitteiden on siis ilmentävä suoraan kokeilulaista. Esimerkiksi lausunnossaan toisen kotimaisen kielen opetuksesta luopumista koskevasta kokeilusta perustuslakivaliokunta katsoi yhtäältä kokeilun perustumisen suostumukseen lisäävän sen hyväksyttävyyttä poikkeamana yhdenvertaisuusperiaatteesta ja toisaalta välttämättömänä, että oppilaalle turvataan laissa säätämällä mahdollisuus peruuttaa suostumuksensa ja aloittaa toisen kotimaisen kielen opiskelu siitä huolimatta, että hän on osallistunut lain mukaiseen kokeiluun⁷⁵.

4.2. Milloin kokeilulainsäädäntöä voidaan pitää tarpeellisenä?

Yksi keskeinen kokeilulainsäädännön säännösten hyväksyttävyyden arviointikriteeri on niiden objektiivisin perustein arvioitu tarpeellisuus. Perustuslakivaliokunnan lausuntokäytännössä sitä on arvioitu usein kokeilun henkilöpiirin valinnan arvioinnin yhteydessä, mutta kokeilulainsäädännön hyväksyttävyys kokeilun tarpeellisuuden näkökulmasta on lähtökohtaisesti kokeilun henkilöpiirin rajaamisen hyväksyttävyydestä erillinen kysymys. Kokeilun tarpeellisuus on valtiosääntöoikeudellisesti merkityksellinen kysymys siltä osin, kun se herättää kysymyksen, kuinka hyvin kokeilulle asetettu päämäärä on ylipäänsä saavutettavissa valituin keinoin. Perusoikeuksien rajoitusedellytysten näkökulmasta kysymys on oikeasuhtaisuutta koskevasta vaatimuksesta – valitun keinon tulee olla asianmukainen ja palvella tavoiteltavan päämäärän saavuttamista. Saksan valtiosääntöuomioistuimien on omassa kokeilulainsäädäntöä koskevassa oikeuskäytännössään katsonut, että kokeilulainsäädännön valtiosääntöoikeudellisen arvioinnin ytimessä on oikeastaan tämä kysymys⁷⁶, mikä osoittaa sen lähesty-

73. PeVL 30/2010 vp, s. 6–7.

74. Ks. Tuovinen 2017, s. 17.

75. PeVL 44/2017 vp.

76. Ks. 2 BvR 1397/09 (19.6.2012), kappaleet 54–55; 2 BvL 5/00 (8.6.2004), kappale 58.

vän kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuuden arviointia sisällöllisemmin kuin oma perustuslakivaliokuntamme.

Kokeilulainsäädäntöä voidaan pitää hyväksyttävänä poikkeamana yleisesti sovellettavasta lainsäädännöstä vain, jos hallintokokeilun avulla hankittavaa tietoa ei ole saatavilla muutoin taikka hallintokokeilua voidaan jostakin erityisestä syystä pitää muutoin tarkoituksenmukaisimpana tapana tiedonhankintaan. Kokeilu ei voi siten kohdistua johonkin jo yleisesti tiedossa olevaan asiaan taikka asiaan, josta voidaan hankkia luotettavasti vähintään yhtä hyvää tai parempaa tietoa jollakin muulla tavoin kuin kokeilun avulla. Hyväksyttävyyden arvioinnissa on samoin kiinnitettävä huomio kokeilun vaikutuksiin siihen osallistuvien keskuudessa siten, että kokeilusta mahdollisesti aiheutuvat haitat jäävät tilapäisiksi tai ovat muutoin hallittavissa.⁷⁷

Kokeilulainsäädännön lähtökohtainen hyväksyttävyys oli esillä toisen kotimaisen kielen opetuksesta perusopetuksessa luopumista koskeneessa kokeilussa. Käytännössä toisen kotimaisen kielen opiskelun puutteesta saattaa nimittäin aiheutua ongelmia työn tai viran kelpoisuusvaatimusten tai esimerkiksi jatko-opintojen suorittamisen kannalta. Sillä voi myös olla vaikutusta suomen- ja ruotsinkielisen väestön perustuslaissa (17.2 §) turvattuun oikeuteen saada julkisia palveluja samanlaisten perusteiden mukaan. Perustuslakivaliokunta kiinnittikin huomiota siihen, että kokeilun piiriin kuulumisen oikeusvaikutukset muodostuvat kokeiluun osallistuvien kannalta pysyviksi. Edes sillä, että kokeilulaissa säädettiin kokeiluun osallistuvan oppilaan oikeudesta tulla lukio- ja ammatillisessa koulutuksessa vapautetuksi velvollisuudesta sisällyttää lukion oppimäärään tai ammatilliseen perustutkintoon toista kotimaista kieltä, ei poisteta niitä haitallisia vaikutuksia, joita toisen kotimaisen kielen opiskelematta jättämisellä on kokeiluun osallistuvien jatkokoulutus- ja työllistymisvaihtoehtoihin. Kokeilun henkilöpiirin valinnan suostumukseen perustumiseen erityisesti viitaten, perustuslakivaliokunta piti kokeilua yleisellä tasolla hyväksyttävänä. Samalla se katsoi, että kokeilulaissa tulisi myös laintasoisesti ja täsmällisesti säätää opiskelumahdollisuuksien turvaamisesta korkea-asteella.⁷⁸ Koska kokeiluun osallistuvat oppilaat aloittavat korkeakouluopinnoissa aikaisintaan seitsemän vuoden kuluttua kokeilun alkamisesta ja voivat jakautua kymmeniin korkeakouluihin, sivistysvaliokunta totesi kuitenkin mietinnössään, ettei asiasta kyetä vielä kokeilun käynnistymisen yhteydessä säätämään tarkasti.⁷⁹

Hyväksyttävän hallintokokeilun on oltava myös laadukas eli tuotettava kokeilun taustalla oleviin tietotarpeisiin tarkoituksenmukaisesti vastaavaa tietoa. Kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyttä arvioitaessa on siten varmistuttava, että koeasetelma suunnitellaan sellaiseksi, että sen avulla kyetään selvittämään ko-

77. Tuovinen 2017, s. 31.

78. PeVL 44/2017 vp.

79. SiVM 18/2017 vp.

keiltavan politiikan vaikutukset. Tällöin on huomioitava, ettei yksikään tutkimusmenetelmä vastaa kaikkiin tutkimuskysymyksiin.

Esimerkiksi taloustieteellisen tutkimuksen viitekehyksessä satunnaiskokeet eivät sovellu lainkaan puhtaasti makrotaloudellisten ilmiöiden tarkasteluun eivätkä myöskään toimi yleisen tasapainon vaikutusten tutkimisessa. Hallintokokeilut liittyvät kuitenkin harvoin tällaisiin kysymyksenasetteluihin ja siten satunnaistamisen pitäisikin olla taloustieteellisessä viitekehyksessä analysoitavien hallintokokeilujen ensisijainen tutkimusmenetelmä siten, että muita koeasetelmia kannattaa hyödyntää vasta kun on todettu, ettei satunnaistaminen sovellu kyseiseen tilanteeseen. Satunnaistamisen avulla voidaan nimittäin hallita hallintokokeilun tulosten hyödyntämistä hankaloittavaa valikoitumisharhaa.⁸⁰ Tutkimuksellisesta näkökulmasta myös muut kuin taloustieteellisiin tutkimusasetelmiin kiinnittyvät hallintokokeilut olisi usein syytä toteuttaa satunnaistettuina, jotta ne tuottaisivat mahdollisimman laadukasta ja tarkoituksenmukaista tietoa.

Pohtiessaan laadukkaita ja päätöksentekoa tukevia tuloksia tuottavan hallintokokeilun edellytyksiä *Kari Hämäläinen* ja *Jouko Verho* toteavat, että on ensiarvoisen tärkeää, etteivät toimijat pääse itse määräämään, milloin ottavat kokeilun kohteena olevat toiminnot käyttöönsä, sillä alkuvaiheen vapaaehtoiset ovat tyypillisesti niitä, jotka kokevat hyötyvänsä kaikkein eniten kokeilun tuomista uudistuksista. Jos tätä ryhmää verrataan myöhemmin mukaan tulevaan ja kokeilun kohteena olevista toiminnoista vähemmän hyötyvään ryhmään, tulokset helposti yliarvioivat politiikan todellisen vaikutuksen. Juuri siksi satunnaistamiseen perustuvan koeasetelman avulla voidaan poistaa valikoitumisesta johtuvia ongelmia ja tuottaa harhattomia tuloksia hallintokokeilun kohteena olevien toimintojen todellisista vaikutuksista.⁸¹

Oikeudellisesti on samalla syytä huomata, että sääntelemättömänä satunnaistamiseen liittyy herkästi mielivaltaisuutta. Kuten *Juha Lavapuro* perustustulokokeilun yhteydessä antamassaan lausunnossa muistutti: ei voida esimerkiksi ajatella, että niukkojen taloudellisten resurssien vallitessa oikeus perustoimeentuloon määräytyisi yleisesti satunnaistotannon perusteella.⁸²

Kokeilulainsäädännöllä onkin mahdollistettava sen valvonta ja varmistaminen, että hallintokokeilu pysyy todella satunnaistettuna perustuslain sallimalla tavalla eivätkä sitä toimeenpanevat viranomaiset pääse esimerkiksi kokeiluun tarkoitettuja lisäresursseja kokeilun ulkopuolisille kohdistamalla vääristämään vertailuasetelmaa. Hallintokokeilujen onnistumista koskevissa tutkimuksissa

80. Kari Hämäläinen – Jouko Verho, *Joko Suomessa koittaisi satunnaiskokeiden aika?* Valtion taloudellinen tutkimuskeskus 2017, s. 2–4.

81. Hämäläinen – Verho 2017, s. 2–4. Satunnaistamista koskevaa keskustelua käydään vilkkaasti myös sosiaalipidemiologian piirissä ks. esim. *Social Science & Medicine* vol. 220, 2018.

82. Juha Lavapuro, *Lausunto eduskunnan perustuslakivaliokunnalle hallituksen esityksestä eduskunnalle laeiksi perustulokokeilusta sekä tuloverolain 92 §:n ja ennakoperintälain 17 §:n väliaikaisesta muuttamisesta*, 9.11.2016

on havaittu, että liian väljä kokeilun toimeenpanon sääntely tai liian vähäisin voimavaroin toteutettu kokeilun toimeenpanon valvonta johtaa helposti jonkinlaisen mielivaltaisuuteen ja vertailuasetelmien tuhoutumiseen, kun kokeilua toimeenpannaan itsehallinnollisissa kunnissa tai muissa vahvan toiminnallisen autonomian omaavissa viranomaisyksiköissä⁸³.

Käytännössä valtaosa voimassa olevasta kokeilulainsäädännöstä ei rakennu edellä hahmotelluille lähtökohdille. Esimerkiksi lukiolain (629/1998) 15 §:n tuntijako- ja opetussuunnitelmakokeilusäännös sisältää veloitteen valita kokeilun piirissä olevat oppilaitokset alueellisesti ja kieliryhmittäin edustavasta, vaikka tämä ei välttämättä ole olennaista automaattisesti kaikissa tuntijako- tai opetussuunnitelmakokeilujen koasetelmissa. Pykälä ei sen sijaan velvoita minkäänlaiseen satunnaistamiseen ja jättää kunnille mahdollisuuden itsehallinnollisen päätöksentekonsa nojalla puuttua merkittävästi kokeilun toteuttamiseen, sillä opetushallituksen hyväksymällä kokeiluohjelmalla ei voida rajoittaa kunnallista itsehallintoa. Pykälä on hyvä esimerkki siitä, kuinka perustuslakivaliokunta ei ole lausuntokäytännössään arvioinut kokeilulainsäädännön koasetelmia laadullisesta näkökulmasta. Ylipäänsä kokeilujen tutkimukselliseen laatuun – kykyyn vastata asetettuun tietotarpeeseen – liittyviin näkökohtiin on hallintokokeiluihin liittyvässä lainvalmistelussa kiinnitetty Suomessa hyvin vähän huomiota. Tämä on yksi osa-alue, johon kokeilukulttuurin edistämisessä olisi kiinnitettävä jatkossa enemmän huomiota.

Huolellisesti valmisteltua perustulokokeilua voi sitäkin arvostella siitä, että kokeilun toimeenpanoon myönnettyjen määrärahojen vähäisyyden ja osin tästä seuranneen kokeilun piiriin valitun henkilöpiirin pienuuden johdosta koasetelmalla voitiin vastata vain osittain kokeilun taustalla olleeseen tietotarpeeseen. Näihin näkökohtiin, joiden osalta perustulokokeilun oikeasuhteisuutta olisi voinut valtiosääntöoikeudellisesti kritisoida, perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan lausunnossaan kiinnittänyt minkäänlaista huomiota⁸⁴.

Hallintokokeilun yleisen hyväksyttävyyden arviointiin liittyy myös vaatimuksen keston määräaikaisuudesta sekä mitoittamisesta oikeaan suhteeseen koasetelman vaatimusten kanssa. Kokeilun määräaikaisuutta koskevan vaatimuksen perustuslakivaliokunta muotoili ylioppilastutkintokokeilua koskevassa lausunnossaan painottaen, että ”kokeilusäännöksille on asetettava voimassaolorajoitus siten, että ne ovat voimassa vain kokeiluun tarvittavan lyhyen ajan”⁸⁵.

Koulutoimen kokeiluja koskeneessa lausunnossaan valiokunta kohotti sivistysvaliokuntaa arvioimaan, oliko pisimmillään 5–8 vuodeksi muodostuva

83. Ks. esim. Esther Duflo – Rachel Glennerster – Michael Kremer, *Using Randomization in Development Economics Research: A Toolkit*. Teoksessa T. Paul Schultz – John Strauss (toim.), *Handbook of Development Economics*, Vol. 4. Elsevier 2007.

84. PeVL 51/2016 vp.

85. PeVL 58/2001 vp.

kokeilu aika perusopetusta saavan oppilaan näkökulmasta liian pitkä⁸⁶. Sivistysvaliokunta lyhensikin mietinnössään kokeilujen enimmäiskeston 6 vuoteen⁸⁷. Tässä yhteydessä ei kuitenkaan lainkaan arvioitu kokeilun pituuden suhdetta koeasetelmaan ja hallintokokeilun tietotavoitteiden saavuttamiseen, vaikka juuri näiden tekijöiden pitäisi ohjata kokeilun keston mitoittamista.

Myöhemminkään perustuslakivaliokunta ei liitä lausunnoissaan kokeilun kestoa koskevaa arviotaan koeasetelmasta tai kokeilun tietotarpeista nouseviin syihin vaan sen sijaan tyytyy vain korostamaan kokeilun lyhyen keston tärkeyttä⁸⁸. Valiokunnan omaksuma tulkintalinja on kritiikille altis, sillä lyhyen keston mekaanisen kontrolloinnin avulla ei voi arvioida kunnolla kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyttä kokeilun tarpeellisuuden näkökulmasta. Eri maiden kokeilulainsäädäntöä koskevissa tutkimuksissa on usein havaittu, että kokeilujen kesto alimitoitetaan etenkin silloin, kun kokeilusta aiheutuu kustannuksia tai kokeilun tarkoituksenmukainen kesto ulottuu seuraavan vaalikauden puolelle⁸⁹.

Aivan yhtä lailla kritiikille altis on se tapa, jolla viime aikoina kokeilulainsäädännön voimassaolon pidentämisestä on perusteltu lähinnä kyvyttömyydellä käynnistää pysyväisluonteisen lainsäädännön uudistushankkeita riittävän ripeästi. Tätä kirjoitettaessa ympäristöministeriössä esimerkiksi valmistellaan kevennettyjen rakentamis- ja kaavamääräysten kokeilusta annetun lain voimassaolon jatkamista nykyisen sisältöisenä vielä viidellä vuodella, koska maankäyttö- ja rakennuslain kokonaisuudistuksen käynnistyminen on viivästynyt huomattavasti. Tämä ilmentää osaltaan sitä, että suomalaisessa lainvalmistelukulttuurissa ei osata ottaa vakavasti sitä lainsäädäntötutkimuksellista havaintoa, että lainsäädännön ajoitus on vähintään yhtä tärkeä kysymys kuin sen sisältö⁹⁰.

Näyttääkin siltä, että hallitus ei kiinnitä kokeilulainsäädäntöä valmistellessaan – eikä perustuslakivaliokunta liioin sitä arvioidessaan – erityisesti huomiota hallintokokeilun huolelliseen suunnitteluun, sen keston mitoittamiseen tai sen kykyyn vastata sille asetettuihin tavoitteisiin. Perustuslakivaliokunnan tulkintadoktriinia olisikin syytä kehittää siihen suuntaan, että valiokunta aidosti tarkastelisi kokeilun hyväksyttävyyttä kiinnittäen huomion esimerkiksi keston lyhyyden sijaan siihen, että kokeilulla on riittävät resurssit, pohdittu ja tulosten tuottamisen näkökulmasta perusteltu koeasetelma sekä aikataulu, joka mahdollistaa luotettavan arvioinnin. Myös oikeusministeriön opasta kokeilulakien kehittämisen tueksi olisi kehitettävä näiden näkökulmien paremman huomioon ottoa suuntaan, jotta oppaan johdannossa korostettu hyvä lainvalmistelutapa saisi siinä aidon merkityksen.

86. PeVL 70/2002 vp.

87. SiVM 18/2002 vp.

88. Esim. PeVL 2/2011 vp.

89. Ranchordás 2014, s. 239–241; Richard Kearney, *Sunset: A Survey and Analysis of the State Experience*. *Public Administration Review* 50(1) 1990.

90. Jacob Gersen – Eric Posner, *Timing Rules and Legal Institutions*. *Harvard Law Review* 2007.

4.3. Miten kokeilun tulosten selvittäminen ja arviointi on järjestettävä?

Perustuslakivaliokunta kiinnitti työnantajien sosiaaliturvamaksuvapautuskokeilun yhteydessä ensimmäistä kertaa huomion siihen, että kokeilun tuloksien selvittäminen ja arviointi on järjestettävä asianmukaisesti. Valiokunta kehotti hallintovaliokuntaa harkitsemaan järjestelyä, jossa valtioneuvosto velvoitetaan ryhtymään tarvittaviin toimiin kokeilun seurannan ja arvioinnin järjestämiseksi.⁹¹ Mietinnössään hallintovaliokunta totesikin, ettei kokeilulle hallituksen esityksessä suunniteltu seuranta tuota riittävää arviointitietoa kokeilun vaikutuksista. Se ei kuitenkaan esittänyt muutoksia kokeilulakiin vaan – tekemättä asiasta lausumaehdotusta – katsoi, että sille on annettava kokeilun päätyttyä selvitys kokeilun seurannasta, toteutumisesta, arvioinnista ja kokeilun eri vaikutuksista.⁹² Sosiaali- ja terveysministeriö sopi myöhemmin Palkansaajien tutkimuslaitoksen ja Valtion taloudellisen tutkimuskeskuksen kanssa kokeilun arvioinnista⁹³.

Myöhemmissä kokeilulainsäädäntöä koskevissa lausunnoissaan perustuslakivaliokunta on usein toistanut vaatimuksen kokeilun tulosten selvittämisen ja arvioinnin asianmukaisesta järjestämisestä. Valiokunta ei ole kuitenkaan millään tavalla määritellyt tai muutoin kehitellyt edelleen näkemystään siitä, kuinka kokeilulainsäädännössä olisi säädettävä kokeilun tulosten selvittämisestä tai arvioinnista. Käytännössä valiokunta on pitänyt riittävänä, että laissa säädetään seurannasta vastaavasta viranomaisesta tai annetaan sellaisia hyvinkin väljiä säännöksiä seurannan järjestämisestä kuin esimerkiksi perusopetuslain (628/1999) 20.4 §:n toteamus: ”Kokeilussa tulee noudattaa opetushallituksen hyväksymää kokeiluohjelmaa.”

Kokeilujen tulosten selvittämistä ja arviointia selostetaan hyvin epäyhtenäisesti kokeilulainsäädäntöä koskevissa hallituksen esityksissä. Esimerkin hyvin laaditusta seurannan ja arvioinnin selostuksesta tarjoaa Osallisenä Suomessa -kokeilu. Sen aikana ja päätyttyä oli hallituksen esityksen mukaan määrä arvioida kokeiltavien mallien vaikuttavuus- ja kustannustehokkuutta suhteessa silloiseen nykyjärjestelmään. Esityksessä kuvattiin myös, kuinka lain vaikutuksia valtion ja kuntien menoihin oli tarkoitus seurata.⁹⁴ Osallisenä Suomessa -kokeilun tulosten selvittämisen ja arvioinnin toteutus ei kuitenkaan lunastanut täysin hallituksen esityksessä annettuja lupauksia. Ramboll Management Consulting laati työ- ja

91. PeVL 39/2002 vp.

92. HaVM 11/2002 vp.

93. Kokeilun yksityiskohtainen arviointisuunnitelma julkistettiin seurantatutkimuksen ensimmäisenä väliraporttina: Ossi Korkeamäki – Roope Uusitalo, Työnantajan sosiaaliturvamaksusta vapauttamisen alueellisen kokeilun työllisyysvaikutukset. Väliraportti I. Palkansaajien tutkimuslaitos 2003.

94. Hallituksen esitys 185/2010 vp laiksi kotoutumisen edistämisestä ja eräiden siihen liittyvien lakien muuttamisesta.

elinkeinoministeriön toimeksiannosta arvioinnin kokeilusta⁹⁵. Arviointi ei ollut riippumaton, vaan tapahtui kokeilun kehittämisryhmän ohjauksessa, minkä aistii selvästi arviointiraporttia lukiessa. Sinänsä kattavassa raportissa on myös merkille pantavaa se, ettei siinä pohdita oikeastaan lainkaan pysyvän lainsäädännön kehittämistarvetta. Hallintokokeilujen tuloksia koskeviin arviointiraportteihin perehtyminen laajemminkin osoittaa, kuinka kokeilut ovat usein olleet pikemminkin alustoja erityyppisen projektirahoituksen jakamiselle kuin varsinaisia työkaluja lainsäädännön kehittämiseen.

Kokeilujen toimeenpanoa ja seuranta varten on alettu yhä useammin luomaan erityisiä kokeilurekistereitä ja muita kokeilun seuraan käytettäviä tietokantoja. Esimerkiksi laissa perustulokokeilusta säädetään erityisestä perustulokokeilurekisteristä, johon perustuslakivaliokunta ei kuitenkaan kiinnittänyt kokeilua käsitellessään huomiota (ks. PeVL 51/2016 vp). Sen sijaan toisen kotimaisen kielen kokeilua perusopetuksessa käsitellessään valiokunta (PeVL 44/2017 vp) kuitenkin kiinnitti myös huomion siihen, että kokeilua seuranta varten perustettavan rekisterin tietosisällöstä tulisi säätää laissa siten, että se mahdollistaa hallintokokeilun seurannan toteuttamisen kokeilua suunniteltaessa tarkoitettulla tavalla.

4.4. Yhteenvedo kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuuden arviointikriteereistä ja pohdintaa niiden kehittämisestä

Kuten edellä esitetystä käy ilmi, perustuslakivaliokunta on vakiintuneesti pitänyt jonkinasteiseen erilaisuuteen johtavaa kokeilulainsäädäntöä sinänsä hyväksyttävänä perustuslain 6.1 §:n ilmentämän yleisen yhdenvertaisuusperiaatteen kannalta korostaen, ettei yhdenvertaisuusperiaatteesta johdu tiukkoja rajoja lainsäätäjän harkinnalle pyrittäessä kulloisenkin yhteiskuntakehityksen vaatimaan sääntelyyn ja että kokeilu saattaa ainakin joissakin rajoissa muodostaa sellaisen hyväksyttävän perusteen, jonka nojalla muodollisesta yhdenvertaisuudesta voidaan tinkiä esimerkiksi alueellisessa tai henkilöllisessä suhteessa. Lainsäätäjän harkintavaltaa arvioidessaan valiokunta on kiinnittänyt huomion hallintokokeilun perusteiden hyväksyttävyyteen ja koeasetelman perustelemien perustuslain säännöksiin kohdistuvien rajoitusten oikeasuhtaisuuteen. Käytännössä merkitykselliseksi on tuolloin muodostunut perusoikeuksien käyttämiseen kohdistuva lailla säätämisen vaatimus, mukaan lukien sääntelyn täsmällisyyden ja tarkkarajaisuuden vaatimukset, sillä ne ulottuvat myös yhdenvertaisuuteen. Perustuslakivaliokunta on lisäksi arvioinut muita kokeiluja tiukemmin perustuslain 6.2 §:n syrjintäkieltojen alaan kuuluvia kokeiluja, vaikkei se olekaan kuin

95. Osallisena Suomessa hankkeen arviointiraportti. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja 29/2013.

poikkeuksellisesti nähnyt syrjäntäkieltojen asettavan ehdottomia esteitä kokeilulainsäädännön säätämislle.

Valiokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevan lausuntokäytännön perusteella seuraavat kolme kriteeriä ovat selviä ja tulkintakäytännössä selvästi määritettyjä: (1) kokeilussa ei voida koskaan poiketa säädöstasoa koskevista vaatimuksista, kuten esimerkiksi perusoikeuksien käyttämisestä lailla säätämisen vaatimuksesta; (2) yhdenvertaisuuden vaatimuksesta voidaan poiketa hankittaessa objektiivisin perustein tarpeellisia ja muilla keinoin saavuttamattomissa olevia tietoja ja kokemuksia uudistuksen vaikutuksista ottaen huomioon yhdenvertaisuusperusoikeuden yhteyteen kirjattujen kiellettyjen erotteluperusteiden asettamat rajat; (3) kokeilualueesta, jonka tulee määräytyä kokeilun tarkoituksen mukaan, tulee säätää ensisijaisesti suoraan laissa, ja kun tämä ei ole mahdollista, päätöksenteko kokeilualueesta on sidottava lailla riittävän täsmällisesti määriteltäviin kriteereihin.

Näistä kolmesta kriteeristä muotoutuva lainsäätäjän laajahkoa harkintavaltaa kokeilujen käytössä korostava linja on erilaisten alueelliselta soveltamisalaltaan rajattujen kokeilulakien kohdalla täysin vakiintunut, kuten perusoikeusuudistuksen jälkeen kotitaloustyön verotukikokeilusta alkanut tulkintajatkumo osoittaa⁹⁶. Harkintavallan kiellettyihin erotteluperusteisiin kiinnittyvät rajat ovat tulleet selkeimmin esille nuorisorangaistuskokeilua koskeneessa valiokunnan lausunnossa⁹⁷.

Edellä käsiteltyjen kolmen kriteerin (1–3) osalta kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuuden arvioinnin keskeinen ongelma on se sattumanvaraisuus, jolla kokeilulainsäädäntö tulee perustuslakivaliokunnan arvioitavaksi. Kokeilulainsäädännön laadullisen kehittämisen kannalta olisi hyvä, jos perustuslakivaliokunta ottaisi ainakin hetkellisesti käsiteltäväkseen systemaattisesti kaikki kokeilulait.

Laki kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista (1350/2014) on esimerkki ilman perustuslakivaliokunnan myötävaikutusta säädetyistä laista, jonka käsittely perustuslakivaliokunnassa olisi ollut suotavaa kokeilulainsäädäntöä koskevan tulkintakäytännön kehittämiseksi. Laissa säädettiin kaikkiaan kuudesta erilaisesta kohtuullisen mittavasta ja osittain yksilöiden oikeusasemaan pitkälle pureutuneesta hallintokokeiluista, jotka koskivat hyvinvoinnin integroitua toimintamallia, koulutuspalveluja, kuntien toiminnan valvontaa, asumispalveluja, kuntien ja Kansaneläkelaitoksen yhteistyötä sekä nuorisotakuuta. Hallintovaliokunta ei laika koskeneessa mietinnössään peilannut lakiehdotusta perustuslakivaliokunnan luomiin kokeilulainsäädännön hyväksyttävyyden arviointikriteereihin millään tavalla. Se ei myöskään tunnistanut hallintokokeiluiden perusoikeuskytkentöjä,

96. Ks. PeVL 19/1997 vp; PeVL 58/2001 vp, s. 2; PeVM 4/2006 vp.

97. PeVL 59/2001 vp.

joita oli tosin sinänsä hyvin selostettu hallituksen esityksen säätämisyjärjestysperusteluissa.⁹⁸

Edellä käsiteltyjen kriteerien lisäksi perustuslakivaliokunnan kokeilulainsäädäntöä koskevan lausuntokäytännön perusteella kokeilulainsäädännön tulee täyttää myös seuraavat kolme kriteeriä: (4) kokeilun kohteena olevat ihmisryhmät on valittava edustavasti ja kokeilun tavoitteiden saavuttamisen näkökulmasta järkevästi eikä heitä saa koskaan asettaa keskenään taikka suhteessa kokeilun ulkopuolella oleviin enempää tai muulla tavalla eri asemaan kuin on kokeilun tietotavoitteiden saavuttamiseksi välttämätöntä; (5) kokeilulainsäädäntö saa olla voimassa vain kokeiluun tarvittavan ajan, jonka tulisi olla lyhyehkö; (6) kokeilun toimeenpano, tulosten selvittäminen ja arviointi on järjestettävä asianmukaisesti. Näiden kriteerien (4–6) sisältö on jäänyt kuitenkin vielä epämääräiseksi. Perustuslakivaliokunnan olisikin kokeilulainsäädäntöä jatkossa arvioidessaan pyrittävä selkiyttämään näiltä osin tulkintalinjojaan.

Selkiyttäessään tulkintalinjojaan perustuslakivaliokunnan pitäisi nähdäkseen nykyistä huomattavasti herkemmin katsoa yhdenvertaisuusperusoikeuden rajoittamiseen liittyen hyväksyttävyy- ja oikeasuhtaisuusvaatimuksien vastaiseksi sellaiset kokeilut, joiden avulla – esimerkiksi koeasetelman edellyttämän satunnaistamisen puuttumisen vuoksi – ei ole edellytyksiä saada luotettavaa uutta tietoa. Valiokunnan tulisi myös irrottaa pysyväisluonteisen lainsäädännön muutosten vaiheistamisen, jossa ei ole kysymys varsinaisesti lainsäädäntökokeilusta, arviointi kokeilulainsäädäntöä koskevasta tulkintadoktriinistaan omaksi erilliseksi tulkintalinjakseen. Lisäksi valiokunnan tulisi muuttaa kokeilun keston mitoittamista koskevaa tulkintalinjaansa siten, että kokeilu olisi aina mitoitettava koeasetelman näkökulmasta riittävän pitkäkestoiseksi.

Näiden kolmen kriteerin (4–6) kohdalla hallintokokeilun hyväksyttävyyden arviointiin tarvitaan helposti sellaista substanssiasiantuntemusta, jota valiokunnan asiantuntijoinaan tavallisesti käyttämällä valtiosääntöoikeuden professoreilla ei välttämättä ole, sillä niissä on kysymys ainakin osin kokeilun tosiasialliseen hyvyyteen liittyvistä empiirisistä kysymyksistä. Tämä selittänee sitä, että perustuslakivaliokunta ei ole saanut toistaiseksi niistä kunnolla otetta. Koska kokeilulainsäädännön säätämiseen liittyy jo määritelmällisesti kokeilun piirissä olevien ihmisten asettaminen eri asemaan kokeilun ulkopuolella olevien ihmisten kanssa, kokeilun laadukkuus ei ole kuitenkaan yksinomaan substanssivaliokunnille kuuluva tarkoituksenmukaisuuskysymys, vaan sen lisäksi myös perusoikeuksien rajoitusedellytysten kautta jäsenyvä perustuslakikysymys.

Kokeilulainsäädännön perustuslainmukaisuuden arviointi tarjoaakin kolmen jälkimmäisen kriteerin (4–6) osalta perustuslakivaliokunnalle mahdollisuuden kehittää yleisemmin mallia siihen, kuinka empiiristä tosiasiatietoa tuodaan

98. HaVM 31/2014 vp; Hallituksen esitys 117/2014 vp laiksi kuntien velvoitteiden ja ohjauksen vähentämistä ja monialaisten toimintamallien tukemista koskevista kokeiluista.

mukaan suhteellisuus- ja yhdenvertaisuusperiaatteiden soveltamiseen. Tähän valiokunta voisi hakea inspiraatiota esimerkiksi Saksan valtiosääntöuomioistuimen kehittämistä lainsäädännön seuranta- ja korjausvelvoitteista (saks. *Beobachtungspflicht*⁹⁹ ja *Nachbesserungspflicht*¹⁰⁰) sekä niiden asettamiseen liittyvästä empirian arvioinnista¹⁰¹. Hallintokokeilut ja niihin liittyvä kokeilulainsäädäntö ovatkin yksi ilmentymä näyttöön perustuvan (*evidence based*) päätöksenteon kehittymisestä, joka haastaa samalla kehittämään sen ominaispiirteet huomiovaa perustuslakikontrollia.

Yksi ajankohtainen kokeilukulttuurin kehittämiseen liittyvä kysymys on ollut se, pitäisikö Suomeen säätää sellainen hallintokokeiluja koskeva yleislaki, jollainen esimerkiksi Norjassa on käytössä. Olen tässä kirjoituksessa osoittanut, ettei valtiosääntömme aseta tällaiselle yleislaille aivan yhtä jyrkkiä esteitä kuin joissain yhteyksissä on ajateltu. Vaikka muun muassa perusoikeusrajoitusten täsmällisyys- ja tarkkarajaisuusvaatimukset asettavat esteitä sille, kuinka laaja mandaatti toimeenpanovalle voidaan antaa ihmisten yhdenvertaiseen kohteluun vaikuttavien kokeilujen käynnistämiseen vain niitä koskevan yleislain nojalla eli ilman tarkemman yksittäistä kokeilua koskevan erityissääntelyn antamista, olisi hallintokokeiluja koskevaan yleislakiin mahdollista kirjata esimerkiksi kokeilun toimeenpanoa, tulosten selvittämistä ja arviointia koskevaa puitesääntelyä, jollaiselle on tässä kirjoituksessa tehtyjen havaintojen perusteella tarve.

Toinen ajankohtainen kokeilukulttuurin kehittämistä koskeva kysymys on se, miten kokeilulakien valmistelua olisi kehitettävä oikeusministeriön kokeilulainsäätäjän oppaassakin korostetun hyvän lainsäädäntötavan viitoittamana. Tässä kirjoituksessa tehtyjen havaintojen perusteella kokeilulakien valmistelua olisi syytä tutkia vielä tarkemmin, sillä muun muassa kokeilulakien vaikutusarviointien ja kokeilulakien sääntely-ympäristöönsä sovittamisen kehittämiselle on ilmeistä tutkimustarvetta. Jotta oikeustieteellinen tutkimus voisi osallistua kokeilukulttuurin kehittämiseen, sen piirissä olisi kokeilulainsäädäntöä hahmotettava laajemmin esimerkiksi niin käytännöllisen kuin lainsäädäntöteoreettisen *legisprudence*-tutkimuksen suunnasta.

99. Ks. Stefan Huster, Die Beobachtungspflicht des Gesetzgebers: Ein neues Instrument zur verfassungsrechtlichen Bewältigung des sozialen Wandels? *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 2003.

100. Ks. Helmut Miernik, Die verfassungsrechtliche Nachbesserungspflicht des Gesetzgebers. University of Leipzig 1997.

101. Ks. Klaus Meßerschmidt, Evidence-based review of legislation in Germany. The Theory and Practice of Legislation 2/2016, s. 209–235; Horn 1989.

Experimental legislation and its constitutional constraints

PAULI RAUTIAINEN, Associate Professor, Tampere University

The article is an examination of the constitutional constraints regarding experimental legislation in Finland. When evaluating the constitutionality of legislation introducing a given experiment, the Constitutional Law Committee of the Finnish Parliament has mainly concentrated on the constitutional principle of equal treatment. In total, there are six evaluation criteria that can be derived from the Committee's practice on experimental legislation. Firstly, the experiment cannot deviate from regulatory requirements, such as the requirement that the exercise of fundamental rights be governed by parliamentary legislation. Secondly, it is possible to deviate from the requirement of equal treatment for purposes of obtaining information and experience on the effects of the experiment at hand. Such information should be objectively necessary and not available by any other means. Also, the limits set in the constitutional principle of non-discrimination must be observed. Thirdly, the scope of the experiment must be defined directly by law. If this is not possible, the precise criteria for the definition of the scope of the experiment must be established by law. Fourthly, the subjects of the experiment must form a representative sample, sensibly from the point of view of achieving the objectives of the experiment. When compared to others in the experiment or to those outside the experiment, they may be placed in a different position only to the extent necessary to achieve the objectives of the experiment. Fifthly, experimental legislation may only be valid for a fixed period, which should be short. And finally, the implementation of the experiment, the collection of the results and the evaluation must be properly organized. The author argues that the Committee should develop its approach and look more deeply also to the principle of proportionality. The author concludes that the Committee should develop its way to analyse the aims, scope, duration and evaluation of an experiment.